UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
IRI - INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

CARLOS A. S. SARMENTO JR.

Empreendedorismo Político e Relações Internacionais
no Governo Lula

São Paulo

2012

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
IRI - INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

CARLOS A. S. SARMENTO JR.

Empreendedorismo Político e Relações Internacionais
no Governo Lula

Dissertação apresentada ao Instituto de Relações Internacionais (IRI) da Universidade de São Paulo (USP) para a obtenção do título de mestre em Relações Internacionais.

Área de Concentração: Relações Internacionais

Orientador: Prof. Dr. João Paulo Cândia Veiga

São Paulo

2012

Nome: Carlos A. S. Sarmiento Jr.

Título: Empreendedorismo Político e Relações Internacionais no Governo Lula

Dissertação apresentada ao Instituto de Relações Internacionais (IRI) da Universidade de São Paulo (USP) para a obtenção do título de mestre em Relações Internacionais.

Às minhas filhas

Agradecimentos

Agradeço ao meu amigo e Orientador Professor Dr. João Paulo Cândia Veiga pela paciência e dedicação que viabilizaram o bom termo da saga inesquecível que foi o meu curso de mestrado no Instituto de Relações Internacionais – IRI da Universidade de São Paulo-USP, reconhecida internacionalmente como uma das melhores instituições de ensino e pesquisa entre as fronteiras Sul do Rio Grande – México – e o Sul da Terra do Fogo. E que me leva a acalentar voos acadêmicos mais grandiosos e desafiadores.

No mesmo nível de gratidão cumprimento e agradeço meus mentores e incentivadores Professores Drs. Amâncio Jorge Nunes de Oliveira e Janina Onuki, que a partir de um curso avançado de negociações internacionais do CAENI-USP – Centro de Estudos de Negociações Internacionais, realizado em meados de 2009, reavivaram em mim o gosto pela vida acadêmica e me levaram a vivenciar novamente como é gratificante estudar e pesquisar.

LISTA DE QUADROS DO ARTIGO TEÓRICO

QUADRO I: ABORDAGENS TEÓRICAS PARA O EMPREENDEDOR POLÍTICO.....20

QUADRO II – DEFINIÇÃO DE BEM PÚBLICO.....24

FÓRMULA DE OLSON (1965) SEGUNDO HARDIN.....26

QUADRO III – EMPREENDEDORISMO POLÍTICO DE PAISES SEMIPERIFÉRICOS.....31

LISTA DE TABELAS, QUADROS E GRÁFICOS DO ARTIGO EMPÍRICO

QUADRO I: NÍVEIS DE ANÁLISE, ARENAS DE NEGOCIAÇÃO E AS VARIÁVEIS DEPENDENTES.....	47
TABELA I: VOTAÇÕES DAS RESOLUÇÕES SOBRE O PROGRAMA NUCLEAR IRANIANO.....	54
GRÁFICO I: A DINÂMICA NO CS COMEÇOU COM O CONSENSO E TEM EVOLUÍDO PARA A FRATURA INSTITUCIONAL.....	56
GRÁFICO II: EVOLUÇÃO DAS EXPORTAÇÕES AGRÍCOLAS BRASILEIRAS- 2001/2007.....	81
TABELA II : PRINCIPAIS COMMODITIES BRASILEIRAS.....	81

Apresentação

Esta dissertação de mestrado tem por objetivo discutir o conceito de *empreendedor político* (HARDIN, 1982) à luz da abordagem teórica da economia política internacional e aplicá-lo a dois momentos recentes da política externa brasileira. Quando o Governo Lula - 2003-2010 - assumiu o papel estratégico de protagonista político nos fóruns multilaterais internacionais e marcou o desempenho externo brasileiro: na crise nuclear Irã x ONU (2010), momento em que o Brasil e a Turquia promoveram um acordo internacional, para o governo iraniano permitir as inspeções nucleares por parte da AIEA - Agência Internacional de Energia Atômica, na tentativa de comprovar o caráter civil do seu programa nuclear e para evitar a aplicação de novas sanções ao país pelo Conselho de Segurança – CS – das Nações Unidas; e na constituição e coordenação do G-20 Comercial a partir da Reunião Ministerial da Organização Mundial do Comércio - OMC em Cancun 2003, no âmbito da Rodada Doha de negociações multilaterais, com o objetivo de incluir o tema agricultura como prioritário na Agenda Doha para o Desenvolvimento em prol do maior equilíbrio nas relações comerciais agrícolas entre os países desenvolvidos, em desenvolvimento e aqueles de menor desenvolvimento relativo.

Assim a problemática está na comprovação da aplicabilidade ou não dos conceitos de Hardin (1982) para a avaliação do desempenho brasileiro, nos dois casos em tela:

- nos eventos envolvendo a diplomacia executiva brasileira e turca as questões estão nas credenciais de ambos para a mediação de um conflito de longa duração, envolvendo o desejo iraniano de ascensão ao *status* de potência em sua região e as normas internacionais vigentes de segurança disciplinadas pelo Conselho de Segurança da ONU através da sua instituição técnica AIEA;
- nas condições apresentadas pela atuação presidencial e pela sua assessoria diplomática para influir na mudança de rota de um conflito no Oriente Médio;
- na arena altamente institucionalizada da Rodada Doha da OMC, na qual o Brasil procurou promover e projetar poder, envolvendo inflexões nas prioridades do seu agronegócio, os parceiros do Mercosul e a opção preferencial pelo viés político na agenda externa;
- na capacidade da atuação central da diplomacia profissional brasileira na formação e coordenação de uma coalizão de países em desenvolvimento para a promoção da agenda agrícola como prioridade nas negociações multilaterais de comércio.

A metodologia escolhida foi a separação da pesquisa em três níveis (WALTZ, 1959) para a análise da atuação brasileira como empreendedor político. O primeiro nível – sistêmico multilateral – em que as instituições internacionais promovem incentivos que podem favorecer ou obstruir a cooperação. Neste estágio as principais variáveis

avaliadas no caso Irã foram as votações institucionais pelo plenário do CS, a atuação técnica da AIEA e os seus relatórios de inspeção e a retórica utilizada pelos atores envolvidos. E no caso G – 20, as inflexões brasileiras em busca de apoio, o protecionismo dos Estados Unidos – EUA e União Europeia - UE e os incentivos positivos promovidos pelo lançamento da Agenda Doha para o Desenvolvimento.

Na arena regional a preocupação foi com o estudo das variáveis que incentivaram ou bloquearam a movimentação brasileira como empreendedor político e suas interferências nos resultados finais. Neste nível os destaques foram para as variáveis relacionadas às atitudes dos EUA, Rússia e China – membros permanentes do CS, com poder de veto – o poderio regional israelense, a influência americana no Oriente Médio e a retirada das suas tropas do Iraque, a assimetria entre as influências turca e brasileira na região, a infiltração político-militar do Hezbollah e Hamas e também a oportunidade adicional aberta para o Irã com o ataque ao WTC em Nova York. E no caso G – 20, as mudanças brasileiras na política comercial e a troca da visão econômica pela política, as mesas paralelas de negociação da Alca e do Mercosul e a aceitação institucional da importância da agenda agrícola internacional.

No terceiro nível – doméstico – a análise contou também com a teoria dos jogos de dois níveis (PUTNAM, 1993). Nesse patamar, os grupos de interesse e de atores além das instituições políticas compuseram a variedade de alianças para o fortalecimento das atitudes do governo brasileiro, em direção à aprovação – não somente a ratificação, mas também a efetiva implementação - dos acordos internacionais. O conceito de coalizão vencedora, nível 2 - *win-set* – foi aplicado para agrupar as *constituencies* domésticas responsáveis pela avaliação da ação empreendedora no nível 1. As principais variáveis dependentes no caso iraniano analisadas foram a falta de importância externa para o apoio interno à confrontação com Israel e a oposição conservadora doméstica contrária ao acordo Brasil-Turquia, a coalizão interna forte na Turquia pelo aumento do protagonismo regional e fraca e concentrada no executivo no Brasil. E no caso G – 20, a prevalência interna do agronegócio brasileiro resultante da sua vertiginosa modernização, pesquisa e produção e a consequente ascensão brasileira na OMC, com as vitórias dos casos do algodão e do açúcar no Painel de Apelações da instituição.

Como apoio fundamental à metodologia adotada, fez-se o levantamento e a análise das várias facetas do empreendedor político de Hardin (1982), partindo da sua abordagem da escolha racional. Um dos aspectos importantes foi a inclusão das duas abordagens teóricas de Samuelson (1954; 1955) – elaboradas em duas etapas - ancoradas na economia neoclássica e na matemática que ajudaram a fundamentar o conceito de empreendedor político de Hardin: sobre o bem público – gasto público e a teoria dos jogos.

Na primeira abordagem, Samuelson (1954) concluiu - após estudos - que o todo indivíduo tem uma ordem sequencial para o consumo de bens de maneira geral – sejam privados ou públicos. E desenvolveu, através de derivação matemática, um índice

básico de preferências de consumo – que definiria uma “fronteira” numérica de utilidade máxima, ou o ponto “ótimo” do equilíbrio de Pareto (1906), a partir do qual o benefício a um indivíduo só seria obtido à custa do sacrifício de outrem.

Na sua segunda abordagem Samuelson (1955) argumentou, utilizando gráficos cartesianos baseados nos cálculos da primeira etapa, que numa economia de mercado, quando ocorre indefinidamente o aumento do número de fornecedores de um determinado produto, passa-se de um monopólio para um oligopólio e espera-se atingir – no limite - o equilíbrio competitivo. E que a extrapolação desse raciocínio para a economia privada mostrou que com o fornecimento de um conjunto de bens privados por um monopólio polarizado, não se chegaria ao equilíbrio, pois o número de produtos é que cresceria indefinidamente.

Resumindo: o bem público caracteriza-se pela dificuldade de exclusão e pela não rivalidade em seu consumo. Ou, não é possível impedir o acesso dos indivíduos a esse bem, e ao uso que se faz dele. E essa atitude em nada subtrai do bem estar de outro indivíduo que também o utiliza. Já no caso do bem privado, o acesso é restrito, e o seu uso por um indivíduo subtrai bem-estar de outro indivíduo.

A partir desse arcabouço teórico e metodológico e do conceito *hardiniano* de empreendedor político foi elaborado o estudo das suas fronteiras e interações com o campo das relações internacionais, iniciando-se com os conceitos de Gilpin (1987) e Ruggie (1982) sobre liderança e hegemonia, das visões neorrealista de Waltz (2005) e construtivista de Wendt (1992), e daquelas de Keohane (1984) e Ricker (1986). Além das abordagens teóricas sobre o comportamento dos países intermediários como empreendedores nas relações e coalizões Sul-Sul desenvolvidas por Oliveira & Onuki (2007), por Oliveira, Onuki & Pereira Neto (2006) e sobre as coalizões desenvolvidas no âmbito da Organização Mundial do Comércio – OMC desenvolvidas por Narlikar (2003) – que entre as quais incluiu o G – 20 Comercial como um grupo tipo sociabilização.

Os dados levantados a partir do objeto selecionado, das variáveis e hipóteses levantadas e da metodologia descrita nesta pesquisa teórica foram aplicados na pesquisa empírica sobre os dois casos em tela e apresentados em um segundo artigo.

SUMÁRIO DO ARTIGO TEÓRICO

1. <u>Introdução</u>	16
2. <u>Empreendedor político: Abordagens Teóricas</u>	16
2.1. <i>Empreendedorismo, Escolha Racional e Ação Coletiva</i>	19
3. <u>O Empreendedor Político de Russell Hardin</u>	22
3.1. <i>A Origem do Empreendedor Político: Bens Públicos e “Valor Dissipado”</i>	23
3.2. <i>A Teoria By-product</i>	26
3.3. <i>As Características do Empreendedor Político</i>	27
4. <u>O Empreendedor Político e as Relações Internacionais</u>	29
4.1. <i>Empreendedorismo Político e Países Emergentes</i>	30
5. <u>Conclusão</u>	32
6. <u>Referências Bibliográficas</u>	34

SUMÁRIO DO ARTIGO EMPÍRICO

1. <u>Apresentação</u>	41
2. <u>Introdução</u>	42
3. <u>O Desenho das Variáveis de Pesquisa</u>	45
4. <u>Os Incentivos do Sistema Internacional</u>	48
5. <u>Arena Multilateral: Segurança Coletiva</u>	52
5.1. <i>Do Consenso à Fratura: O Desempenho do CS</i>	52
5.2. <i>A Escalada da Crise e o Fator Obama</i>	58
5.3. <i>A Disputa Entre Grupos Negociadores - P-5+1 e Viena</i>	62
5.4. <i>O Empreendedor Político Brasileiro na Crise Iraniana</i>	64
6. <u>Arena Multilateral: Comércio Internacional</u>	69
6.1. <i>A Ação Coletiva Contra o Protecionismo</i>	70
6.2. <i>O Empreendedor Político no Comércio Internacional</i>	71
6.3. <i>A Mudança na Política Externa Brasileira</i>	72
6.4. <i>O Apoio do Agronegócio Doméstico na Ação Brasileira</i>	73
7. <u>Arena Regional: Segurança Coletiva</u>	74
8. <u>Arena Regional: Comércio Internacional</u>	76
9. <u>A Dimensão Doméstica: Coalizões Vencedoras – Win-sets</u>	77
9.1. <i>Acordo Brasil, Turquia e Irã</i>	77
9.2. <i>G – 20 Comercial</i>	79
10. <u>Conclusão</u>	84
11. <u>Referências Bibliográficas</u>	86

ARTIGO TEÓRICO

Empreendedorismo Político e Relações Internacionais no Governo Lula

Resumo

O artigo desenvolve o conceito de ‘Empreendedor Político’ de Russell Hardin (1982), a partir da abordagem da Escolha Racional e da Teoria do Bem Público. Originalmente aplicado à Ciência Política, o objetivo é transformá-lo em um instrumento de análise para a avaliação do desempenho da ação de Estados nas Relações Internacionais. Para isso, o artigo lança mão da taxonomia de Soares de Lima (1990) para designar o comportamento ‘empreendedor’ de países emergentes, e assim qualificar o desempenho do Brasil como empreendedor político em dois estudos de caso que serão objeto de consideração no artigo empírico.

Palavras-chave: Ação Coletiva, Economia Política, Empreendedor Político, Escolha Racional, Bem Público.

THEORETICAL ESSAY

Political Entrepreneur and International Relations

Abstract

The article develops the concept of 'Political Entrepreneur' of Russell Hardin (1982), from the approach of the Rational Choice and of the Theory of the Public Good. Originally applied to the Political Science, the objective is transforming the concept in an instrument of analysis for the evaluation about the performance of States in the International Relations. For that, the article utilizes of the taxonomy of Soares de Lima (1990) for assessing the behavior of developing countries, and qualifies the performance of Brazil as 'entrepreneur' in two case studies that will be object of consideration in the coming empirical article.

Key Words: Collective Action, Political Economy, Political Entrepreneurship, Rational Choice, Public Good.

SUMÁRIO DO ARTIGO TEÓRICO

7. <u>Introdução</u>	16
8. <u>Empreendedor político: Abordagens Teóricas</u>	16
8.1. <i>Empreendedorismo, Escolha Racional e Ação Coletiva</i>	19
9. <u>O Empreendedor Político de Russell Hardin</u>	22
9.1. <i>A Origem do Empreendedor Político: Bens públicos e “Valor Dissipado”</i>	23
9.2. <i>A Teoria By-product</i>	26
9.3. <i>As Características do Empreendedor político</i>	27
10. <u>O Empreendedor Político e as Relações Internacionais</u>	28
10.1. <i>Empreendedorismo Político e Países Emergentes</i>	30
11. <u>Conclusão</u>	32
12. <u>Referências Bibliográficas</u>	34

1. Introdução

O conceito de Empreendedor Político (EP) nasceu com a ciência econômica para explicar o comportamento individual auto-interessado em direção à maximização de ganhos materiais. As abordagens econômicas clássicas e neoclássicas não mostraram preocupação direta com o resultado da ação coletiva. Dessa forma, o presente artigo se pautou pela investigação mais profunda das possíveis relações entre as estratégias individuais do empreendedor e os problemas da ação coletiva nos grupos constituídos, à luz da abordagem de Olson (1971).

Notório é o fato de o papel do empreendedor político ser aceito, analisado, proseado e valorizado em um amplo espectro das ciências sociais, desde a economia política, passando pela sociologia, indo para a economia neoclássica até chegar à ciência política para, mais tarde, ser utilizado no campo das relações internacionais. A partir da elaboração de Olson por Hardin (1982), no campo da ciência política norte-americana, avalia-se a utilidade do conceito de empreendedor político aplicado às relações internacionais. Utiliza-se a taxonomia de Soares de Lima (1990) para a análise da ação empreendedora de países semiperiféricos, e avalia-se, a partir dela, o comportamento do Brasil como um empreendedor político em duas arenas internacionais: segurança coletiva e comércio internacional. Ambos os casos serão objeto de consideração no capítulo empírico desta dissertação.

2. Empreendedor Político: Abordagens Teóricas

A economia creditou a Richard E. Wagner (1966: 165-166) o uso original da expressão ‘empreendedor político’. Segundo sua linha de pensamento, o empreendedor político criou o Estado, com o estabelecimento do monopólio da violência legítima (WEBER, 1919)¹. E também estabeleceu a possibilidade dos agentes reivindicarem parte da riqueza produzida pelos demais (BENSON, 1994; BENSON, 1999: 153 e HOLCOMBE, 2002: 13). Para ele, a história do Estado é a de uma instituição que progressivamente monopoliza todas as formas de autoridade legítima.

¹ WEBER, M. (1919), “Politics as a Vocation” in Hans Heinrich Gerth and Charles Wright Mills (eds.) (1946) *Essays in Sociology*. Oxford University Press, London, pp: 77-128.

Dentro da economia clássica, o economista e filósofo escocês Adam Smith (1904), teórico do liberalismo econômico, procurou demonstrar que a riqueza das nações resultava da atuação de empreendedores individuais que, movidos somente pelo próprio interesse, promoviam o crescimento econômico e o bem estar geral. Segundo sua concepção o empreendedor, aquele indivíduo movido apenas pelos seus interesses egoístas seria conduzido por uma “mão invisível” a promover algo que nunca fez parte do seu objetivo: “o bem estar da sociedade”. As doutrinas de Smith contaram com o apoio dos empreendedores industriais, financeiros e comerciais que lutaram contra os direitos feudais, o mercantilismo, e defenderam a iniciativa privada, com pouca ou nenhuma intervenção governamental.²

No campo da economia política neomarxista, o empreendedor político é o capitalista agressivo em busca da multiplicação do capital. Na sua versão clássica, o Estado é resultado da dominação da classe empreendedora, transformado em instrumento de poder da burguesia para a reprodução da base material da sociedade. Segundo essa versão, o empreendedor pode ser o Estado (ou o partido político) que, através dele, projeta uma condição de dominação de classe através do consenso hegemônico (GRAMSCI, 1971).

Na realidade, segundo Marx, observando-se a atuação dos economistas britânicos clássicos do século XIX, não era possível a distinção entre a reprodução do capitalismo e a atividade do empreendedorismo. Para esse pensador, o produtor capitalista exercia o papel do empreendedor político e também era o consumidor da *commodity* “lucro”. Como empreendedor eficiente era um acumulador de riquezas, amante do poder, e se opunha politicamente aos trabalhadores, porque somente desse modo poderia explorá-los para a extração do excedente - a mais-valia (TAYMANS, 1951: 45-90).

Para o pensador e filósofo marxista Antônio Gramsci (1971)³ o empreendedorismo é uma forma de ação política que combina, como defendido por Maquiavel, a coerção com o consentimento. Para o autor, o peso do consenso e das ideias como forma de se atingir o poder hegemônico deve ser bem maior do que a simples coerção. E é também

² The Concise Encyclopedia of Economics – Adam Smith (1733-1790) - <http://www.econlib.org/library/Enc/bios/Smith.html> (Acesso em 01/07/2012)

SMITH, Adam. (1904) “*An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*”. Library of Economics and Liberty, London: Methuen & Co. Ltd. <http://www.econlib.org/library/Smith/smWN.html> (Acesso em 01/07/2012)

³ Para uma introdução à obra de Gramsci, ver http://www.internationalgramscisociety.org/about_gramsci/biography.html (Acesso em 01/07/2012)

tarefa dos empreendedores intelectuais orgânicos da classe operária traçar a estratégia para romper com a hegemonia da classe dominante e estabelecer as bases e fundamentos para a consolidação do poder das classes trabalhadoras. Com base em seu pensamento, pode-se afirmar que o Estado empreendedor hegemônico é aquele com capacidade plena de “portar o interesse geral”. No caso das Relações Internacionais, trata-se de um Estado que provê uma ordem internacional, e assim seja reconhecido pelos demais Estados (COUTINHO, 2003: 73-74, e 230).

Um dos autores da teoria crítica, o neomarxista Cox (1987:7), definiu o empreendedorismo hegemônico a partir da teoria gramsciana, como uma dominação de forma particular, em que o Estado cria uma ordem baseada ideologicamente em ampla medida de consentimento, funcionando de acordo com princípios gerais que, *de facto*, asseguram a sua contínua supremacia como *Hegemon*, e da sua classe social dominante, oferecendo, em contrapartida, alguma medida de satisfação às classes subordinadas. Aplicado às Relações Internacionais, um Estado para se tornar um empreendedor hegemônico precisa fundar ou proteger uma ordem política global que seja universal na sua concepção (COX, 1993: 61).

No campo das Relações Internacionais, para abordagens de matriz realista, o empreendedor é antes de tudo o Estado soberano que sobrevive à competição promovida pela condição anárquica do sistema internacional. No caso do realismo ofensivo de Mearsheimer (2001), o Estado empreendedor nunca está satisfeito com o seu volume de poder e opera sempre em busca de hegemonia por razões de segurança, e pela sobrevivência dentro do sistema internacional.⁴ As ações dos Estados empreendedores também podem ser explicadas pelas pressões exógenas exercidas sobre os mesmos pela competição internacional que limitam e constroem suas escolhas (WALTZ, 1986). Valorizam-se, especialmente, elementos sistêmicos que favorecem ou obstaculizam as ações de Estados empreendedores. Alianças interestatais e mesmo a cooperação, embora difícil, fazem parte do repertório de escolhas para a ação política empreendedora de parte dos Estados à luz dos constrangimentos e oportunidades sistêmicas (idem).

⁴ MEARSHEIMER, John (2001). *The Tragedy of Great Power Politics*. W.W. Norton, New York: pp: 35.

(2005). “E.H. Carr VS. Idealism: The Battle Rages On”. *International Relations*. Vol. 19 (2), pp. 139.

Já para a sociologia, o empreendedor político é aquele ator que combina a ação política responsável com elementos éticos e morais. Em a “Política como Vocação”, o economista e sociólogo alemão Max Weber, em um discurso perante a União dos Estudantes Livres da Universidade de Munique (janeiro de 1919), definiu a política como a arte do compromisso e da tomada de decisão baseada na ponderação dos benefícios contra os custos (responsabilidade). Ao mesmo tempo, a ação política do empreendedor deve abraçar a ética “nas suas últimas instâncias”, e levar em consideração todo o arcabouço envolvido na tomada de uma decisão política, principalmente as convicções e ponderações morais⁵.

Para completar o QUADRO I, anuncia-se a chamada teoria da Escolha Racional, modelo desenvolvido pela ciência econômica neoclássica que rapidamente se transformou em abordagem padrão para o estudo do comportamento individual maximalista auto-interessado. O modelo é atraente porque permite a modelagem matemática e indica um resultado mensurável para a ação/decisão de indivíduos que perseguem determinados objetivos a partir de preferências e interesses reconhecidos.

2.1. Empreendedorismo, Escolha Racional e Ação Coletiva.

Há três axiomas fundamentais para a chamada teoria da Escolha Racional: 1. as preferências são *outcome-regarding*, ou seja, os agentes importam-se apenas com a quantidade e qualidade dos bens e serviços consumidos. O processo social pelo qual as oportunidades foram ofertadas à decisão individual não é considerado; 2. as preferências são *self-regarding*, isto é, os agentes se importam apenas com as preferências que resultam de sua própria trajetória, e desconsideram as preferências alcançadas por outros agentes; e 3. as preferências são atribuídas exogenamente, em outras palavras, elas evoluem a partir de variáveis exógenas ao sistema social em consideração para o cálculo da ação/decisão individual (BOWLES & GINTIS, 2006:172-173).

⁵ WEBER, M. (1919), “*Politics as a Vocation*” in Hans Heinrich Gerth and Charles Wright Mills (eds.) (1946) *Essays in Sociology*. Oxford University Press, London, pp: 77-128.

QUADRO I: ABORDAGENS TEÓRICAS PARA O EMPREENDEDOR POLÍTICO

CIÊNCIAS HUMANAS	ABORDAGEM TEÓRICA	CARACTERÍSTICAS DA AÇÃO DO EMPREENDEDOR POLÍTICO
CIÊNCIA POLÍTICA	ESCOLHA RACIONAL HARDIN (1982); OLSON (1971)	<ul style="list-style-type: none"> - Provedor de Bens Coletivos sobrepostos ao interesse privado egoísta; - Age na situação de ação coletiva latente; - Explica a formação dos interesses organizados tradicionais que se perpetuam através de incentivos seletivos; - Escolha Racional individual é o pressuposto da ação.
ECONOMIA	ECONOMIA WAGNER (1966)	<ul style="list-style-type: none"> - Cria as condições materiais para a constituição do Estado, das instituições e da coordenação política nos regimes democráticos; - Empreendedorismo de base material, reivindica parte das riquezas produzidas pelo demais; - Legitima a autoridade do Estado, na qual todos os recursos são legítimos e necessários para captação de benefícios.
	LIBERALISMO SMITH, A. (1904)	<ul style="list-style-type: none"> - Empreendedor é agente econômico auto-interessado que inadvertidamente promove o bem coletivo – e a “mão invisível” promove o bem estar social.
ECONOMIA POLÍTICA	MARXISMO TAYMANS (1951)	<ul style="list-style-type: none"> - Empreendedor é capitalista agressivo que opera a dimensão material, se apropria do valor-trabalho e o transforma na <i>commodity</i> “lucro”.
	NEO-MARXISMO GRAMSCI (1971) e COX (1987)	<ul style="list-style-type: none"> - Empreendedor é o partido político ou o Estado que opera através da coerção e do consentimento, porém o consenso deve se sobrepor à coerção; - O Estado empreendedor é aquele com capacidade de “portar o interesse geral” e emitir idéias e valores para compor um consenso ideológico e perpetuar a dominação sem violência.
RELAÇÕES INTERNACIONAIS	REALISMO WALTZ (1959)	<ul style="list-style-type: none"> - Estados soberanos empreendem a própria sobrevivência em condição de anarquia internacional.
	NEO-REALISMO WALTZ (1979) GILPIN (1981)	<ul style="list-style-type: none"> - Estrutura do sistema internacional provê os incentivos para os Estados empreenderem alianças e, eventualmente, a cooperação; - Empreendedor como <i>Hegemon</i> na provisão de bens públicos.
SOCIOLOGIA	SOCIOLOGIA WEBER (1919)	<ul style="list-style-type: none"> .- Ação empreendedora baseada em compromissos éticos combinada com a ponderação dos benefícios em relação aos custos; - O julgamento da decisão individual deve considerar convicções éticas e morais.

Fontes: Cox (1987), Gilpin (1981), Gramsci (1971), Hardin (1982), Olson (1971), Smith (1904), Taymans (1951), Wagner (1966), Waltz (1986), Weber (1919), e elaboração do autor.

Através dessa abordagem, a ação empreendedora ocorre somente após o balanço entre os custos – que são extrínsecos ao empreendedor - e os benefícios que apontam na direção da maximização do ganho individual. Ao contrário da abordagem sociológica, não há preocupação com um padrão moral ou ético para a tomada de decisão. Estão em jogo apenas os custos de oportunidade envolvidos na sua obtenção. Não há também investigação das origens, natureza ou validade da motivação humana – o “que” e o “por que”, restringe-se ao benefício desejado a um determinado ambiente social ou econômico – mediante o *payoff* satisfatório (BECKER, 1971). Ancorado na recompensa material do empreendedor, essa abordagem fundamenta-se na competição de mercado que impulsiona os negócios na busca pela maximização dos lucros e pela sobrevivência desse empreendedor (ALCHIAN, 1950).

A teoria da Ação Coletiva de Olson (1971) também parte dos mesmos pressupostos da Escolha Racional. O autor vai contra a ideia de senso comum segundo a qual os indivíduos têm uma “tendência natural”; um instinto originário para agir em grupos. Também não aceita a ideia da economia clássica de que a busca pelo interesse individual produz, inadvertidamente, o bem estar geral. Para ele, produzir bens coletivos, a partir da contribuição individual, não é tarefa simples. A superação do dilema da ação coletiva, pulverizada na soma das ações individuais, passa pelo cálculo racional de cada agente em mensurar a sua contribuição para o provimento do bem em relação aos benefícios projetados. Para Olson (1971), essa superação depende da eliminação dos ‘caronas’ – *freeriders* - que subotimizam o montante final dos benefícios coletivos. Uma das variáveis que sugere a superação do problema diz respeito à intervenção do empreendedor político.

Colocado como um ‘dilema’ entre a escolha individual, e o resultado da ação coletiva, segundo Olson (1971), a sua superação depende de uma segunda variável, qual seja, o tamanho do grupo envolvido. Assim, para o autor, existe uma relação inversamente proporcional entre o tamanho do grupo e a propensão de cada membro à cooperação. A ampliação do grupo inibe a contribuição de cada membro individual em prover a ação coletiva. Em sua opinião, o resultado da ampliação do grupo é um ciclo negativo, pela facilitação do efeito *freerider*. Consequentemente, menor é a eficácia no alcance e partilha dos benefícios. Dessa forma, Olson (1971) conclui que a ação coletiva de grandes grupos depende diretamente do provimento de benefícios seletivos aos seus

membros, uma atribuição do empreendedor político, sem a qual não há interrupção do fracasso na provisão do bem coletivo, nem incentivo à cooperação.

Desse modo, refletir sobre a ação empreendedora individual significa explicar as motivações que fazem com que o agente tome a decisão de arcar com os custos marginais, e projete uma solução para o dilema da ação coletiva através da provisão de um bem coletivo. Os empreendedores, como agentes individuais maximizadores, têm pouco ou nenhum incentivo em contribuir voluntariamente na direção do suprimento desse bem. O que explica então a solução do dilema através da ação individual de um empreendedor? Ver-se-á que é preciso distinguir dois momentos da ação coletiva, aquele originário e dependente da ação do empreendedor político, e um segundo momento onde o bem coletivo é provido por incentivos seletivos que perpetuam a existência de organizações formais (HARDIN, 1982: 26-37).

3. O Empreendedor Político de Russell Hardin

No campo da Ciência Política norte-americana, Russell Hardin (1982) é um expoente da teoria da Escolha Racional. O autor admite que a teoria – como concebida – não é completa. Segundo ele, essa abordagem fundamentou-se nos princípios filosóficos da economia neoclássica que projeta uma visão racionalista-maximalista do comportamento individual. Dessa perspectiva, é difícil argumentar acerca de compromissos morais específicos de parte de indivíduos racionais sem a consideração do “interesse próprio” – *self interest*. A política econômica da escolha racional deve estar apoiada, portanto, no próprio interesse e nas estruturas institucionais e sociais que mobilizam esse interesse para o benefício coletivo.⁶

Na sua análise da ação coletiva, Hardin (1982) parte da crítica à teoria *olsoniana*, em que, no seu entendimento, bens públicos – *strictu sensu* - não seriam “públicos” e sim “coletivos”. No sentido de que existiria um momento em que o seu consumo extrapolaria a oferta ou não estaria disponível a todos - e assim o bem não seria “perfeitamente” público. Trata-se de uma crítica à teoria do Bem Público desenvolvida por Samuelson (1954; 1955) a partir da demanda (consumo). Hardin (1982) distingue também as situações onde os grupos privilegiados, institucionalizados e beneficiários de

⁶ Hardin, Russell (1992), “Determinacy and Rational Choice,” in Reinhard Selten (ed.), *Rational Interaction: Essays in Honor of John C. Harsanyi*, Berlin, Springer, pp. 191.

incentivos seletivos, seriam bem sucedidos na provisão de bens coletivos enquanto os grupos latentes necessitariam de uma assistência adicional, através da ação de um empreendedor político. Nesse caso, essa situação antecede a institucionalização de organizações mais formais, capazes de prover incentivos para a sua perpetuação.

Quanto à crítica ao liberalismo clássico, como expoente da abordagem da escolha racional, em linha com Olson (1965), Hardin faz reparos às colocações de Adam Smith (1904), afirmando que existem áreas em que a procura estrita pelo interesse privado não promove, necessariamente, o interesse coletivo. E que os problemas de ação coletiva a serem suplantados pela ação individual são: o dilema do prisioneiro, o comportamento dos *freeriders*, e a condição de existir um objetivo comum a ser alcançado. Ainda segundo o autor, a natureza desses problemas somente foi adequadamente analisada a partir da apresentação da teoria do Dilema do Prisioneiro e da Teoria dos Jogos, nos anos 1950, e da primeira publicação da obra seminal de Olson, “A Lógica da Ação Coletiva” (1965).⁷

3.1. A Origem do Empreendedor Político: Bens Públicos e “Valor Dissipado”

Duas abordagens teóricas ancoradas na economia neoclássica e na matemática fundamentam o conceito de empreendedor político de Hardin: a teoria do Bem Público, e a Teoria dos Jogos. Na primeira, o economista Paul Samuelson (1954; 1955)⁸ foi o precursor da abordagem teórica. Ele fez um estudo sobre os gastos dos indivíduos e elegeu duas categorias de bens: os de consumo privado – parcelados entre diferentes indivíduos e os de consumo público – em que todos usufruem em conjunto. E assumiu também que cada indivíduo tem uma ordem numérica sequencial para o consumo de todos os bens – tanto os privados como os públicos. Sumarizou a derivação matemática desses dados em um índice básico de preferências de consumo. E concluiu com o que chamou de “fronteira – numérica - de utilidade máxima” – *maximal utility ordinal frontier*. Afirmando que esse índice definiria o ponto ótimo do equilíbrio de Pareto (1906)⁹ – “ou a fronteira” – a partir do qual somente se consegue beneficiar um

⁷ HARDIN, Russell (2001). “*Rational Choice Political Philosophy*”. New York and Stanford Universities. Presentation at the University of Maryland – May, 4, 2001 -

⁸ SAMUELSON, Paul A. (1954-55). “The Pure Theory of Public Expenditure” (1954) in *Review of Economics and Statistics* Vol. 36 (1): pp. 387-389; e “Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure” (1955) in *Review of Economics and Statistics*, Vol. 37 (1): pp. 350-356.

⁹ Ótimo de Pareto - A formulação matemática do Equilíbrio de Pareto foi publicada em artigo no periódico italiano *Giornale degli Economisti*, em 1906, e detalhado no Anexo do livro *Manuale di Economia Política*, para maiores detalhes ver: <http://www.econlib.org/library/Enc/bios/Pareto.html> (Acesso em 01/07/2012)

indivíduo a custo do sacrifício de outro. O ponto de partida de Samuelson (1954-1955) para a teoria do Bem Público, fundamentado no consumo, é utilizado por Libecap (1995), e Ostrom & Keohane (1995) para outra abordagem do Bem Público - ao contrário de Samuelson - caracterizada pela dificuldade de exclusão. No modelo de Samuelson (1954; 1955), no caso do bem privado, o consumo total corresponde à soma do consumo individual. Contudo, não faz sentido falar na soma do consumo individual no caso de um bem público, a menos que se trate de um bem físico-material com oferta finita, e mensurável (Hardin, 1982: 18). Ao mesmo tempo, é possível imaginar um ‘valor agregado’ e atribuí-lo ao consumo coletivo do bem público. Vários economistas adeptos da escolha racional desenvolveram o conceito de ‘dissipação de valor’ - *rent dissipation* (Libecap, 1995; Keohane e Ostrom, 1995).

Quadro I I – DEFINIÇÃO DE BEM PÚBLICO

<u>DOIS PARÂMETROS</u>	<u>Rivalidade</u> <u>Subtractability</u>	<u>Sem rivalidade</u> <u>No Subtractability</u>
<u>Restrição ao Acesso</u> <u>Excludability</u>	<u>Bens privados</u> <i>Formação de preço é mecanismo de exclusão</i> <i>Escassez define subtração no uso do bem</i>	Monopólios naturais Bombeiros Pedágio (<i>Toll goods</i>) <i>Club Goods</i> Acordo de Livre-comércio
<u>Difícil Exclusão</u> <u>No excludability</u>	<u>Common Pool Resources (CPRs)</u> ou Recursos de Uso Comum: - dificuldade de limitação do acesso ao bem e ausência de rivalidade em seu uso produz dissipação de valor (<i>rent dissipation</i>)	<u>Bens Públicos</u> <u>Empreendedor Político</u> os provê em situações onde há ação coletiva latente, mas a escolha racional de cada indivíduo é pela não contribuição.

Fontes: Samuelson (1954; 1955); Libecap (1995); Keohane e Ostrom (1995), com elaboração do autor.

Ainda segundo Hardin (1982:19), o modelo de Samuelson é organizado a partir da teoria do consumidor como o agente de decisões. No entanto, a questão de que os grupos fracassam em prover o bem público está ligado à provisão (oferta) e não ao consumo do bem (demanda). Não é a demanda maior do que a oferta que promove o fracasso da ação coletiva. Nesse caso, o desequilíbrio de mercado seria ajustado, e o bem público passaria a privado. Em última instância, são os bens concebidos como públicos pelo grupo que devem ser considerados bens coletivos. Esses bens só podem ser considerados bens coletivos no sentido em que são providos coletivamente. Hardin (1982:19) dá o mesmo exemplo que Olson (1965) utiliza para explicar o papel do sindicato de trabalhadores em uma economia capitalista. Por definição, o sindicato luta por melhores salários a seus membros. Mais dinheiro na forma de salário a cada trabalhador não é um bem coletivo, no sentido da demanda pelo bem, porque o salário de cada trabalhador não está disponível a nenhum outro empregado. São os aumentos de salário, negociados pelo sindicato, que devem ser considerados bens coletivos. Uma vez que a taxa de reajuste é estabelecida, e beneficia a todos, o proveito de cada trabalhador individualmente em nada diminui o bem-estar do outro empregado. Dessa forma, conclui Hardin (1982:19), a ação coletiva não depende da demanda coletiva, ou da soma do uso que cada empregado faz de seu salário. O que define a ação coletiva é a possibilidade de exclusão. Se a lei estabelece que a taxa de reajuste deva ser uniforme a toda a categoria, trabalhadores não sindicalizados não podem ser excluídos de uma negociação salarial bem sucedida. Como eles não contribuíram individualmente para a provisão do bem, são considerados “caronas” - *freeriders*. A não exclusão, no caso, define o bem coletivo.

Dessa forma, a relação central entre a análise do bem coletivo, e o problema da ação coletiva é o fato de que o custo - ou a impossibilidade - de não exclusão elimina qualquer incentivo direto aos consumidores em pagar pela provisão do bem (Hardin, 1982:20). Dessa forma, a solução do dilema de ação coletiva estaria na ação do empreendedor político que rompe com o comportamento individual não cooperativo ao arcar desproporcionalmente com os custos e, ao mesmo tempo, almejar a captura do “valor dissipado” pela situação de cooperação latente entre o grupo. São, portanto, duas

ações diferentes: bancar os custos da ação coletiva, e orquestrar o valor agregado em estado de latência pela situação/circunstância vivida pelo grupo (idem).

A fórmula de Olson, segundo Hardin (1982), é simples:

$$A_i \text{ (benefício líquido)} = V_i \text{ (benefício bruto)} - C \text{ (custo do benefício)}$$

Se $A_i > 0$ para um indivíduo i , o grupo será bem sucedido. Se $A_i < 0$ para todos os indivíduos, a ação coletiva é latente e certamente fracassará a menos que exista um incentivo para induzir às contribuições individuais. Sindicatos, associações profissionais, e *lobbies* são grupos em ação coletiva bem sucedida que dependem de incentivos seletivos para manterem a oferta do bem (jornais, apólices de seguros, certificados, selos de qualidade, prestação de serviços, licenças profissionais, etc.). Esses casos diferem-se das situações de latência, onde não há incentivos seletivos. Nesses casos, segundo Hardin (1982), Olson (1965) procura mostrar que o comportamento racional de um indivíduo em uma situação de ação coletiva latente é o de não contribuir para a provisão do bem coletivo. O fracasso só poderia ser evitado em três casos: 1. a ação de um empreendedor político; 2. incentivos seletivos providos pela abordagem teórica *by-product*; ou 3. o comportamento extrarracional.¹⁰

3.2. A Teoria By-product

A teoria *by-product* foi cunhada por Olson (1965) para explicar a atividade política de grupos tradicionais que tiveram interesses organizados através de incentivos seletivos. Esses grupos permanecem organizados por longo período e podem alocar uma fração de seus recursos para prover bens coletivos como a elevação de salários, o *lobby* político, relações públicas governamentais, ou mesmo a distribuição de licenças profissionais, e a prestação de serviços aos membros. A oferta de incentivos seletivos – também conhecida como teoria *by-product* - pode assumir outras formas como a dos *sunk costs*, ou seja, os custos já alocados para a estrutura da organização prover os

¹⁰ Nos dois primeiros casos, eles são consistentes com o pressuposto do comportamento auto-interessado, mas no caso da extrarracionalidade (ou da *bounded rationality*) ele violaria o pressuposto de atribuir exogenamente a racionalidade utilitarista ao indivíduo. Hardin (1982) admite que pode haver outras motivações que expliquem o sucesso dos grupos. Essas motivações nos grupos latentes podem incluir o desejo de participar da história, a motivação moral, ou simplesmente a falta de conhecimento ou entendimento. Ver capítulo 7, op.cit.

vínculos de lealdade e compromisso de seus membros. A solidariedade de grupo é outro incentivo seletivo para perpetuar a ação coletiva de grupos tradicionais (HARDIN, 1982:33).

Apesar do poder explicativo da teoria *by-product* para a ação coletiva de grupos tradicionais, Hardin (1982:34) entende que esta não ajuda a compreender a motivação inicial para a organização do grupo. Ela é mais útil para explicar como a ação coletiva se perpetua ao longo do tempo. Essa é uma diferença essencial a respeito de porque a formação de grupos requer algum evento coordenador para estimular o comportamento coletivo, como a ignição do motor do automóvel - uma condição prévia para o veículo se mover. Dessa forma, toma-se a ação coletiva bem sucedida como a fonte do comportamento do grupo quando, na realidade, ela é o resultado. O sindicato é resultado da organização dos trabalhadores, não o contrário. O que explica, então, a motivação original para a ação coletiva de um grupo? Há duas respostas (idem): 1. a organização original da ação coletiva latente é conduzida por um empreendedor político que sobrepõe o bem coletivo ao seu próprio interesse egoísta; e 2. os grupos têm interesses coletivos complexos, o que faz com que eles cooperem em escala mínima a fim de atenderem a uma parte deles, e utilizam-se de incentivos seletivos para aumentarem incrementalmente a escala de recompensas associadas aos interesses. Nesse caso, fica difícil separar o momento de 'ignição' da ação coletiva, operada por um empreendedor político, da fase posterior onde ela se desenvolve a partir de incentivos seletivos (idem).

Um resultado perverso da teoria *by-product* é o fato dela praticamente esmaecer a relação entre o interesse do grupo, e aquele em que a organização baseada em incentivos seletivos faz pela manutenção e atendimento do interesse original. A organização pode subverter os valores que levaram à sua criação. De novo, o sindicato de trabalhadores é um exemplo instigante. A ação coletiva presente na vontade dos trabalhadores pode resultar em uma organização cujos objetivos não atendem mais aos interesses daqueles que a criaram. Isso não acontece com a ação coletiva do empreendedor político porque ele age para organizar os indivíduos em uma situação latente, um momento anterior à organização baseada em incentivos seletivos para garantir o ingresso e a participação dos demais indivíduos (HARDIN, 1982:35).

3.3. As Características do Empreendedor Político

Feitas essas considerações iniciais para delimitar as fronteiras do empreendedor político a partir da abordagem de escolha racional, pode-se definir o conceito com mais propriedade analítica. Para Hardin, há três características que definem um empreendedor político (1982: 35-37). Em primeiro lugar, é um agente cuja ação política sobrepõe o interesse privado ao bem coletivo que beneficia um determinado grupo. Ele amálgama o público e o privado em uma ação política específica cujo resultado é a provisão de um bem coletivo.

Em segundo lugar, ele age onde há um potencial para a ação coletiva, que estaria latente e madura para responder ao apelo do empreendedor, mas que, de outra forma, fracassaria sem a sua intervenção. Ele tem a *expertise*, o conhecimento para empreender, e sabe o momento certo de agir. Em terceiro lugar, com a ação empreendedora, ele captura o ‘valor dissipado’ presente no comportamento racional do indivíduo de contribuir com o bem coletivo. Não se trata apenas de prover o bem público enquanto resultado da ação coletiva, mas de também capturá-lo para si, em certa medida, para o seguimento de sua própria ação empreendedora que se perpetua no tempo com futuros desdobramentos.

Hardin cita como exemplo as eleições partidárias onde o político empreendedor percebe a inclinação de um tipo de eleitor para a provisão de uma ação em direção a um bem coletivo. Da mesma forma age o líder sindical que percebe o momento de prover as condições de uma nova negociação salarial. Em ambos os casos, nem o político nem o líder sindical vão pagar totalmente pelos custos das eleições ou pela constituição de uma nova arena de negociação. Esses são *sunk costs*¹¹ amortizados pelas instituições, pela justiça eleitoral e pela negociação coletiva como instituto do direito do trabalho (HARDIN, 1982:37).

¹¹ *Sunk costs*: São custos de oportunidade já incorridos, que devem ser considerados como parcialmente ou totalmente irre recuperáveis e portanto considerados irrelevantes para as tomadas de decisão atuais e futuras. Ou, no caso de uma instituição ou ação coletiva a decisão ocorre sobre a estimativa da geração do “fluxo de caixa” e não sobre o custo incorrido- *sunk cost* - para promover a ação. Segundo Keohane (1988: 387), a teoria racionalista reconhece a importância dos *sunk costs* na avaliação da longevidade das instituições, porém não deixa de reconhecer que os processos organizacionais modificam os ditames da “pura racionalidade”, enfraquecendo as previsões de fracasso de instituições somente com base nesses custos de oportunidade assumidos.

4. Empreendedorismo Político e Relações Internacionais

O conceito de empreendedor político de Hardin (1982), definido para a Ciência Política, e aplicado às Relações Internacionais envolve, portanto, algumas características que devem ser esclarecidas antes de confrontá-las às abordagens teóricas e aos diferentes autores. É o Estado soberano o empreendedor político para as relações internacionais. Ele calcula os custos da ação em direção ao bem público a ser provido, sem com isso, caracterizar o seu comportamento de benevolente ou altruísta. Com a ação, ele oferta valor agregado ao grupo, mas captura parte dele para si. O empreendedorismo acontece em condições e circunstâncias de risco porque não há ação coletiva diretamente organizada na forma de instituições, organizações formais que apontem para o resultado coletivo almejado. O Estado percebe uma oportunidade de ação a partir de uma situação latente. Evidentemente, incentivos do sistema internacional, de instituições e organizações internacionais formais, de outros Estados, ou até mesmo de variáveis domésticas, podem facilitar ou obstaculizar o Estado empreendedor. Há *sunk costs* nas relações internacionais que facilitam a ação do Estado empreendedor. Contudo, não podem ser tomados à risca sob pena de esmaecerem a própria ação empreendedora. De qualquer forma, o Estado age de forma cooperativa para ofertar um bem público. Nesse processo, um “valor dissipado” é capturado pelo Estado que projeta sua própria ação adiante no tempo, em um processo/dinâmica que não termina com os resultados alcançados com o sucesso da ação coletiva.

Na abordagem de matriz neorrealista, o conceito de empreendedorismo político está associado ao desempenho de um Estado hegemônico. Segundo Gilpin (1987, p. 364), a criação, manutenção e funcionamento bem sucedido de economia liberal internacional requerem a existência de um *Hegemon*. Esse Estado tem como papel relevante deter os caronas, e diminuir o acesso livre ao bem público ofertado por ele. Versões mais sofisticadas vão além, e indicam a capacidade do *Hegemon* em prover a internalização de regras e normas por parte dos Estados membros, a fim de garantir a estabilidade de uma ordem internacional liberal (Ruggie, 1983).

Mas alguns internacionalistas reduzem o papel do Estado empreendedor, em circunstâncias onde já existe adensamento institucional suficiente para regimes e

instituições proverem os bens públicos e garantirem a ordem internacional. Keohane (1984) desenvolveu fortes argumentos em favor da cooperação e da gestão de problemas globais a partir de um sistema internacional mais aberto e pluralista – portanto, menos dependente de um Estado empreendedor.

4.1. Empreendedorismo Político e Países Emergentes

O empreendedorismo político de Estados soberanos à luz das abordagens da ação coletiva e do bem público encontra em Soares de Lima (1990) uma tipologia para a discussão do comportamento de países em desenvolvimento. Trata-se de países semiperiféricos¹² ou emergentes. A principal característica destes em relação aos demais países em desenvolvimento está - além da maior industrialização – na sua maior integração à economia mundial através do comércio internacional, nos fluxos financeiros e de capitais, e na capacidade de atração de investimentos produtivos. Entretanto, apesar do desenvolvimento alcançado, o estágio das suas estruturas econômicas domésticas não permitiriam que o seu poder de compra ou de venda passassem a influir diretamente nos padrões de investimento, produção e de trocas no contexto mundial (SOARES DE LIMA, 1990: 12-16).

Com base nessas observações, pode-se afirmar que as relações internacionais da semiperiferia têm sido pautadas por uma diversidade de estratégias, devido às pressões variadas de interesses, temas e objetivos na arena externa, e também da assimetria dos seus recursos de poder, identificáveis pelos elementos de força e fraqueza, exibidos simultaneamente. E que essas estratégias poderiam variar com o tema, o interesse e os recursos disponíveis. Em resumo, as vulnerabilidades e capacidades variariam de uma área para outra, com a alteração na paridade de forças entre esses temas.

Quando um país semiperiférico empreende uma determinada ação, pode agir coletivamente ou unilateralmente. Este último tipo de comportamento é característico de um país que assume todas as possíveis consequências da sua ação, ainda que essas

¹² Países semiperiféricos: ou potências médias, países semi-industrializados, da periferia capitalista, emergentes ou novos influentes. Cujas características principais foram aumentar sua industrialização – produção e exportação de manufaturados - através da atração de investimentos e capitais internacionais, a partir da segunda metade do século XX. O que teria colaborado para torná-los “centros hegemônicos regionais”, - com relações imperialistas com seus vizinhos – e uma relação de simbiose entre as suas elites e os Estados centrais (SOARES DE LIMA, 1990: 7-9)

afetem negativamente outros países. No comportamento coletivo a ação é empreendida para a realização de objetivos comuns a um grupo de países. A análise dos bens coletivos aplicáveis à política internacional, já mostrou que a tendência é a de que os países pequenos e grandes optem pela adoção de estratégias diferentes para obtê-los. Para estes últimos, em que a fração do benefício alcançado tende a exceder o custo da sua produção, a opção mais provável é prover o bem coletivo. No caso dos pequenos, que tenderão a contribuir com o mínimo possível, a estratégia escolhida será a do “carona”, com a expectativa de conseguir o benefício provido pelos países maiores.

Com esses dois comportamentos básicos definidos, a etapa seguinte é o estabelecimento da variedade possível de comportamentos entre os países, assumindo uma preponderância relativa de poder econômico entre eles. A partir desse enfoque, Soares de Lima (1990) sugere modalidades de ação para caracterizar o perfil do comportamento internacional de países semiperiféricos, em áreas temáticas variadas, que podem ser aplicadas ao caso do Brasil - QUADRO III:

QUADRO III: EMPREENDEDORISMO POLÍTICO DE PAÍSES SEMIPERIFÉRICOS

TIPO DE AÇÃO	CARACTERÍSTICAS
1) UNILATERAL	O país se dispõe a arcar com todos os custos e consequências, ainda que provoquem prejuízos a outros países.
2) “CARONA”	O país obtém benefícios decorrentes da ação coletiva de terceiros países em determinados âmbitos e arenas internacionais, sem incorrer nos custos da produção do bem coletivo. Estratégia mais provável de países menores tentando contribuir o menos possível e na expectativa do benefício das contribuições dos países maiores.
3) HEGEMÔNICA	O país manipula em benefício próprio os incentivos positivos e negativos em relação a terceiros países. Estratégia mais provável de países maiores na busca da maior apropriação de benefícios individuais.
4) LIDERANÇA	O país investe coletivamente na organização da ação coletiva, tendo em vista a existência de benefícios que podem ser apropriados individualmente.
5) REATIVA	O país simplesmente adere às regras do jogo de uma determinada área temática, por força de instrumentos coercitivos, manipulados por outros Estados.

Fonte: SOARES DE LIMA. (1990, p. 17-18), e elaboração do autor.

Pela própria configuração do sistema internacional, e pela relativa debilidade das estruturas econômicas domésticas, apontadas por Soares de Lima (1990), o Brasil não tem condições, sozinho, de empreender a provisão de um bem coletivo, por maior que seja o interesse em promover a cooperação no tema/arena escolhida. Dessa forma, o tipo de ação unilateral não se aplica ao caso brasileiro. Pelas mesmas razões apontadas, o Brasil também não tem condições de empreender uma ação coletiva de caráter hegemônico. Para isso, seria necessário partilhar de valores comuns aos países desenvolvidos, em grau e extensão inalcançáveis aos países em desenvolvimento. Poder-se-ia imaginar essa condição em algumas áreas/temas, mas não em todas/os. O Brasil também não adota comportamento reativo, ao contrário, a condição de semiperiférico dá a ele instrumentos para ir além de uma simples ação reativa, mais condizente com os países pequenos e periféricos.

Portanto, restam dois tipos de ação ao Brasil que merecem uma consideração à parte. O pressuposto é de que o padrão não uniforme de ação internacional de países semiperiféricos resulta da configuração desequilibrada dos seus recursos de poder, e do seu interesse emergente em diversas arenas internacionais. Existe um componente estrutural que gera essa “incoerência” - que não pode ser debitada à racionalidade deficiente dos tomadores de decisão. Tal esquema analítico incorpora a dualidade básica autonomia-vulnerabilidade, característica da ação comportamental internacional dos países semiperiféricos. Essa dualidade se manifesta através da adoção de padrões de ação externa ou de estratégias distintas - resultante da estrutura de incentivos em áreas temáticas determinadas - sobre os recursos de poder específicos naquelas arenas e sobre os eventuais constrangimentos de natureza interna (SOARES DE LIMA, 1990: 15-18).

5. Conclusão

Segundo a taxonomia de Soares de Lima (1990), há dois tipos de ação coletiva empreendedora que se encaixam na condição de ‘autonomia-vulnerabilidade’ atribuída a países semiperiféricos como o Brasil. A primeira é a ação empreendedora de tipo ‘liderança’ onde o país enxerga a possibilidade de captura de benefícios gerados pela ação coletiva. Essa possibilidade vai de encontro às características do empreendedor político de Hardin (1982), quais sejam: 1. sobrepõe a ação coletiva ao interesse

individual egoísta; 2. opera em uma situação de latência da ação coletiva; e em consequência 3. captura o ‘valor dissipado’ que se dispersaria na ausência da sua intervenção como empreendedor político.

O segundo tipo em tela, o empreendedor político como ‘carona’, é mais complexo. Por definição, ele não incorre nos custos de prover o bem, e seria um recurso mais apropriado aos países periféricos e/ou menores. Ocorre, entretanto, que o Brasil pode se beneficiar de *sunk costs* em situações de incentivos seletivos providos por organizações internacionais, segundo a teoria *by-product*. Nesse caso, a depender da arena e área temática, pode haver espaço para a ascensão de países semiperiféricos que catalisam a ação coletiva entre a condição periférica de países menores, e a posição hegemônica dos países desenvolvidos.

Pois é exatamente essa a arena internacional onde o Brasil exerceu a sua condição empreendedora em duas áreas distintas – segurança coletiva e comércio internacional.

No primeiro caso, o Brasil empreendeu liderança, juntamente com a Turquia, para prover o bem coletivo “segurança coletiva” ao sistema internacional, ao negociar uma alternativa às sanções aplicadas pelo CS da ONU ao programa nuclear iraniano. No segundo caso, o empreendedorismo político brasileiro catalisou os interesses de países periféricos e semiperiféricos exportadores de *commodities* agrícolas, obtendo a incorporação do tema na nova rodada multilateral aprovada pela OMC.

Nos dois casos há certa ambigüidade entre o empreendedorismo político de tipo ‘liderança’, e aquele definido como ‘carona’. A ação brasileira empreendedora no G-20 Comercial sugere maior proximidade com o tipo ‘liderança’, enquanto que no caso do acordo Brasil-Turquia-Irã, o país estaria mais perto do tipo ‘carona’. Em que pese o fato das organizações internacionais proverem incentivos seletivos, o que favoreceria a ação coletiva empreendedora do Brasil, o fato é que em ambos os casos o país incorreu em custos. Portanto, não se trata de um caso “típico” de empreendedorismo ‘carona’. Confrontar os tipos de incentivos nas arenas internacionais criadas pelo empreendedorismo do Brasil, juntamente com as áreas e temas envolvidos, deve explicar os possíveis resultados alcançados pelo país. Em outras palavras, o valor capturado pelo Brasil nas diferentes arenas é uma função da combinação entre incentivos seletivos e custos individuais, das características dos temas envolvidos, e das

escolhas feitas pelo país ao longo do processo empreendedor. Os resultados da análise do capítulo empírico, onde esses elementos serão objeto de consideração, podem jogar luz à teoria da ação coletiva de Hardin (1982), quando aplicada às relações internacionais.

6.Referências Bibliográficas

ALCHIAN, Armen A. (1950). "Uncertainty, Evolution, and Economic Theory" in *Journal of Political Economy*, Vol. 58.(3). June: pp. 211-221.

BECKER, Gary S. (1971). "Human Capital". 2d ed. New York: *Columbia University Press*.

BENSON, B. (1994). "Emerging from the Hobbesian Jungle: Might Takes and Makes Rights", *Constitutional Political Economy*, vol. 5(2): pps. 129-157

_____. (1999). "An Economic Theory of the Evolution of Governance and the Emergence of the State", *The Review of Austrian Economics*, 12: pps. 131-160.

BOWLES, Samuel e GINTIS, Herbert (2006). "Social Preferences, Homo Economicus, and Zoon Politikon" in Robert E. Goodin e Charles Tilly (orgs.) "The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis", *Oxford University Press*, London: pps. 172-186.

CAPLOW, Theodore. (1959), "Further Development of a Theory of Coalitions in the Triad", *American Journal of Sociology*, vol. 64(5): pps. 488-493.

_____. (1956), "A Theory of Coalitions in the Triad". *American Sociological Review*, vol. 21, nº 4, pp. 489-493.

CASSON, Mark (1982). "The Entrepreneur: An Economic Theory". *University of Reading. Barnes & Noble Books*. Totowa, N.J, p. 147.

COUTINHO, Carlos Nelson (2003). "Gramsci: Um Estudo sobre seu Pensamento Político". Rio de Janeiro: *Civilização Brasileira*.

COX, Robert. (1987). "Production, Power and World Order: Social Forces in the Marketing of History". New York: *Columbia University Press*.

_____, (1993). "Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method". In GILL, S. (ed.). "Gramsci, Historical Materialism and International Relations". Cambridge: *Cambridge University Press*.

FROHLICH, N. & OPPENHEIMER, Joe & Young, O. (1971), "Political Leadership and Collective Goods", Princeton, NJ: *Princeton University Press*.

GANSON, W. A. (1964), "Experimental Studies of Coalition-Formation". *Advances in Experimental Social Psychology*, vol. 1, n° 1, pp. 81-110.

_____. (1962), "Coalition Formation at Presidential Nominating Conventions". *American Journal of Sociology*, vol. 68, n° 2, pp.157-171.

_____. (1961a), "An Experimental Test of a Theory of Coalition Formation". *American Sociological Review*, vol. 26, n° 4, pp. 565-573.

_____. (1961b), "A Theory of Coalition Formation". *American Sociological Review*, vol. 26, n° 3, pp. 373-382.

GILPIN, Robert, (1983). "War and Change in World Politics". Cambridge, *Cambridge University Press*. United Kingdom.

_____, (2000). "The Challenge of Global Capitalism: The World Economy in the 21st Century". Princeton, *Princeton University Press*.

_____, (2002). "The Political Economy of International Relations". Princeton, *Princeton University Press*.

GRAMSCI, Antonio, (1971). "Selections of Prison's Notebooks" New York: *International Publishers*.

HARDIN, Russell (2001). "Rational Choice Political Philosophy". *New York and Stanford Universities. Presentation at the University of Maryland* – May, 4, 2001 -

_____. (1995). "One for All: The Logic of Group Conflict". *Princeton University Press*, Princeton, p. 39.

http://books.google.com.br/books?id=TGUS8RQFwcMC&pg=PA40&lpg=PA40&dq=Russell+Hardin's+marxist+analysis&source=bl&ots=9A6EVlguAF&sig=PA8QgovFAk_yr4vCTvmMf5IGAXY&hl=pt-BR&sa=X&ei=Ejf_T4_Pl4_g8ASN4djlBg&ved=0CGIQ6AEwBw#v=onepage&q=Russell%20Hardin's%20marxist%20analysis&f=false
(Acesso em 01/07/2012)

_____. (1992), "Determinacy and Rational Choice,"in "Rational Interaction: Essays in Honor of John C. Harsanyi". *Reinhard Selten (ed.) (Berlin/ Heidelberg: Springer- Verlag)*, p. 191.

_____. (1982). "Collective Action". Baltimore. *The John Hopkins Press*.

HOLOMBE, R.G. (2002). "Political Entrepreneurship and the Democratic Allocation of Economic Resources", *The Review of Austrian Economics*, vol.15, 2/3, pp.143-159.

KEOHANE, Robert O. & OSTROM, Elinor (1995). "Introduction" in Robert O. Keohane and Elinor Ostrom (eds.) "Local Commons and Global Interdependence". *Sage Publications*, London: pps. 1-26.

KEOHANE, Robert. (1988). "International Institutions: Two Approaches". *International Studies Quarterly*, Vol. 32, No. 4 (Dec., 1988), pp. 379-396.

_____(1984). "After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy". Princeton, *Princeton University Press*.

LIBECAP, Gary (1995). "The Conditions for Successful Collective Action", in Robert O. Keohane and Elinor Ostrom (orgs.) "Local Commons and Global Interdependence", *Sage Publications*, London: pps. 160-190.

MEARSHEIMER, John (2001). "The Tragedy of Great Power Politics". *W.W. Norton*, New York, pp. 35.

_____(2005). "E.H. Carr VS. Idealism: The Battle Rages On". *International Relations*, Vol. 19, no. 2, pp. 139.

MOE, Terry M. (1988). "The Organization of Interests". Chicago, *University of Chicago Press*.

NARLIKAR, Amrita (2003). "International Trade and Developing Countries: Bargaining Coalitions in the GATT & WTO". London: *Routledge*.

_____(1989). "International Trade and Developing Countries" apud HAMILTON, C. & WHALLEY, J. "Coalitions in Uruguay Round". *Weltwirtschaftliches Archiv.*, v.125, n.3, pp: 547-556.

OLIVEIRA, Amâncio S. N. & ONUKI, Janina (2007). "Coalizões Sul-Sul e as Negociações Multilaterais: Os Países Intermediários e a coalizão IBSA". São Paulo, *Mídia Alternativa*.

OLIVEIRA, A., ONUKI, J. & OLIVEIRA, E. (2006) "Coalizões Sul-Sul e Multilateralismo: Índia, Brasil e África do Sul". *Contexto Internacional*: v. 28, no. 2.

OLIVEIRA, Amâncio J. de, ONUKI, Janina & PEREIRA NETO, Manoel G. (2006). "Modelos Espaciais na Teoria de Coalizões Internacionais: Perspectivas e Críticas" *BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica*, no. 61, pp: 71-89.

OLSON, Mancur. (1965-1971) "The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups". Cambridge. *Harvard University Press*.

PARETO, Vilfredo (1906). “Manuel d’Economie Politique”.

<http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5518153f/f10.image> (Acesso em 01/07/2012)

PUTNAM, Robert D. (1993). “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”, in EVANS, P.B.; JACOBSON, H.K. & PUTNAM, R.D. (Eds.) “Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics”. *University of California Press*. Berkeley and Los Angeles, California. *The Regents of the University of California*, pp. 431-468.

RIKER, William. (1962). “The Theory of Political Coalitions”. New Haven: *Yale University Press*.

_____. (1986). “The Art of Political Manipulation”. New Haven, *Yale University Press*.

RUGGIE, John Gerard. (1982). “International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order”. *International Organization*, 36 (spring):195–231.

_____. (1983). “Continuity and Transformation in the World Policy: Toward a Neorealist Synthesis”. *World Politics*, 35 (January):261–85.

RUSSETT, Bruce M. (1968), "Components of an Operational Theory of International Alliance Formation". *Journal of Conflict Resolution*, vol. 12, nº 3, pp. 285-301.

SAMUELSON, Paul A. (1954-55). “The Pure Theory of Public Expenditure” (1954) in “Review of Economics and Statistics”, Vol. 36 (1): pp. 387-389; e “Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure” (1955) in *Review of Economics and Statistics*, Vol. 37 (1): pp. 350-356.

SCHNEIDER, M. and TESKE, P. (1992), “Toward a Theory of the Political Entrepreneur: Evidence from Local Government”, *American Journal of Political Science*, 86, (3), pp.737 –747.

SMITH, A. (1904) “An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations”.. *Library of Economics and Liberty*, London: Methuen & Co. Ltd. <http://www.econlib.org/library/Smith/smWN.html> (Acesso em 01/07/2012).

SOARES DE LIMA, Maria R. (1990). “A Economia Política da Política Externa Brasileira: Uma Proposta de Análise”. Versão modificada do capítulo 1 da tese de doutorado “The Political Economy of the Brazilian Foreign Policy: Nuclear Energy, Trade and Itaipú”. PhD Dissertation. Vanderbilt University, 1986. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, no. 12, pp. 7-28.

_____. (2005), "A Política Externa Brasileira e os Desafios da Cooperação Sul-Sul". *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 48, nº 1, pp. 24-59.

TAYMANS, Adrien C. (1951) "Marx's Theory of the Entrepreneurship". *American Journal of Economics and Sociology*. Vol. II, no. 1 (Oct. 1951), pp. 45-90.

VAN NEUMANN, J. & MORGENSTERN, O. (1947). "Theory of Games and Economic Behavior". Princeton, NJ. *Princeton University Press*.

WAGNER, Richard E. (1966), "Pressure Groups and Political Entrepreneurs: A Review Article", *Public Choice*, 1, pp.161 – 170.

WALT, Stephen M. (1987) "The Origins of Alliances". Ithaca : *Cornell University Press*.

WALTZ, K. (1986)." Reflections on Theory of International Politics. A Response to My Critics" in: Keohane, Robert (Ed.): "Neorealism and Its Critics". *Columbia University Press*, New York.

_____(1959). 'Man, the State and War: A Theoretical Analysis". *Columbia University Press*, New York.

WEBER, Max (1919). "Politics as a Vocation". Speech to the Munich Free Students Society, Oct.1919. *Munich University Press*.

WENDT, Alexander. (1992). "Collective Identity Formation and the International State". *American Political Science Review*, 88 (June):384–96.

ARTIGO EMPÍRICO

EMPREENDEDEDORISMO POLÍTICO NO GOVERNO LULA

O ACORDO TURCO-BRASILEIRO NA CRISE IRANIANA (2005-2010)

O G-20 COMERCIAL NA RODADA DOHA (2003-2008)

Carlos A. S. Sarmento Jr.

Julho de 2012

SUMÁRIO DO ARTIGO EMPÍRICO

1. <u>Apresentação</u>	41
2. <u>Introdução</u>	42
3. <u>O Desenho das Variáveis de Pesquisa</u>	45
4. <u>Os Incentivos do Sistema Internacional</u>	48
5. <u>Arena Multilateral: Segurança Coletiva</u>	52
5.1. <i>Do Consenso à Fratura: O Desempenho do CS</i>	52
5.2. <i>A Escalada da Crise e o Fator Obama</i>	58
5.3. <i>A Disputa Entre Grupos Negociadores - P-5+1 e Viena</i>	62
5.4. <i>O Empreendedor Político Brasileiro na Crise Iraniana</i>	64
6. <u>Arena Multilateral: Comércio Internacional</u>	69
6.1. <i>A Ação Coletiva Contra o Protecionismo</i>	70
6.2. <i>O Empreendedor Político no Comércio Internacional</i>	71
6.3. <i>A Mudança na Política Externa Brasileira</i>	72
6.4. <i>O Apoio do Agronegócio Doméstico na Ação Brasileira</i>	73
7. <u>Arena Regional: Segurança Coletiva</u>	74
8. <u>Arena Regional: Comércio Internacional</u>	76
9. <u>A Dimensão Doméstica: Coalizões Vencedoras – Win-sets</u>	77
9.1. <i>Acordo Brasil, Turquia e Irã</i>	77
9.2. <i>G – 20 Comercial</i>	79
10. <u>Conclusão</u>	84
11. <u>Referências Bibliográficas</u>	86

1. Apresentação

No artigo teórico, foi apresentado o conceito de empreendedor político de Hardin (1982) à luz da teoria da ação coletiva de Olson (1965). O conceito definiu três características analíticas para o empreendedor político, e o diferiu das situações em que a ação coletiva é bem sucedida através de incentivos seletivos. O empreendimento de uma ação política significa 1. bancar desproporcionalmente seus custos, e sobrepô-la aos interesses egoístas; 2. promover a ação em uma situação latente; e 3. capturar o “valor dissipado” não apenas para provê-lo a todos como bem coletivo mas também retê-lo, em parte, para o desenvolvimento subsequente da ação em uma arena/processo. Em seguida, o conceito foi cruzado com a taxonomia de Soares de Lima (1990), onde existem dois tipos de ação coletiva empreendedora que se encaixam na condição de ‘autonomia-vulnerabilidade’ atribuída a países semiperiféricos como o Brasil: o empreendedor tipo ‘liderança’; e o empreendedor político como ‘carona’.

No presente artigo empírico, aplicou-se o conceito de Hardin (1982), e a tipologia de Soares de Lima (1990) em dois estudos de caso acerca do desempenho brasileiro como empreendedor político no campo das Relações Internacionais. O primeiro caso diz respeito à aliança turco-brasileira na crise internacional deflagrada pelo programa nuclear iraniano a partir de 2002 (ELBAREDEI, 2011). O segundo explora o empreendedorismo do país com a criação do G-20 comercial, por ocasião do lançamento da Rodada Doha de comércio internacional, lançada no final de 2001 como resposta aos atentados terroristas de 11/09 do mesmo ano, ao WTC de Nova York.

Fez-se uma análise dos dois estudos de caso para realçar suas diferenças e semelhanças. Essa perspectiva foi desenvolvida com a discussão das variáveis dependentes em três níveis de análise (WALTZ, 1959). O detalhamento dos três níveis de análise justifica-se do ponto de vista metodológico. O empreendedor político brasileiro deve ser confrontado com os incentivos providos pelo sistema internacional em arenas multilaterais e regionais. Ademais, esse empreendedor deve ser avaliado à luz da teoria dos Jogos de Dois Níveis (PUTNAM, 1993). O pressuposto é o de que as variáveis domésticas interferiram na ação coletiva do Brasil, independente da tipologia desenhada para os países semiperiféricos.

Dedicou-se também atenção especial à tentativa de explicação do empreendedorismo político brasileiro em razão dos temas/questões envolvidos. A operação em arenas internacionais tão distintas como são os casos de “segurança coletiva” e de “comércio internacional” significou dizer que eles guardaram especificidades que influenciaram o resultado alcançado pelo Brasil. Na conclusão dos dois artigos, buscou-se uma análise acerca dos resultados obtidos pelo Brasil. Por fim, discutiu-se se a aplicação do conceito de Hardin (1982) às Relações Internacionais manteve-se intacto, indivisível, ou se os casos em tela jogaram luz à abordagem original do cientista político norte-americano.

2. Introdução

Mais de dois anos após o fracasso da aliança turco-brasileira no processo de mediação entre o Conselho de Segurança – CS da ONU e o Irã, em torno da negociação diplomática para evitar novas sanções, e que culminou com a declaração conjunta – a Declaração de Teerã¹³ de 17 de maio de 2010 – análises e balanços de vários matizes revalorizam o papel do Brasil na crise iraniana. Analistas, *scholars* e diplomatas voltaram a realçar os supostos bons préstimos da aliança Turco-brasileira à comunidade internacional, como pivô de uma solução diplomática para o impasse gerado pelo programa nuclear iraniano; uma crise internacional que já se arrastava a uma década¹⁴.

Anne-Marie Slaughter¹⁵ resgatou a iniciativa turco-brasileira ao entender que a opção diplomática continua sendo a mais promissora. Segundo a *Dean da Woodrow Wilson School of Public and International Affairs*, se a Declaração de Teerã tivesse sido considerada pelos membros do CS durante a votação da resolução 1929 de junho de 2010, a ONU teria logrado retirar do território iraniano parte importante do seu

¹³ Para os detalhes do acordo, ver <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2010/05/acordo-ira-turquia-brasil-de-troca-de-combustivel-nuclear.html> (Acesso em 01/07/2012)

¹⁴ De acordo com Mohamed Elbaradei, então diretor-geral da AIEA (Agência Internacional de Energia Atômica), o programa nuclear iraniano teria sido detectado pela primeira vez, através de fotos de satélite, em meados de 2002, ainda na administração do Presidente Khatami. Tratava-se, à época, da usina de enriquecimento de urânio em construção de Natanz. As informações foram confirmadas em agosto daquele ano pelo Conselho Nacional de Resistência do Irã - grupo político de oposição ao governo. As inspeções in loco - por inspetores da agência - no início de 2003 revelaram a “escala das ambições nucleares do país”, uma vez que suas instalações poderiam abrigar mais de 50 mil centrífugas, para enriquecimento do mineral. (ELBARADEI, 2011, 133-36).

¹⁵ Artigo no jornal Financial Times de 09 de novembro de 2011. SLAUGHTER, Anne-Marie. “*Diplomacy is the Least Damaging Option With Iran*”,

estoque de urânio, o que abria o precedente de submetê-lo ao monitoramento internacional (SLAUGHTER, 2011) ¹⁶.

Os acadêmicos Mônica Herz e Nizar Missari argumentaram que a coordenação diplomática Turco-brasileira em torno do acordo em Teerã deve ser entendida como parte do aumento das relações de poder na política internacional e também da crise no regime de não proliferação de armas nucleares. As ações foram conduzidas por opções políticas feitas em Brasília e Ancara, quando esses novos atores adquiriram relevância na arena internacional gerando tensões e contradições de várias ordens. Essa posição demandante desses países intermediários confrontou a expectativa dominante em relação às instituições, normas e relações de poder, quando desafiaram – levemente – a política americana no Oriente Médio (HERZ & MISSARI, 2010).¹⁷

Já o presidente do Conselho Nacional Iraniano-Americano e especialista em Oriente Médio, professor Trita Parsi, afirmou que a diplomacia do presidente Obama no decorrer dos eventos que levaram ao acordo Brasil-Turquia-Irã, não foi eficiente. Principalmente por não considerar as promissoras negociações entre EUA e o Irã desde o início do seu governo. Assim a sua opção política para o Irã teria que apresentar resultados imediatos ou ser abandonada - o que de fato ocorreu – em lugar de uma maior persistência e perseverança (PARSI, 2012).¹⁸

Para alguns diplomatas brasileiros, ao contrário, teria havido um grave erro de avaliação de parte do governo. Em primeiro lugar, o governo brasileiro acreditou que interesses estratégicos e comerciais russos e chineses em relação ao Irã seriam suficientes para que esses países apoiassem a posição do Brasil, enfrentando os EUA. Em segundo lugar, compreendeu mal os estímulos fornecidos por Obama ao presidente Lula para as negociações com Teerã, e também em relação à determinação americana de aprovar novas sanções no CS, como se houvesse causalidade entre os dois movimentos.

¹⁶ Apesar de não evitar a possibilidade de novos enriquecimentos do mineral ou a continuidade de um programa, até então não comprovado, para a fabricação de artefato nuclear, Serviu de base para o artigo de Slaughter (2011) o relatório da AIEA - divulgado no mesmo mês, resultante de mais uma inspeção *in loco* do desenvolvimento nuclear iraniano, sem resultados concretos. Mais uma vez os inspetores da AIEA não tiveram acesso às instalações mais sensíveis – como a usina de Fordow – o que novamente reforçou a suspeita dos inspetores de que as centrífugas dessa instalação estariam enriquecendo o urânio acima de 20%.

¹⁷ Consultar HERZ, Mônica & MISSARI, Nizar (2010). “Nuclear Policy as International Politics”. IRI – USP – Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo. Disponível em <http://www.iri.usp.br/documentos/NuclearPolicyMHerz.pdf>

¹⁸ Ver PARSI, Trita (2012), autor do livro “*A Single Row of the Dice: Obama's Diplomacy with Iran*”, Yale University Press. Entrevista concedida à BBC Brasil em abril de 2012. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/bbc/1077680-eua-trairam-brasil-e-turquia-diz-autor-de-livro-sobre-ira.shtml> (Acesso em 01/07/2012)

Ver também matéria sobre o livro em http://www.washingtonpost.com/entertainment/books/a-single-roll-of-the-dice-obamas-diplomacy-with-iran-by-trita-parisi/2012/01/30/gIQA2yJy4Q_story.html (Acesso em 01/07/2012)

Em terceiro lugar, o governo brasileiro teria ignorado as pressões internas e externas sobre o governo americano, que levaram ao encerramento das negociações com o Irã e a consequente reação de Washington contra a participação de novos atores no processo (BARBOSA, 2010).¹⁹

Do primeiro caso em tela ficaram as seguintes questões: o Brasil poderia, de fato, ter promovido a mediação de uma crise que já durava oito anos, entre a ascensão de um país islâmico à condição de potência regional, e a disciplina da AIEA como órgão de monitoramento do Conselho de Segurança da ONU? O empreendedorismo político da diplomacia presidencial, do Itamaraty, e da assessoria especial internacional do presidente Lula teria condições de mudar o curso de um conflito de caráter multilateral, com implicações regionais? Como avaliar o desempenho brasileiro? Tratou-se, efetivamente, de uma ‘aventura’ ou foi uma ‘janela de oportunidades’ que se abriu para alçar o país à condição de potência emergente global?

O segundo caso em tela trata da ascensão do G – 20 Comercial, cujo palco central havia sido a recém-lançada Rodada Multilateral de Comércio (2001), ação coletiva realizada nos estertores da comoção causada pelo 11/09. Tratou-se também de uma arena internacional altamente institucionalizada onde o Brasil empreendeu ações de promoção e projeção de poder. Nesse caso, ao contrário, a ação direta da diplomacia brasileira galvanizou a constituição de uma coalizão de países em desenvolvimento para promover, pela primeira vez na história do GATT/OMC, a agenda de agricultura nas relações multilaterais de comércio. E ocorreram fatos, eventos e ações brasileiras que colaboraram para catalisar a rápida formação do G – 20, com a inequívoca contribuição da sua diplomacia: o alinhamento com a Índia quanto à prioridade na redução e até a extinção dos subsídios à agricultura nos países desenvolvidos, o enfrentamento do protecionismo com uma contraproposta técnica, a priorização do político no lugar do “economicismo” na política externa, e a mudança da estratégia comercial com a participação ativa do seu agronegócio como provedor de informação qualificada para a tomada de decisão (TUSSIE, 2009).

Da mesma forma, como explicar o empreendedorismo político brasileiro no caso do G-20 comercial? Quais variáveis regionais desempenharam papel relevante na

¹⁹ Rubens Barbosa, “Erro de Cálculo”, jornal O Estado de São Paulo, 25 de maio de 2010, disponível em <http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,erro-de-calculo,556316,0.htm> (Acesso em 01/07/2012)

ascensão do Brasil, apesar do grande incentivo multilateral de trazer a agricultura para a agenda de negociação? Qual o peso da ascensão do agronegócio na pauta de exportações brasileira para o resultado bem sucedido da ação coletiva empreendida pelo Brasil? Quais os resultados alcançados? O presente estudo procurou contribuir para o debate acerca dos limites e possibilidades do empreendedorismo brasileiro em dois temas muito diferentes e, dessa forma, apontar caminhos para responder às questões suscitadas pelos dois casos.

3. O Desenho das Variáveis de Pesquisa

A inspiração para o desenho das variáveis dependentes da presente pesquisa veio de Waltz (1959), a partir das três imagens de Relações Internacionais, recurso metodológico utilizado pelo autor para explicar a ocorrência de guerras. Procurou-se, assim, explicar as arenas internacionais e os incentivos seletivos providos pelas organizações internacionais para a avaliação dos movimentos do empreendedor político brasileiro. O pressuposto foi o de que os níveis de análise ajudam a compreender as diferentes dimensões da ação empreendedora brasileira.

A primeira imagem tratou da influência do homem, das influências das decisões do indivíduo sobre as arenas internacionais. Nos casos em tela, tratou-se de avaliar o personagem na história, ou seja, os movimentos do executor da política externa brasileira, o presidente Luis Ignácio Lula da Silva. Até que ponto o presidente deu forma ao empreendedor político brasileiro nos dois casos em tela? Como foram compostas as nuances entre a vontade do presidente, e o processo de tomada de decisão provido pela diplomacia através da influência do Itamaraty como a burocracia profissionalizada para desempenhar tal função?

A segunda imagem foi a do Estado. Destacou-se aqui a dimensão da política doméstica (PUTNAM, 1993) para compreender como ela influenciou as ações do governo brasileiro. O conceito de *win-set* ou coalizão vencedora, no nível 2, foi empregado para agrupar o arco de *constituencies* domésticas que avalizaram as ações do empreendedor político em nível 1. As instituições políticas, os grupos de interesses, e as redes de atores não estatais compuseram o leque de alianças que fortaleceram os movimentos do governo brasileiro, e apontaram as chances de aprovação do acordo internacional. Compreendeu-se aqui por ‘aprovação’ não apenas a sua ratificação

doméstica como também a implementação das regras e normas negociadas nas arenas internacionais – acordo Brasil-Turquia-Irã e os compromissos do G-20 comercial – por parte do empreendedor político.

A terceira imagem tratou do nível propriamente internacional, da dimensão sistêmica, sob condição de anarquia, onde os Estados competem entre si. O pressuposto aqui foi que o sistema internacional ofereceu oportunidades e limites à ação empreendedora do Brasil. Em outras palavras, ele definiu as arenas de negociação multilateral e regional pelas quais o Brasil promoveu a ação coletiva. Essas arenas foram constituídas por instituições internacionais que geraram incentivos seletivos para a participação de países semiperiféricos²⁰. Nos dois casos em tela, as arenas eram fortemente institucionalizadas através de regras e normas, e constituídas por seus instrumentos de tomada de decisão, *enforcement* e *compliance*. Definiu-se o Conselho de Segurança (CS) como a arena de negociação, o poder de veto das cinco potências, e o número mínimo de votos – nove votos favoráveis às resoluções - entre os 15 membros como as variáveis que explicam o resultado. O CS não possui instrumentos de *enforcement* formais, apenas aprova resoluções e espera que o país objeto de consideração reconheça a legitimidade da decisão e proceda para que o resultado do consenso seja adotado pela parte.

Há variáveis regionais em dois sentidos diferentes que interagiram com as ações do governo brasileiro. No caso do G - 20, o ‘regional’ disse respeito à geografia e consubstanciou-se pela agenda do Mercosul, notadamente da aliança Brasil-Argentina. No caso iraniano, o ‘regional’ disse respeito a alianças em diferentes arenas como foram os casos da negociação da Alca, e da relação Brasil-Índia. Neste caso, o Brasil esteve ausente da dimensão regional. Tratou-se, na realidade, de explicar o significado regional do envolvimento da Turquia, e as implicações sistêmicas que se abriram para o governo iraniano com o fim da guerra com o Iraque e mais tarde com a intervenção unilateral naquele país da coalizão liderada pelos Estados Unidos.

No caso da dimensão doméstica, realçou-se a vontade política do governo iraniano de desenvolver um programa nuclear, e o arco de alianças em torno desse projeto de

²⁰ Países semiperiféricos seriam os Estados industrializados, com participação ativa no comércio e fóruns internacionais segundo conceituação de Soares de Lima (1990).

desenvolvimento nacional – Conselho de Cléricos, Guarda Nacional, partidos políticos, etc.

QUADRO I: NÍVEIS DE ANÁLISE, ARENAS DE NEGOCIAÇÃO E AS VARIÁVEIS DEPENDENTES.			
NÍVEIS DE ANÁLISE (Waltz, 1959)	ALIANÇA BRASIL – TURQUIA - IRÃ	COALIZÃO G – 20 COMERCIAL	VARIÁVEIS DEPENDENTES
1. SISTEMA INTERNACIONAL	<p>1. Quais os Incentivos do sistema internacional?</p> <p>2. Quais são os incentivos seletivos por parte das Organizações Internacionais?</p> <p>2. Como analisar o desempenho do Empreendedor Político?</p> <p>4. Qual o resultado da ação empreendedora brasileira à luz das variáveis sistêmicas?</p>		<p><u>ALIANÇA BRASIL – TURQUIA – IRÃ:</u></p> <p>1. AIEA e relatórios</p> <p>2. CS votações</p> <p>3. Retórica</p> <p><u>G-20 COMERCIAL:</u></p> <p>1. Proteçãoismo EUA-UE</p> <p>2. Lançamento da Rodada Doha – incentivos positivos do sistema multilateral de comércio</p>
2. DIMENSÃO REGIONAL	<p>Quais as variáveis sistêmicas que interferem na dimensão regional?</p> <p>Apresentam-se como constrangimentos ou oportunidades à ação do empreendedor político?</p> <p>EXEMPLOS PARA O CASO BRASIL-TURQUIA-IRÃ:</p> <p>1. Guerra Irã-Iraque (1980-88)</p> <p>2. Intervenção dos EUA no Iraque em 2003</p> <p>EXEMPLOS PARA O CASO G-20 COMERCIAL:</p> <p>1. Processo de integração regional</p>		<p><u>ALIANÇA BRASIL-TURQUIA-IRÃ:</u></p> <p>2. Ação dos EUA, China e Rússia</p> <p>3. O poderio político e militar israelense</p> <p>4. A permanente influência americana</p> <p>5. A influência diplomática turca – perfil alto turco e baixo brasileiro. Assimetria de requisitos entre Turquia e Brasil.</p> <p><u>G-20 COMERCIAL:</u></p> <p>1. Brasil-Índia</p> <p>6. As oportunidades com os ataques terroristas ao WTC.</p> <p>7. agenda Brasil-Argentina</p> <p>8. Alca</p>
3. DIMENSÃO DOMÉSTICA	<p>1. Quais são as coalizões domésticas vencedoras (<i>win-sets</i>) que explicam a influência sobre o resultado das negociações nas duas arenas internacionais?</p> <p>2. Há diferenças entre as coalizões de comércio e de segurança coletiva? Quais?</p>		<p><u>ALIANÇA BRASIL-TURQUIA-IRÃ:</u></p> <p>1. Coalizão interna fraca e concentrada no executivo no Brasil</p> <p>2. Coalizão interna forte na Turquia por protagonismo regional</p> <p><u>G-20 COMERCIAL</u></p> <p>1. Ascensão do Brasil na OMC (contenciosos abertos)</p> <p>2. O progresso e modernização do Comércio Exterior Brasileiro (agronegócio)</p> <p>3. Papel da pesquisa e do conhecimento (think thanks)</p>

Fontes: Waltz, 1959; Putnam, 1988, e elaboração do autor.

O Brasil, da mesma forma, dispôs de uma coalizão doméstica ampla ao redor do agronegócio que começava a despontar, no início do século XXI, como a grande novidade na estrutura produtiva e no próprio padrão de desenvolvimento com várias implicações analíticas: 1. o impacto positivo sobre o comércio exterior brasileiro e sobre o seu balanço de pagamentos; 2. o fortalecimento do Órgão de Solução de Controvérsias – OSC - da OMC na medida em que o país tornou-se um de seus principais ‘usuários’; e 3. a importância do conhecimento sobre as negociações internacionais da Rodada Doha através de *think thanks* ligados ao agronegócio (TUSSIE, 2009).

No quadro I, estão dispostas duas das três imagens de Waltz (1959). A imagem acerca da influência do personagem na história foi introduzida ao longo da análise. A imagem do sistema internacional desdobrou-se em duas dimensões, uma multilateral e outra regional. Na coluna à direita estão dispostas as variáveis dependentes para a análise do empreendedorismo brasileiro. Na coluna do meio encontram-se as perguntas que o presente estudo procurou responder, a partir de cada nível de análise.

4. Os Incentivos do Sistema Internacional

As instituições internacionais são provedoras de incentivos para a solução de problemas de ação coletiva nos campos da segurança e do comércio internacional. No caso da segurança coletiva, o CS da ONU compõe um processo de tomada de decisão baseado em regras – poder de veto e *membership*²¹ - e a representação das potências membros-permanentes, adensado e ponderado com a inclusão incremental de novos membros temporários. Do ponto de vista normativo, há diferentes acordos internacionais com destaque para o TNP e para o seu Protocolo Adicional²². No caso do desenho institucional, a AIEA, subordinada ao CS, desempenha o papel de órgão de fiscalização e de controle dos programas nucleares, de monitoramento do *compliance* das partes, e opera ainda como provedor de informação técnica qualificada.

No caso do comércio internacional, O Acordo Geral de Tarifas de Comércio e a Organização Mundial do Comércio GATT/OMC também proveem um complexo sistema de regras para a redução/eliminação de barreiras tarifárias e não tarifárias e assim diminuir as assimetrias entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. A

²¹ O conceito de ‘poder de veto’ ou *Veto Power*, e de *Membership*, ver detalhes em <http://www.nationsencyclopedia.com/United-Nations/The-Security-Council-VOTING.html> e em <http://www.un.org/sc/members.asp> (Acesso em 01/07/2012)

²² Para detalhes acerca do TNP, e de seu Protocolo Adicional ver www.un.org/en/conf/npt/2005/npttreaty.html e ver também www.armscontrol.org/factsheets/IAEAProtocolo (Acesso em 01/07/2012)

instituição internacional também disponibiliza um Órgão de Solução de Controvérsias - inexistente no caso da segurança coletiva - e de um órgão de apelação – ou de segunda instância - para dirimir conflitos de natureza comercial. O OSC, através do instituto do Painel de Arbitragem - ou de Especialistas - tem o poder legal de julgar os países-membros e de aplicar sanções.

Assim, para os dois casos em foco, havia um denso ambiente institucional multilateral com fortes incentivos para a solução de problemas de ação coletiva. E para ambos partiu-se das instituições multilaterais – CS, AIEA e OMC - como arenas para a ação política do empreendedor, com resultados muito diferentes. Sabe-se que no campo da segurança internacional, há uma hierarquia “dura” que dificulta a mobilidade e as ações do empreendedor político. Mesmo os acordos internacionais legítimos e reconhecidos “congelam” uma hierarquia do *hard power* - efetivos, armas e tecnologia - entre os países signatários do TNP, o que estimulou o comportamento carona, e dificultou as ações da diplomacia brasileira. Já no caso do sistema multilateral de comércio ocorreu o contrário, o lançamento da Agenda Doha para o Desenvolvimento favoreceu a ação diplomática dos países emergentes ao incluir o tema ‘agricultura’ na agenda de negociação. A posse do presidente Ahmadinejad em 2005, e o lançamento da nova rodada para o comércio internacional – em 2003 - marcaram o início do período em análise para o desempenho do empreendedor político brasileiro.

A intervenção da coalizão liderada pelos EUA no Iraque em 2003, e a eleição do presidente Ahmadinejad em 2005 delimitaram o início da “janela de oportunidades” para a ascensão do Irã no Oriente Médio. A posição assumida pelo seu governo nos anos seguintes, com a possibilidade de desenvolvimento de armas nucleares, colocou o país na condição de candidato regional a enfrentar Israel. Porém, para o presidente iraniano Ahmadinejad, em declarações à rede CNN, em outubro de 2011, não foi a retirada das tropas americanas “o presente para o Irã”, mas sim a invasão americana do Iraque. Porque durante toda a ocupação do país, o Irã teria mantido sempre “um bom relacionamento com o governo e o parlamento iraniano. E que o Irã sempre teria tido maior poder sobre os tomadores de decisão em Bagdá, durante o período, do que os americanos”. Assim, pela perspectiva estratégica iraniana, a invasão do Iraque foi um presente político, pois seus amigos e aliados estavam no poder em Bagdá e os seus

inimigos eram oposição. E a retirada americana ocorreu em boa medida devido à oposição dos partidos políticos *xiitas*, aliados iranianos.²³

O Líbano sofreu a invasão de tropas israelenses em 2006²⁴ em ataque às milícias *xiitas* do grupo Hezbollah – pró-Síria – que tem-se constituído em um dos grandes poderes na política libanesa desde janeiro 2011 – e apoiado política e financeiramente pelo Irã. Para sua defesa, o braço armado do Hezbollah contaria com o respaldo de dois mil combatentes da Guarda Revolucionária iraniana nos campos de batalha. A invasão durou um mês e foi detida por um cessar fogo, considerado pelos libaneses como uma vitória do grupo contra os israelenses. Depois de sobreviver a ofensiva militar de Israel, o Hezbollah declarou vitória, aumentando sua popularidade junto ao Irã e a alguns países árabes. Além da força política, o grupo contava com o suporte popular por fornecer serviços de saúde, sociais e por possuir então a mais influente emissora de TV do país.²⁵

A Turquia é o outro país não árabe – como o Irã - com influência regional, membro da OTAN e candidato a membro da UE. Tendo sido tradicionalmente partidário da solução diplomática para o problema nuclear iraniano – e assim votando contra a imposição de novas sanções pela resolução 1929 da ONU - e detentor de laços comerciais e financeiros intensos com o Irã. E dentro desse contexto não poderia ser considerada como ameaça ao protagonismo iraniano no Oriente Médio.

Os ataques às torres gêmeas em Nova York, em setembro de 2001, apenas dois meses antes da IV Conferência Ministerial da OMC em Doha, Catar, levaram à uma escalada pela segurança nos eventos políticos internacionais. A transmissão televisiva mundial, em tempo real, de jatos comerciais lotados sendo atirados contra dois edifícios situados em um dos mais ativos – e supostamente mais seguros - centros financeiros e comerciais do mundo, certamente influenciou a disposição dos negociadores pela melhoria da paz mundial através do comércio internacional. Um sintoma da mudança foi a ausência completa de protestos de rua, como aqueles ocorridos na conferência anterior da OMC em Seattle (1999). Aparentemente, após os atentados, as

²³ As palavras do presidente iraniano estão em <http://world.time.com/2011/10/25/u-s-iraq-withdrawal-a-gift-to-iran-no-the-u-s-iraq-invasion-was-the-gift-to-iran/> (Acesso em 01/07/2012)

²⁴ Devido à captura de dois soldados israelenses pelo Hezbollah

²⁵ As fontes de informação sobre o Hezbollah estão em http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/01/110125_perfil_hezbollah_ji.shtml (Acesso em 01/07/2012)

manifestações antiglobalização perderam repentinamente seu significado e os planos para novas ações daquela natureza em Doha foram cancelados. Se as manifestações antiamericanas, anticapitalistas e antiglobalização tiveram sua importância em Seattle, perderam essa condição depois de 11 de setembro. A percepção da magnitude do atentado terrorista foi usada pelos organizadores como uma maneira eficiente de pausar qualquer oposição à reunião da OMC, além do aumento substancial das medidas de segurança para a reunião.²⁶

Depois dos atentados as negociações comerciais haviam se tornado mais urgentes, pois a economia mundial iniciou um ciclo de redução do seu ritmo, com os EUA caminhando para a recessão. Os participantes das negociações na OMC solicitaram mais empenho junto aos negociadores argumentando – com sucesso – que a volta do crescimento do comércio mundial era vital para recuperação da confiança nos mercados mundiais e nos ideais democráticos junto à integração da economia global.²⁷

Os incentivos das instituições internacionais também foram decisivos para que o tema agrícola passasse a ter prioridade na agenda da OMC. A FAO – Organização para Alimentação e Agricultura, órgão da ONU, promoveu na sua sede em Roma - junho de 2000 - uma reunião informal entre agências e instituições de pesquisa internacionais do setor e especialistas em agricultura com o intuito de promover as negociações internacionais sobre agricultura através do apoio e da assistência técnica.²⁸

A colaboração da FAO ocorreu após a reunião do conselho da OMC ter decidido em fevereiro do mesmo ano pelo prosseguimento das negociações sobre a reforma da agricultura, previsto no artigo 20 do Acordo sobre a Agricultura (AoA), em cumprimento aos acordos da Rodada Uruguai (1986-94), e que as negociações agrícolas deveriam ter sequência em reuniões específicas e regulares do Comitê de Agricultura da organização (CoA).²⁹

Até então os assuntos agrícolas dentro da OMC restringiam-se a discussões bilaterais entre os EUA e a UE, levando em conta as suas conveniências de manutenção

²⁶ Os vínculos entre os atentados terroristas e a preparação da reunião ministerial da OMC estão em <http://ssjeevan.blogspot.com.br/2009/07/wto-doha-round.html> (Acesso em 01/07/2012)

²⁷ O andamento dos preparativos para a reunião ministerial da OMC podem ser vistos no jornal britânico The Guardian em <http://www.guardian.co.uk/world/2001/nov/09/qanda.marktran> (Acesso em 01/07/2012), e em documentos do Ipea em http://www.ipea.gov.br/pub/bccj/bc_721.pdf (Acesso em 01/07/2012)

²⁸ O Documento da FAO está em <http://www.fao.org/DOCREP/005/Y3733E/y3733e0f.htm#fnB112> (Acesso em 01/07/2012)

²⁹ Informações sobre os comitês da OMC estão em http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/agric_e.htm (Acesso em 01/07/2012), e em http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/14-ag_01_e.htm (Acesso em 01/07/2012)

dos subsídios e da negação de acesso aos seus mercados. O encontro de fevereiro marcou a intensificação das pressões dos países em desenvolvimento para que o tema da agricultura passasse a ser prioritário dentro da organização. Assim, em setembro de 2000, ocorreu a terceira sessão especial do conselho para as negociações agrícolas em que foram apresentados os principais itens da agenda, incluindo as discussões sobre acesso a mercados, redução ou até a eliminação dos subsídios domésticos e às exportações, e sobre Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio – *Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights - TRIPs*.³⁰

Essas primeiras reuniões específicas abriram o caminho para o lançamento da Rodada Doha e da Agenda Doha para o Desenvolvimento em novembro de 2001 no Catar que - segundo a agenda aprovada, liderada pelo Brasil, Índia e China – teria como objetivo tornar o tema agrícola o mais importante da rodada, em benefício dos países em desenvolvimento e daqueles de menor desenvolvimento relativo. Ao mesmo tempo, também proporcionaram o caminho para a apresentação da proposta protecionista conjunta EUA-UE, que apressou a formação da coalizão G – 20 Comercial - coordenada e liderada pelo Brasil - imediatamente antes da V Conferência Ministerial de Cancun, em dezembro de 2003 e a apresentação da sua proposta alternativa no início daquela reunião, com a coalizão já atuante.³¹

5. Arena Multilateral: Segurança Coletiva

5.1. *Do Consenso à Fratura: O Desempenho do CS*

Foram seis resoluções do CS (Tabela I) a respeito do programa nuclear iraniano, entre 2006 e 2010. O principal instrumento decisório para a segurança coletiva internacional passou, no período, da unanimidade nas votações (resoluções 1696, 1737, 1747, e 1835) para uma fratura institucional (resolução 1929, junho de 2010) com os votos contrários de Brasil e Turquia, e a abstenção do Líbano.

Na resolução 1803 – entre a 1747 e a 1835 - ocorreu a abstenção da Indonésia, que naquela ocasião declarou ser precipitada a adoção de novas sanções contra o Irã. O comportamento do país muçulmano abriu um precedente, ocupado dois anos depois pela aliança Brasil-Turquia. Porém, após praticamente seis meses o país muçulmano

³⁰ Para a definição de TRIPs e o acordo específico, ver http://www.wto.org/english/tratop_e/trips_e/trips_e.htm (Acesso em 01/07/2012)

³¹ Detalhes acerca da liderança brasileira podem ser encontrados em documentos do IPEA, ver http://www.ipea.gov.br/pub/bccj/bc_721.pdf (Acesso em 01/07/2012)

colaborou para a unanimidade na aprovação da resolução 1835, justificando seu voto favorável à resolução pelo fato do texto não trazer novas e mais abrangentes sanções contra o Irã. Na medida em que o consenso ficava mais difícil, mais tempo era necessário para a negociação da resolução seguinte entre os quinze membros do CS. Entre as resoluções 1696 e 1737, e entre esta e a 1747, passaram-se cinco (5) e três (3) meses, respectivamente. Entre as resoluções 1747 e a 1803 passaram-se onze (11) meses, e entre a 1835 e a 1929 foram vinte e um (21) meses (GRÁFICO 1).

Em todas as resoluções, a AIEA teve um papel fundamental como o órgão provedor de informação qualificada através dos seus relatórios, e de monitoramento do programa nuclear iraniano.³² Mesmo com a anuência dos iranianos em facilitar as inspeções, a forma e as condições em que elas realmente aconteceram dizem muito a respeito das reais intenções do país e constam dos relatórios. Assim, um relatório da AIEA traz esse elemento político que, por vezes, influencia na vontade de membros do CS de endurecer as negociações com o Irã.

Pois foi a partir de um relatório da AIEA, datado de 30 de abril de 2006, endereçado ao CS, informando que o Irã havia literalmente impedido as inspeções no país e reassumido as atividades de enriquecimento de urânio, que o órgão aprovou por unanimidade, em 31 de julho de 2006, a resolução 1696³³. A resolução determinava ao Irã a suspensão do programa nuclear no prazo de trinta dias, sob pena da imposição de sanções econômicas³⁴.

A própria agência apresentou no final de agosto de 2006 – na data-limite fixada pela resolução 1696 – outro relatório ao seu Conselho de Governadores³⁵ e ao CS, reportando que o Irã não havia suspenso seu programa de enriquecimento, conforme determinado pela resolução. E declarou que os seus inspetores - como ocorreu nas visitas anteriores - não tiveram o acesso franqueado pelas autoridades iranianas às instalações e equipamentos nucleares, nem condições de analisar a natureza e o escopo das atividades de enriquecimento.

³² São duas atribuições diferentes. A primeira disponibiliza a informação a partir do conhecimento técnico, e de especulações que se fazem sobre o que foi obtido. A segunda é uma atribuição política que envolve uma dimensão da negociação entre o mandato técnico dos inspetores e as autoridades iranianas. Essa dimensão política acaba por influenciar a execução do relatório por parte da AIEA.

³³ A Resolução está disponível em http://www.un.org/Docs/sc/unscl_resolutions06.htm (Acesso em 01/07/2012)

³⁴ O processo de tomada de decisão, resolução após resolução, dá sinais de esgarçamento e vozes dissonantes começaram a emergir. É nesse contexto que o Brasil se lança ao empreendedorismo político, em uma aliança com a Turquia, para tentar dar outro encaminhamento ao programa nuclear iraniano.

³⁵ AIEA – Conselho de Governadores – Composto por 35 membros eleitos para mandatos de dois (2) anos, tem o poder de indicar o Diretor-Geral *ad referendum* da Conferência Geral, além de aprovar os relatórios das inspeções, orçamento, etc. Mais informações estão disponíveis em: www.iaea.org/About/Policy/Board/ (Acesso em 01/07/2012).

Tabela 1: VOTAÇÕES DAS RESOLUÇÕES SOBRE O PROGRAMA NUCLEAR IRANIANO NO CS DA ONU

RESOLUÇÕES	1696	1737	1747	1803	1835	1929
DATAS	31/07/2006	23/12/2006	24/03/2007	03/03/2008	27/09/2008	09/06/2010
PAÍSES-MEMBROS						
permanentes	UNANIMIDADE	UNANIMIDADE	UNANIMIDADE	UNANIMIDADE	UNANIMIDADE	UNANIMIDADE
EUA						
RÚSSIA						
CHINA						
REINO UNIDO						
FRANÇA						
não-permanentes	U					
Argentina	N					
Grécia	A					
Japão	N					
Tanzânia	I					
Dinamarca	M					
Congo	I		U			
Gana	D		N			
Peru	A		A			
Catar	D		N			
Eslováquia	E		I			
			M			
África do Sul			I		U	
Bélgica			D		N	
Indonésia			A	ABSTENÇÃO	A	
Itália			D		N	
Panamá			E		I	
Burquina Fasso					M	
Costa Rica					I	
Croácia					D	
Líbia					A	
Vietnam					D	
					E	
Áustria						
Japão						
Bósnia						
BRASIL						CONTRA
Gabão						
Líbano						ABSTENÇÃO
México						
Nigéria						
TURQUIA						CONTRA
Uganda						
TOTAIS						
VOTOS A FAVOR	15	15	15	14	15	12
VOTOS CONTRA						2
ABSTENÇÃO				1		1

Fontes: <http://www.un.org/sc>, <http://www.un.org/sc/members.asp> e a elaboração do autor (Acesso em 01/07/2012);

Porém, recomendou pela não aplicação de sanções contra o país, entendendo que essa atitude poderia acirrar os ânimos das partes envolvidas, em prejuízo das negociações³⁶.

Novamente, baseado neste último relatório da AIEA, e em proposta de texto americana³⁷, o CS aprovou – por unanimidade - a resolução 1737³⁸ em 23 de dezembro de 2006, exigindo a suspensão imediata das atividades nucleares, e o impedimento aos estados membros do fornecimento de material ou tecnologia ao Irã – inclusive a formação de técnicos em seus territórios - que pudesse contribuir para os seus programas nucleares e balísticos; e fixou o prazo de 60 dias para o país abandonar o programa nuclear. Salienta-se que nessa votação, os membros não permanentes eram os mesmos que aprovaram a resolução 1696, quatro meses antes.

³⁶ Ou seja, prevaleceu a liderança de ElBaradei, então diretor-geral da AIEA, que não se alinhava aos países que desejavam endurecer a relação com o Irã – principalmente os EUA e o Reino Unido.

³⁷ Texto da proposta disponível em <http://www.un.org/docs/sc/scrules.htm> (Acesso em 01/07/2012)

³⁸ Para detalhes da resolução 1737 (2006), ver http://www.un.org/Docs/sc/unsc_resolutions06.htm

Mais uma vez, decorrido o prazo previsto, em 23 de fevereiro de 2007, a AIEA entregou ao CS o seu novo relatório aprovado pelo Conselho de Governadores. Segundo o qual, os seus técnicos haviam sido impedidos novamente de comprovar o caráter civil do programa iraniano. Contudo, um novo elemento se apresentou: a intervenção da coalizão de países – P 5 + 1³⁹ - que apresentou ao CS uma nova proposta de resolução com a exigência de ampliar as punições ao Irã, incluindo cláusulas de bloqueio financeiro de recursos no exterior – inclusive da Guarda Revolucionária iraniana - e de controle sobre o comércio de petróleo. Assim, como aconteceu com a aliança Brasil-Turquia em 2010, esse grupo se propôs a abrir uma segunda arena de negociação com o Irã, uma estratégia “de mão dupla” – *dual track strategy*⁴⁰.

Na ausência de qualquer resultado, no dia 24 de março de 2007, com base no texto apresentado pelo P 5 + 1, e em novo relatório da AIEA, apresentado em fevereiro, foi aprovada, também por unanimidade, a resolução 1747⁴¹ que ampliou as sanções impostas pela resolução 1737, e embargou as compras internacionais e o comércio exterior de armamentos ao país; estabeleceu mecanismos e normas para futuras negociações, e novamente fixou um prazo de sessenta (60) dias para que o Irã abandonasse seu programa nuclear.

Quase um ano depois da resolução 1747, ElBaradei finalizou um o novo relatório (em 26 de fevereiro de 2008) com as mesmas conclusões: a não suspensão das atividades iranianas relativas ao enriquecimento e reprocessamento, e aos projetos relativos à água pesada. As determinações haviam constado das três últimas resoluções do CS. Com base no novo relatório, o CS aprovou a resolução 1803⁴² em 03 de março de 2008, por quatorze (14) votos a favor, e a abstenção da Indonésia. O país muçulmano declarou ser precipitada a adoção de novas sanções e abriu um precedente, dois anos depois, ocupado pela aliança Brasil-Turquia.

³⁹ O grupo P 5+1 havia sido formado a partir de 2006, com a fusão dos EUA, China e Rússia ao grupo de países europeus UE – 3 que, entre 2003 e 2005, já havia tido um papel importante intervindo na crise do programa nuclear iraniano, então ainda sob o governo moderado de Katami. Na prática, o grupo P 5 + 1 é composto pelos cinco membros permanentes do CS mais a Alemanha, ver detalhes a respeito do grupo em http://www.armscontrol.org/factsheets/Iran_Nuclear_Proposals (Acesso em 01/07/2012)

⁴⁰ Como uma alternativa às resoluções/sanções impostas pelo CS, a ‘segunda via’ deveria atrair o país muçulmano através de incentivos financeiros, comerciais e de promoção política internacional, para que o governo iraniano se submetesse às inspeções da AIEA e se comprometesse definitivamente com um programa nuclear civil.

⁴¹ Para detalhes da resolução 1747 (2007) ver: S/RES/1747 (2007) Non-proliferation http://www.un.org/Docs/sc/unscl_resolutions07.htm (Acesso em 01/07/2012)

⁴² Para detalhes sobre a resolução 1803 (2008), ver http://www.un.org/Docs/sc/unscl_resolutions08.htm (Acesso em 01/07/2012)

GRÁFICO I: A dinâmica no CS começou com o consenso e tem evoluído para uma fratura institucional – atualizado em junho/2012.

* Na Res. 1835, a Indonésia justificou o voto favorável devido à ausência de maiores sanções contra o Irã.

A PROBABILIDADE DA OCORRÊNCIA DE FRATURA INSTITUCIONAL TEM SIDO DIRETAMENTE PROPORCIONAL AO TEMPO DECORRIDO ENTRE AS RESOLUÇÕES, NA BUSCA DO MÍNIMO DE 9 VOTOS – QUASE 1 ANO ENTRE A 1747 E A 1803 – E MAIS DE 1 ANO E 9 MESES – ENTRE A 1835 E A 1929. NOVE VOTOS QUE INCLUEM OS CINCO MEMBROS PERMANENTES.

http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_members_of_the_United_Nations_Security_Council#Previous_and_future_Security_Council_composition

CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU

- COMPOSTO POR QUINZE MEMBROS – SENDO CINCO PERMANENTES - COM DIREITO À VETO: China, Estados Unidos, França, Reino Unido e Rússia – E DEZ NÃO PERMANENTES.
- RESOLUÇÕES 1696 – 30/07/2006 - e 1737 – 23/12/2006 – MEMBROS NÃO PERMANENTES: Argentina, Catar, Congo, Dinamarca, Eslováquia, Gana, Grécia, Japão, Peru e Tanzânia.
- RESOLUÇÃO 1747 – 24/03/2007 - MEMBROS NÃO PERMANENTES: África do Sul, Catar, Congo, Bélgica, Eslováquia, Gana, Indonésia, Itália, Panamá e Peru.
- RESOLUÇÕES 1803 – 03/03/2008 – e 1835 – 27/09/2008 – MEMBROS NÃO PERMANENTES: África do Sul, Bélgica, Burquina Fasso, Costa Rica, Croácia, Indonésia, Itália, Líbia, Panamá e Vietnam.
- RESOLUÇÃO 1929 – 09/06/2010 – MEMBROS NÃO PERMANENTES: Áustria, Bósnia, BRASIL, Gabão, Líbano, Japão, México, Nigéria, Turquia e Uganda.

A nova resolução impôs sanções econômicas e comerciais mais rigorosas, sempre sob a inspeção da AIEA, novo prazo de sessenta (60) dias para o Irã abandonar seu

programa nuclear e com a previsão de nova inspeção e relatório. Esse novo relatório foi apresentado seis meses depois, em 15 de setembro de 2008, e apontou a não implementação das salvaguardas exigidas em todas as resoluções anteriores do CS – previstas e descritas no TNP de 05 de Março de 1970⁴³

No dia 27 de setembro, a nova resolução 1835⁴⁴ foi aprovada por unanimidade⁴⁵ pelo CS. A composição dos membros não permanentes foi a mesma da votação da resolução 1803. O CS declarou no texto do documento que havia tomado conhecimento do relatório da AIEA, e que reafirmava a validade das resoluções anteriores - exigindo sua observância – e o comprometimento do CS com o TNP.⁴⁶

Quando a AIEA apresentou seu relatório de 15 de setembro informando que o Irã não havia interrompido seu programa de enriquecimento, o estremecimento ocidental com a Rússia encontrava-se no seu auge. Naquele ambiente internacional, Moscou não apoiaria um eventual aumento das sanções contra o Irã – defendido pelos países ocidentais. Por esse motivo, a então secretária Condoleezza Rice e o chanceler russo Sergei Lavrov demonstraram grande afinidade diplomática ao apresentarem um texto que resultou na aprovação da resolução 1835. Essa resolução reiterava todas as anteriores, sem propor nada de novo.

A expedição de um grande número de resoluções, em curto espaço de tempo, por parte do CS, alude ao problema clássico das Relações Internacionais, qual seja, a ausência de uma autoridade com capacidade de *enforcement* a respeito da decisão aprovada em assuntos de segurança coletiva. E também salientou a dificuldade de monitoramento do programa nuclear iraniano por parte da AIEA. O não *compliance* por parte das autoridades iranianas explicava-se pela vontade política de ascensão regional na condição de potência nuclear, favorecida pelos incentivos sistêmicos providos com a

⁴³ Definidas no texto do TNP como atividades e recomendações feitas durante as inspeções a cada país realizadas pela agência, na verificação do cumprimento dos seus compromissos assumidos internacionalmente a fim de executar um programa nuclear não militar.

⁴⁴ O texto da resolução foi apresentado pelo grupo EU+3, para detalhes sobre a resolução 1835 (2008), ver http://www.un.org/Docs/sc/unsc_resolutions08.htm (Acesso em 01/07/2012)

⁴⁵ Justificando a abstenção da Indonésia na votação da resolução 1803, e o voto favorável na resolução 1835, o seu embaixador no CS afirmou que o país considerou precipitada a adoção das novas sanções por ocasião da votação da resolução 1803. Pois a Indonésia era então o maior país muçulmano do mundo e com laços importantes com o Irã. Foi a primeira vez que uma resolução envolvendo o acompanhamento recente das ações do governo iraniano não era aprovada por unanimidade. O mesmo representante justificou o seu voto favorável na resolução 1835 – colaborando para a unanimidade – pela ausência no texto de novas sanções.

⁴⁶ O CS também havia tomado conhecimento da declaração de 03 de Março dos ministros do exterior da China, França, Alemanha, Federação Russa, Reino Unido e EUA, com a assistência do alto representante da UE sobre a dualidade do programa nuclear iraniano. Essas atividades e recomendações já haviam sido relacionadas e exigidas do Irã nas resoluções anteriores de números 1696 e 1737 (2006), 1747 (2007) e 1803 (2008), juntamente com as outras decisões e exigências constantes desses documentos. Sobre a declaração ministerial de 03/03/2008 ver <http://www.un.org/News/Press/docs/2008/sc9459.doc.htm> (Acesso em 01/07/2012)

intervenção militar no Iraque. Como lidar com a ascensão de países favorecidos por uma ‘janela de oportunidade’ onde os instrumentos de tomada de decisão e *enforcement* não produz o efeito desejado? É possível a um país semiperiférico como o Brasil desempenhar um papel na ascensão regional iraniana que produza um resultado diferente daquele obtido pelas potências ocidentais? Do ponto de vista das instituições multilaterais que proveem o bem coletivo ‘segurança’, não parece haver espaço para o empreendedorismo de países semiperiféricos. Portanto, foi preciso conhecer outros desdobramentos da crise para entender a ação coletiva brasileira.

5.2. *A Escalada da Crise e o Fator Obama*

A crise com o Irã se arrastava há quase sete anos, e o tema transbordava para outras agendas de fóruns multilaterais. Em plena crise financeira internacional, durante a reunião do G-20 financeiro⁴⁷, em *Pittsburgh* (EUA), em setembro de 2009, os presidentes Obama e Sarkozy, e o então primeiro-ministro britânico Gordon Brown⁴⁸ interromperam as negociações e fizeram declarações conjuntas em razão de um fato novo: a construção de uma usina iraniana subterrânea secreta de combustível atômico⁴⁹. Os presidentes e o primeiro-ministro definiram o ato como “um desafio direto” à comunidade internacional. Mais uma vez, a AIEA atuava como provedora de informação, em um ambiente de dissimulações e sombras que pairavam sobre o programa nuclear iraniano. Os próprios inspetores da AIEA foram informados por autoridades iranianas acerca da usina ainda naquele mês. E o presidente Barack Obama, juntamente com seus colegas francês e britânico, havia acabado de denunciar mais uma vez a política nuclear do Irã.

Os presidentes Obama e Lula tiveram um encontro antes da sessão matinal da cúpula de *Pittsburgh*, segundo o então embaixador brasileiro em *Washington*, Antonio Patriota. O presidente americano⁵⁰ teria externado a Lula sua preocupação quanto à construção da nova usina de enriquecimento de urânio de Fordow, mas "concordou com

⁴⁷ Para um quadro geral acerca do transbordamento da crise iraniana, ver www.g20.utoronto.ca/summits/2009london.html (Acesso em 01/07/2012), e ver também www.acervo.folha.com.br/fsp/2009/04/03 (Acesso em 01/07/2012)

⁴⁸ O título do artigo do Washington Post é revelador: “World leaders address Iranian nuclear plant”, ver em <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/special/politics/summits/index.html> (Acesso em 01/07/2012)

⁴⁹ Tratava-se da nova usina de Fordow, “Usina de Fordow”, ver jornal Folha de São Paulo, 09 de setembro de 2011, pp. A14 <http://acervo.folha.com.br/resultados?q=Usina+de+Fordow+-+Ir%C3%A3&site=fsp&periodo=acervo> (Acesso em 01/07/2012)

⁵⁰ Ver reportagem da BBC: “Obama pede que Lula ajude a convencer o Irã a abandonar programa nuclear” http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2009/07/090709_lulaobamaira_rw.shtml (Acesso em 01/07/2012)

o presidente Lula que não é produtivo isolar o Irã", indicou Patriota. Essa oportunidade surgiu com a coincidência entre o ápice da crise, e a visita do presidente iraniano Ahmadinejad ao Brasil em novembro de 2009. O presidente Obama teria mais uma vez comentado com Lula que "parece bom que o Brasil dialogue com o Irã". E o assessor brasileiro para assuntos externos, Marco Aurélio Garcia, afirmou, por sua vez, que se as denúncias se revelassem corretas, o Brasil condenaria o Irã, mas mesmo assim não iria "se unir àqueles que querem encurralar o Irã. Já sabemos o resultado da política de encurralamento: resulta o Paquistão ou a Coreia do Norte" - ambos possuidores de armas nucleares.⁵¹ Essa oportunidade teria colocado o Brasil em condições reais de influir sobre o andamento da crise.

Essa 'janela de oportunidade' aberta pelo presidente da nação tida como a de maior *hard power* do mundo foi suficiente para fazer o presidente Lula e o Itamaraty acreditarem que poderiam ter um papel relevante na crise iraniana. A oportunidade coincidiu também com uma aparente "concessão" da administração Obama. Ao invés de simplesmente exigir a suspensão do processo de enriquecimento de urânio, e repetir o procedimento adotado desde 2006 - como aconteceu durante o governo Bush até 2008 - os negociadores americanos, mudaram a estratégia e passariam a concordar com o direito do Irã em dispor de um programa nuclear, desde que para fins pacíficos, sob inspeção da AIEA⁵².

Contudo, em que pesem os sinais de flexibilização de parte do governo Obama, a crise iraniana havia escalado, após a confirmação pelo chefe da comissão de energia atômica iraniana, e vice-presidente do país, Ali Akbar Salehi, da existência da usina de enriquecimento de urânio de Fordow⁵³. Formalmente, a confirmação oficial do caráter nuclear de Fordow aconteceu através de uma carta iraniana endereçada à AIEA em 21

⁵¹ Reportagem do site G1-Globo: "Lula e Obama concordam que não se pode isolar o Irã na questão nuclear" - 25/09/2009 <http://g1.globo.com/Noticias/Mundo/0,,MUL1318552-5602,00-LULA+E+OBAMA+CONCORDAM+QUE+NAO+SE+PODE+ISOLAR+O+IRA+NA+QUESTAO+NUCLEAR.html> (Acesso em 01/07/2012)

⁵² Não havia qualquer novidade na 'flexibilização' americana porque o próprio TNP prevê a possibilidade de países adotarem programas nucleares com essa finalidade. Ou seja, Obama valorizou as atribuições da AIEA como principal órgão de controle para a supervisão da adoção das salvaguardas sobre o material nuclear, e alinhava-se com ElBaradei para melhorar a interlocução com o Irã, desde que este permitisse as inspeções. Tratava-se de uma posição diametralmente oposta a do presidente Bush cuja decisão unilateral de invasão do Iraque em 2003 havia passado por cima dos inspetores da agência., naquela ocasião comandados por Hans Blix, e cuja equipe nunca havia encontrado sinais de armas de destruição em massa, em sucessivas inspeções às instalações nucleares e de armas químicas do Iraque. Na realidade, os EUA estavam reafirmando um direito do Irã - como dos demais signatários do TNP - à pesquisa e utilização pacífica da energia nuclear, desde que o país permitisse a inspeção das suas instalações e a aplicação das salvaguardas previstas no tratado, de maneira profunda e contínua pela AIEA. Conforme previsto nos artigos do acordo: III - aceitação das salvaguardas; IV - reafirmação do direito da utilização da energia nuclear para fins pacíficos; e V - disponibilização aos países não nucleares da tecnologia para o uso pacífico. Os resultados das inspeções garantiriam que o urânio não estaria sendo enriquecido ao nível de poder ser utilizado em armas.

⁵³ Construída secretamente dentro de uma montanha - local difícil de ser atingido militarmente, com armamento convencional - perto da cidade sagrada de Qom, e vigiada pela Guarda Revolucionária, a tropa de elite subordinada diretamente ao presidente Ahmadinejad.

de setembro de 2009 - dez dias antes da reunião na própria AIEA com o grupo P 5 + 1. A novidade então – considerada outra sinalização da administração Obama - foi a de que os EUA participariam, *de facto*, em uma mesa de negociação com autoridades iranianas. Porém, a controvérsia persistiu: pelo lado ocidental, os serviços secretos não lograram confirmar o caráter militar das instalações. E essa confirmação somente se deu através do próprio Irã, como um trunfo adicional colocado à mesa de negociação para a reunião da AIEA: a construção da usina fora concluída com êxito⁵⁴.

Antes do histórico encontro na agência da ONU, em Genebra, entre o Irã e o grupo P 5 + 1, com a participação efetiva dos EUA, aconteceu outra reunião com o chamado Grupo de Viena⁵⁵ - EUA, Rússia e a França e a AIEA – sobre o programa nuclear do país. O grupo, juntamente com os representantes iranianos, chegou a um “acordo preliminar” técnico sobre uma possível troca internacional de combustível para o Reator de Pesquisas de Teerã - TRR, em 01 de outubro de 2009.⁵⁶ Foi com base nesse acordo com o Grupo de Viena que surgiu a ideia técnica mais tarde aproveitada pelo Brasil e a Turquia na tentativa de um acordo para evitar novas sanções do CS. Por outro lado, porém, o grupo negociador P 5 + 1 não conseguia unanimidade para a reunião que ocorreria na sequência, devido aos conflitantes interesses políticos e econômicos das partes envolvidas.

Inglêses, franceses e alemães queriam uma ação imediata e mais abrangente do CS. A Rússia e a China haviam deixado claro que não concordariam com adoção de novas sanções, que incluiria um embargo à venda de combustível – pelo fato de que o Irã, apesar de ser grande produtor de petróleo, importar principalmente da Rússia cerca de 20% do seu consumo de combustível refinado. E o governo americano, outro membro do grupo, defendia uma ação mais comedida e incremental, resultado da mudança de

⁵⁴ A informação está em “Clinton Revives Dubious Charge of “Covert” Iranian Nuclear Site”, ver em <http://theglobalrealm.com/2012/01/13/clinton-revives-dubious-charge-of-covert-iranian-nuclear-site/> (Acesso em 01/07/2012)

⁵⁵ O chamado Grupo de Viena foi formado por solicitação do Irã para uma reunião em 01 de outubro de 2009 – antes do encontro com o P 5 + 1 – quando foi feita a tentativa, bem sucedida, do acordo preliminar técnico sobre o reabastecimento de um reator (o TTR). A preferência da diplomacia iraniana pelo grupo ficou clara através das declarações do Vice Presidente Salehi (ver nota 65). Em contraposição à preferência dos EUA pelo P 5 + 1 que foi externada nas duas entrevistas do diplomata americano Philip Crowley, em Viena (ver notas 62 e 64).

⁵⁶ A cobertura da reunião entre o grupo de Viena com o Irã para o *fuel swap* encontra-se em “Grupo de Viena se reuniu com Irã”, ver http://www.armscontrol.org/factsheets/Iran_Nuclear_Proposals (Acesso em 01/07/2012)

posição da administração Obama.⁵⁷ Nunca desde que a crise havia eclodido em 2002 as potências ocidentais estiveram tão divididas⁵⁸.

Apesar da retórica, a histórica reunião da AIEA e o P 5 + 1 chegou a um compromisso com o Irã sobre a troca de urânio - para uso medicinal – no 01 de outubro de 2009, em Genebra. Pelo acordo, o Irã enviaria 1.200 kg de urânio enriquecido a 3,5% – *LEU, low enriched uranium* - equivalentes, naquele momento, a 75% do estoque de urânio enriquecido de Teerã – para a Rússia. A França aumentaria o teor do material vindo da Rússia, transformando-o em combustível, enriquecido a 20%, para o Reator de Pesquisa de Teerã, TRR – reconhecido pela própria AIEA como destinado ao desenvolvimento nuclear com fins médicos - que vinha sendo operado com urânio argentino desde 1993, e que, conforme se esperava, necessitaria da troca do seu combustível em, no máximo, um ano e meio.

Na avaliação do P 5 + 1, o acordo⁵⁹ alcançado era o passo necessário para criação de confiança mútua para futuras negociações. Na realidade, uma das razões para a flexibilização da posição negociadora iraniana foi a revelação, no mês anterior, da existência da usina secreta de Fordow. Esse novo elemento da negociação – considerado inicialmente um trunfo por Teerã - acabou retirando o apoio tácito da China e da Rússia ao Irã no CS, o que favoreceu a emergência de uma solução negociada. No entanto, mais uma vez Teerã recusou-se a implementá-la. O problema central dizia respeito à falta de garantias de fornecimento do material nuclear por parte da França, e à oposição doméstica iraniana dos setores mais conservadores a uma condição de dependência do material enriquecido em seu último estágio por uma potência ocidental.⁶⁰

⁵⁷ “EUA Abrem Negociações com Irã Sob Ceticismo”, jornal Folha de São Paulo, 01 de outubro de 2009, pp. A14, ver <http://acervo.folha.com.br/fsp/2009/10/01/2> (Acesso em 01/07/2012)

⁵⁸ O esgotamento do procedimento com base em resoluções do CS – cinco haviam sido impostas sem sucesso – aliado a flexibilização norte-americana, e a posição da Rússia e da China deixaram o CS praticamente inoperante frente à evolução do programa nuclear iraniano. A divisão entre as potências ocidentais (EUA de um lado, França, Inglaterra e Alemanha de outro), e os interesses da China e Rússia também ajudam a explicar a ação coletiva brasileira, juntamente com a Turquia.

⁵⁹ Em artigo no New York Times, o acordo parecia promissor, ver “Iran Agrees to Send Enriched Uranium to Russia” <http://www.nytimes.com/2009/10/02/world/middleeast/02nuke.html> (Acesso em 01/07/2012)

⁶⁰ O argumento a respeito do impasse na negociação, e a fundamentação da posição iraniana está documentado em Carlo Patti (2010). “New Elements of President Luís Inácio Lula da Silva’s Diplomacy: Mediation Between Teheran and the Nuclear Powers” in “Brazil and the Nuclear Issues in the Years of the Luís Inácio Lula da Silva Government (2003-2010)”. Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 53 (2), Brasília. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292010000200010> (Acesso em 01/07/2012)

5.3. A Disputa entre os Grupos Negociadores – P 5 + 1 e Viena

Cabe uma análise mais profunda sobre a concorrência entre o Grupo de Viena – a partir de outubro de 2009 - e o P 5 + 1, no processo negociador acerca do programa nuclear iraniano. As explicações para a participação simultânea de dois grupos negociadores foram reveladas por duas autoridades diretamente envolvidas nos fatos. Para os EUA a atuação dos dois grupos propiciaria o aumento de pressão sobre os negociadores iranianos. Para estes, a preferência era pelo o Grupo de Viena, com o qual já haviam chegado ao acordo preliminar de 2009, na sede da AIEA.

No ano seguinte, o então secretário-assistente da missão diplomática dos EUA para as organizações internacionais em Viena - *United States Mission to the International Organizations in Vienna*⁶¹ – Philip Crowley⁶², tentou explicar a escolha americana pela atuação dos dois grupos nas várias etapas da negociação. O representante norte-americano fez declarações conciliatórias durante um *briefing*, em novembro de 2010, afirmando que em função de sua agilização, as negociações deveriam evoluir tanto no contexto do grupo P 5 + 1 como no do Grupo de Viena, porque este último inclui a AIEA⁶³. Disse ainda que embora a posição americana defendesse o engajamento iraniano através dos dois canais de negociação, também concordaria que a reunião ocorresse apenas no âmbito do Grupo de Viena, em razão do assunto em tela tratar apenas do abastecimento de urânio do Reator de Pesquisa – TRR. Determinados aspectos técnicos só poderiam ser analisados com a colaboração da AIEA para o prosseguimento das negociações, principalmente no que se referia ao urânio iraniano e ao seu controle⁶⁴.

Já pelo lado iraniano, o chefe do programa atômico e vice-presidente Salehi declarou, no final de 2009, após a recusa iraniana em implementar o acordo alcançado com o P 5 + 1, para abastecimento do Reator de Pesquisa de Teerã, que o Irã somente discutiria o assunto nuclear novamente com a participação da AIEA, e no Grupo de Viena, e não com o “grupo das seis nações” – numa referência ao P 5 + 1. E que com

⁶¹ Missão diplomática dos EUA para as organizações internacionais em Viena, ver os detalhes em <http://vienna.usmission.gov/> (Acesso em 01/07/2012)

⁶² A posição do representante dos EUA, Philip Crowley, a respeito dos grupos P 5 + 1 e Grupo de Viena está em <http://vienna.usmission.gov/101109dpb2.html> (Acesso em 01/07/2012)

⁶³ No caso, ele se referia à atuação dos dois grupos numa futura reunião, em dezembro de 2010, com o Irã, convidados pela representante da UE, Catherine Ashton, ver os detalhes da reunião com Alta Representante Ashton em dezembro 2010, em. <http://en.trend.az/regions/iran/1792976.html> (Acesso em 01/07/2012)

⁶⁴ Havia ainda divergências entre os EUA e a Rússia e a França – ambos membros do Grupo de Viena, o que fazia com que os EUA preferisse a condução do processo negociador através do P 5 + 1, para maiores detalhes a respeito da explicação de Crowley pela preferência dos EUA, ver <http://vienna.usmission.gov/101028dpb.html> (Acesso em 01/07/2012)

este último, somente conversaria sobre desarmamento, não proliferação, e outros assuntos gerais.⁶⁵

Porém, após o recuo iraniano sobre este último acordo de 01 de outubro, os embaixadores do Grupo de Viena voltaram a se encontrar em 19 do mesmo mês com o seu representante na AIEA, Ali Asghar Soltanieh, na procura de uma solução de compromisso para o impasse. O diretor-geral da AIEA, ElBaradei, estimou que o rascunho de um novo acordo era possível de ser alcançado, e poderia ser aprovado pelos respectivos governos nos dois dias seguintes. Assim, o Irã e o Grupo de Viena rascunharam um novo texto, com base no acordo de Genebra do dia 01 de outubro, originalmente proposto pela AIEA e pelo P 5 + 1, aceito e depois descartado por Teerã.⁶⁶

Para os embaixadores do Grupo de Viena, o envio da maior parte do urânio para enriquecimento no exterior seria uma garantia de que o programa nuclear iraniano pudesse ser ao menos parcialmente monitorado, e o seu resultado certamente aumentaria o controle internacional sobre o programa, tanto para uso civil quanto militar. Novamente, o representante do governo iraniano deixou claro que Teerã não concordava com a participação francesa no processamento do seu urânio, principalmente pelo fato de ficar a cargo da França a entrega do urânio enriquecido em seu último estágio. Porém, habilmente salientou que o esboço do acordo estava na direção correta. Informou também que o seu país – que manteve pelo menos uma reunião direta e privada com os negociadores americanos – havia obtido concessões de Washington, em troca da aprovação do acordo⁶⁷.

No dia 21 de outubro, data final para aprovação do novo texto, a agência oficial iraniana de notícias Irna citou fontes de Viena, segundo as quais o Irã estaria analisando o rascunho do acordo, um sinal às lideranças ocidentais de que o governo iraniano empenhava-se em buscar uma solução de compromisso. No entanto, em 24 de Outubro, a emissora estatal PressTV veiculou a notícia de que o governo cobrava uma decisão

⁶⁵ O artigo do Daily Telegraph deixa claro a posição do governo iraniano, e a preferência pelo Grupo de Viena, ver “VP Salehi prefere Grupo de Viena” em <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/iran/6243987/Iran-dashes-hopes-of-talks-on-secret-nuclear-plant.html> (Acesso em 01/07/2012)

⁶⁶ O zigue-zague na posição do Irã está bem documentado no artigo “Irã aceita esboço de acordo de negociações nucleares de Viena”, ver o website do jornal O Estado de S. Paulo, www.estadão.com.br/internacional, 21 de outubro de 2009 (Acesso em 01/07/2012)

⁶⁷ Mas ele não chegou a especificar quais teriam sido as concessões sinalizadas pelas autoridades norte-americanas, ver o artigo do jornalista Clóvis Rossi “Resposta Iraniana Sobre Acordo Nuclear é Adiada – Melhor Falar Que Brigar”, jornal Folha de São Paulo, 24 de outubro de 2009, pp. A16 (Acesso em 01/07/2012)

internacional para uma proposta apresentada por Teerã, antes da reunião de Viena⁶⁸. A emissora informou também, citando o representante Soltanieh, que o país havia decidido protelar a resposta por uma semana. Apesar da informação aparentemente estapafúrdia, ElBaradei mostrou-se otimista, a fim de garantir o andamento do processo negociador.⁶⁹

Na realidade, apesar dos analistas não terem se dado conta, o comunicado da emissora estatal já trazia os elementos do fracasso nas negociações com o Grupo de Viena. De maneira unilateral, o Irã havia invertido os termos do acordo ao informar que ao invés de exportar, compraria o material enriquecido do exterior e segundo a emissora essa decisão havia sido tomada pelo governo iraniano. Dessa forma, a estratégia do Grupo de Viena, e do P – 5 + 1, e do próprio presidente Obama, havia fracassado diante da falta de resposta clara de Teerã à segunda negociação com a AIEA em menos de um mês. Ademais, abria-se um cenário mais sombrio porque o programa nuclear continuava evoluindo e não havia mais um enquadramento formal para as negociações. Faltava uma arena negociadora em que as partes pudessem demonstrar a confiança mínima de que uma nova aposta se faria presente. Os fracassos sucessivos do CS, dos dois grupos informais, e dos sinais de flexibilização da administração Obama não surtiram o efeito desejado. É nesse contexto que emerge a ação empreendedora brasileira.

5.4. *O Empreendedor Político Brasileiro na Crise Iraniana*

O protagonismo do presidente Lula na crise iraniana exemplificou o papel do personagem na história, conforme a abordagem de Waltz (1959) para uma das imagens de Relações Internacionais. O primeiro movimento ostensivo orquestrado pela diplomacia brasileira, e pelo presidente Lula, aconteceu por ocasião da abertura da Assembleia Geral da ONU, em setembro de 2007 - o primeiro ano do segundo mandato presidencial. Foram dois eventos importantes, o primeiro uma entrevista coletiva, e o segundo o próprio discurso do presidente.⁷⁰

⁶⁸ De acordo com a emissora, o Irã compraria 20% do urânio enriquecido no mercado externo, ao invés de exportar seu próprio mineral para processamento na Rússia e depois na França.

⁶⁹ ElBaradei declarou que o Irã continuava estudando a proposta detalhadamente e sob uma ótica favorável, como um sinal às lideranças ocidentais de que o governo iraniano empenhava-se em buscar uma solução de compromisso, porém havia solicitado mais uma semana para a resposta, o que era um sinal positivo de empenho, perfeitamente aceitável, ver “ Teerã ganha tempo e diz que só decidirá na semana que vem sobre envio de urânio a terceiros países”, jornal O Estado de São Paulo, 24 de outubro de 2009, pp. A26

⁷⁰ Sabe-se que é de praxe o mandatário brasileiro, ou o chanceler do país, fazer o discurso inaugural da maior e mais importante assembleia multilateral.

O presidente Lula declarou, em 25 de Setembro, em entrevista coletiva em Nova York, que “o Irã não cometeu nenhum crime contra toda a orientação da Organização das Nações Unidas em relação à arma nuclear, e não merece ser punido antecipadamente. Sou um homem que acredita em negociações, ninguém deve ser punido antecipadamente; e que se o presidente Ahmadinejad quer enriquecer urânio, tratar a questão nuclear como coisa pacífica, como o Brasil faz, é um direito do Irã. Agora, todos nós, o Brasil, o Irã e qualquer outro país estão subordinados às orientações das Nações Unidas”.⁷¹

Porém no final de 2009 as negociações haviam voltado à estaca zero. Assim a chanceler Hillary Clinton chegou a Brasília, em março de 2010, e se reuniu com o ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, para buscar o apoio brasileiro para as novas sanções contra o Irã. Em sua opinião, era o momento certo para a ação internacional, apesar do seu respeito à posição brasileira, que insistia nas negociações. Declarou que as ações de boa fé nas negociações eram bem vindas pela comunidade internacional, mas que os sucessivos esforços, desde 2002, não haviam produzido resultados. E Lula afastou a possibilidade de desgaste com os americanos por conta das relações comerciais com os iranianos, e de sua próxima visita de Estado ao Irã e reafirmou não ser “prudente encostar o Irã na parede”. Naquele momento, o presidente Lula sinalizou que o Brasil seria contrário a novas sanções por parte do CS⁷².

Mas apesar de difícil, uma nova acomodação dos países demandantes indicava a possibilidade de um consenso em relação à nova resolução do CS contra o Irã. A embaixadora dos EUA na ONU, Susan Rice declarou, em 31 de março, que a China havia aceitado discutir a possibilidade da imposição de novas sanções ao Irã. Até então, o país parecia manifestar o uso de seu poder de veto para barrar qualquer tentativa de resolução punitiva contra o Irã - importante parceiro político e econômico de Pequim. Os EUA, França, Reino Unido e, em menor grau, a Rússia - que também mantinha fortes relações com o Irã - defendiam a adoção de medidas para sancionar o regime iraniano por seu programa nuclear. A embaixadora disse que a China havia se

⁷¹ A agência de notícias Reuters captou as nuances da entrevista do presidente Lula, ver “*Brazil's Lula defends Iran's nuclear rights*”, em <http://www.reuters.com/article/2007/09/25/us-iran-nuclear-lula-idUSN2536221720070925> (Acesso em 01/07/2012); e a agência Bloomberg fez o mesmo em “*Brazil's Lula defends Iran's nuclear rights*”, ver <http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=newsarchive&sid=amfIWGNFCNj4> (Acesso em 01/07/2012)

⁷² Ver o comunicado conjunto entre os chanceleres Hillary e Amorim em <http://www.embaixada-americana.org.br/secstate/jointstatement.html> (Acesso em 01/07/2012)

comprometido a iniciar "negociações sérias" no CS, nos dias subsequentes a respeito de novas sanções ao Irã. E a secretária Hillary Clinton aproveitou a ocasião para declarar a unidade do grupo P 5 + 1 em torno do tema.⁷³

Ao mesmo tempo, a mídia iraniana informou que o negociador Said Jalili havia desembarcado em Pequim para convencer os aliados chineses a resistir às pressões dos EUA. E fontes do governo americano admitiram que a China não endossaria as sanções econômicas e comerciais na extensão pedida pela Casa Branca. Porém, para Washington, mesmo a adoção de punições mais brandas seria uma importante vitória diplomática⁷⁴.

No mesmo dia em que os americanos anunciaram que a resistência chinesa foi amainada, o chanceler Amorim manteve a posição brasileira de que as possibilidades de negociação não estavam esgotadas. Porém, declarou que o Irã deveria mostrar flexibilidade e interesse em negociar. E que o Brasil, como membro rotativo do CS, teria de se pronunciar publicamente sobre as sanções durante a votação.⁷⁵

Em entrevista aos jornalistas brasileiros credenciados na ONU em 01 de abril, o ministro manteve a cautela sobre se o programa nuclear do Irã. Para o chanceler, não se deveria falar em segurança absoluta. O aumento da segurança seria proporcionado pela inspeção da AIEA às instalações iranianas. E que um acordo seria uma porta de entrada para a recriação da confiança. Questionado por jornalistas estrangeiros sobre a mudança de posição da China, Amorim disse preferir não comentar as decisões tomadas por outros países. E enfatizou que os brasileiros não haviam escolhido um lado, mas estavam sendo cuidadosos para não incriminar antecipadamente um país sob acusação. E que o Brasil não era pró-Irã, mas pró-paz, e a favor de que se buscassem ardentemente, até as últimas consequências, as soluções pacíficas (idem).

⁷³ A mudança de posição de alguns países com poder de veto no CS foi captado pelo artigo "Após reunião com Obama, China concorda em estudar sanções ao Irã", jornal Folha de S. Paulo, 12 de abril de 2010, ver <http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u719714.shtml> (Acesso em 01/07/2012)

⁷⁴ Aqui o cálculo e as ações de *Washington* começaram a mudar. Com os novos membros rotativos – Brasil e Turquia no CS - o mais importante era viabilizar a unanimidade no CS para evitar a formação de uma coalizão dissidente entre os 15 membros permanentes e temporários. Mesmo que a posição isolada – ou votos contrários - do Brasil e da Turquia não impedisse a eventual aprovação de uma nova resolução, o objetivo era o de blindar o consenso entre os cinco com poder de veto, e calcular as possibilidades de reverberação entre os outros dez membros rotativos. No total, nove votos favoráveis eram necessários para a aprovação – quatro votos de membros rotativos além dos cinco permanentes - o que exigiria o apoio de quatro dentre os demais sete não permanentes: Áustria, Japão, Bósnia, Gabão, México, Nigéria e Uganda. Além da previsão da possível abstenção do Líbano.

⁷⁵ Entrevista de Celso Amorim ao jornal Folha de São Paulo, ver "Amorim insiste na defesa do diálogo com Teerã" <http://acervo.folha.com.br/fsp/2010/04/01/2> (Acesso em 01/07/2012).

Na mesma época, em cerimônia no Itamaraty, o protagonismo de Lula é novamente realçado. Lula criticou alguns setores da imprensa, pelo questionamento feito sobre a sua tentativa em participar da negociação de paz no Oriente Médio e defendeu sua viagem ao Irã em maio dizendo “ser amigo de todo o mundo”, por conta do “jeito de ser pacífico” do Brasil. “Da mesma forma que eu abraço o Obama, abraço o Chávez”. “Da mesma forma que cumprimento Sarkozy, cumprimento Ahmadinejad.”

O ápice do protagonismo presidencial aconteceu na Cúpula sobre Segurança Nuclear em Washington - em 12 de abril de 2010. Sem a presença do Irã, os líderes de 47 países se comprometeram a proteger todo o material nuclear vulnerável de ações terroristas. O presidente Lula representou o Brasil e reafirmou a posição brasileira, de que a maneira mais eficaz de reduzir os riscos dos agentes não estatais conseguirem acesso ao material nuclear era a eliminação total e irreversível de todos os arsenais nucleares mundiais. Apesar das declarações de Lula, a iniciativa de Obama para controlar o material nuclear sensível obteve a adesão de todos os líderes, inclusive do Brasil⁷⁶.

No dia seguinte, no intervalo da cúpula, o presidente Lula e o premiê turco Erdogan apresentaram ao presidente Obama uma proposta de mediação da crise nuclear com o Irã, que objetivava evitar novas sanções imediatas ao país islâmico, através da concordância iraniana com a efetiva implementação das salvaguardas da AIEA. Obama havia pedido a reunião com Lula e Erdogan na noite anterior, durante o jantar oficial do evento. Assim, esse teria sido o quarto sinal inequívoco do presidente Obama a Lula para que este tivesse um papel destacado de mediação na crise iraniana⁷⁷. A nova sinalização de Obama selou a aliança Turco-brasileira e, a partir de então, os dois países se empenharam em promover uma ação consertada para evitar a aprovação de uma nova resolução do CS. Durante a coletiva de imprensa da reunião, Amorim reafirmou a sua crença em uma solução negociada. Segundo o chanceler, o breve encontro entre os três estadistas foi pautado “exclusivamente no Irã”, e que Obama escutou os argumentos dos outros dois chefes de governo. E que havia ficado com a impressão de que o

⁷⁶ A imprensa brasileira fez uma boa cobertura da Cúpula Nuclear, ver os detalhes em “Cúpula de Washington estabelece cooperação pela segurança nuclear”, jornal o Estado de São Paulo, 13 de abril de 2010, em <http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,cupula-de-washington-estabelece-cooperacao-pela-seguranca-nuclear,537744,0.htm> (Acesso em 01/07/2012), e ver também “Obama dá início a cúpula sobre segurança nuclear, em Washington” em <http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,obama-da-inicio-a-cupula-sobre-seguranca-nuclear-em-washington,537400,0.htm> (Acesso em 01/07/2012)

⁷⁷ Os outros três teriam acontecido nas reuniões do G-20 financeiro de Londres e Pittsburgh, e na Cúpula do G – 8 em Áquila.

presidente americano não demonstrara censura a que se encontrasse uma solução negociada, porém reconheceu que o líder americano tampouco havia mostrado comprometimento com qualquer posição.⁷⁸

Porém, após a reunião trilateral, Obama voltou a defender novas sanções contra o Irã. Ao final da cúpula, os EUA voltaram a pressionar os participantes por mais ações e novas sanções contra o Irã e até por debates sobre o grau das sanções a serem adotadas. Segundo o porta-voz do Departamento de Estado, P. J. Crowley, depois de mais de um ano de negociações entre o P 5 + 1, o Grupo de Viena e o Irã, teriam que haver consequências para Teerã, pela falta de satisfações à comunidade internacional sobre seu programa nuclear.⁷⁹

No encontro com Obama, ainda na cúpula, o presidente chinês Hu Jintao anunciou oficialmente a mudança da posição de seu país, em relação às sanções contra o Irã. Segundo Jeffrey Bader, assessor de Obama para a China, os dois países já estariam negociando na ONU a elaboração do texto da nova resolução. O anúncio americano foi feito imediatamente após o encontro entre os presidentes, na urgência da demonstração final da unanimidade dos membros permanentes do CS.⁸⁰ A mudança de atitude da China aumentou o isolamento do Brasil, Turquia e Líbano. E também a pressão dos EUA para que o Brasil revisse sua posição, para aumentar a “legitimidade” da decisão do CS, um sinal de que Obama não havia levado a sério a trilateral com o Brasil e a Turquia ⁸¹.

Porém, não havia consenso sobre o escopo das novas sanções. E havia a pressão de Pequim pela moderação no teor, para a manutenção do seu apoio. A China era na ocasião o principal importador de produtos iranianos e o segundo país de origem das importações de Teerã. Suas preocupações estavam relacionadas às sanções que pudessem interferir na venda de gasolina refinada ao Irã. E também com os bilhões de

⁷⁸ A reunião de Obama, Lula e Erdogan. “Obama se reúne com Lula e Erdogan para conhecer proposta sobre Irã” – 13/04/2010 <http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,obama-se-reune-com-lula-e-erdogan-para-conhecer-proposta-sobre-ira,537800,0.htm> (acesso em 01/07/2012)

⁷⁹ A defesa de Obama por novas sanções: “Países Recebem manual após Cúpula de Segurança Nuclear”. Folha.com 13/04/2010. <http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u720438.shtml> (acesso em 01/07/2012)

⁸⁰ A adesão da China. Folha de São Paulo, 01/04/2010, Mundo 1, p. A14 – “China Agora Aceita Debater Sanções ao Irã” <http://acervo.folha.com.br/fsp/2010/04/01/2> (acesso em 01/07/2012)

⁸¹ EUA pedem novas sanções. Folha de São Paulo, 01/04/2010, Mundo 1, p. A1 – “Obama ignora Lula e pede sanções imediatas ao Irã”. <http://acervo.folha.com.br/fsp/2010/04/14/2> (acesso em 01/07/2012)

China confirma apoio às sanções. Folha de São Paulo, 13/04/2010, Mundo, p. A16 – “China Confirma aos EUA Apoio às Sanções ao Irã”. Andrea Murta / Cristina Fibe <http://acervo.folha.com.br/fsp/2010/04/13/2> (acesso em 01/07/2012).

dólares que o país tinha investido no desenvolvimento de dois promissores campos petrolíferos iranianos.

Mesmo com a evolução dos acontecimentos, mas com o aval obtido na reunião com o presidente Obama, o Brasil e a Turquia acordaram durante uma reunião bilateral, em trabalhar numa proposta que, para Amorim, poderia ser aceita pelo Irã e pelos demais membros para evitar a punição defendida pelos EUA. Lula e Erdogan conversaram sobre o Irã, sobre como evitar um ciclo de “endurecimento” - em que um país aplica sanções, e o outro não cede. O encontro ocorreu em Washington, no mesmo dia em que Hu Jintao e Obama acertaram o apoio chinês à proposta de sanções ⁸².

A aliança Brasil-Turquia seguiu adiante mesmo com as indicações em contrário: 1. o *ripeness* da negociação havia passado, o momento propício para o acordo teria sido em outubro de 2009 com o ‘quase-acordo’ alcançado pelo Grupo de Viena, a AIEA e o governo iraniano; 2. a mudança de posição do governo Obama era clara. O Irã precisava de uma resposta de parte da comunidade internacional, o que se refletiu no esforço dos EUA em alinhar as potências no CS e garantir os votos necessários à aprovação de uma nova resolução; 3. a aposta na posição contrária da China não fazia mais sentido, a mudança de posição enfraqueceu a aliança turco-brasileira.

6. Arena Multilateral: Comércio Internacional

Ao contrário da ação empreendedora brasileira na crise iraniana, no caso do G – 20 Comercial os incentivos seletivos proporcionados pelo sistema multilateral de comércio possibilitaram a que o Brasil empreendesse a formação de uma coalizão de países às vésperas da V Conferência Ministerial OMC em Cancun– setembro de 2003. A OMC havia aprovado o lançamento da nova rodada multilateral de comércio em Doha, Catar, no final de 2001, e a Conferência Ministerial no México seria a primeira a acontecer sob um mandato negociador.

⁸² Brasil e Turquia prosseguiram na busca por acordo com o Irã. Folha de São Paulo, 13/04/2010, Mundo, p. A16 – “*Brasil e Turquia Defendem Evitar Mais Sanções ao Irã*” - Andrea Murta e Cristina Fibe <http://acervo.folha.com.br/fsp/2010/04/13/2> (acesso em 01/07/2012).

6.1. *A Ação Coletiva Contra o Protecionismo*

Um elemento deflagrador da coalizão do G-20 Comercial foram os movimentos protecionistas ‘desesperados’ dos EUA e da UE. A apresentação por ambos de uma proposta de modalidades de negociação a ser aplicada a partir da etapa de Cancun da rodada postergava as ambições dos países em desenvolvimento sobre a agenda agrícola. Esse movimento dos países desenvolvidos catalisou uma rápida reação de um pequeno número de países em torno dos seus interesses comerciais agrícolas internacionais, dentro das normas da OMC. Esse evento inicial acabou deflagrando outros movimentos de parte do Brasil.

Os EUA e a UE apresentaram sua proposta bilateral para as modalidades de negociação⁸³ preservando o seu protecionismo e envolvendo a defesa dos seus subsídios agrícolas.⁸⁴ A proposta mantinha as restrições ao acesso aos seus mercados pelos países em desenvolvimento, e foi considerada por estes - inclusive o Brasil - como aquém da ambição do Mandato de Doha⁸⁵.

Esse enfretamento entre o bloco protecionista e os países emergentes colocou mais uma vez em evidência a continuidade da assimetria de poder comercial internacional ratificada pelos acordos da Rodada Uruguai – 1986-1994 - do GATT⁸⁶, que levaram a da criação da OMC. E também o grau de dificuldade da implementação de uma agenda desenvolvimentista que satisfizesse o Mandato de Doha, comprovado pela manutenção do desequilíbrio nas relações comerciais agrícolas internacionais, pela falta de consenso entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, e pelo abandono definitivo de se alcançar modalidades de negociação plenas – com prazos e fórmulas definidos. Nas suas considerações a respeito da nova proposta EUA-UE tanto o chanceler Amorim como o negociador brasileiro em Genebra, embaixador Seixas Corrêa, negaram ostensivamente legalidade à pretendida inclusão da aplicação seletiva e gradativa aos países em desenvolvimento de uma nova classe internacional de tratamento especial e

⁸³ Tentativa da definição dos objetivos, da metodologia, da abrangência, dos mecanismos de controle e da sua aplicação a serem observados, a partir de então, nas negociações comerciais internacionais no âmbito da OMC. Modalidades de negociação. <http://ictsd.org/i/news/pontesquinzenal/5161/> (acesso em 01/07/2012)

⁸⁴ Íntegra da Proposta EUA-UE Documentos WTO Job (3)/157 Joint EC-US Paper e WTO Job (03)/162 Agriculture – Framework Proposal www.wto.org (acesso em 01/07/2012).

Análise da proposta EUA-EU: DELGADO, G.D. & SOARES, Adriano Campolina de O. (2005). “G – 20 – Origem, Evolução, Significado e Perspectivas” – Fundação Heinrich Böll do Brasil, pp. 12-14. Download www.boell.org.br (acesso em 01/07/2012).

⁸⁵ A ambição do Mandato de Doha <http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/80108.html> (acesso em 01/07/2012).

⁸⁶ Rodada Uruguai do GATT <http://www.ces.ncsu.edu/depts/agecon/trade/seven.html> GATT - <http://gatt.org/> (acessos em 01/07/2012)

diferenciado para “os países significativamente exportadores líquidos de alimentos” - *significant net food exporting countries, SNFECs* – que devido à essa qualidade, segundo o texto protecionista, deveriam ter as exigências revistas e endurecidas para a obtenção do tratamento especial e diferenciado⁸⁷.

6.2. *O Empreendedor Político Brasileiro no Comércio Internacional.*

Os diplomatas do Brasil acreditados em Genebra promoveram em março de 2003 a aproximação dos interesses comerciais internacionais brasileiros e indianos, durante as reuniões preparatórias para a Conferência de Cancun. Essa aproximação com a Índia teve início depois que os diplomatas brasileiros apresentaram ao governo as suas conclusões de que a adoção das propostas indianas sobre as salvaguardas, de produtos especiais⁸⁸, e de algumas concessões no acesso a mercados representariam um custo marginal para o Brasil e que os interesses exportadores brasileiros estariam preservados. Ou como observou o chanceler Amorim, “entre Cairns e Índia, ficamos com a Índia” (AMORIM, 2003).⁸⁹

A abertura e a consolidação do diálogo entre Brasil e Índia levaram os diplomatas brasileiros a convidarem a Argentina – que colaborou na elaboração da proposta alternativa à dos EUA-UE - parceira no Mercosul, para participar do processo, como reforço ao grupo e ganho de credibilidade entre os defensores da liberalização comercial. Os negociadores brasileiros consideravam os argentinos tão importantes quanto os indianos para a redação de uma proposta alternativa. Na sequência, os negociadores indianos apresentaram o rascunho do texto alternativo aos chineses e trouxeram a China para o grupo. Segundo o ministro Amorim, que viria a ser o coordenador do G – 20 Comercial, e seu porta-voz em Cancun, foi a partir de um núcleo pequeno de países que surgiu uma proposta alternativa que refletia de perto a estrutura – não o conteúdo – do documento EUA-UE.

⁸⁷ Tratamento Especial e diferenciado para os países em desenvolvimento:

<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=368> (acesso em 01/07/2012).

⁸⁸ Produtos submetidos à menores tarifas para a redução da pobreza rural. Produtos especiais <http://www.atdforum.org/IMG/pdf/spPDF.pdf> (acesso em 01/07/2012).

⁸⁹ Países exportadores líquidos agrícolas: o Grupo de Cairns <http://www.iea.sp.gov.br/out/LerTexto.php?codTexto=108> www.cairnsgroup.org (acessos em 01/07/2012). Reúne os países desenvolvidos e em desenvolvimento, exportadores líquidos de produtos agro alimentares, altamente competitivos, cujos interesses domésticos dos seus respectivos agronegócios formam a base social de sustentação do grupo, como no caso brasileiro com o G-20 Comercial.

A aproximação com a Índia. AMORIM, Celso (2004). “A Lição de Cancun”. Artigo Revista Política Externa, vol. 12, no. 3. dezembro/janeiro/fevereiro <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/ministro-estado-relacoes-exteriores/150720138852-artigo-do-senhor-ministro-de-estado-das-relacoes> (acesso em 01/07/2012).

A questão central na elaboração do texto foi a busca de consenso para o tratamento especial e diferenciado na disciplina de acesso a mercados. O consenso alcançado previu a acomodação das posições ofensivas do Brasil, da Argentina e dos dez membros do Grupo de Cairns que apoiaram e participaram da formação da nova coalizão, além do Paquistão, da Índia e da mesma Argentina, que procurava uma alternativa moderada para produtos especiais. Da mesma forma, acomodou as posições defensivas da China e da Índia. A esse grupo de nações foram agregados outros países latino-americanos e outros em desenvolvimento, totalizando cerca de 17 membros, que durante as reuniões preparatórias tiveram o reforço de outros três. (AMORIM, 2003)⁹⁰. Assim, tendo sua proposta alternativa como catalisador, a coalizão G – 20 Comercial foi criada em 20 de agosto de 2003, às vésperas da Conferência Ministerial de Cancun e apresentada aos participantes daquela reunião, juntamente com seu texto alternativo, em 10 de setembro.

6.3. *A Mudança na Política Externa Brasileira.*

No decorrer do século XX, a diplomacia brasileira orientou a sua política externa para uma atuação essencialmente econômica. Foi influenciada pelo *boom* do desenvolvimento econômico e da industrialização do Brasil, pelo comércio do café e de outros produtos agrícolas e principalmente pela ausência de ameaças externas à segurança do país – inclusive territoriais. Então as vulnerabilidades econômicas internas foram identificadas como as principais causadoras e alimentadoras de possíveis riscos externos. Assim a política externa brasileira teve nesse período um condicionante eminentemente econômico, reconhecido domesticamente como um dos principais instrumentos para o desenvolvimento do país (SOARES DE LIMA, 2003).

A transição liberalizante do Governo FHC (1995-2002) na década de 1990, com a adoção do Plano Real⁹¹, e das privatizações de serviços públicos, praticamente não alterou o consenso em torno dos objetivos de desenvolvimento econômico destacados pela política externa. Mas no início do novo século, o Governo Lula (2003-2010) desde seus primeiros meses no poder promoveu alterações importantes nos condicionantes externos e domésticos que passaram a moldar a política externa brasileira.

⁹⁰ A formação do G – 20 Comercial. AMORIM, Celso (2004). “A Lição de Cancun”, Política Externa, vol. 12, nº 3, dezembro/janeiro/fevereiro <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/ministro-estado-relacoes-exteriores/150720138852-artigo-do-senhor-ministro-de-estado-das-relacoes> (acesso em 01/07/2012).

⁹¹ A implantação do Plano Real de Estabilização Econômica. <http://www.fazenda.gov.br/portugues/real/planreal.asp> (acesso em 01/07/2012).

Sem uma explicação clara das suas motivações, a política externa do Governo Lula passou a estimular os valores políticos – ou o condicionante político em contraposição ao “economicismo” pragmático - que passaram a orientar as iniciativas, negociações e alianças internacionais brasileiras. Com essa mudança a Administração Lula assumiu, desde o seu início, o papel estratégico de protagonista político e assim passou a ser reconhecido nos fóruns multilaterais internacionais. Esse fato marcou especialmente o desempenho da política externa brasileira, tanto na constituição como na coordenação política da coalizão G – 20 Comercial a partir de Cancun 2003 e na sequência da Rodada Doha⁹².

6.4. *O Apoio do Agronegócio Doméstico na Ação Brasileira.*

As lideranças do agronegócio brasileiro haviam constatado, já a partir 2002, o esgotamento da estratégia exclusivamente liberalizante da proposta de reforma agrícola defendida pelo Grupo de Cairns na OMC - de avanço simultâneo no tripé de acesso a mercados, subsídios domésticos e à exportação – e que ficou ainda mais prejudicada pelo lançamento da proposta protecionista EUA-UE. E a partir de então, a prioridade dessas lideranças passou a ser centrada na eliminação acelerada dos subsídios à exportação, contando para tanto, com o apoio dos países não exportadores (CAMARGO NETO, 2010).⁹³

Outras ações das lideranças do agronegócio brasileiro já vinham demonstrando a sua disposição para colaborar na coordenação do processo político das negociações agrícolas internacionais, através do acompanhamento da evolução dos dois contenciosos do Brasil no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC⁹⁴ – sobre o algodão⁹⁵ com os EUA e sobre o açúcar⁹⁶ com a UE. A mudança da posição do governo brasileiro como participante do Grupo de Cairns, e a concordância do seu agronegócio com essa inflexão ajudou a elevar o país ao papel de protagonista e de coordenador na criação do G – 20 Comercial. Assim, com a mudança decidida e com a aprovação prévia do

⁹² Negociações multilaterais da Rodada Doha da OMC <http://www.itamaraty.gov.br/temas/temas-multilaterais/desenvolvimento-comercio-e-financas/rodada-doha-da-omc> (acesso em 01/07/2012).

⁹³ Ações de apoio do agronegócio, CAMARGO NETO, Pedro (2010). “Encontros e desencontros na Rodada Doha” – Revista de Política Agrícola -, ano XIX – no. 3 – Jul/Ago/Set. <http://www.abipecs.org.br/news/376/100/Encontros-e-desencontros-na-Rodada-Doha.html> (acesso em 01/07/2012).

⁹⁴ O enforcement da OMC. Painel de Arbitragem OMC - WTO Settling Disputes – The Panel Process http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/disp2_e.htm (acesso em 01/07/2012).

⁹⁵ O subsídio americano aos seus produtores de algodão. Dispute Settlement 267 – United States – Subsidies on Upland Cotton http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds267_e.htm (acesso em 01/07/2012).

⁹⁶ Contencioso com a UE sobre os subsídios ao açúcar <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2004/10/15/omc-contencioso-brasil-uniao-europeia-subsidios-a> (acesso em 01/07/2012).

Governo Lula, a representação diplomática brasileira em Genebra promoveu ações, a partir de março de 2003 – ainda durante o processo de discussão do documento das modalidades de negociação – que facilitariam a criação do G-20 a partir de agosto.

7. Arena Regional: Segurança Coletiva

O empreendedorismo político brasileiro encontrou duas arenas regionais de atuação bastante assimétricas. No caso do Oriente Médio, em que pesem as relações comerciais com alguns países da região, o Brasil não tinha histórico de atuação na crise do Oriente Médio, de maneira geral, e no conflito em torno do programa nuclear iraniano, em particular. Essa característica tornou a diplomacia brasileira mais dependente dos movimentos da Turquia, e da capacidade do presidente Lula de projetar influência nos fóruns internacionais. No caso do G-20 Comercial ocorreu o inverso. Havia várias frentes de negociação simultâneas que projetaram a ação diplomática brasileira e tornou o processo negociador menos dependente do empreendedorismo do presidente da república.

A Turquia, desde o início da crise, foi alçada à condição de potencial mediadora do conflito, com incentivos por parte da AIEA. Pois ainda em 2006, ElBaradei, em visita à Ancara, reconheceu o país como possível protagonista nas negociações com o Irã. E declarou que uma atitude turca que obtivesse um comprometimento do Irã, não seria apenas em benefício do país, mas para a segurança mundial. Durante a visita, ElBaradei declarou que a Turquia poderia desempenhar um papel importante em persuadir o Irã a negociar uma solução cooperativa para a evolução do seu programa nuclear e assegurar a estabilidade regional.⁹⁷ Em sua opinião, isso se devia ao fato do país estar numa posição única, sendo de maioria muçulmana, e membro da OTAN⁹⁸, além de um interlocutor potencial entre o Irã e os EUA. Para ele, o país poderia levar os iranianos à mesa de negociações e conseguir a aceitação do pacote de incentivos do P 5 + 1. E reconheceu o direito iraniano de desenvolver a tecnologia nuclear para uso civil, garantido pelo TNP - do qual o país era signatário.

⁹⁷ O reconhecimento da Turquia como mediadora na mídia do país. “ElBaradei Calls for Turkish Action in Iran Nuclear Row” - 06/07/2006 <http://www.turkishweekly.net/news/34594/el-baradei-calls-for-turkish-action-in-iranian-nuclear-row.html> (acesso em 01/07/2012).

⁹⁸ A organização de segurança pós II Guerra. OTAN / NATO <http://br.ibtimes.com/topics/detail/557/otan-nato/> <http://www.nato.int/cps/en/natolive/index.htm> (acesso em 01/07/2012).

Destaca-se ainda o papel fundamental de interesses tangíveis para explicar o envolvimento da Turquia na região. Além de possuir acordos bilaterais com o Irã sobre a compra e o trânsito de gás iraniano pelo seu território, sobre a exploração dos campos petrolíferos por empresas turcas; há grandes projetos de engenharia em curso, incluindo o novo aeroporto de Teerã sob a responsabilidade de suas empresas de infraestrutura. E o ministro turco das relações exteriores Abdullah Gul visitou Ahmadinejad em junho de 2006 com o objetivo de levar o Irã à mesa de negociações sobre o seu programa nuclear, em troca de um pacote de incentivos do grupo P 5 + 1, que incluiria a oferta de tecnologia nuclear de ponta para uso civil e de peças de reposição para aviões civis, desde que os iranianos concordassem em abandonar seu programa doméstico de enriquecimento de urânio.⁹⁹

Salienta-se, também, o fato do próprio presidente Obama ter acatado, em novembro de 2009, e divulgado através da sua assessoria, a sugestão de ElBaradei para que o território turco fosse utilizado para o armazenamento do urânio iraniano, em atendimento ao ‘quase-acordo’ celebrado, à época, junto ao P 5 + 1. O presidente sugeriu ainda que o premiê Erdogan deveria assumir a coordenação para implantação da medida. O secretário adjunto americano da área de energia Poneman comunicou a aprovação presidencial diretamente a ElBaradei, que providenciou para que Erdogan conversasse sobre o assunto com Ahmadinejad, durante a visita que o iraniano faria a Ancara (ELBARADEI, 2011- 349).¹⁰⁰

Assim, no contexto do Oriente Médio a diferença de requisitos entre a Turquia e o Brasil para a atuação na região era clara. O protagonismo político internacional do Governo Lula, desde a sua posse, permitiu certa projeção de poder sobre aquele jogo regional. Além do mais, o Brasil já havia dado demonstrações do seu interesse no envolvimento com a crise iraniana, no bojo da estratégia diplomática do governo Lula de priorizar a agenda com países em desenvolvimento. Por decisão governamental, uma rodada de visitas de autoridades de países do Oriente Médio, incluindo o Irã, foi uma forma de demonstrar ao mundo a prioridade despendida pelo governo brasileiro às diversas crises sobrepostas no Oriente Médio. Essa estratégia foi desenvolvida pela

⁹⁹ A tentativa do chanceler turco Gul de levar o Irã a negociar. <http://noticias.uol.com.br/ultnot/efe/2006/06/25/ult1808u67551.jhtm> (acesso em 01/07/2012).

¹⁰⁰ A interferência de Obama pela ação da Turquia. ELBARADEI, Mohamed (2011). “A Era da Ilusão – A Diplomacia Nuclear em Tempos Traçoeiros”. Capítulo sobre o Irã. Texto Editores Ltda. São Paulo – SP, pp. 133-174, 223-248 e 277-354.(acesso em 01/07/2012).

liderança do ministro Celso Amorim e pelo próprio presidente Lula disposto a alimentar a curva ascendente de seu protagonismo pessoal em assuntos internacionais de conflito. Essa foi uma escolha deliberada do núcleo “duro” da política externa brasileira – presidente Lula, chanceler Amorim, e assessor especial Marco Aurélio Garcia.

8. Arena Regional: Comércio Internacional

No caso da influência brasileira sobre a agenda de comércio internacional, em âmbito regional, já estavam em curso um adensamento de acordos, arenas de negociação, e iniciativas multilaterais que se sobrepuseram e impulsionaram a ação empreendedora do Brasil. No início do primeiro Governo Lula (2003-2006), a diplomacia brasileira participava, simultaneamente, de quatro arenas de negociação: 1) a Coalizão Empresarial Brasileira – desde o Governo FHC (1995-2002) – nas negociações sobre a participação brasileira na Alca – Área de Livre Comércio das Américas; 2) as negociações pela redução e até extinção dos subsídios agrícolas no âmbito da OMC, com o apoio do agronegócio privado; 3) a agenda regional de “relançamento” do Mercosul; e 4) a negociação interblocos com a União Europeia. O governo Lula herdou do governo FHC essas quatro arenas de negociação, todas elas sob forte protagonismo da diplomacia brasileira.

No âmbito das conferências ministeriais da OMC¹⁰¹, nota-se a sobreposição à arena de negociação regional sul-americana. Assim aconteceu na Conferência Ministerial de Cingapura (1996), quando os países desenvolvidos e em desenvolvimento alinharam-se em discordância acerca dos chamados “Temas de Cingapura” - investimento estrangeiro, políticas de concorrência, transparência nas concorrências públicas, cláusula social, desburocratização e facilitação dos negócios. Na Conferência de Genebra (1998), a agenda reafirmou o auxílio aos países em desenvolvimento para sua inserção no comércio internacional. E em Doha (2001) foi lançada a nova rodada multilateral, com destaque para a agricultura e para os subsídios agrícolas, também de interesse prioritário para aqueles países (VEIGA, 2007: 47-52)¹⁰².

¹⁰¹ Cingapura (1996), Genebra (1998) e Doha (2001). Conferências Ministeriais da OMC http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/minist_e.htm (acesso em 01/07/2012).

¹⁰² A sobreposição das arenas de negociação. CÂNDIA VEIGA, João Paulo, (2007). “As Negociações Comerciais do Primeiro Governo Lula” in “Comércio e Política Comercial no Brasil: Desempenho, Interesses e Estratégias”. Rede Latino-Americana de Pesquisa Comercial. Editora Singular, São Paulo, pp. 47-56.

A experiência de integração regional com o Mercosul foi de extrema importância como fundamento na projeção do país através da ação empreendedora do G-20 Comercial. Já a partir de 2005, com a entrada do Uruguai na coalizão, após a posse do presidente Tabaré Vázquez, todos os então membros plenos do Mercosul passaram a fazer parte da coalizão. Essa experiência regional permitiu aos membros da aliança uma atuação mais coordenada nas arenas de negociação internacional.¹⁰³

9. A Dimensão Doméstica: Coalizões Vencedoras – *Win-sets*

Segundo Putnam (1993), a dimensão doméstica tem importância na ação externa de um país, e a principal motivação da estratégia de uma política econômica externa está em tornar as políticas domésticas compatíveis com a ação internacional (KATZENSTEIN & KRASNER, 1978). O estudo dos determinantes domésticos da política externa e das relações internacionais deve levar em consideração dois níveis de análise: I) a negociação entre os negociadores, na tentativa de atingir um acordo; e II) a formação da coalizão vencedora doméstica (*win-set*). Coalizões vencedoras robustas tornam o acordo do nível I mais provável. Assim, um acordo bem sucedido tem que “estar dentro” da coalizão vencedora de nível II. Ou, em outras palavras, o acordo somente será possível se as coalizões vencedoras apresentarem sobreposição (PUTNAM, 1993).

9.1. *Acordo Brasil, Turquia e Irã*

No caso da formação do *win-set* doméstico - Nível II, em torno da negociação entre o Brasil, a Turquia, o Irã, e as potências do CS – Nível I, os vínculos entre as *constituencies* brasileiras mostraram-se frágeis, e não fortaleceram a posição negociadora do presidente Lula¹⁰⁴. No dia 09 de Junho de 2010, com base em texto

¹⁰³ A participação de todos os membros do Mercosul no G – 20 Comercial. Inter-American Development Bank – Integration and Regional Programs Department – Institute for the Integration of Latin American and Caribbean – INTAL – MERCOSUR Report no. 11 – February, 2007, p. 94 http://books.google.com.br/books?id=jtPoogF75UcC&pg=PA94&lpg=PA94&dq=Agriculture+G+-+20+and+the+MERCOSUL&source=bl&ots=jyTHQOPRYX&sig=J7x_fv4uZHhykHozvRvRTBoUZM0&hl=pt-BR&sa=X&ei=DWitT8yKDY069QTK_JDtDw&sqi=2&ved=0CF0Q6AEwBA#v=onepage&q=Agriculture%20G%20-%2020%20and%20the%20MERCOSUL&f=false (acesso em 01/07/2012).

¹⁰⁴ Ressalta-se que o não fortalecimento da posição negociadora do presidente Lula ficou claro na sua escala em Moscou, a caminho de Teerã, para apresentação da proposta turco-brasileira ao presidente Medvedev em 14 de maio de 2010. Na ocasião, ficou patente a dissonância entre os dois países sobre as chances de um acordo com o Irã, que fosse aceito pelo CS. E a inclinação russa pela posição dos demais membros do CS. E no dia 16, véspera da assinatura do acordo tripartite em Teerã, o chanceler Erdogan cancelou sua ida a capital do Irã. Pousou em Teerã no da divulgação do acordo, após a confirmação de que Lula e Amorim haviam obtido a concordância iraniana para a troca do urânio em território turco. http://port.pravda.ru/news/business/15-05-2010/29580-lula_medvedev-0/ <http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u735951.shtml> (acesso em 01/07/2012).

apresentado pela delegação dos EUA, o CS ampliou as sanções contra o Irã através da resolução 1929¹⁰⁵, por 12 votos a favor, e os votos contrários do Brasil e da Turquia e a abstenção do Líbano.¹⁰⁶

Não havia, propriamente, um feixe de interesses organizado em torno da posição negociadora brasileira. As instituições políticas domésticas, os grupos de interesse, e mesmo a opinião pública não se manifestaram em apoio ao envolvimento do Brasil na crise iraniana¹⁰⁷. Na realidade, as manifestações de preocupação com o fracasso das negociações tiveram origem nas áreas empresariais e em algumas instâncias do poder executivo, em razão do receio de que as sanções da nova resolução prejudicassem as relações comerciais entre o Brasil e o Irã. O então secretário de comércio exterior do Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior (MDIC), Welber Barral, afirmou que as exportações brasileiras para o Irã haviam crescido 59%, entre janeiro e maio de 2010 em comparação com o mesmo período de 2009, e que os empresários brasileiros passaram a prever o aumento das dificuldades para vender produtos diretamente ao país, e também em levar adiante o projeto de tornar o Irã um comprador potencial do etanol brasileiro.¹⁰⁸

As restrições impostas pela resolução 1929 iam contra as ações do governo em âmbito doméstico. O governo brasileiro havia lançado em abril, dois meses antes da entrada em vigor das novas restrições, a sua maior ofensiva comercial entre os dois países, quando uma comitiva de 86 empresários de 12 setores esteve em Teerã. Ainda que, segundo Barral, os produtos alimentícios não tivessem sido atingidos pelas sanções, as restrições de crédito aos bancos certamente prejudicariam o fluxo comercial

¹⁰⁵ Para os detalhes acerca do texto da Resolução 1929, ver <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/396/79/PDF/N1039679.pdf?OpenElement> (Acesso em 01/07/2012)

¹⁰⁶ A abstenção do Líbano foi justificada pela participação do grupo xiita Hezbollah no seu governo, movimento apoiado por Teerã, ver o artigo “ONU Aprova novas Sanções ao Irã”, jornal O Globo, 11 de junho de 2010; e ver também o artigo “Brasil Procura Saída para Manter Exportações” de Roberto Maltchik, jornal O Mundo, pp. 35 (Acessos em 01/07/2012)

¹⁰⁷ Houve apenas declarações esparsas de lideranças partidárias. No caso do PSDB, por exemplo, de oposição ao governo Lula, o partido declarou em seu *website*, em 29 de maio 2010, através do seu deputado federal Emanuel Fernandes (SP), presidente da Comissão de Relações Exteriores da Câmara Federal, que considerou “bastante duras” as afirmações da chanceler Clinton dois dias antes de que tinha divergências sérias em relação à postura do Brasil com o Irã e que este estaria “usando” o primeiro para protelar a aprovação de novas sanções. Segundo o deputado, a vontade do presidente Lula de se colocar como protagonista nas principais questões mundiais estaria expondo o Itamaraty e o país em uma situação difícil e que as declarações da chanceler estariam mostrando o grau de tensão entre o Brasil e as grandes potências. E que a pretensão do presidente Lula de se tornar líder mundial estaria colocando o país numa posição difícil, ajudando o Irã a continuar o seu programa nuclear e protelar um acordo. E o também deputado federal – do mesmo partido e também membro da comissão – afirmou que o presidente Lula deveria tomar providências cautelosas e rever o seu posicionamento, pois a questão envolveria um problema sério não só para o Irã e o Brasil, mas para o mundo todo.

¹⁰⁸ A saída para a manutenção/aumento do comércio seriam as operações de triangulação, com o uso de alternativas como Dubai para fazer com que certos produtos chegassem aos portos iranianos e apostar no aumento das vendas de carne e de outros produtos alimentícios – não atingidos pelas sanções – e que até então, eram os principais itens da pauta de exportações. ONU Aprova novas Sanções ao Irã - O Globo, 11/06/2010, O Mundo, p. 35 – Brasil Procura Saída para Manter Exportações – Roberto Maltchik.

desses produtos, devido às previsíveis consequências sobre os meios de pagamento. Porém para ele, o problema central foi a perda do mercado potencial de etanol de um país de 70 milhões de habitantes. Os EUA haviam advertido que o álcool passaria a fazer parte da relação dos investimentos não permitidos no Irã. O produto passou a ser considerado de risco, por se tratar de fonte energética.¹⁰⁹

A manifestação de resignação, e de fragilidade do *win-set* brasileiro na ação empreendedora do país na crise iraniana veio em seguida. Em atendimento à Carta da ONU, as sanções previstas na resolução 1929 foram incorporadas à legislação brasileira por intermédio do decreto 7.259, assinado pelo presidente Lula em 10 de agosto de 2010. Pelo texto, as autoridades brasileiras, no âmbito de suas respectivas atribuições, ficaram obrigadas a cumprir as disposições da resolução.¹¹⁰ Falando sobre o fato, o chanceler Amorim afirmou que a decisão brasileira de ratificar as sanções aconteceu em cumprimento às leis internacionais - mesmo com o país discordando das medidas. E declarou que o Brasil não adotaria medidas punitivas unilaterais contra Teerã, semelhantes àquelas impostas domesticamente pelos EUA e pela UE. Em sua opinião, Lula teria assinado o decreto contrariado, porque o Brasil havia votado contra a resolução, mas teria decidido apoiá-la pela tradição diplomática e pelo fato das punições não terem atingido diretamente empresas brasileiras. E disse ainda que não acreditava que a medida pudesse contribuir para a solução do problema iraniano, e que as sanções unilaterais, tanto dos EUA como da UE, sob o ponto de vista legal, não “concerniam” ao Brasil¹¹¹.

9.2. G – 20 Comercial

No caso do G-20 Comercial, as *constituencies* domésticas organizaram-se entorno do crescimento do agronegócio brasileiro. Cadeias de *commodities* – TABELA II - organizadas em associações empresariais e verticalizadas entre o produtor e os mercados de destino das exportações criaram um extraordinário leque de interesses que fortaleceu a posição negociadora do Brasil. O crescimento do agronegócio brasileiro já

¹⁰⁹ Reações da área de comércio exterior brasileira. “Irã Ameaça Reduzir Cooperação Com a Agência Atômica da ONU”.- Folha de São Paulo, 11/06/2010, Mundo, p. A12 <http://acervo.folha.com.br/fsp/2010/06/11/2> (acesso em 01/07/2012).

¹¹⁰ Ver o texto do Decreto 7.259 em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7259.htm (Acesso em 01/07/2012)

¹¹¹ A internalização das sanções ao Irã. O Globo, 11/08/2010, O Mundo, p. 32 – “Sanções ao Amigo Ahmadinejad” – Luiza Damé & Chico de Gois.

havia começado na segunda metade dos anos 1990, mas foi na primeira década do século XXI que o país passou a ser o terceiro maior produtor de alimentos do mundo.

As exportações agrícolas brasileira em valor - dólares americanos – cresceram 170,6 % entre 2001 e 2007 – US\$ 16,59 para US\$ 44,89 bilhões. E aumentaram 43 % em relação ao total das exportações mundiais no mesmo período – de 4,8 % para 6,8 % de participação no mercado de exportações agrícolas. Resultado da mecanização, P & D das agências governamentais, do aprimoramento tecnológico da agricultura, da estabilidade econômica do país, dos preços das *commodities* agrícolas mundiais e dos volumes desses produtos absorvidos pelo mercado internacional em expansão, com destaque para as importações chinesas e de países em desenvolvimento que, em 2005, compravam 60% das exportações brasileiras - *GRÁFICO II*¹¹².

Segundo dados da OMC divulgados em 2010, o Brasil ultrapassou o Canadá e passou a ser, a partir de 2008, o terceiro maior exportador mundial de *commodities* agrícolas, logo após os EUA e UE. Sendo que entre 2000 - quando o Brasil ocupava o sexto lugar no *ranking* - e 2008 as suas exportações agrícolas cresceram 18,6 % a.a., enquanto as da UE evoluíram 11,4 % a.a., as dos EUA 8,4 % a.a., as do Canadá 6,3% a.a. e as da Austrália 6,0 % a.a.. Um dos fatores mais importantes para essa evolução foi o aumento da produtividade agrícola brasileira – de 4,7% a.a. entre 1990 e 2009 contra um aumento de 1,7 % a.a. da área plantada, no mesmo período.¹¹³ Fato creditado em boa medida, às pesquisas desenvolvidas pela Embrapa - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária.¹¹⁴

¹¹² Tabela de valores e % disponível no Relatório do Intercâmbio Comercial do Agronegócio 2009 – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Secretaria de Relações Internacional do Agronegócio – p. 10. Acessível em: <http://www.milkpoint.com.br/pdf/Interc%C3%A2mbioComercialdoAgroneg%C3%B3cio.pdf> (acesso em 01/07/2012).

¹¹³ Ver <http://www.estadao.com.br/noticias/economia,brasil-ja-e-o-terceiro-maior-exportador-agricola-do-mundo,520500,0.htm> (acesso em 01/07/2012).

¹¹⁴ Pesquisas Embrapa http://www.embrapa.br/a_embrapa/missao_e_atuacao (acesso em 01/07/2012).

GRÁFICO II – Evolução das Exportações Agrícolas Brasileiras -2001/2007

Fontes: AGROSTAT, Comtrade/ONU, EUROSTAT e colaboração do autor. Acesso julho/2012

TABELA II – PRINCIPAIS COMMODITIES BRASILEIRAS ¹¹⁵ Fonte: AgroStat; 2010.

PRODUTO	RANKING MUNDIAL	
	PRODUÇÃO	EXPORTAÇÃO
Algodão	5º	4º
Café	1º	1º
Complexo da Cana	1º	1º
Cana - Açúcar	1º	1º
Cana - Etanol	2º	2º
Complexo Soja	2º	2º
Soja - Farelo	2º	2º
Soja - Grão	2º	2º
Soja - Óleo	2º	2º

¹¹⁵ Dados disponíveis mediante cadastro em www.agricultura.gov.br/agrostat

Porém é importante notar que a coalizão vencedora doméstica não se fez apenas com a ação coletiva bem sucedida das associações empresariais do agronegócio, ela também promoveu a criação de *think thanks* que produziram informação técnica de qualidade e conhecimento sobre o agronegócio que tiveram uma influência decisiva junto aos negociadores brasileiros no nível I. A qualidade técnica apoiada por pesquisas de ponta na área agrícola proporcionou ao agronegócio brasileiro a apresentação na Rodada Doha da OMC - através da diplomacia, por ele bem informada sobre o tema – de propostas significativamente mais maduras e factíveis do que aquelas encaminhadas anteriormente na vigência do antigo sistema multilateral de comércio - GATT. O grau de sofisticação das pesquisas ficou demonstrado no apuro técnico das demandas apresentadas pela coalizão G -20 Comercial aos demais participantes da rodada. E o grau de qualidade da informação ofertada por parte da coalizão ficou demonstrado pelos argumentos técnicos utilizados pelos negociadores diplomatas em suas barganhas.

Outro aspecto importante foi a percepção da força negociadora alcançada pelos países em desenvolvimento através das coalizões que se desenvolveram a partir de Cancun, e permanecem ativas como o próprio G – 20 Comercial. Como o G – 33, o Grupo de Cingapura e o Grupo do Algodão, além dos pré-existentes que também atuaram na conferência como o Grupo África, Caribe e Pacífico – ACP, o Grupo dos Países de Menor Desenvolvimento Relativo – LDC, e o Grupo Africano (NARLIKAR & TUSSIE, 2008, 213-15). E o ministro Celso Amorim atribuiu o sucesso do G – 20 Comercial à habilidade dos seus negociadores em defender os interesses de seus membros com propostas criativas e coerentes.

A formação de uma forte coalizão doméstica pelo agronegócio – um *win-set* vencedor na defesa dos seus interesses estratégicos, centrado no aumento e na comercialização internacional da produção sua agrícola colaborou decisivamente para a constituição e coordenação do G – 20 Comercial, além de ter proporcionado vigor e influência positivos para o empreendedorismo político brasileiro. As lideranças privadas do agronegócio brasileiro já haviam constatado, a partir 2002, o esgotamento da estratégia comercial exclusivamente liberalizante da proposta de reforma agrícola, de avanço simultâneo no tripé de acesso a mercados, subsídios domésticos e à exportação, defendida pelo Grupo de Cairns. A persistência na defesa da linha de ação do Grupo de Cairns já havia mantido o Brasil afastado da Índia, e de outros países emergentes que defendiam uma menor importância relativa para o acesso a mercados. A partir dessa constatação, a prioridade dessas lideranças passou a priorizar a eliminação acelerada dos subsídios à exportação, contando, para tanto, com o apoio dos países não exportadores.

A mudança da posição doméstica brasileira, e o apoio do seu agronegócio à ação empreendedora, ajudou a elevar o país à condição de protagonista, e de se transformar em promotor e coordenador do G – 20 Comercial.

O protagonismo do presidente Lula também desempenhou um papel importante. Sua determinação em adotar políticas audaciosas nas negociações agrícolas na OMC, com mais aproximação e articulação entre o Brasil e os demais BRICs, confirmada através das sucessivas viagens de início de mandato à África do Sul, à Índia e à China; e pela atuação na Cúpula do G – 3 / IBAS – África do Sul, Índia e Brasil, da qual resultou a Declaração de Brasília - junho de 2003. Segundo o Chanceler Celso Amorim, o primeiro estopim do G – 20 Comercial teria surgido da confiança política construída a partir daquele encontro entre os três países. Portanto, isso teria ocorrido alguns meses antes das negociações em Genebra e Cancun que precederam a Conferência Ministerial da OMC (MOTTA VEIGA, 2012).¹¹⁶ Essa atitude política renovada do país, de aproximação com os demais países emergentes regionais contribuiu para a formação do ambiente político favorável ao Brasil, para a coordenação de uma aliança de países com capacidade de apresentar uma proposta alternativa ao protecionismo dos EUA-UE (DELGADO E SOARES, 2005).

Ainda segundo o ministro Amorim, a ação empreendedora do G – 20 Comercial na OMC teria alterado completamente os padrões de negociação da instituição. A atitude brasileira teria primado pelo pragmatismo negociador, além de defender as posições de outros países em desenvolvimento, e aliar-se aos EUA, em situações específicas, por exemplo, contra os subsídios às exportações da UE. E quando necessário, aliou-se também à UE confrontando atitudes protecionistas americanas. Esses eventos corroboraram a projeção internacional ao país como um empreendedor político. Em boa medida, devido à figura emblemática do presidente Lula, segundo Amorim, porque ele teria adicionado à ação externa do Brasil doses de audácia e ousadia, além de um sentido de solidariedade em relação aos demais países (AMORIM, 2010, p. 105).

¹¹⁶A importância da cúpula do G – 3 / IBAS em Brasília – junho/2003. MOTTA VEIGA, Pedro (2005) “Brazil and the G – 20 Group of Developing Countries”.- http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/casestudies_e/case7_e.htm

10. Conclusão

O presente estudo procurou demonstrar a ascensão do Brasil no sistema internacional a partir de ações coletivas empreendedoras em duas áreas distintas. Nos dois casos, a combinação entre os três níveis de análise proposto por Waltz (1959) permitiu uma avaliação acerca do desempenho da capacidade do governo brasileiro em promover ações empreendedoras que servissem aos seus interesses e, ao mesmo tempo, apontassem para a provisão de bens coletivos – paz internacional e a diminuição das assimetrias no que se refere ao desenvolvimento econômico entre países ricos, e países periféricos e semiperiféricos (SOARES DE LIMA, 1990).

A primeira conclusão indica que o empreendedorismo brasileiro foi mais bem sucedido quando existiu uma coalizão doméstica robusta que projetou e fortaleceu a ação da diplomacia e do presidente, como executores da política externa (PUTNAM, 1993). A fragilidade do *win-set* doméstico brasileiro na crise iraniana não foi compensada pela liderança pessoal do presidente Lula nos fóruns internacionais de que participou. Em que pese a projeção de poder alcançada naquele período, os resultados obtidos ficaram aquém das expectativas porque a ação coletiva brasileira não impediu o endurecimento das sanções aprovadas pelo CS. No caso do G-20 Comercial ocorreu exatamente o contrário, uma robusta coalizão vencedora doméstica fortaleceu o protagonismo brasileiro nas várias arenas de negociação da agenda de comércio internacional. Nesse segundo caso, não se notou o mesmo empenho da ação empreendedora do presidente Lula, o que sugere a continuidade de uma ação levada a cabo pelo Itamaraty desde o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso.

A segunda conclusão trata das arenas multilaterais densamente institucionalizadas e os respectivos incentivos seletivos lançados para a ação coletiva do Brasil. No caso da crise iraniana, o país foi beneficiário de várias situações e circunstâncias que se abriram para a projeção brasileira. A ascensão de Obama, as divergências entre as potências com poder de veto, e as próprias mudanças do sistema internacional provocadas pela intervenção norte-americana no Iraque abriram caminho para o Brasil, e o presidente Lula percebeu claramente a oportunidade histórica. Contudo, os custos da ação brasileira não conseguiram modificar a posição de ‘carona’ do Irã no sistema internacional, no que se refere aos compromissos obrigatórios previstos pelo TNP, do

qual o país muçulmano é signatário. A ação coletiva brasileira teria que prover o deslocamento da posição iraniana mas isso não aconteceu. Da mesma forma, a aliança com a Turquia parece não ter capturado o “valor dissipado” necessário para modificar a posição dos países com poder de veto, e dos demais membros temporários do CS. O Líbano e a Indonésia foram exceções à regra, por razões domésticas. A aliança com a Turquia coloca ao Brasil outra questão relevante: até que ponto agrega-se valor a alianças onde apenas um dos países participa do jogo de poder regional? Na realidade, a ausência de engajamento do Brasil no Oriente Médio, como participante das agendas ‘duras’ de negociação no campo da segurança, fez com que apenas a Turquia capturasse o “valor dissipado” pela ação coletiva latente a partir dos fracassos sucessivos do CS em impedir a evolução do programa nuclear iraniano. Essa foi uma lição importante para o Brasil: de nada adiantou receber incentivos positivos do sistema internacional, e de instituições internacionais na ausência de engajamento regional tangível. No caso, foi a Turquia a grande beneficiada da aliança com o Brasil, até porque continuou participando das arenas de negociação que envolvem uma saída para o programa nuclear iraniano.

De novo, no caso do G-20 Comercial, os incentivos seletivos por parte da OMC com o tema ‘agricultura’ em uma nova rodada multilateral de comércio, e as influências sistêmicas para diminuir as assimetrias entre países ricos e pobres, criou uma situação de latência para a ação coletiva de países bem posicionados para capturar o “valor dissipado” de uma coalizão comercial de países periféricos e semiperiféricos. O Brasil soube ocupar esse espaço e combinou com equilíbrio a ação empreendedora do Itamaraty com a audácia presidencial. O elemento de continuidade com as ações empreendedoras do país no governo anterior fortaleceu e impulsionou a ação coletiva do governo Lula. Os resultados são tangíveis e permaneceram sobre o tempo. O Brasil transformou-se em um grande produtor/exportador de *commodities*, e junto a outros países em desenvolvimento, ajudou a promover uma mudança dos termos de troca no comércio internacional em benefício da periferia.

Ademais, o empreendedor político brasileiro trouxe mais resultados quando houve incentivos regionais que impulsionaram a projeção de poder do país. Os vínculos comerciais entre o Brasil e o Mercosul, e também com os BRICS - China e Índia - facilitaram a interlocução política com os respectivos governos para pavimentar uma

aliança estratégica a fim de implementar as agendas da Rodada Doha junto aos países desenvolvidos, até então reticentes em aprofundar as negociações.

11. Referências bibliográficas

AGÊNCIA INTERNACIONAL DE ENERGIA ATÔMICA – AIEA (2012). Constituição, Funções, Composição e Normas. Disponível em: <http://www.iaea.org/> - acesso em 01/07/2012.

AMORIM, Celso. (2010). “Sem Medo de Decidir”. Entrevista concedida à Emiliano José e Nilmário Miranda, in “A Nova Política Externa: 2003-2010 - O Brasil em Transformação”. Editora Fundação Perseu Abramo, São Paulo, pp. 97-106.

_____ (2004). “A Lição de Cancun”, *Política Externa*, vol. 12, nº 3, dezembro/janeiro/fevereiro <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/ministro-estado-relacoes-exteriores/150720138852-artigo-do-senhor-ministro-de-estado-das-relacoes> (acesso em 01/07/2012)

BARBOSA, Rubens (2010). “Erro de Cálculo” — 25/05/2010 – O Estado de S. Paulo <http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,erro-de-calculo,556316,0.htm> (acesso em 01/07/2012).

BBC/Brasil (2012). Edições de 2005 a 2012. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/> (acesso em 01/07/2012).

BBC News (2012). Edições de 2006 à 2011. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/news/> (acesso em 01/07/2012).

BLIX, Hans (2003). ‘Hans Blix’s Briefing to the Security Council’. *The Guardian. Full Text*. 14/02/2003. <http://www.guardian.co.uk/world/2003/feb/14/iraq.unitednations1>(acesso em 01/07/2012).

CAMARGO NETO, Pedro (2010). “Encontros e desencontros na Rodada Doha” – *Revista de Política Agrícola* -, ano XIX – no. 3 – Jul/Ago/Set. <http://www.abipecs.org.br/news/376/100/Encontros-e-desencontros-na-Rodada-Doha.html> (acesso em 01/07/2012).

COLUMBIA UNIVERSITY (2012) Libraries. Disponível em: <http://www.columbia.edu/> - (acesso em 09/02/2012).

DELGADO, G.D. & SOARES, Adriano Campolina de O. (2005). “G – 20 – Origem, Evolução, Significado e Perspectivas” – *Fundação Heinrich Böll do Brasil*, pp. 12-14. Download www.boell.org.br (acesso em 01/07/2012).

ELBARADEI, Mohamed (2011). “A Era da Ilusão – A Diplomacia Nuclear em Tempos Traçoeiros”. *Capítulo sobre o Irã. Texto Editores Ltda*. São Paulo – SP, pp. 133-174, 223-248 e 277-354.

EVANS, Gareth (2012). “Diálogo com o Irã à Beira do Abismo”, O Estado de São Paulo, 28 de junho, página A-18.

ENGLISH PRAVDA (2010). “Visita do Presidente Lula à Moscou”. Disponível em: <http://english.pravda.ru/archive/2010-05-17/> (acesso em 01/07/2012).

FOLHA DE SÃO PAULO (2012). Edições de 2005 a 2012. Disponível em: <http://acervo.folha.com.br/> . (acesso em 01/07/2012).

HARDIN, Russell. (1982). “Collective Action”. Baltimore. *The John Hopkins Press*.

HERZ, Mônica & MISSARI, Nizar (2010). “Nuclear Policy as International Politics”. *IRI – USP – Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo*. Disponível em: <http://www.iri.usp.br/documentos/NuclearPolicyMHerz.pdf> (acesso em 01/07/2012).

KATZENSTEIN, Peter J. (1978). “Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States”. *University of Wisconsin Press*. Madison, pp. 333-36.

KRASNER, Stephen D. (1978). “United States Commercial and Monetary Policy: Unraveling the Paradox of External Strength and Internal Weakness”, in KATZENSTEIN, Peter J. “Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States”. *University of Wisconsin Press*. Madison, pp. 51-87.

KRASNER, Stephen D. (1976). “American Policy and Global Economic Stability” in AVERY, W.P. & RAPKIN, D.R. (orgs.), “*America in Changing..*”. p. 33.

IADB Inter-American Development Bank (2007) – Integration and Regional Programs Department – Institute for the Integration of Latin American and Caribbean – INTAL – MERCOSUR Report no. 11

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL, (2010). “Contrariado, Lula Assina Sanções da ONU Contra o Irã”. *Primeira Página*. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/selecao-diaria-de-noticias/midias-nacionais/brasil/o-globo/2010/08/11/contrariado-lula-assina-sancoes-da-onu-contra-ira> . (acesso em 01/07/ 2012).

MOTTA VEIGA, Pedro (2010). “A Política Externa Brasileira sob Lula: O Fim do Consenso de Brasília?”. *CEBRI Artigos*. Vol. 3, ano V. Rio de Janeiro.

_____ (2005). “Brazil and the G – 20 Group of Developing Countries”.- http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/casestudies_e/case7_e.htm (acesso em 01/07/2012).

NARLIKAR, Amrita & TUSSIE, Diana (2008). “Multiple Access Points: Knowledge Generation for the Group of Twenty” in TUSSIE, D. (ed.) “The Politics of Trade: The Role of Research in Trade Policy and Negotiation”. *Republic of Letters Publishing BV*. International Development Research Centre, Ottawa, Canada. Chap. 8 – pp. 213-38.

NARLIKAR, Amrita (1989). "International Trade and Developing Countries" apud HAMILTON, C. & WHALLEY, J. "Coalitions in Uruguay Round". *Weltwirtschaftliches Archiv.*, v.125, n.3, p. 547-556,

_____(2003). "International Trade and Developing Countries: Bargaining Coalitions in the GATT & WTO". London: *Routledge*.

OLIVEIRA, Amâncio, ONUKI, Janina & OLIVEIRA, Emmanuel, (2006). "Coalizões Sul-Sul e Multilateralismo: Índia, Brasil e África do Sul". *Contexto Internacional*. IRI-PUC, Rio de Janeiro.

OLIVEIRA, Amâncio S. N. & ONUKI, Janina (2007). "Coalizões Sul-Sul e as Negociações Multilaterais: Os Países Intermediários e a coalizão IBSA". São Paulo, *Mídia Alternativa*.

OLIVEIRA, A., ONUKI, J. & OLIVEIRA, E. (2006) "Coalizões Sul-Sul e Multilateralismo: Índia, Brasil e África do Sul". *Contexto Internacional*: v. 28, no. 2.

OLIVEIRA, Amâncio J. de, ONUKI, Janina & PEREIRA NETO, Manoel G. (2006). "Modelos Espaciais na Teoria de Coalizões Internacionais: Perspectivas e Críticas" *BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica*, no. 61, pp. 71-89.

O ESTADO DE SÃO PAULO (2012). Edições de 2005 a 2012. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/> . (acesso em 01/07/2012).

O GLOBO (2012). Edições de 2005 a 2012. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/> . (acesso em 01/07/2012).

ONUKEI, Janina (2004). "O Mercosul na Geladeira". CAENI-USP, São Paulo. Disponível em: http://caeni.com.br/index.php?option=com_content&task=view&id=33&Itemid= (acesso em 01/07/2012).

PARSI, Trita (2012). "A Single Row of the Dice: Obama's Diplomacy with Iran". *Yale University Press*. Entrevista do autor sobre o livro concedida à BBC Brasil em abril/2012. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/bbc/1077680-eua-trairam-brasil-e-turquia-diz-autor-de-livro-sobre-ira.shtml> .(acesso em 01/07/2012).
<http://www.viomundo.com.br/politica/trita-parsi-obama-deveria-ter-ouvido-o-brasil.html> (acesso em 01/07/2012).
http://www.washingtonpost.com/entertainment/books/a-single-roll-of-the-dice-obamas-diplomacy-with-iran-by-trita-parsi/2012/01/30/gIQA2yJy4Q_story.html (acesso em 01/12/2012).

PATTI, Carlo (2010). "New Elements of President Luiz Inácio Lula da Silva's Diplomacy: Mediation Between Teheran and the Nuclear Powers" in "Brazil and the Nuclear Issues in the Years of the Luiz Inácio Lula da Silva Government (2003-2010)". *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 53, no.2. Brasília. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292010000200010> (acesso em 01/07/2012).

PAULO, Cinthia K. & ONUKI, Janina (2007). “Coalizões Sul-Sul: Mapeamento, Tipologia e Estratégias”. In OLIVEIRA, A. & ONUKI, Janina (orgs.) “Coalizões Sul-Sul e as Negociações Multilaterais: O Papel dos Países Intermediários e o Caso IBSA”.

PROVISIONAL RULES OF PROCEDURE OF THE SECURITY COUNCIL
<http://www.un.org/docs/sc/scrules.htm> (acesso em 01/07/2012).

PUTNAM, Robert D. (1993). “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games -”, in EVANS, P.B.; JACOBSON, H.K. & PUTNAM, R.D. (Eds.) “Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics”. *University of California Press*. Berkeley and Los Angeles, California. *The Regents of the University of California*, pp. 431-468.

REDE ALJAZEERA (2010), disponível em:

<http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2010/05/201051624948357367.html> (acesso em 01/07/2012).

SLAUGHTER, Anne-Marie (2011). “Diplomacy is the Least Damaging Option with Iran”. Artigo originalmente publicado pelo jornal britânico *Financial Times* em novembro de 2011. Disponível em: http://www.acus.org/new_atlanticist/diplomacy-least-damaging-option-iran (acesso em 01/07/2012).

SOARES DE LIMA, Maria R. (1990). “A Economia Política da Política Externa Brasileira: Uma Proposta de Análise”. Versão modificada do capítulo 1 da tese de doutorado “The Political Economy of the Brazilian Foreign Policy: Nuclear Energy, Trade and Itaipú”. PhD Dissertation. *Vanderbilt University*, 1986. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, no. 12, pp. 7-28.

_____, (2005), “A Política Externa Brasileira e os Desafios da Cooperação Sul-Sul”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 48, nº 1, pp. 24-59.

SMITH, Adam. (1981). “A Riqueza das Nações”. Ed. *Fundação Calouste Gulbekian*, Lisboa, 2 vol.

THE GUARDIAN (2012). Edições de 2005 a 2012. Disponível em: <http://www.guardian.co.uk/> (acesso em 01/07/2012).

THE NEW YORK TIMES (2012). 2006-2012 editions. Disponível em: <http://www.nytimes.com/?adxnnl=1&adxnnlx=1332939546bhPVpiyJtp8J9KMCcFinUA> – search. (acesso em 01/07/2012).

THE WASHINGTON POST (2012). 2006-2011 editions. Disponível em: <http://www.washingtonpost.com> (acesso em 01/07/2012).

UNITED NATIONS ORGANIZATION (2012). UN Chart, Resolutions on Iran Nuclear Program, Security Council Norms. SC Membership. Disponível em: <http://www.un.org>. (acesso em 01/07/2012).

WALTZ, Kenneth N. (1959). *Man, the State and War: A Theoretical Analysis*. Columbia University Press, New York.

WORLD TRADE ORGANIZATION - WTO. Disponível em www.wto.org. (acesso em 01/07/2012).

_____. (1999). "The Legal Texts: The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations". Cambridge: *Cambridge University Press*.

VEIGA, João Paulo Cândia, (2007). "As Negociações Comerciais do Primeiro Governo Lula" in "Comércio e Política Comercial no Brasil: Desempenho, Interesses e Estratégias". *Rede Latino-Americana de Pesquisa Comercial*. Editora Singular, São Paulo, pp. 47-56.

VEIGA, Pedro da Motta (2005). "Brazil and the G – 20 Group of Developing Countries", disponível em http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/casestudies_e/case7_e.htm (acesso em 01/07/2012).