

Euro-Atlântico:  
Espaço de Diálogos

Isabel Maria Freitas Valente  
Iranilson Buriti de Oliveira  
(Coord)

# BRASIL NAS ONDAS DO MUNDO

Álvaro Vasconcelos (Org)

Editora da Universidade Federal de Campina Grande  
Imprensa da Universidade de Coimbra  
2017

Euro-Atlântico:  
Espaço de Diálogos

Isabel Maria Freitas Valente

Iranilson Buriti de Oliveira

(Coord)

# BRASIL NAS ONDAS DO MUNDO

Álvaro Vasconcelos (Org)

Editora da Universidade Federal de Campina Grande

Imprensa da Universidade de Coimbra

2017

## Ficha Técnica

**Coleção:** *Euro-atlântico: Espaço de Diálogos*, coordenada por Isabel Maria Freitas Valente e Iranilson Buriti de Oliveira

**Título nr. 1:** Brasil nas Ondas do Mundo

**Organização:** Álvaro Vasconcelos

**Conselho Editorial:** Carlos Eduardo Pacheco Amaral; Joel Carlos de Souza Andrade; Manuel Lopes Porto; Maria Manuela Tavares Ribeiro; Regina Coelli Gomes Nascimento; Silede Leila Cavalcante de Oliveira

**Revisão:** Maria João Seabra

**Edição Brasileira:** Editora da Universidade Federal de Campina Grande - EDUFCG

**ISBN:** 978-858001217-0

**Edição Portuguesa:** Imprensa da Universidade de Coimbra

**ISBN Impresso:** 978-989-26-1432-8

**ISBN Digital:** 978-989-26-1433-5

**Depósito legal:** 429108/17

**DOI:** <https://doi.org/10.14195/978-989-26-1433-5>

**Capa, Paginação e Impressão:** Pantone4, Design e Comunicação

Os dados e as opiniões inseridos na presente publicação são da exclusiva responsabilidade dos seus autores.

Toda a reprodução desta obra, por fotocópia ou outro qualquer processo, sem a prévia autorização escrita do Editor, é ilícita e passível de procedimento judicial contra o infrator.



## ÍNDICE

Prefácio	
<i>Isabel Maria Freitas Valente</i> .....	5
Nota Introdutória	
<i>Álvaro Vasconcelos</i> .....	7
<b>Capítulo I - Tendências globais num mundo em transição.....</b>	<b>11</b>
O Brasil em 2030: navegar num mar revolto	
<i>Álvaro Vasconcelos</i> .....	13
The integration of the law in a politically fragmented world	
<i>Pedro Dallari</i> .....	41
<b>Capítulo II - O empoderamento dos cidadãos .....</b>	<b>51</b>
A democracia vai crescer ou diminuir?	
<i>Renato Janine Ribeiro</i> .....	53
<b>Capítulo III - A governança global num mundo policêntrico .....</b>	<b>71</b>
Anotações sobre o futuro do multilateralismo	
<i>Gelson Fonseca Jr.</i> .....	73
Uma nova estratégia pendular? A política externa brasileira entre OCDE e BRICS	
<i>Feliciano Guimarães</i> .....	97
The Brics and the challenges of global economic governance, Vera Thorstensen	
<i>Lucas Ferraz</i> .....	117
Nota Biográfica dos Autores .....	161



## PREFÁCIO

A coleção *Euro-Atlântico: Espaço de Diálogos* é uma iniciativa do Grupo de Investigação Europeísmo, Atlânticidade e Mundialização do Centro de Estudos Interdisciplinares do Século XX da Universidade de Coimbra (CEIS20-UC) em parceria com o Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), Brasil. Sob a coordenação científica de Isabel Maria Freitas Valente (CEIS20-UC) e Iranilson Buriti de Oliveira (UFCG), pretende publicar textos e documentos originais com carácter interdisciplinar com interesse para Portugal, para o Brasil e para a Europa, especialmente nas áreas da História, das Relações Internacionais, da Ciência Política, do Direito. Embora esta coleção se dirija prioritariamente ao espaço da América Latina e da Península Ibérica, com destaque para os processos de integração regional, nomeadamente o Mercosul e a União Europeia, não deixará certamente de interessar também ao espaço científico e cultural africano.

A coleção inaugura-se de forma magistral com a publicação da coletânea de textos intitulada *Brasil nas Ondas do Mundo*, organizada por Álvaro Vasconcelos, e que resultou do diálogo estabelecido entre investigadores brasileiros e portugueses no sentido de “compreender qual o papel que o Brasil é chamado a representar no mundo, questão nada displicente para nós, portugueses, e diria mesmo que para a Europa e a ordem internacional”. Reflexões estas que resultam também de olhares cruzados num salutar e profícuo debate científico interdisciplinar e comparativista que se insere num projeto maior dedicado às “Tendências Globais 2030”.

No que respeita ao conteúdo, a temática da presente obra constitui-se como campo vasto de reflexões e debates, e tanto suscita inúmeras interrogações como estimula respostas diversas, encontrando-se dividida em três eixos temáticos: (I) Tendências globais num mundo em transição, (II) O empoderamento dos cidadãos, (III) A governança global num mundo policêntrico, precedidos de uma sucinta e esclarecedora Introdução que o próprio organizador inclui na presente publicação. Estamos perante uma obra cheia de interesse e atualidade.

Para finalizar devemos uma palavra de gratidão à Imprensa da Universidade de Coimbra e à Editora da Universidade Federal de Campina Grande, bem como às instituições parceiras e apoiantes deste projeto.

*Isabel Maria Freitas Valente, PhD*

## **NOTA INTRODUTÓRIA**

### **Brasil nas Ondas do Mundo**

As previsões sobre o futuro do Brasil, ou melhor, sobre o Brasil país do futuro, como lhe chamou Stefan Zweig, são numerosas. O escritor português Miguel Torga escreveu, dirigindo-se aos portugueses: «Poucos se acostumaram ainda a ligar ao nome da antiga colónia a ideia de uma incomensurável Pátria moderna, sem pergaminhos de passado mas com alvarás de futuro.» Para Miguel Torga, o Brasil «pela quantidade das suas reservas materiais e virgindade das suas possibilidades espirituais, vai ter no mundo um papel que grandes potências no apogeu ou na agonia já não poderão desempenhar». Extraordinária intuição do poeta, escrita em 1955, pois nos últimos vinte anos assistimos precisamente à agonia e início do declínio das potências que atingiram o apogeu após a Segunda Guerra Mundial e à emergência de novas, entre as quais o Brasil.

Este livro é mais uma tentativa para tentar compreender qual o papel que o Brasil é chamado a representar no mundo, questão nada displicente para nós, portugueses, e diria mesmo que para a Europa e a ordem internacional.

Graças à colaboração entre o Centro de Estudos Interdisciplinares do Século XX da Universidade de Coimbra (CEIS20-UC) e o Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI-USP), dá-se a conhecer com este livro um conjunto de análises de autores brasileiros e portugueses sobre as grandes tendências globais e o seu impacto no Brasil.



Este livro nasceu de um projeto que desenvolvi no IRI-USP, com o objetivo de discutir as perspectivas para o Brasil no horizonte de 2030. Para concretizar o projeto foi criado um grupo de trabalho, que coordenei, e de que fizeram parte Pedro Dallari, Renato Janine Ribeiro, Hernan Chaimovich, Leandro Piquet, Vera Thorstensen, Flávia Piovesan e Feliciano Guimarães. Este grupo, a que juntou mais tarde Marcelo Neri, reuniu numerosas vezes entre julho de 2014 e julho de 2015, período da minha estadia no IRI-USP e continuou a reunir-se esporadicamente em 2016 e 2017. Em outubro de 2015, as principais conclusões do grupo foram discutidas num seminário internacional.

O ponto de partida deste projeto foi a convicção de que o mundo está num período de transição, que megatendências estão a transformar a realidade social e política da maioria dos países do mundo, afetando igualmente as relações que se estabelecem entre eles. O mundo eurocêntrico há muito que deixou de existir, mas agora é o mundo ocidental, com centro nos Estados Unidos, que conhece um declínio relativo com a emergência de novos grandes atores internacionais, nomeadamente as grandes potências asiáticas, a China e a Índia, mas também potências médias como o Brasil.

A China é já a principal economia mundial, pelo seu PIB em PPC, seguida dos EUA, do Japão e da Índia, de acordo com dados do FMI<sup>1</sup>. O Brasil é a sétima economia mundial. Nas próximas décadas esta tendência deverá confirmar-se, com a Índia a assumir uma parte cada vez maior da economia mundial. O facto mais significativo desta mudança, como atestam os textos aqui publicados, é a emergência da classe média a nível global, com as classes médias da China e da Índia a olharem com muita esperança para o seu futuro e as do Ocidente muito preocupadas, segundo os estudos de opinião do Pew Research Center. A emergência de um país como ator de primeiro plano está profundamente ligado à sorte

---

<sup>1</sup> Fundo Monetário Internacional – *World Economic Outlook: Gaining Momentum?* Washington: abril de 2017.

da sua classe média. A classe média brasileira também devia ter razões para otimismo, se tomarmos em conta a tendência do seu crescimento nas últimas duas décadas, mas será assim?

O livro aparece num momento em que as interrogações sobre o presente do Brasil, atravessado por uma grave crise, podem pôr em questão algumas das conclusões a que tínhamos chegado, com base nas tendências que atravessam a sociedade brasileira. Por isso aos autores foi pedido que tivessem em consideração a crise brasileira e o que ela pode significar para a disfunção das tendências das últimas décadas. Será o perigo de regressão democrática real? Os progressos no Estado de direito irão aprofundar-se? Como é que a crise afeta a diplomacia brasileira e o seu *soft power*? Num mundo onde o protecionismo comercial se reforça, com a propagação do nacionalismo económico, quais são os caminhos para a inserção comercial do Brasil?

A estas e outras questões procuram responder os autores dos diferentes capítulos deste livro, sem que uma conclusão definitiva seja possível.

O futuro será feito de incertezas para todos, Brasil incluído, mas dois cenários emergem:

*Navegar com sucesso nas ondas das tendências mundiais, moldando um futuro melhor para os seus cidadãos. É o cenário da integração.*

Neste cenário, o Brasil será capaz de ultrapassar a presente crise reformando e reforçando o seu sistema democrático, combatendo a corrupção e o sistema universal de proteção dos direitos. A sua classe média voltará a crescer, e em 2030 a pobreza extrema e o analfabetismo estarão ultrapassados. O crescimento económico será acompanhado por uma proteção do ambiente. O Brasil será um ator importante da procura de soluções multilaterais para os problemas globais e um fator de integração na América do Sul.

*O Brasil será esmagado pelas tendências globais, incapaz de dar resposta aos novos desafios. É o cenário da fragmentação.*

Neste cenário, a polarização da sociedade brasileira vai agravar-se, o populismo sairá vitorioso da presente crise, a corrupção não será

combatida com eficácia e os direitos sociais dos brasileiros podem ser posto em causa. A nova classe média brasileira entrará em declínio e o crescimento será amorfo até ao final desta década; o Brasil não conseguirá acompanhar o crescimento dos outros BRICS. O papel internacional do Brasil estagnar-se-á e será incapaz de ter um papel preponderante na resolução dos problemas da região.

O mais provável é que a realidade acabe por ter elementos dos dois cenários: o Brasil a superar a crise, enfraquecido mas capaz de retomar o crescimento e de reocupar o lugar na cena internacional, a um ritmo mais lento mas nem por isso pondo em causa o essencial das previsões sobre o futuro do Brasil no horizonte de 2030.

Um agradecimento a Pedro Dallari, que criou as condições para este projeto, a Mariana Chaimovitch, minha assistente no IRI-USP, pelo seu incansável apoio, e à Professora Doutora Isabel Maria Freitas Valente, pelo seu empenho na publicação do livro.

*Álvaro Vasconcelos*

# **CAPÍTULO I**

## **TENDÊNCIAS GLOBAIS NUM MUNDO EM TRANSIÇÃO**



## O BRASIL EM 2030: NAVEGAR NUM MAR REVOLTO

*Álvaro Vasconcelos*

CEIS20-UC

E-mail: amdevasconcelos@gmail.com

### **Resumo**

A diversidade, o empoderamento dos cidadãos, a difusão do poder e a emergência de um mundo policêntrico são quatro megatendências que marcam já a atualidade e condicionam os tempos que se avizinham, tendo como horizonte o ano de 2030. Este texto aborda a influência destas tendências na definição do futuro do Brasil, bem como o impacto que a realidade brasileira pode ter na cena internacional.

**Palavras-chave:** difusão do poder; diversidade; empoderamento; policentrismo

### **Abstract**

Diversity, the empowerment of citizens, the diffusion of power and the emergence of a polycentric world are four megatrends already identifiable worldwide that will have a strong impact in the future ahead, in the horizon of 2030. This text addresses the influence of these trends in the future of Brazil as well as the impact that the Brazilian reality may have on the international scene.

**Keywords:** diffusion of power; diversity; empowerment; polycentrism



## Introdução

Este texto tem como ponto de partida dois relatórios sobre tendências mundiais para 2030: o europeu, elaborado a pedido da União Europeia, sob a minha coordenação<sup>2</sup>, e o norte-americano<sup>3</sup>. A partir das megatendências ali identificadas, o objetivo é analisar a sua influência no futuro do Brasil, particularmente no futuro dos seus cidadãos.

Começando por sublinhar a tendência para a diversidade, abordará três grandes tendências identificadas nos relatórios mencionados: o empoderamento dos cidadãos, a difusão do poder, e a emergência de um mundo policêntrico. Num capítulo final procurarei compreender como as três megatendências interagem.

O objetivo dos relatórios sobre tendências mundiais tem sido precisamente identificar tendências atuais suscetíveis de moldar o futuro, tendo como horizonte 2030. A dificuldade destes exercícios é lidar com o enorme grau de imprevisibilidade que as crises e os fatores de descontinuidade, os chamados *Black Swans*<sup>4</sup>, raros mas com impacto extremo, introduzem. Sempre que possível, será feita uma referência aos potenciais fatores de imprevisibilidade.

---

<sup>2</sup> VASCONCELOS, Álvaro (ed.) – *Global Trends 2030: Citizens in an Interconnected and Polycentric World*. Paris: EUISS, 2012. Consultado em 13.07.2017. Disponível em [https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/ESPAS\\_report\\_01\\_0.pdf](https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/ESPAS_report_01_0.pdf).

<sup>3</sup> National Intelligence Council – *Global trends 2030: Alternative worlds*. Washington DC: NIC, 2012. Consultado em 13.07.2017. Disponível em: <https://globaltrends2030.files.wordpress.com/2012/11/global-trends-2030-november2012.pdf>

<sup>4</sup> TALEB, Nassim N. – *The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable*. Nova Iorque: Random House, 2007.



Dos relatórios da União Europeia<sup>5</sup> ressaltam três tendências que parecem particularmente relevantes para o futuro do Brasil: o empoderamento dos cidadãos, a difusão do poder e a tendência para um mundo policêntrico. A estas é necessário acrescentar a tendência para a diversidade, resultante de vários fatores e não só das migrações globais. A relação entre estas tendências pode ser a questão decisiva para compreender os desafios da governação nacional e global durante os próximos anos.

A análise do impacto a longo prazo das megatendências identificadas é perturbada pela gravidade da atual crise brasileira e a dificuldade de prever como e quando será superada. A crise é ela própria consequência das dificuldades do sistema político brasileiro em adaptar-se às tormentas que sopraram desde 2008 – a crise financeira global introduziu um grave favor de descontinuidade no crescimento económico e social do Brasil neste século.

Independentemente de crises e fatores de descontinuidade, podemos afirmar que as megatendências identificadas de empoderamento e de difusão do poder permitem cenários alternativos para o futuro: um de convergência, de inclusão e multilateralismo, e outro de fragmentação. Cenários intermédios são possíveis, mas o dilema «inclusão ou fragmentação» tipifica bem as alternativas sobre as quais é necessário e possível agir.

### **Diversidade global**

O mundo em 2030 será *habitat* de 8,5 mil milhões de humanos – e os brasileiros deverão ser 225 milhões. Em 2017 a população brasileira

---

<sup>5</sup> Em 2015, a União Europeia publicou um novo relatório (*Global Trends to 2030: Can the EU meet the challenges ahead?*) que identifica no essencial as mesmas tendências, mas aborda com mais detalhe as suas implicações para a União Europeia. Consultado em 13.07.2017. Disponível em [http://espas.eu/orbis/sites/default/files/generated/document/en/espas\\_report\\_2015.pdf](http://espas.eu/orbis/sites/default/files/generated/document/en/espas_report_2015.pdf)

é de 209 milhões, dos quais cerca de 103 milhões de homens e 106 milhões de mulheres.

**Tabela I – Evolução da população mundial e brasileira (em milhões)**

	População brasileira 2017	População brasileira 2050	População Mundial 2017	População Mundial 2030	População Mundial 2050
<b>Total</b>	209	233	7.555	8.551	9.771

Fonte: United Nations Department of Economic and Social Affairs/Population Division, *World Population Prospects: The 2017 Revision, Key Findings and Advance Tables*<sup>6</sup>

Uma megatendência pouco realçada nos relatórios referidos é a da diversidade humana. A diversidade irá aumentar, transformando a maioria dos países em autênticas torres de Babel, com uma enorme pluralidade de pertencas e de memórias históricas, culturais, linguísticas e religiosas. O mito da homogeneidade dos Estados ditos unitários é posto em causa e, muito provavelmente, continuará a sê-lo cada vez mais nos próximos 15 anos.

Os principais fatores da diversidade são os fluxos mundiais de migrações, facilitados pela globalização económica e pela contínua disparidade de renda e de oportunidades entre os países, pelos progressos nos meios de transporte e pela abertura de fronteiras, bem como por fatores demográficos. Uma das características desta migração global é a sua diversidade, quer em número de países de origem e de destino, quer do ponto vista cultural, linguístico e religioso.

De acordo com as Nações Unidas<sup>7</sup>, em 2000 havia 173 milhões de migrantes no mundo, número que subiu para 244 milhões em 2015. A

---

<sup>6</sup> ONU, Department of Economic and Social Affairs, Population Division – *World Population Prospects: The 2017 Revision, Key Findings and Advance Tables*. Working Paper No. ESA/P/WP/248, 2017. Consultado em 20.07.2017. Disponível em [https://esa.un.org/unpd/wpp/Publications/Files/WPP2017\\_KeyFindings.pdf](https://esa.un.org/unpd/wpp/Publications/Files/WPP2017_KeyFindings.pdf)

<sup>7</sup> ONU, Department of Economic and Social Affairs, Population Division – *International Migration Report 2015: Highlights*. (ST/ESA/SER.A/375), 2016. Consultado em 23.07.2017.

América do Sul não acolheu um número significativo de emigrantes, atingindo 4,215 milhões em 2000 e 5,826 milhões em 2015. O número total de emigrantes vivendo no Brasil era de 684 mil em 2000, passando para 713 mil em 2015.

O Brasil, país que se fez graças a vagas sucessivas de imigrantes, conheceu nos anos de crescimento económico um salto no número de emigrantes, que passaram de 50 mil entradas, em 2009, para 102 mil em 2013. O número começou a diminuir em 2014<sup>8</sup>, mas deverá voltar a aumentar assim que a crise for ultrapassada, tendo igualmente em consideração o impacto que terá no mercado de trabalho o envelhecimento da sua população no horizonte de 2030. Os fluxos migratórios, como mostra o caso brasileiro, já não se reduzem ao sentido sul-norte, com a emergência dos fluxos no sentido sul-sul e mesmo no sentido norte-sul.

A diversidade do Brasil não é menor, apesar do país ter estado fora dos grandes fluxos migratórios. De acordo com o censo de 2010, no ano 2000 53,7% dos brasileiros declaravam-se brancos e em 2010 eram já só 47,7%, com a maioria, (50,7%) a declarar-se preto ou pardo (mulato)<sup>9</sup>.

A afirmação da diversidade adormecida ou até recentemente oculta é a consequência da difusão do poder do Estado central para as regiões e da maior capacidade dos cidadãos empoderados de afirmarem os direitos das minorias a que pertencem, como tem sido particularmente o caso dos direitos LGBT, que no Brasil ganhou enorme importância e teve conquistas importantes na defesa da diversidade sexual nas últimas décadas. É natural que a afirmação dos direitos dos negros e dos índios também venha a contribuir para a perceção da diversidade brasileira.

---

Disponível em [http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2015\\_Highlights.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2015_Highlights.pdf)

<sup>8</sup> Ver *Cai entrada de imigrantes no Brasil, aponta pesquisa*, com dados da Fundação Getúlio Vargas. Consultado em 20.07.2017. Disponível em [http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/12/151201\\_imigracao\\_brasil\\_jc](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/12/151201_imigracao_brasil_jc),

<sup>9</sup> Ver *Censo 2010 mostra as características da população brasileira*. Consultado em 26.07.2017. Disponível em <http://www.brasil.gov.br/educacao/2012/07/censo-2010-mostra-as-diferencas-entre-caracteristicas-gerais-da-populacao-brasileira>

A crescente diversidade religiosa é outra das tendências fortes do Brasil, país tradicionalmente católico, tendo a população evangélica subido de 9% em 1991, para 15,4% em 2000 e para 22,2% no censo de 2010.<sup>10</sup> Se este ritmo de crescimento se mantiver, em 2030 cerca de 40% da população brasileira será evangélica. Esta tendência poderá ter um impacto político significativo, dada a agenda política conservadora da maioria dos movimentos evangélicos.

### **O Brasil e o empoderamento dos cidadãos**

A tendência mais determinante do futuro da vida em sociedade é a do empoderamento dos cidadãos, em consequência da emergência da classe média, da saída da pobreza de milhões de indivíduos, da emancipação das mulheres, da universalização das tecnologias de informação e do progresso na educação e na saúde.

#### ***Crescimento da classe média***

Em 2030 o Brasil deverá atingir 223 milhões de habitantes, pertencendo a sua larga maioria à classe média, que hoje representa cerca de 58% da sua população.

O crescimento espetacular da classe média a nível global irá, muito provavelmente, ter um impacto social e político muito significativo. A maioria dos cidadãos do mundo deixará de ser pobre para integrar a classe média – de 1.8 mil milhões, em 2009, para 3.2 mil milhões, em 2020, para 4.9 mil milhões, em 2030. O crescimento mais espetacular terá lugar na região da Ásia Pacífico, que representará 66% da classe média mundial. Este desenvolvimento tem sido a força motora da emergência de países como a China e a Índia, mas também como o Brasil.

Porque a definição de classe média não é consensual, para os dados globais utilizamos a definição de Kharas e Gertz para quem pertence à

---

<sup>10</sup> IBGE – *Censo Demográfico 2010. Características Gerais da População, Religião e Pessoas com Deficiência*. Rio de Janeiro: IBGE, 2012

classe média quem tem um rendimento diário entre USD10 e USD100 em PPP.<sup>11</sup>

O crescimento da classe média brasileira não foi menos significativo do que o da chinesa ou do que o da indiana. Segundo Marcelo Neri, entre 1993 e 2011, 60 milhões de brasileiros terão saído da pobreza e integrado a classe média, tendo provimentos entre USD400 e USD1300, constituindo o que ele chamou de nova classe média.<sup>12</sup>

Os baixos índices atuais de crescimento económico mundial tornam difícil prever, a médio prazo, o crescimento da classe média, nomeadamente, segundo Kharas, de países como o Brasil.<sup>13</sup> Segundo as projeções de Kharas, a classe média brasileira continuará a crescer, mas a um ritmo mais lento, o que levará a que, em 2030, venha a ser ultrapassado pela Indonésia e o México, em termos de consumo *per capita* da classe média.

A classe média brasileira continuará a crescer, mas, como não é provável que o crescimento do PIB brasileiro seja muito significativo nos próximos anos, o seu ritmo do crescimento irá desacelerar, não se prevendo que praticamente toda a população tenha saído da pobreza em 2030, como aconteceria se a classe média continuasse a crescer ao ritmo da primeira década do século. A partir de 2014 dá-se um travão no crescimento da classe média, com uma recessão de -3,8% do produto em 2015 e -3,2% em 2016, tendo como consequência uma queda do rendimento médio das famílias de 7%, logo em 2015, que se agrava para 14% entre os 5% mais pobres, em consequência de vários fatores “como recessão, inflação alta e desemprego, mas sobretudo o congelamento

---

<sup>11</sup> KHARAS, H. e GERTZ, G. – *The New Global Middle Class: A Cross-Over from West to East*. Washington D.C.: Wolfensohn Center for Development, Brookings, 2010.

<sup>12</sup> Ver NERI, Marcelo – *A Nova Classe Média - O lado brilhante da base da pirâmide*. São Paulo: Saraiva, 2011.

<sup>13</sup> KHARAS, Homi – “The Unprecedented Expansion of the Global Middle Class –hUn Update”. In *Global Economy and Development Working Paper*, nº 100, Brookings, fevereiro de 2017. Consultado em 13.07.2017. Disponível em [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2017/02/global\\_20170228\\_global-middle-class.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2017/02/global_20170228_global-middle-class.pdf)

nominal do Bolsa Família no início de 2015.”<sup>14</sup> Mas a nova classe média, segundo Neri, “foi muito mais sustentável que as pessoas admitiam”<sup>15</sup>, apesar do abalo do desemprego, o que se ficaria a dever aos avanços que se fizeram na educação no Brasil nos últimos 20 anos, que permitem uma maior resiliência em situações de crise.

### ***A sociedade da informação***

Um número crescente de indivíduos viverá, com enorme probabilidade, na idade da informação. A revolução das tecnologias de informação e comunicação, a universalização do uso da internet e dos telefones móveis permitem a cada cidadão não só receber e produzir informação, mas também interconectar-se através das redes sociais, tanto a nível nacional como internacional. Nas próximas décadas a revolução da sociedade de informação continuará, de acordo com o relatório *Global Trends 2030*<sup>16</sup>, em três áreas: criação de gigantescas bases de dados, facilidade e rapidez de tratamento dos dados por Estados, empresas, mas também indivíduos; diversificação das redes sociais, que se tornarão mais complexas e, eventualmente, menos hegemónicas do que são hoje o Facebook ou o Twitter, mais flexíveis e baseadas em interesses pessoais e de grupo, e expansão dos sistemas de informação integrados, nomeadamente nas cidades, no domínio dos transportes, da energia e da saúde, mas também da vigilância e da segurança.

O Brasil é um dos países do mundo onde os cidadãos mais utilizam as redes sociais, apesar de, em 2013, apenas 51,6% da sua população utilizar a Internet, contra 84,2% dos americanos – o que permite ainda um enorme crescimento da utilização, mas também das redes sociais. O Brasil já é o terceiro país, em número de usuários do Facebook, com 85,6

---

<sup>14</sup> Marcelo Neri, entrevista à Carta do Seguro, março de 2017

<sup>15</sup> Marcelo Neri, “Uma classe ferida, mas não morta”, entrevista, FGV, jornal extra, Rio de Janeiro: 18 de dezembro de 2016.

<sup>16</sup> National Intelligence Council, *op. cit.*

milhões em 2016<sup>17</sup>, e também o quarto em percentagem da população, com 34,5 %. O Brasil é o sexto com maior número de utilizadores do Twitter. É preciso ter em consideração que a China banuiu o Twitter e o Facebook, tendo criado as suas próprias redes sociais, sendo o Weibo a mais popular, com cerca de 340 milhões de utilizadores mensais<sup>18</sup>. No que concerne ao Brasil, a tendência será, muito provavelmente, para um crescimento do número de brasileiros conectados e interconectados, consequência da sua saída da pobreza. Acresce ainda que as cidades brasileiras têm vindo a desenvolver e aplicar o conceito de *Smart City*, recorrendo a tecnologias da informação para reduzir os desperdícios e aumentar a participação dos cidadãos na gestão municipal.

### ***O progresso na educação é um poderoso fator de empoderamento dos cidadãos***

A educação é a questão chave da sociedade do conhecimento. Em 1990, cerca de 73% da população mundial era alfabetizada, percentagem que subiu, segundo as Nações Unidas, para 89% em 2014. O ritmo de alfabetização tem sido mais rápido do que o previsto e, assim, as previsões de que atingiria 90% da população mundial em 2030 estão ultrapassadas. No entanto, 72 milhões de crianças no mundo não frequentam a classe primária, 39 milhões das quais raparigas.

No Brasil, o analfabetismo diminuiu de forma continuada desde 2011, mas continua a ser um desafio no processo de empoderamento dos cidadãos, que dependerá, cada vez mais, do número de anos de ensino e da sua qualidade.

---

<sup>17</sup> Ver *Leading countries based on number of Facebook users as of April 2017 (in millions)*. Consultado em 20.07.2017. Disponível em <https://www.statista.com/statistics/268136/top-15-countries-based-on-number-of-facebook-users/>

<sup>18</sup> Ver *Twitter user numbers overtaken by China's Sina Weibo*. Consultado em 20.07.2017. Disponível em <http://www.bbc.com/news/technology-39947442>

### ***A emancipação das mulheres***

A emancipação das mulheres é uma das grandes revoluções do nosso tempo e irá continuar a sê-lo. As mulheres brasileiras, que constituem a maioria da população, são hoje mais ativas e educadas do que em qualquer outro momento da sua História. Mas se houve progressos significativos, ainda se está longe da paridade de gênero. Em 2003 as mulheres representavam 40,5% da população ocupada, valor que passou para 45,3% em 2011<sup>19</sup>. Do ponto de vista da educação, o fosso entre homens e mulheres também tem vindo a diminuir no mundo, embora com assimetrias regionais. A título de exemplo, cite-se o caso da África subsaariana, onde o grau de alfabetização dos homens era de 72,2% contra 54,6% das mulheres (média de 2005 a 2009).

### ***Progresso na saúde para todos***

Os progressos no domínio da saúde são outro importante fator de empoderamento dos cidadãos. De acordo com o relatório do NIC, a nível mundial deverá tender-se para um “progresso contínuo na saúde – incluindo melhoria da qualidade de vida para os idosos”<sup>20</sup>. O sinal deste progresso é a diminuição significativa das doenças epidémicas – sida, malária, diarreia e doenças respiratórias, que deverão diminuir 30% até 2030 – o que, de acordo com o mesmo relatório do NIC, provocará uma diminuição significativa na mortalidade infantil. Esta tendência também é observável na África subsaariana.

Os progressos do Brasil no domínio da saúde são atestados pela diminuição significativa da mortalidade infantil, desde 2000, mas os desafios no domínio da saúde pública, com enormes disparidades, continuarão a ser de monta na próxima década.

---

<sup>19</sup> IBGE – Pesquisa Mensal de emprego. Consultada em 12.07.2017. Disponível em [https://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme\\_nova/Mulher\\_Mercado\\_Trabalho\\_Perg\\_Resp\\_2012.pdf](https://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme_nova/Mulher_Mercado_Trabalho_Perg_Resp_2012.pdf)

<sup>20</sup> NIC, *op. cit.*, p. 12.



### ***Implicações políticas do empoderamento dos cidadãos***

Estudos de opinião demonstram que a nova classe média global converge na sua vontade de participação, de ter voz nas questões de interesse público a nível nacional. Converte também nas preocupações com o ambiente, com a corrupção e com a desigualdade. Esta convergência, que contribui para a consciência de uma humanidade comum, pode ser um fator de inclusão a nível global e também a nível nacional. Esta convergência a nível global permite falar da emergência de uma opinião pública mundial e, com ela, como escreveu Edgar Morin, a emergência de um patriotismo planetário. É esta mesma convergência que explica a tendência para a universalização dos direitos humanos, a crescente consciência ecológica e o apego ao ideal democrático, apesar de todas as ameaças que pesam sobre ele, como o demonstram numerosos inquéritos de opinião, nomeadamente do World Values Survey ou do Pew Research Center. O Brasil está mesmo entre os países aonde esse apego, segundo o inquérito do Pew, seria mais significativo<sup>21</sup>.

O empoderamento dos cidadãos tira o monopólio da política aos partidos e o monopólio da informação aos meios de comunicação tradicionais (escrita e audiovisual) e aumenta a liberdade de expressão, o que é acompanhado pela exigência de uma democracia mais participativa.

Ao mesmo tempo, a nova classe média, em muitos países do mundo, tem enormes expectativas em relação ao seu futuro. Tendo saído da pobreza nos anos de crescimento económico das potências emergentes, olha hoje para o futuro com preocupação: os governos são incapazes de responder às suas aspirações, o que produz um crescente défice de expectativas e uma, também crescente, descrença nos governos e na sua capacidade para cumprirem as suas promessas. Existe hoje uma percepção aguda de que os políticos não são capazes de cumprir as suas promessas

---

<sup>21</sup> Ver Pew Research Center – *Global Support for Principle of Free Expression, but Opposition to Some Forms of Speech*. Novembro de 2015. Consultado a 23.07.2017. Disponível em <http://www.pewglobal.org/2015/11/18/1-support-for-democratic-principles/>

porque não são os detentores do verdadeiro poder. A concentração do capital num pequeno grupo de pessoas, com uma enorme influência, é um dos fatores do atual déficit democrático. No debate europeu isso está bem presente na intromissão, no debate político, das chamadas “forças do mercado”, forças não eleitas e não transparentes, sobre as quais os cidadãos não têm capacidade de influência. Os eleitos usam cada vez mais o argumento “não podemos fazer, porque o mercado não deixa” e a União Europeia é cada vez mais identificada com as forças do mercado. Em França, Hollande foi eleito com um programa anti-austeridade, mas rapidamente constatou que não seria capaz de pôr em prática as suas promessas porque, como diziam círculos próximos do Presidente, as forças do mercado não deixariam.

Este déficit de expectativas dá-se ao mesmo tempo que a classe média obtém instrumentos poderosos, através das redes sociais, para se manifestar e exprimir o seu descontentamento.

Nos Estados Unidos, o movimento Occupy Wall Street é expressão do descontentamento com o enorme poder de uma minoria detentora da maioria da riqueza, tornado mais evidente com os desmandos da crise financeira de 2008. O movimento declara combater “o egoísmo e a corrupção de 1% da população”, o corrosivo poder dos grandes bancos e das corporações sobre o processo democrático, que designam por *corporatocracy*.

A convicção de que as grandes famílias políticas não representam uma verdadeira alternativa e de que o sistema partidário, base das democracias modernas, é incapaz de se reformar, está na origem do movimento dos indignados em Espanha e do conceito de “partidocracia”, realçando a exigência de uma democracia mais participativa e mais transparente.

A consequência do enfraquecimento do sistema democrático é dupla e contraditória. Por um lado, o crescimento de movimentos que exigem reformas democráticas para diminuir o peso do dinheiro na política e, por outro, o crescimento de populismos antipolítica e antipartidos.

A descrença nos partidos políticos e nas ideologias é acompanhada por um refúgio nas políticas identitárias, particularmente religiosas, e no nacionalismo – estas são duas das características do populismo moderno. Os populistas modernos fazem das políticas de identidade e do ódio ao outro a sua bandeira. Nos países, como os europeus, em que as classes médias se sentem em declínio e temem o seu futuro, os populistas apresentam a classe média dos países emergentes como uma ameaça e é por isso que autores como Moisés Naím falam de ‘choque de classes médias’<sup>22</sup>. Os riscos para a democracia acumular-se-ão, mas também aumentará a possibilidade de a tornar mais participativa e inclusiva.

As tendências “antipartidos”, ou mesmo “antipolítica”, são alavancadas pelas mesmas tecnologias da informação que dão aos cidadãos uma capacidade de mobilização sem precedentes.

O Brasil é um bom exemplo da combinação do défice de expectativas da classe média, com a descrença nos partidos e nas instituições democráticas, com as consequências políticas do empoderamento dos cidadãos potenciadas pela massiva utilização das redes sociais. Foi utilizando as redes sociais que em junho de 2013 explodiram as manifestações dos indignados brasileiros – à volta de uma reivindicação muito específica, o preço dos transportes –, exigindo melhores serviços públicos e uma democracia mais real, mais justa e mais participativa. As manifestações contra a Presidente Dilma em março de 2015, com o seu cunho populista e antipartidário, foram potenciadas pela mesma megatendência [de empoderamento das estruturas não-governamentais] que permitiu as manifestações de junho de 2013. Enquanto a tendência dos indignados começa a dar origem a novos partidos que se propõem revitalizar a democracia, as tendências populistas, particularmente as identitárias, são, hoje, a maior ameaça à democracia. Na Europa, a extrema-direita

---

<sup>22</sup> NAÍM, Moisés – *The Coming Clash of the Middle Classes*. 19 de setembro de 2011. Consultado a 23.07.2017. Disponível em <http://carnegieendowment.org/2011/09/19/coming-clash-of-middle-classes-pub-45576>.

ressurgiu como força política. No Brasil, a extrema-direita assume-se com uma agenda de indignados conservadores, como o Tea Party, com, segundo Renato Janine Ribeiro, uma agenda voltada para os costumes, com “ódio cabal aos direitos humanos”<sup>23</sup>. Os indignados conservadores têm como grupo politicamente mais influente a bancada parlamentar evangélica, com 93 deputados, grandes obreiros do *impeachment* da Presidente Dilma e com uma agenda ultraconservadora em questões de direitos das mulheres e LGBT; segundo a socióloga Esther Solano algumas das posições mais conservadores não teriam apoio em setores importantes dos fiéis evangélicos<sup>24</sup>.

Mas o Brasil é também um país pioneiro na adoção de mecanismos de democracia participativa. Bom exemplo desta tendência são os orçamentos participativos a nível municipal adotados por Porto Alegre e muitas outras cidades brasileiras.

### **Difusão de poder e déficit de governação**

A difusão do poder é uma megatendência resultante do peso crescente da sociedade civil, organizada em redes nacionais e transnacionais. Muitos são os exemplos notáveis do papel das grandes organizações não governamentais, como os Médicos sem Fronteiras, e fundações filantrópicas, como a Fundação Gates, que assume uma enorme parte das responsabilidades internacionais na luta contra a malária. Os governos também partilham cada vez mais o poder com as cidades, nomeadamente com as megacidades, que, em consequência da urbanização, concentram enormes recursos e responsabilidades. Em consequência da tendência para a privatização trazida pelo neoliberalismo, os Estados foram transferindo para o sector não estatal responsabilidades centrais como a saúde

---

<sup>23</sup> Intervenção no seminário do IRI/GG10: *Os cidadãos e o futuro do multilateralismo num mundo policêntrico em 2030*. São Paulo, 27 de abril de 2015, notas do autor.

<sup>24</sup> Ver *Marcha para Jesus foge da polarização entre esquerda e direita*. Consultado a 26.07.2017. Disponível em <https://www.cartacapital.com.br/politica/marcha-para-jesus-foge-da-polarizacao-entre-esquerda-e-direita>

e mesmo a segurança, com riscos elevados para os direitos humanos e para a justiça, como se viu no Iraque.

Os políticos que exerceram responsabilidades governamentais no Brasil nas últimas duas décadas puderam constatar como o poder é mais frágil e difuso, como fez Fernando Henrique Cardoso; entrevistado por Moisés Naím para o seu livro *The End of Power*<sup>25</sup> abordou os limites ao poder de qualquer presidente, salientando “o fosso entre o poder real e o que as pessoas esperam é a pressão mais difícil que qualquer chefe de governo tem que enfrentar.” Certamente que os Presidentes Lula e Dilma, que lhe sucederam, não fariam afirmações muito diferentes, embora com o incremento significativo das políticas sociais do Estado brasileiro tenham mostrado que o governo tinha ainda poderes consideráveis para inverter problemas graves como a miséria.

Num momento de crise como o Brasil atravessa, o poder da sociedade civil brasileira é hoje incontestável não só no domínio interno mas também externo. De todos os países membros dos BRICS o Brasil é certamente aquele aonde a sociedade civil é mais poderosa e diversificada, em domínios como os direitos humanos, a educação, a saúde, o ambiente ou a coesão social.

A nível internacional, o impacto da sociedade civil brasileira, das suas organizações não governamentais e das suas redes sociais, é uma componente importante do seu *soft power* ou poder de atração. Foi em Porto Alegre que nasceu o Fórum Social Mundial, que viria a ter um enorme impacto internacional e a afirmar-se mesmo como a alternativa cidadã ao Fórum Económico Mundial de Davos.

No Brasil, as empresas de segurança privada substituem-se ao Estado na proteção das classes do topo da pirâmide, o que tende a criar uma enorme assimetria na segurança dos cidadãos. Segundo o Mapa da Violência, das 56.065 pessoas assassinadas no Brasil em 2012, 41.127

---

<sup>25</sup> NAIM, Moisés – *The End of Power: From Boardrooms to Battlefields and Churches to States, Why Being in Charge Isn't What It Used To Be*, Nova Iorque: Basic Books, 2013.

eram negros e mestiços e 14.928 brancos<sup>26</sup>. Esta tendência tem vindo a agravar-se e não deverá alterar-se nos próximos anos, o que também contribui para o descontentamento da nova classe média.

As cidades brasileiras serão cada vez mais megacidades, poderosos centros de poder político e económico – São Paulo deverá atingir, em 2030, 22 milhões de habitantes e o Rio de Janeiro 13 milhões, e estarão entre as 20 maiores cidades do mundo, segundo as Nações Unidas. O enorme poder económico e demográfico das grandes cidades brasileiras irá alterar a relação entre o poder central, o dos Estados da federação e o municipal.

Com o poder central fragilizado, a governação a nível nacional tem que assumir cada vez mais o princípio da subsidiariedade, com uma concomitante descentralização de poderes, por uma questão de eficácia mas também para conter a fragmentação, garantindo em paralelo que as discrepâncias regionais não se agravem.

### **O Brasil num mundo policêntrico**

O mundo está a evoluir para um mundo policêntrico pós-hegemónico e pós-ocidental. Por policentrismo entende-se a existência de uma multiplicidade de atores, grandes potências, potências média e outras, sem que nenhuma tenha condições para estabelecer a hegemonia.

O mundo pós-hegemónico tem vários centros de poder económico, e muito provavelmente o mesmo acontecerá do ponto de vista ideológico. De um mundo politicamente heterogéneo bipolar (democracia *versus* soviétismo<sup>27</sup>), passámos para um mundo de enorme desconfiança perante as ideologias políticas, o que deu origem também a um enorme pluralis-

---

<sup>26</sup> Ver *Número de negros assassinados aumenta e de brancos diminui no Brasil*. Consultado em 21.07.2017. Disponível em <https://pragmatismopolitico.jusbrasil.com.br/noticias/125585153/numero-de-negros-assassinados-aumenta-e-de-brancos-diminui-no-brasil>

<sup>27</sup> Ver ARON, Raymond – *Paix et guerre entre les nations*. Paris: Calmann-Lévy, 8ª ed.. com prefácio inédito do autor, 1984.

mo ideológico, onde nenhuma ideologia, nem mesmo as de inspiração religiosa, parece ter tendência para se universalizar.

A tendência para o policentrismo irá muito provavelmente consolidar-se nos próximos anos, com uma concentração do poder económico na Ásia, com a China e a Índia a representarem cerca de 1/3 dos habitantes da Terra. A China já é a principal potência económica em termos de PIB em Paridade de Poder de Compra (PPC) e todos os estudos de prospetiva indicam o crescimento significativo da economia indiana – a fronteira entre a Índia e a China tenderá a ser o centro do Mundo. Isso mesmo foi reconhecido pelas organizações dos serviços de informação americanos, reunidas no National Intelligence Council desde 2008, no seu relatório quadrienal, ao assumirem o relativo declínio dos Estados Unidos, o que reafirmaram em 2012: “Numa mudança tectónica, em 2030 a Ásia terá ultrapassado o poder conjunto da América do Norte e da Europa em termos de PIB, dimensão da população, gastos militares e investimento tecnológico.”<sup>28</sup>

Não serão as políticas de *America First*, de nacionalismo económico, que irão alterar este relativo declínio norte-americano e poderão mesmo agravá-lo.

Mesmo assim, os Estados Unidos e a Europa, desde que unida, ainda têm trunfos significativos para pesar nos destinos do mundo. Os Estados Unidos deverão continuar a ser a única superpotência militar, agora sem um poder económico que permita a hegemonia, mas poderão, no período pós-Trump, assumir, como tinha feito Obama, a necessidade de contribuírem para o reforço da governação global no quadro das Nações Unidas e do G20. A União Europeia, se conseguir sair da atual crise e preservar o seu modelo de sociedade aberta, será, pela sua defesa do multilateralismo em questões vitais como a contenção do aquecimento global, um ator indispensável da ordem internacional e poderá voltar

---

<sup>28</sup> NIC, *op.cit.*

a ser uma fonte de inspiração para novos projetos de cooperação e integração regional.

Todos os indicadores, até 2014, mostravam também a emergência do Brasil, embora as análises dos mesmos começassem a questionar a possibilidade do gigante latino-americano ser capaz de atingir o nível das grandes potências, sendo provável que se afirmasse como a primeira das potências médias.

Não é apenas a tendência para a emergência da Ásia, do ponto de vista económico, em termos de PIB, mas são as projeções que combinam vários elementos de poder, a que se convencionou chamar de *material power*<sup>29</sup> que indicam o declínio: relativo, no caso dos EUA, muito mais pronunciado no que se refere à União Europeia.

Estes indicadores mostram também a emergência do Brasil. Nos cálculos feitos em 2012 da distribuição do *material power* era considerado provável que, alguns anos antes de 2030, ultrapassasse a Rússia, com o Brasil a atingir 2,6 e a Rússia a decair para 2,5<sup>30</sup> mas dadas as dificuldades atuais do Brasil é provável que o crescimento do *material power* do Brasil seja mais lento.

De acordo com o relatório do NIC “Na América Latina, os próximos 15 anos irão provavelmente confirmar a posição do Brasil enquanto ‘colosso do Sul’, reforçando a sua posição relativamente ao México e à Colômbia – apesar das boas perspectivas de crescimento destes dois países”.<sup>31</sup> É preciso notar que este relatório do NIC foi publicado em 2012, antes da crise brasileira.

Outras influentes potências médias, de acordo com os relatórios mencionados, serão muito provavelmente o Irão, a Turquia, a Indonésia, o México, a Colômbia, a Nigéria e a Etiópia, cuja influência dependerá,

---

<sup>29</sup> Índice complexo que associa o poder económico com o militar e o tecnológico.

<sup>30</sup> VASCONCELOS, Álvaro (ed.) – *Global Trends 2030: Citizens in an Interconnected and Polycentric World*, op. cit. p.110

<sup>31</sup> NIC, *op. cit.*.



em boa medida, da capacidade para promoverem a cooperação regional com os seus vizinhos.

A emergência do Brasil não fará necessariamente do país uma grande potência mundial, posição a ser ocupada pelos EUA, pela China e pela Índia, mas o Brasil deverá ser uma potência média influente – as relações com a Colômbia serão críticas para garantir a necessária cooperação na América do Sul.

O papel futuro da União Europeia como ator global é difícil de prever, mas certamente a Alemanha, a França e, muito provavelmente, a Grã-Bretanha serão influentes potências médias, que se apoiarão num espaço de cooperação europeia mais ou menos profundo.

O que diferenciará as potências globais das potências médias será a capacidade de ter um papel significativo na resolução das grandes questões globais, incluindo na área da segurança, e o papel central na resolução dos problemas regionais. É esta a diferença entre potências regionais e globais.

### ***Soft power: um fator do poder***

No futuro, o peso internacional de um Estado dependerá muito mais do seu *soft power*, o poder de convencer, do que do seu *hard power*, o poder de coagir. Num mundo de difusão do poder, de grandes redes transnacionais e da sociedade da informação, os países deixaram de ser ilhas isoladas, em que o que se passa no interior das suas fronteiras só aos seus cidadãos interessa e diz respeito. O escrutínio internacional será cada vez maior e a imagem que dele resultar terá enormes repercussões na capacidade de um Estado promover a sua agenda internacional.

Em 2011, Joseph Nye definiu *soft power* como “a capacidade de influenciar terceiros através de meios colaborativos de definição de agenda, de persuasão, de congregar uma atração positiva para alcançar os resultados desejados”.<sup>32</sup> O *soft power* é o poder de atração de um dado

---

<sup>32</sup> NYE, Joseph Jr. – *The Future of Power*, Nova Iorque: Public Affairs, 2011.

país em relação aos cidadãos de outros países, poder que depende de vários fatores, nomeadamente do sucesso do seu modelo político, social e económico e da popularidade da sua cultura.

Apesar de ser difícil quantificar o *soft power*, um dos métodos são as sondagens de opinião internacionais sobre as percepções dos países, como as que são levadas a cabo regularmente pelo Pew Research Center. Em junho de 2014, foi realizada uma sondagem sobre o Brasil<sup>33</sup> (ver Tabela II). De acordo com outras pesquisas, a imagem positiva do Brasil resultaria da sua transição democrática e do seu modelo social.<sup>34</sup>

**Tabela II – Percepção sobre o Brasil**

	Favorável	Desfavorável
América Latina	58%	18%
Ásia	55%	25%
Europa	51%	34%
Oriente Médio	44%	36%

Fonte: Pew Research Center, junho 2014

Podemos dizer que o *soft power* do Brasil, de acordo com estas sondagens, é bastante elevado, em particular na América Latina, e assim se poderá manter se a sua democracia e o processo de inclusão social continuarem a consolidar-se. Graças ao seu *soft power* o Brasil foi nas últimas décadas uma voz respeitada e influente em questões como a agenda do desenvolvimento, do ambiente e do comércio internacional.

A crise brasileira ainda não parece ter afetado significativamente a imagem do Brasil<sup>35</sup> mas poderá vir a miná-lo gravemente se a saída para a atual crise política for a destruição do *acquis* social ou a emergência

---

<sup>33</sup> On Eve of World Cup, Brazil Well-Regarded in Much of the World, disponível em <http://www.pewglobal.org/2014/06/11/on-eve-of-world-cup-brazil-well-regarded-in-much-of-the-world/>

<sup>34</sup> Ver VASCONCELOS, Álvaro – *O Brasil e as mudanças no Mundo Árabe*, working paper IRI/USP, 2015.

<sup>35</sup> VASCONCELOS, Álvaro – *O Brasil e o Oriente Médio Percepções e prioridades*, IRI/USP, 2016 (inédito).

de um regime autoritário e populista. O *soft power* brasileiro facilita a sua ação diplomática e, se combinado com uma capacidade de contribuir para a manutenção da paz em situações de crise, poderá fazer do Brasil um importante ator internacional, com responsabilidades particulares na América do Sul.

### **A governança mundial entre inclusão e fragmentação**

Nenhum poder, em 2030, será uma potência hegemónica capaz, por si só, de ditar as regras do sistema ou resolver os problemas mundiais e esta constatação é tão verdadeira para os Estados Unidos como, e ainda mais, para a China. A governança mundial, num mundo de difusão de poder, deverá depender cada vez mais de uma multiplicidade de atores, da capacidade de integrar, no mesmo esforço, uma multiplicidade de redes – sejam elas não estais ou estatais. As organizações terão de se reformar, para incluírem a nova realidade de poder internacional.

A reforma das organizações multilaterais tem-se mostrado particularmente difícil, mesmo no período em que esteve na presidência dos Estados Unidos um presidente multilateralista como Obama; com Trump será muito provavelmente impossível. Neste contexto, as potências que emergiram, como os BRICS, terão tendência para criar organizações alternativas, como é o caso do Novo Banco de Desenvolvimento dos BRICS ou do Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB), uma iniciativa chinesa. Iniciativas que respondem ao facto de o Banco Mundial e de o FMI ainda serem organizações dominadas pelos EUA e pelos europeus e de não corresponderem às mudanças significativas que tiveram lugar na distribuição de riqueza. Depois das esperanças de uma regulação multilateral do comércio mundial assistimos hoje a uma paralisia das negociações multilaterais, como é o caso da Organização Mundial do Comércio, e à procura no bilateralismo dos mega-acordos, como o que está a ser negociado entre a União Europeia e os Estados Unidos ou entre os Estados Unidos e os seus parceiros asiáticos.

Mas onde essa falta de inclusão se faz sentir de forma mais significativa é no Conselho de Segurança das Nações Unidas, com graves repercussões na segurança internacional. A Síria é o exemplo trágico da incapacidade de resposta do atual sistema internacional.

O Acordo de Paris sobre o aquecimento global é, no entanto, a prova de que a consciência da existência de desafios comuns tende a aumentar e de que é possível encontrar novas formas de governação mundial mais inclusivas.

Se para os Estados Unidos e para a China um mundo em que impere a política de potência, o bilateralismo e a fragmentação não colocam desafios existenciais, o mesmo não se pode afirmar em relação à União Europeia ou às potências médias, como o Brasil. O interesse do Brasil num mundo regido por regras multilaterais tem sido uma constante da sua diplomacia. O foco estará cada vez mais em como contribuir para a solução multilateral dos grandes problemas internacionais, sejam os das alterações climáticas, os do comércio internacional ou os da segurança.

Isto significa, para as potências que emergiram, demonstrarem a superioridade do multilateralismo, o que implica evoluírem de um multilateralismo concebido para travar o poder dos mais poderosos, para um multilateralismo eficaz, isto é, virado para a solução dos problemas.

### **Conclusões**

A ascensão de uma classe média global, fortalecida pela educação, a emancipação das mulheres e as tecnologias da informação são tanto uma oportunidade para inclusão como um fator de fragmentação.

Falo em inclusão porque há um crescente sentimento de humanidade comum e uma convergência a respeito da definição dos grandes desafios globais: participação política, alterações climáticas, desigualdade e corrupção. A fragmentação decorre de um défice entre expectativas e governança, de uma desconfiança em relação aos partidos políticos, da ascensão do nacionalismo populista e das políticas de identidade que se alimentam das resistências à diversidade e de um choque entre classes

médias – das classes médias declinantes na Europa e nos EUA, de um lado, e das classes médias em ascensão das potências emergentes, de outro.

Estes fatores de inclusão e de fragmentação coexistem com a difusão do poder e as dificuldades que encontram os governos para fornecerem bens públicos, no âmbito nacional, e a difusão do poder no âmbito global, enquanto ingressamos num mundo policêntrico, que faz do multilateralismo algo mais necessário, mas também mais difícil. Todas estas tendências contribuem para que seja muito difícil prever se o mundo em 2030 será mais inclusivo, ou mais fragmentado. Ambos os cenários são possíveis.

### ***O futuro para além da crise***

No caso do Brasil há uma dificuldade de monta para arriscar um prognóstico sobre o futuro, que é a dimensão da atual crise, com um governo transitório e de pouquíssima legitimidade que procura levar a cabo um programa que tinha sido rejeitado nas eleições, ao mesmo que se acumulam casos de corrupção que atingem o governo e todos os partidos. A consequência da crise atual, no tempo curto, é um grave impasse político, as dificuldades para lidar com a crise económica e uma regressão social, que põe em causa as conquistas no combate à pobreza e o futuro da nova classe média. Situação crítica que coloca em questão a conclusão dos relatórios de tendências globais mencionados, nos quais o Brasil emergia como uma potência global no horizonte de 2030. Conseguirá o Brasil retomar o estatuto de ator global? Ou irá o Brasil continuar numa via ascendente, com um ritmo mais lento, como tudo leva a crer?

### ***Cenários para o Brasil***

O Brasil, país democrático e de enorme diversidade humana, é um laboratório extraordinário das mudanças que estão a ter lugar no mundo.

O Brasil é um laboratório da tendência para a inclusão, tanto interna como em termos internacionais:

- a) pela emergência da classe média, empoderada pelas tecnologias da informação e pela educação, com as suas exigências de uma democracia mais participativa, mais transparente, mais justa e menos corrupta – tudo fatores que podem contribuir para uma maior inclusão a nível interno;
- b) o Brasil é uma potência emergente, a nível global, com um significativo *soft power*, que será cada vez mais chamado a participar na solução multilateral dos problemas globais e, consequentemente, a contribuir para a inclusão a nível internacional.

O Brasil é um laboratório dos riscos de fragmentação:

- a) pela resistência das forças políticas dominantes a uma reforma política que reconstrua a confiança na democracia, aumente a representatividade dos eleitos e combata eficazmente a corrupção da política e dos políticos;
- b) pelo receio da nova classe média de um retrocesso social e dos riscos de diminuição do ritmo de saída da pobreza, mas também pelo crescente papel de correntes religiosas que se opõem à unidade na diversidade, a que acresce a crescente polarização política e ideológica entre diferentes correntes partidárias;
- c) pela resistência de diversos setores brasileiros a um maior compromisso internacional do país.

No caso brasileiro o cenário da inclusão, a nível interno, e de contributo para um multilateralismo inclusivo, é o mais provável, mas não se pode excluir o retrocesso na inclusão social e na qualidade da democracia brasileira, sendo muito pouco plausível o regresso do autoritarismo, embora o risco da vitória de um líder populista à Trump, nos próximos anos, não seja de descartar.

## Referências Bibliográficas

- ARON, Raymond – *Paix et guerre entre les nations*. Paris: Calmann-Lévy, 8ª ed., com prefácio inédito do autor, 1984.
- KHARAS, Homi – “The Unprecedented Expansion of the Global Middle Class – Un Update”. In *Global Economy and Development Working Paper*, nº 100, Brookings, Fevereiro de 2017. Consultado em 13.07.2017. Disponível em [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2017/02/global\\_20170228\\_global-middle-class.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2017/02/global_20170228_global-middle-class.pdf)
- KHARAS, H. e GERTZ, G. – *The New Global Middle Class: A Cross-Over from West to East*. Washington D.C.: Wolfensohn Center for Development, Brookings, 2010.
- NAÍM, Moisés – *The Coming Clash of the Middle Classes*. 19 de setembro de 2011. Consultado a 23.07.2017. Disponível em <http://carnegieendowment.org/2011/09/19/coming-clash-of-middle-classes-pub-45576>.
- NAIM, Moisés – *The End of Power: From Boardrooms to Battlefields and Churches to States, Why Being in Charge Isn't What It Used To Be*, Nova Iorque: Basic Books, 2013.
- National Intelligence Council – *Global trends 2030: Alternative worlds*. Washington DC: NIC, 2012. Consultado em 13.07.2017. Disponível em: <https://globaltrends2030.files.wordpress.com/2012/11/global-trends-2030-november2012.pdf>
- NERI, Marcelo – *A Nova Classe Média - O lado brilhante da base da pirâmide*. São Paulo: Saraiva, 2011.
- NYE, Joseph Jr. – *The Future of Power*, Nova Iorque: Public Affairs, 2011.
- ONU, Department of Economic and Social Affairs, Population Division – *World Population Prospects: The 2017 Revision, Key Findings and Advance Tables*. Working Paper No. ESA/P/WP/248, 2017. Consultado em 20.07.2017. Disponível em [https://esa.un.org/unpd/wpp/Publications/Files/WPP2017\\_KeyFindings.pdf](https://esa.un.org/unpd/wpp/Publications/Files/WPP2017_KeyFindings.pdf)
- ONU, Department of Economic and Social Affairs, Population Division – *International Migration Report 2015: Highlights*. (ST/ESA/SER.A/375), 2016. Consultado em 23.07.2017. Disponível em [http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2015\\_Highlights.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2015_Highlights.pdf)
- TALEB, Nassim N. – *The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable*. Nova Iorque: Random House, 2007.
- VASCONCELOS, Álvaro – *O Brasil e as mudanças no Mundo Árabe*, working paper IRI/USP, 2015.
- VASCONCELOS, Álvaro – *O Brasil e o Oriente Médio Percepções e prioridades*, IRI/USP, 2016 (inédito).

VASCONCELOS, Álvaro (ed.) – *Global Trends 2030: Citizens in an Interconnected and Polycentric World*. Paris: EUISS, 2012. Consultado em 13.07.2017. Disponível em [https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/ESPAS\\_report\\_01\\_0.pdf](https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/ESPAS_report_01_0.pdf).





**THE INTEGRATION OF THE LAW  
IN A POLITICALLY FRAGMENTED WORLD\***

*Pedro Dallari, PhD*  
USP-IRI  
E-mail: pdallari@usp.br

**Abstract**

It is currently consensual the evaluation that the contemporary world is politically fragmented, and that there is no country or international organization that gives broad direction to the international affairs. This evaluation is usually automatically transferred to the understanding of the field of law, which is considered highly fragmented, because both the existence of more than two hundred national legal systems, and the lack of coordination and effectiveness of international law. If it is true that the international political scene is fragmented, this automatic correlation with the field of law is not justified. This is due to the fact that the law has been presenting at the global level, since the mid-twentieth century, a clear tendency towards integration and also to uniformization, as a result of various mechanisms of compatibility of different national and international legal systems.

**Keywords:** international law; integration and uniformization of the law; human rights; global legal order

---

\* A first version of this article was presented orally at the V Baku International Humanitarian Forum held in September 2016 in Azerbaijan.

It is currently consensual the evaluation that the contemporary world is politically fragmented, and that there is no country or international organization that gives broad direction to the international affairs. This evaluation is usually automatically transferred to the understanding of the field of law, which is considered highly fragmented, because both the existence of more than two hundred national legal systems and the lack of coordination and effectiveness of international law.

If it is true that the international political scene is fragmented, this automatic correlation with the field of law is not justified. This is due to the fact that the law has been presenting at the global level, since the mid-twentieth century, a clear tendency towards integration and also uniformization, as a consequence of the different legal compatibilization mechanisms among national and international legal systems. And this perspective results from the widespread recognition of the centrality of human beings and their fundamental rights in the structure of the legal order of the contemporary world, which reflects, in the field of law, the impact of the advent of the Anthropocene, the new geological age to which mankind is entering, and whose identification by science comes precisely from the perception of the transforming effects of human activity on the physical structure of the earth. More than strengthening some specialties – such as environmental law, for example – the logic of the Anthropocene approach, ignoring the political fragmentation, leads to the structuring of one legal global order in which the different systems are progressively integrating, in a clear tendency towards uniformization. In this process, however, flexibility and the respect for cultural diversity must be considered, at the risk of lacking legitimacy and functionality to the legal global order.

### **Towards the integration of the law**

This dynamic of integration stems from the historical development of politics and law around the world. Just as the risk of collapse of the European political order imposed in the seventeenth century, structural changes in the system of international relations – establishing the sovereign state as the fundamental gear, whose consent was essential to the very existence of an international legal normativity that affected itself –, the risk of collapse of the global political structure, foreshadowed by the two great wars of the twentieth century, again imposed the change of this system. This time, by reason of the establishment of a supranational legal framework aimed to subordinate the States and the international community as a whole to principles and procedural rules essential for the generation of stability.

If after the First World War, the League of Nations meant the attempt to stabilize the international order by virtue of an initiative which, although formally innovative, was yet based in the precepts of the old Westphalian logic, founded in the absolute sovereignty of States, the extreme situations experienced after just two decades – the horror of the Holocaust and the nuclear bombs that marked World War II – accelerated the process of overcoming that logic, whose inevitability was already determined by the transformations underway in the global social and economic relations that came from the beginning of the twentieth century.

In the subsequent years, even with the bipolarity of the Cold War that addressed the international relations for about four decades – giving to the United States and to the Union of Soviet Socialist Republics (USSR), a leading role in the conduct of the international life – it happened the gradual formation, in the light of the new paradigm represented by the United Nations Charter, of a comprehensive legal framework of institutions, principles and rules clearly grounded in the perspective of supranationality. The end of the Cold War and of the subsequent American absolute hegemony made this situation even more accentuated.

This movement finds in the social sciences a multiplicity of explanations, whose assessment is beyond the scope of this article, but which, in most cases, tends to identify the global integration of production, trade and consumption of goods and services as the most important element. Under a more realistic perspective, the changes were associated with the impact of scientific evolution and technological revolution occurred in the twentieth century and that gained extraordinary propulsion in its second half, leading to the accentuation of economic globalization and of the individual empowerment for autonomous action in international society, but also to the environmental stress and the related risk of elimination of the conditions for preservation of humanity.

In the globalized world, the possibility of a legal framework for human action and correspondent effects, based on the mere sum of exclusive and differentiated national legal orders has proved to be impracticable. How could be possible to deal with acts and relationships increasingly endowed with the attribute of internationality on the basis only of a national law, or even on the sum of different national legal orders? And, on the other hand, how to legally equate within the narrow limits of State borders phenomena that impact human rights and the environment in a varied and wide way? Evolving from the context of the period between the two world wars, it became essential – not just convenient – the establishment of a global legal order dedicated not only to regulate the coexistence of States and their legal systems, but also for the establishment of universal paradigms for the conduct of human life.

### **The foundation of the global legal order**

The global legal order has been shaped through progressive harmonization among national orders, and also and mainly by the adoption, directly or indirectly, of the criteria stipulated in international law by mandatory rules or soft law. The acceptance of this dynamic related to the building of universal legal paradigms – already present in the *law of cooperation*, emerged from the advent of the League of Nations – has

become indispensable for the preservation of the State's capacity to provide the conditions for the exercise of social life by its population. Previously, the justification for the isolated production of legal rules forged to guide social life, the attribute of sovereignty became the enabling factor for the State's participation in the multilateral process of shaping the global legal order.

In this legal order universally designed, the State is not the fundamental unit to which its nationals would merely be subordinated. The very individual – owner of fundamental rights that are recognized universally and that give support to the existence of modern international law – is the basic systemic unit of the global legal order, being the State only an intermediary institution. The State, both producing the rules of national law as well as contracting rules of international law, regulates functionally the integration of the national society to a legal order that has been established globally. However, this integrationist movement should not be understood as a mechanical practice of adhesion to internationally established paradigms. As an intermediate entity for the compatibility between the interests of the national society and those of universal level, the State interacts politically with their counterparts and with international organizations, in a relationship often conflictual, in which respect for cultural diversity must be guaranteed. The global character of this new legal order has not removed the elements of dispute and negotiation that are inherent to all normative production process.

Comparing with the classical theoretical perspective that established the consent of the State as the foundation of the international law, contemporarily the State consent indeed remains as an operational factor and criterion of legitimacy, but no longer as its foundation. This does not mean the cease of State's political activity – the State is still the main entity in the conduction of international relations. Nevertheless both the political activity that happens internally as that one related to foreign relations cannot deny and neither prevent the expansion of international law and the structuring of the global legal order.

### **The relevance of international law**

In the context of building up the global legal order, although its configuration is already clear from the trend towards uniformization between the different national legal systems, the most important role belongs to the international law and related institutions. The international rules that form the international law, on one side significantly influence this unifying perspective of the law of the States and on the other, being endowed themselves of cogency and effectiveness, gradually occupy the regulatory space for the guidance of social life previously filled exclusively by rules arising out of national law.

In the evolution of international law throughout the twentieth century, from its initial characterization as the *law of coexistence*, which applied to the international society of States until the First World War, it became the *law of cooperation*, characteristic of the international community of States inaugurated with the League of Nations. And from the end of World War II it has been transforming into the *law of the human community*, shaped in the political order established with the United Nations and aimed to rule the community comprising all human beings.

The notions of *society* and *community* have many and varied meanings, including as regards the application of the terms into the international dimension. Notwithstanding, in general, it is recognized that a community is identified based on a common cultural heritage, embodied in self-applicable principles and rules of conduct, that put it beyond a society, which is determined just by a formally established link. A society is characterized by the mere coexistence of its members in a given formal space – more often a delimited territory – while a community, which can even exist without institutional setting or territorial delimitation, is based in a qualitatively distinct link between their members, supported by a common behavioral ethics.

In the application of such more general and common meanings to the field of international law, the normative framework of a situation of mere *coexistence among States*, characteristic of the legal system prevailing

until the First World War, could be seen as intended to set up *an international society composed of those States*, in which international rules – arising from the situation expressed by the Latin aphorism *ubi societas ibi jus* (“if there is society, there is law”) – tried to discipline strictly the issues necessary to the feasibility of coexistence, as the demarcation of border lines. In the context of the *law of cooperation* – arising, as seen, with the order represented by the League of Nations –, to the extent that the exercise of cooperation demanded the existence of common elements concerning the organization and functioning of each of the cooperating States, this identity has given rise to the perception of *an international community of States*. With the overcoming of State consent as the theoretical foundation of international law, it is today outlined the *law of the human community*, which, in turn, is based ultimately in the attributes common to all individuals, legally expressed in the universal dimension of fundamental human rights. With this perspective of the *law of the human community*, international law rescue the literal sense of the expression *jus gentium*, or the law of people, which was salvaged from the Roman law and that had been used at the beginning of the doctrinal process of structuring and knowledge of this field of the law.

This integrative perspective of the law in a legal order that, under the guidance of international law, is gaining a universal profile has a relevant example in the field of human rights. International human rights law, which has its fundamental landmark in the Universal Declaration of Human Rights adopted by the United Nations General Assembly in 1948, have since expanded rapidly and substantially, based on a strong framework of international treaties and institutions dedicated to the monitoring and control of State actions in this field, including judicial courts. In addition to this progressive solidification of a specific structure, international human rights law has been significantly adopted as a parameter for the regulation of its subjects at the level of national legislation, thus generating a clear uniformization scenario.



In the process of drafting the Brazilian Constitution adopted in 1988, this situation became evident. The Constitution contains a large number of provisions directly inspired by the Universal Declaration and some of the main human rights treaties, as the International Covenant on Civil and Political Rights and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, both adopted by the UN in 1966, and the 1969 American Convention on Human Rights (Pact of San José). It should be noted that the declaration has not a treaty nature, and is therefore not formally binding on the Brazilian State, and that the three covenants, although prior to the Constitution, had not yet been the subject of Brazil's accession, what happened only in 1992. Nevertheless, in clear expression of the phenomenon of soft law, these documents greatly influenced the constituent process, either directly or through consideration of provisions of the same inspiration present in the constitutions of Spain and Portugal originating from the respective democratizing processes of the 1970s.

### **The configuration of the international community of human beings**

The progressive conformation of the global legal order – in which leading role belongs to international law, with its current feature of the *law of the human community* – is not, of course, the reason for the configuration of this international community formed by the human beings. On the contrary, this movement in the sphere of law only reflects a transformative process of social nature, whose effects on the political and economic areas are guiding the setting of new legal forms. The genesis of the international system of protection of human rights, after the institution of the United Nations, and the rapid and extraordinary progress in the structuring of this system – certainly driven also by the impact of the tragic events of World War II – are actually the consequence of the necessary adaptation of international law to the social, political e economical changes that led the human being to the condition of fundamental systemic unit of the international legal framework. Nevertheless, this new legal reality, in turn, as it will strengthen, shall constitute an element of

the social structure from which it is derived and therefore has strong influence over the evolution of this same social structure towards the consolidation of a universal community of human beings. The legal fact is a social fact, and as such, it reflects and influences the social change.

It should be noted that this evolutionary movement toward the setting up of a comprehensive legal order obviously has not been given linearly. This is a consistent trend that has been extracted from a scenario that includes, in the field of international relations and even internally at the States, political events that sometimes support it and sometimes repudiate it, but in the long term of history, preserve it and highlight it. This pattern of evolution is not therefore a rail that guides and subordinates the ongoing changes, but actually a description that reflects a general tendency.



# **CAPÍTULO II**

## **O EMPODERAMENTO DOS CIDADÃOS**



## **A DEMOCRACIA VAI CRESCER OU DIMINUIR?**

*Renato Janine Ribeiro, PhD*

USP, Departamento de Filosofia, FFLCH

E-mail: rjanine@usp.br

### **Resumo**

Depois da intensa democratização da política e da vida social ocorrida nas últimas décadas, estaremos chegando a seu limite – ou mesmo a um recuo do que imaginávamos ser irreversível? O artigo discute a possibilidade de um recuo democrático, levando em conta tanto o que aconteceu no mundo (Brexit, Trump) quanto os acontecimentos políticos brasileiros desde 2013.

**Palavras-Chave:** Democracia; Brexit; Trump; Brasil

### **Abstract**

After some decades of intense democratization of both political and social lives all around the world, is it possible that we are witnessing its limits or even a retreat from what we took for granted? The paper discusses the possibilities of a downgrade both in political and social democracy, considering what happened in the world (Brexit, Trump) and most of all in Brazilian politics since 2013.

**Keywords:** Democracy; Brexit; Trump; Brazil

A democracia vai continuar se expandindo, a ponto de em algumas décadas ou quando muito até o final do século XXI tornar-se o regime em que viverá o mundo inteiro – abrindo talvez perspectivas inéditas para a paz mundial sonhada por Kant – ou terá chegado a seu teto e, de agora em diante, há de recuar? Discutiremos aqui dois cenários possíveis, globais e brasileiros, para o futuro da democracia. Em alguns momentos o texto se concentrará na política brasileira, mas o enfoque é sempre global, e a pergunta crucial – se, primeiro, a democracia chegou a seu teto; se, segundo, começará a recuar ou se, terceiro, continuará a contaminar positivamente com seus valores não só a vida política, mas também a social e a econômica de nosso mundo – aplica-se ao mundo inteiro. É difícil dizer qual cenário parece, hoje, mais provável. Por isso mesmo, é honesto apresentar as possibilidades que temos diante de nós.

Nos três séculos e pouco que transcorreram desde as três grandes Revoluções (Inglês, Americana, Francesa), o teor de democracia no mundo aumentou sensivelmente – embora conhecendo retrocessos às vezes assustadores, como nas décadas de 1920 e 1930. No tempo de Péricles, a Atenas democrática representava talvez 0,1% da população mundial. Já se conferimos o Índice da Democracia que todo ano *The Economist* publica, 49,3% da população do planeta vivia em democracias em 2016, somando as plenas (*full democracies*) e aquelas que, com exagero, a revista diz que têm falhas (*flawed democracies*) – representando uma expansão em relação a 2014, quando eram 48%; uma expansão pequena, de apenas 1,3%, mas que aproxima o número dos viventes em democracias da maioria da população mundial. Num *mix* que reúne cinco critérios – o processo eleitoral e seu pluralismo, o funcionamento do governo, a participação política, a cultura política e as liberdades civis – 19 países obtêm nota entre 8,17 e 9,93, a mais elevada, com um total de 4,5% da população mundial, sendo esses os que a Economist Intelligence Unit caracteriza como democracias plenas (eram 24 em 2014 e cobriam um oitavo da população mundial). Entre eles temos a Noruega, em primeiro lugar, junto com vários países nórdicos, e uma maioria de Estados do *core* inicial

da OTAN, entre eles Canadá, Alemanha, Reino Unido e Espanha, sendo que fora desse espaço norte-atlântico apenas comparecem os antigos domínios britânicos da Oceânia e as ilhas Maurício; já na América Latina e Caribe, somente o Uruguai. Entre as democracias plenas rebaixadas a democracias com falhas figuram Estados Unidos, França, Japão, Coreia do Sul e Costa Rica: isso significa, o que é quase chocante, que duas das democracias históricas, aquelas que deram nome às grandes revoluções do século XVIII, a Americana e a Francesa, caíram do primeiro para o segundo escalão dos regimes democráticos. Mais grave ainda é o fato de que o número de cidadãos em democracias plenas tenha passado de 12,5% para 4,5% da população mundial, sofrendo um corte de quase dois terços. Essa estatística indica bem a dimensão do problema que nos colocamos no começo: a democracia terá cessado sua expansão? Estará recuando no mundo?

Pelos mesmos critérios, os 57 países seguintes – as democracias com falhas – congregam 44,8% dos habitantes da Terra (eram 52 países em 2014, reunindo 35,5% da humanidade). O Japão, com nota 7,99, e os Estados Unidos, com 7,98, encabeçam o pelotão, que termina com a Moldova (6,01). O Brasil recebe 6,90, contra 7,38 dois anos antes – uma bela queda. Nessa listagem estão alguns grandes países como a Índia, África do Sul, Brasil, Indonésia e México. Esse segundo rol me parece mais duvidoso. Entre esses países, estão alguns que reprimem, de maneira até mesmo brutal, a dissidência política – a par de nações que, mesmo enfrentando problemas, justificados no caso da vitória de Trump nos Estados Unidos, não chegam porém a validar o rebaixamento, como o da França. Aliás, em alguns casos, a preferência ideológica da revista pela empresa privada se torna mais decisiva do que o efetivo respeito ao que é democrático, submetendo esse conceito ao prisma parcial do liberalismo econômico. De todo modo, o adjetivo inglês *flawed* é exagerado, porque designa falhas demasiado grandes, o que não é o caso da maior parte destes países.



Seja como for, mesmo que a soma das democracias plenas e das falhas tenha incluído mais 1,3% da população humana nos regimes mais (ou menos) democráticos, o fato é que caiu o teor de democracia em muitos países. Continua sendo válido considerar que em torno de metade da população mundial hoje vive em regimes que respeitam as liberdades políticas e pessoais. (Difícilmente existe uma sem a outra). No período iniciado na década de 1980, caíram as ditaduras de direita na América Latina e as de esquerda na Europa Oriental, o que repercutiu na África e na Ásia, abrindo uma era em que, pela primeira vez, a quase maioria do mundo vive em regimes que respeitam liberdades pessoais e direitos políticos.

Além do avanço quantitativo, ocorreu um qualitativo: as democracias existentes não são democráticas só por reconhecerem o direito de voto à grande maioria da população, mas por respeitarem os direitos humanos – que vão se ampliando, seja graças a ações da ONU, como a aprovação em 1959 da Declaração Universal dos Direitos das Crianças e em 1996 da Declaração de Istambul sobre o Direito à Moradia, seja em decorrência de movimentos sociais empenhados. O conceito de democracia foi-se tornando cada vez mais exigente.

Mas a pergunta é se essa “terceira onda” democratizante, para retomar a expressão de Samuel Huntington em seu livro de 1991, parou de vez ou se pode retomar seu ímpeto. (Empregamos o termo de Huntington, mas mudamos seu sentido, entendendo a democracia como não apenas política, mas social). Na década de 2010, e em especial desde o Brexit, a eleição de Trump e num plano menor o *impeachment* no Brasil, fatos de 2016, os grupos contrários às liberdades tanto políticas quanto pessoais avançaram de forma antes imprevista. Não é apenas um deslizamento para a direita, por exemplo, como na América do Sul. É o reforço da xenofobia, da homofobia, do fundamentalismo nos três grandes mono-teísmos, da misoginia em todos os continentes – para não mencionar o retorno da tendência, em vários países, a considerar o adversário político como inimigo merecedor de ser reprimido. Isso coloca a democracia sob ameaça.

As mudanças na Previdência Social, que ocorrem em democracias ditas plenas assim como nas falhas, não ajudam. Mesmo se justificando por uma dificuldade de custear as pensões por idade, elas têm um impacto duro sobre a percepção, pelos mais pobres, de seus direitos. Direitos não são apenas abstratos: incluem a expectativa ou a esperança de um final de vida tranquilo e que preserve a qualidade da vida que se teve durante os anos em que se trabalhou, o que parece tornar-se mais difícil para os anos vindouros. Essa também é uma ameaça, se não à democracia, pelo menos à confiança nesse regime.

No Brasil, houve uma certa ironia. Os movimentos de 2013 nas ruas, imprevistos apenas alguns dias antes de ocorrerem, clamavam por um transporte público melhor e se espraíram para a exigência de educação e saúde “padrão FIFA”, em alusão às Copas de Futebol que teriam lugar aquele ano e no seguinte. Contudo, desde o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, em 2016, as medidas anunciadas pelo novo governo reduziram os investimentos sociais, de modo que a esperança em educação, saúde, transporte e segurança de qualidade cada vez se justifica menos. As ruas, tomadas em 2013 por grupos autônomos à esquerda do governo, foram depois ocupadas por manifestantes antipetistas, que viam na corrupção, supostamente apenas do PT, a raiz dos males do país; o problema é que, com isso, o padrão FIFA parece cada vez mais longínquo. Mesmo as conquistas, ainda que insuficientes, em inclusão social estão em risco de serem revertidas.

O *impeachment* foi aprovado com escassa base jurídica. Para destituir a presidente, a direita democrática aceitou subordinar-se à direita comportamental, ou extrema-direita, e aos políticos mais acusados de corrupção no país. Já em 12 de abril de 2015, data de passeatas pró-*impeachment*, a cientista política Mara Telles, da UFMG, em pesquisa com 90 perguntas feita entre manifestantes, constatou uma posição deles significativamente à direita, em vários casos exprimindo preconceitos

contra pobres e nordestinos ou contra todos os partidos políticos<sup>36</sup>. Não se trata de negar o legítimo direito de protestar – mas de notar que levantava a cabeça, pela primeira vez em vários anos, uma forte resistência a direitos sociais que, em países mais desenvolvidos, são ou eram incontestáveis. Pior, a defesa de tais direitos – há muito reconhecidos nas três democracias fundantes, que são Reino Unido, Estados Unidos e França, bem como nas sólidas Alemanha e Escandinávia – aparecia aos olhos dos conservadores brasileiros como emanando de Cuba ou Venezuela.

Um parêntese aqui. Apresentei, em trabalhos anteriores<sup>37</sup>, as manifestações de 2013 como abrindo uma nova fase na democracia brasileira. Sustento que desde 1985 tivemos três agendas democráticas, e que os protestos de 2013 abriram uma quarta. Essas agendas tiveram alguns pontos em comum: um, surgiram como reivindicações de apenas uma parte da sociedade, enfrentando o descaso ou mesmo rejeição da maior parte dos atores com poder de decisão; dois, demoraram a se implantar; três, cada uma delas teve um partido a liderá-la, ou desde o começo ou depois de sua adoção; quatro, tornaram-se finalmente políticas de Estado, sendo que hoje nenhum candidato ao Poder Executivo contesta nenhuma delas, sob pena de ser relegado à insignificância. Assim tivemos, como primeira agenda, a democratização das instituições, que venceu em 1985 e foi crescendo desde então, após 21 anos de ditadura com graus variáveis de repressão, tendo sido comandada pelo PMDB. A segunda agenda foi a do combate à inflação, efetivado pelo Plano Real, em 1994, após décadas de erosão da moeda, sendo apropriada *a posteriori* pelo PSDB. Já a terceira foi a da inclusão social como política de Estado, implantada a partir de 2003 pelo PT, isso depois de quase cinco séculos de opressão social (desde o começo da colonização, na década de 1530) e mais de quatro séculos de resistência (desde 1580,

---

<sup>36</sup> Ver a pesquisa completa em *Perfil Ideológico e Atitudes Políticas dos Manifestantes*. Belo Horizonte, 12 de abril de 2015.

<sup>37</sup> Ver meu “Brazil and the democracy of protest”, 2014.

data provável da fundação do quilombo dos Palmares). Enquanto as duas primeiras agendas conseguiram um sucesso acima do razoável, a terceira – e mais importante –, por afrontar a estrutura mesma, iníqua, da sociedade brasileira, ficou incompleta e, desde 2015, está recuando, no final do governo Dilma devido à crise econômica, e no governo atual também pelo pouco interesse do mesmo por estas causas.

Chamo de quarta agenda a defesa de serviços públicos de qualidade. É o que falta à democracia brasileira – bem como a conclusão da terceira agenda, a da inclusão social. Sustento que, no Brasil, a classe média (termo que não é um conceito preciso, sendo mais da ordem do desejo do que da descrição seca) se distingue por atingir uma dignidade, por vezes ilusória, que se caracteriza antes de mais nada *negativamente*: ela *não* usa os transportes públicos, a educação pública, a saúde pública nem a segurança pública, substituindo-os pelo carro particular, as escolas privadas, o plano de saúde e o segurança do condomínio ou da rua. Ora, essa classe média, antiga e mais conservadora, ou nova e mais “batalhadora” (para empregar o termo introduzido na análise desse fenômeno por Jessé Souza), já não aceita pagar impostos em troca de serviços insuficientes. Daí, a meu ver, a revolta de 2013, que não por acaso começou com o protesto pelo transporte público gratuito (bandeira levantada pelos grupos mais à esquerda) e ao se generalizar lhe juntou o clamor pela educação e saúde públicas de qualidade<sup>38</sup>. O insucesso dessa agenda a curto prazo, até porque esta é a primeira agenda que não encontrou partido, programa claro ou liderança, alimentou os protestos de teor muito conservador de março de 2015 até o *impeachment* de Dilma, em abril de 2016. Tão logo a presidente conseguiu a reeleição, em outubro de 2014, após uma disputa renhida com o candidato Aécio Neves, do PSDB, iniciou-se a deslegitimação de seu mandato, com

---

<sup>38</sup> É certo que também se protestou contra a corrupção, e além disso contra a rede Globo, sendo que este último protesto foi escassamente noticiado na televisão, rádio e imprensa.

ações no Judiciário pedindo uma bizarra recontagem de votos (o que num sistema que utiliza há muitos anos as urnas eletrônicas fica entre desnecessário e impossível), seguidas de protestos nas ruas, campanhas na imprensa e estímulo da mídia ao *impeachment*. Embora a presidente substituísse a política econômica de seu governo, antes heterodoxa, por uma ortodoxa, não conseguiu apoio no Congresso para suas propostas legislativas, agravando-se a crise na economia. Finalmente, seus próprios aliados, incluindo seu vice-presidente, a abandonaram e, quando foi afastada, formou-se um governo que implementou as medidas que, para o bem ou o mal, tinham sido derrotadas nas urnas menos de dois anos antes. Como ao mesmo tempo cada vez mais políticos – sobretudo do novo governo – foram sendo acusados de corrupção na Justiça, resultou disso um grande desencanto popular com a política e os políticos, com efeitos preocupantes para o futuro da democracia brasileira.

\* \* \*

A questão é: esses sinais preocupantes são apenas um soluço derradeiro, numa humanidade que continuaria sua marcha “*tocquevilliana*” rumo à igualdade, às liberdades, à democracia – ou constituem um ponto final nessa trajetória? Se colocássemos esta questão em 1935 ou 1940, como muitos de fato a colocaram àquela época, possivelmente tenderíamos a cravar a segunda opção. Com efeito, no plano dos valores políticos, a oposição entre fascismo e stalinismo tornava exíguo o espaço para a democracia que, além disso, ao ser apenas liberal, ao ser indiferente às questões sociais, não despertava o apoio das massas. O Estado liberal – após o massacre da Grande Guerra, que afetou dezenas de milhões de pobres ou empobrecidos, mutilados, órfãos, viúvas – não sentiu que lhe coubesse aliviar o fardo dessas vítimas. A ideia de usar a tributação para que a sociedade pagasse as perdas dos diretamente prejudicados mal foi considerada, sendo esta uma das grandes razões para o progresso dos totalitarismos nas décadas de 1920-30 (em compensação, a ideia de

empregar os impostos para proteger os afetados pela loteria negativa da guerra será uma das primeiras medidas de Churchill, primeiro-ministro em 1940, por ocasião dos bombardeios nazistas a Londres).

Depois da guerra, as democracias foram além do liberalismo, adotando um compromisso social com as vítimas do viver coletivo que até pode variar conforme o país, mas tende a ser significativo. A democracia ganhou um *appeal* popular bem maior. Foi muito além da democracia liberal. Em que pese o recuo dos partidos social-democratas depois dos Trinta Anos Gloriosos, vários traços que eles introduziram acabaram caracterizando a própria democracia, sobretudo na Europa. Mesmo os liberais evitaram associar-se demais ao antigo liberalismo, avesso que ele era a todo compromisso social.

Um exemplo importante de sucesso social-democrático está nos programas de inclusão social que se espalharam pelo mundo, a exemplo do Bolsa Família (BF) brasileiro e várias vezes tomando-o como exemplo. Contudo, é bom frisar que o BF teve um papel relevante – e principalmente visível – nos primeiros anos de gestão do PT; o legado mais consistente em termos de inclusão social consistiu no aumento real do salário mínimo, que se elevou muito em termos reais.<sup>39</sup> Estudos acadêmicos mostraram o papel positivo do BF no *empowerment* das camadas mais pobres, por ele atendidas. Evidentemente, essa inclusão social tem efeitos benéficos sobre a participação na política.

E no entanto, depois disso, chegamos a uma situação que, sob alguns aspectos, lembra o entre-guerras. Preconceitos dos mais variados tipos –

---

<sup>39</sup> É interessante, porém, que o foco se coloque no BF. Este programa foi criticado pela oposição porque não teria "porta de saída" ou exigências para nele permanecer (tem algumas, como a mulher grávida fazer o acompanhamento médico durante a gestação). Chegou a ser acusado de ser uma esmola ou de ter um caráter eleitoreiro. Contudo, nas eleições de 2010 e sobretudo 2014 os candidatos do PSDB, respectivamente José Serra e Aécio Neves, prometeram, o primeiro, aumentá-lo, o segundo, convertê-lo em política de Estado (o que na verdade já é). O que faltou ao candidato Aécio foi perceber que o BF já estava em segundo plano perante o aumento real do salário mínimo – aumento esse que Aécio e seu possível ministro da Fazenda, Armínio Fraga, disseram durante a campanha que não poderiam continuar promovendo, em decorrência do estado da economia.

contra o estrangeiro (na Europa), contra o imigrante ilegal (nos Estados Unidos), contra os miseráveis e em especial os mais vulneráveis sociais, como os travestis, bem como a islamofobia <sup>40</sup> – aparecem em público e às vezes até no discurso político. Movimentos especificamente voltados contra os direitos humanos, que sempre existiram mas pareciam estar com o crescimento contido, se fortaleceram. O que esperar desse quadro sombrio? O que podemos fazer para evitar esse roteiro preocupante, ainda mais porque marcado por um avanço sectário, em termos religiosos, que substituiu o debate pelo anátema?

Voltemos um pouco ao Brasil. A Constituição de 1988 foi a primeira em nossa História a substituir a declaração de princípios com que desde 1934 começam nossas Cartas – “todo poder emana do povo e em seu nome será exercido”<sup>41</sup>, uma apologia da democracia desde que representativa – por uma proclamação que inclui a democracia direta: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.” (art.1º, par. único). Contudo, a democracia direta se exerceu de forma tímida. Apenas quatro leis, em 25 anos, foram aprovadas pelo Congresso a partir da iniciativa popular, quando 1% do eleitorado submete um projeto ao Legislativo, caso em que a coleta de assinaturas constitui um instrumento poderoso de mobilização. Dessas leis, duas se referiam ao processo político – a lei

---

<sup>40</sup> Penso aqui na decisão da prefeitura de São Paulo, na gestão Haddad (PT, 2013-2016), de dar uma bolsa aos travestis para que possam estudar e sair da contravenção.

<sup>41</sup> 1934: “Art 2º - Todos os poderes emanam do povo e em nome dele são exercidos.”

1937, Carta da ditadura Vargas: “Art 1º - O Brasil é uma República. O poder político emana do povo e é exercido em nome dele e no interesse do seu bem-estar, da sua honra, da sua independência e da sua prosperidade.”

1946: “Art 1º - Os Estados Unidos do Brasil mantêm, sob o regime representativo, a Federação e a República./ Todo poder emana do povo e em seu nome será exercido.”

1967, Carta da ditadura militar: “Art. 1º, par. 1º - § 1º - Todo poder emana do povo e em seu nome é exercido.”

1969, Carta outorgada pela Junta Militar: “Art. 1º, § 1º Todo o poder emana do povo e em seu nome é exercido.”

Diferenças de redação (“todo poder” significando qualquer poder, “todo o poder” no sentido do poder inteiro) não parecem ser essenciais, mostrando apenas características de estilo.

contra a compra de votos por candidatos e a lei Ficha Limpa –, uma à habitação popular e outra à punição de crimes hediondos<sup>42</sup>. A iniciativa popular também se expressou num plebiscito e num referendo. O plebiscito teve lugar em 21 de abril de 1993, por mandamento constitucional, e submeteu ao eleitorado a escolha bizarra, anacrônica, entre monarquia e república, com 86,6% dos eleitores preferindo a segunda, e a mais séria, entre parlamentarismo e presidencialismo, com 69,2% optando por este último<sup>43</sup>. Já o referendo ocorreu em 23 de outubro de 2005 e questionava se entraria ou não em vigor a proibição, inicialmente aprovada pelo Congresso, de comercialização de armas de fogo. Com quase 64% de votos negativos, a proibição foi derrotada.

Um balanço desses seis episódios de democracia direta é decepcionante. A primeira lei de iniciativa popular, agravando a punição a crimes hediondos, respondia à indignação com o recente assassinato de uma atriz da rede Globo, o que merece respeito humano, mas a peça legislativa não atacou o cerne de nenhum problema social ou econômico do País. As duas leis referentes ao mundo da política o abordam da estrita perspectiva ética, menos que isso aliás: reduzem-na ao tema da corrupção. Aliás, a Lei da Ficha Limpa suscitou um interessante questionamento: não estaria substituindo o eleitor pelos tribunais, fazendo-os tutelar o cidadão que, nas eleições, deveria ser soberano<sup>44</sup>? Quanto ao plebiscito de 1993 e ao referendo de 2005, foram duas lástimas. Depois de um século de regime republicano, perguntar ao eleitor se quer a monarquia de volta, sem nenhuma base popular, foi uma decisão interna à Constituinte, sob

---

<sup>42</sup> Na ordem cronológica: 1) Lei 8.930 de 7 de setembro de 1994, inclui novos crimes entre os hediondos; 2) Lei 9840, de 28 de setembro de 1999, cassa mandato de eleitos que tenham comprado votos; 3) Lei 11.124, de 16 de junho de 2005, sobre habitação popular; 4) Lei Ficha Limpa, ou Lei Complementar n.º 135 de 2010, 4 de junho de 2010, torna inelegíveis políticos condenados em decisões colegiadas de segunda instância.

<sup>43</sup> O plebiscito quanto à monarquia teve um caráter quase folclórico, expresso por sinal na enorme vantagem que sobre esse regime teve a república. Já a segunda questão submetida ao povo foi mais séria.

<sup>44</sup> Simplificando, a principal determinação desta lei é que, se um candidato tiver sido condenado em duas instâncias, fica proibido de concorrer às eleições.



pressão do único deputado monarquista que dela fez parte. O mesmo plebiscito incluiu uma questão mais séria, a do parlamentarismo, mas sem nenhuma mobilização da sociedade: seu resultado apenas tornou ainda mais difícil uma eventual adoção dessa forma de governo, no futuro. Por sinal, o único plebiscito anterior da história brasileira, em 1963, já tinha rejeitado esse regime, o que torna imoral qualquer ideia de implantá-lo sem uma nova consulta popular (embora, de tempos em tempos, os setores mais conservadores o proponham como solução para alguma crise política). Finalmente, em 2005, com tantos assuntos que poderiam ir às urnas, como o direito ao aborto, levar a elas a proibição da venda de armas – também sem mobilização popular – era caminhar para uma derrota garantida. Todas essas consultas diretas se deram sem galvanizar a sociedade. Falharam justamente em seu propósito, a democracia direta.

Duas outras experiências foram mais bem-sucedidas, fora do âmbito eleitoral. A primeira foi o Orçamento Participativo, concebido e implantado por Tarso Genro, quando prefeito de Porto Alegre pelo Partido dos Trabalhadores, em 1989. A iniciativa teve ampla repercussão, sendo adotada em outros estados e países, graças em boa parte ao Fórum Social Mundial, que o mesmo prefeito iniciou em Porto Alegre e durante vários anos constituiu um desafio explícito ao Fórum Econômico Mundial que se reúne anualmente em Davos, na Suíça<sup>45</sup>. Trata-se de convidar movimentos, e mesmo indivíduos interessados, para o debate em plenárias divididas por região ou por assunto, sobre como serão alocados os investimentos (ou parte deles) no orçamento municipal. Esse procedimento causou atritos com os vereadores, mas seu objetivo era justamente ter uma participação mais ativa dos cidadãos. Tornou-se uma bandeira do PT, nos anos anteriores a sua vitória na eleição presidencial de 2002, mas

---

<sup>45</sup> A obra de referência sobre o tema é AVRITZER e NAVARRO –. *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. Um resumo e estudo da mesma se encontra em “O orçamento participativo revisitado”, de Jussara Reis Prá.

não teria como ser aplicado em escala federal, e talvez por isso declinou em importância nos anos seguintes.

A outra experiência, fartamente empregada já no governo federal, foram conferências nacionais, tematizadas por assunto, que com ampla representação dos movimentos diretamente interessados se reuniam em Brasília, para definir políticas públicas de teor social. Permitiam a formulação dessas políticas de acordo com as demandas, estruturavam uma rede capilarizada de formuladores, defensores e às vezes implantadores dessas políticas, e por isso mesmo despertaram críticas na oposição, que as acusava de eleitoreiras. É significativo que, apenas três dias após a reeleição da presidenta Dilma Rousseff, que se deu a 26 de outubro de 2014, a Câmara de Deputados tenha aprovado decreto legislativo derrubando o decreto presidencial 8243, de 23 de maio do mesmo ano, o qual consolidava o sistema de consultas e conferências à sociedade<sup>46</sup>. Argumentou-se no Congresso que o decreto presidencial afrontava o sistema representativo. Não está errado, mas já lembramos que pela Constituição a democracia brasileira não é só representativa – tendo também uma dimensão direta, exatamente aquela que as conferências pretendiam.

O aumento na participação popular foi interpretado diferentemente pelos dois lados em confronto na política brasileira. Para a esquerda, foi um avanço democrático, realizando um preceito constitucional, além de seu mérito, digamos técnico, que consistia em capilarizar a definição e implementação de políticas públicas, tornando-as melhores e mais eficazes. Para a direita, era um aparelhamento do Estado pelo partido no governo, com alguns extremistas falando até mesmo em regime bolivariano ou soviético. É pena que o PSDB tenha abandonado o projeto de um de seus principais fundadores, o falecido governador Franco Montoro, que insistia na necessidade de uma democracia “participativa”, indo adiante da representativa, embora não fosse uma democracia direta.

---

<sup>46</sup> O Senado não deliberou a respeito, de modo que o decreto continuou em vigor.

Na verdade, nem as conferências dos governos petistas eram exemplos de democracia direta. Eram, sim, de democracia participativa.

O PT pode ter sido acusado de aparelhar o Estado, mas na verdade os partidos são fracos no Brasil, a despeito de vários instrumentos legais que em tese os fortaleceriam. A legislação proíbe a candidatura de quem não esteja filiado a uma agremiação um ano antes do pleito (em 2016, o prazo caiu para seis meses), de modo que surpresas de última hora ficam praticamente impossíveis. Não são permitidas candidaturas avulsas. Os partidos recebem financiamento público; alguns analistas entendem que certos candidatos à presidência, obviamente inviáveis, se apresentam só para garantir o dinheiro para seu partido ou seu grupo. Os partidos têm força legal, mas nem tanto no plano político.

No presidencialismo brasileiro, os cargos propriamente políticos que há fora do Executivo se tornaram um indesejável prêmio de consolação. Ser presidente do partido ou seu líder, ou mesmo líder do governo, numa das Casas do Congresso é de magro apelo, na comparação com um ministério qualquer, mesmo um de poucas verbas ou de rara aparição na mídia. Se isto vale para o lado do governo, do lado das oposições – que teriam interesse em desenvolver um *shadow cabinet*<sup>47</sup> – ocorre o mesmo ou até pior. O candidato do PSDB às presidenciais de 2014 sempre apareceu pouco no Senado e perdeu muitas oportunidades de se revelar como líder. Já a terceira força que se destacou em 2010 e 2014 calou-se depois dessas duas eleições, com a candidata Marina Silva não aproveitando o espaço que a mídia lhe oferecia para definir as políticas de seu atual partido, a Rede Sustentabilidade. Resultado desse vazio político das duas oposições foi, na turbulência política brasileira de 2015-16, o PMDB – que esteve dez anos no governo petista – acabar ganhando a presidência e muitos ministérios, um partido que apesar de grande se caracteriza pela falta de projetos.

---

<sup>47</sup> O PT criou um depois de perder a eleição de 1994, mas jamais funcionou de fato.

O esvaziamento político dos partidos, a fraqueza dos líderes que não têm cargo ou verbas e em especial dos que estão no Legislativo desenha um quadro em que a atuação política cabe a indivíduos ou pequenos grupos. Até isso diminuiu nos anos de governo do PT, porque muitos líderes ativos e intensos assumiram cargos no governo; seus movimentos perderam luz própria, alguns deles tendendo a funcionar um pouco como apêndices do poder. As manifestações de 2013 e as de 2015, pese sua enorme diferença, atestam esse fato – antes de mais nada porque, pela primeira vez em trinta anos, as ruas não eram do PT mas contra ele. Em 2013 os protestos começaram conduzidos por pequenos grupos à esquerda do governo, os quais perderam sua liderança depois que a violência policial multiplicou a quantidade e ensejou a mudança na qualidade das manifestações. Já em 2015, quando o foco dos protestos do dia 15 de março esteve à direita, esta se expressou sem líderes, o que pode explicar, ou não, a presença vistosa de defensores da volta do regime militar. Nos dois casos, porém, temos o esvaziamento das organizações, partidárias ou não, somado à desorganização das mentes, que dificilmente conseguem esboçar um projeto consistente para a sociedade.

Não é à toa que o Brasil ora vive uma crise grave de sua *policy*: nem organizados nem desorganizados vislumbram uma saída para ela – o que só piorou depois do *impeachment* de Dilma, porque o número de possíveis indiciados por corrupção cresceu exponencialmente, sendo a maior parte deles líderes da nova coalizão de governo. Não há sinal também de que surjam nomes significativos para disputar a Presidência da República; é verdade que Lula é o candidato mais forte segundo as pesquisas, mas ele é o líder incontestado do PT desde 1982. Mesmo em caso de vitória sua, ela expressará a dificuldade de seu partido, como dos outros, para gerar líderes novos. Estão em crise os dois grandes braços da democracia representativa – a representação dos mais pobres e discriminados e a governabilidade. Os partidos hoje têm menos peso, aqui, do que se imagina.

Já na América do Sul como um todo, a esquerda que nos últimos dez anos governou vários de seus países entrou em crise. Tomemos Teodoro Petkoff, o ex-guerrilheiro do Movimento al Socialismo que depois se moderou e se tornou o principal ministro do presidente Rafael Caldera, o último governante da Venezuela antes do chavismo. Em seu prefácio a *Chávez sin uniforme* (2005), possivelmente a mais equilibrada biografia do falecido presidente, ele é um dos primeiros a distinguir na região uma esquerda radical e não-democrática, que dirigiria a Venezuela, a Bolívia e o Equador, bem como talvez a Argentina, de outra moderada e democrática, tendo por expoentes Lula (depois, Dilma) no Brasil e Michelle Bachelet no Chile. Ora, vários desses líderes perderam o governo para a direita, em eleições na Argentina ou pelo processo controverso de *impeachment* no Brasil.

Ter-se-á chegado ao limite das políticas de inclusão social? Não haverá mais como financiá-las no estado atual das economias nacionais? Estará caindo o amor pela democracia? Estas questões não podem ser respondidas no momento atual, mas são hoje as mais importantes para o regime democrático. Na verdade, merecem resposta mais no plano da ação do que no da pergunta; é menos uma questão de análise que de luta; precisamos retomar a tendência de democratização crescente das sociedades do mundo inteiro.

## **Bibliografia**

- AVRITZER, Leonardo e NAVARRO, Zander (orgs.) – *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.
- ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT - *Democracy Index 2014: Democracy and its discontents*, consultado em 13 de março de 2017. Disponível em <http://www.sudestada.com.uy/Content/Articles/421a313a-d58f-462e-9b24-2504a37f6b56/Democracy-index-2014.pdf>.
- ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT - *Democracy Index 2016 Revenge of the “deplorables”*, consultado em 13 de março de 2017. Disponível em [http://pages.eiu.com/rs/783-XMC-194/images/Democracy\\_Index\\_2016.pdf](http://pages.eiu.com/rs/783-XMC-194/images/Democracy_Index_2016.pdf).

- HUNTINGTON, Samuel – *A Terceira Onda: A Democratização no Final do Século XX*. 1ª edição. São Paulo: Ática, 1994.
- JANINE RIBEIRO, Renato – “Brazil and the democracy of protest”. In *Post-Regionalism in the Global Age: Multiculturalism and Cultural Circulation in Asia and Latin America*. Rio de Janeiro: Educam, 2014, disponível em [http://www.alati.com.br/pdf/2014/malaysia/parte-6\\_-\\_Renato-Janine-Ribeiro.pdf](http://www.alati.com.br/pdf/2014/malaysia/parte-6_-_Renato-Janine-Ribeiro.pdf); e sua tradução para o português, “O Brasil e a democracia de protesto”. In *Matrizes*, vol. 8 (1), 2014, disponível em <http://www.revistas.usp.br/matrizes/article/view/82933/85969>, ambos consultados em 13 de março de 2017.
- JANINE RIBEIRO, Renato – “Eleições 2014 A Quarta Agenda da Democracia Brasileira (Ou: o que 2013 Trouxe)”. In *Interesse Nacional*, ano 7 (25), 2014. Consultado em 13 de março de 2017, disponível em <http://interessenacional.com/index.php/edicoes-revista/eleicoes-2014-a-quarta-agenda-da-democracia-brasileira-ou-o-que-2013-trouxe/>.
- PRÁ, Jussara Reis – “O orçamento participativo revisitado”. In *Revista de Sociologia e Política*, vol. 21, Curitiba, 2003. Consultado em 13 de março de 2017. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782003000200013&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782003000200013&script=sci_arttext)
- SOUZA, Jessé – “A Cegueira do Debate Brasileiro sobre as Classes Sociais”. In *Interesse Nacional*, ano 7 (27), 2014. Consultado em 13 de março de 2017, disponível em <http://interessenacional.com/index.php/edicoes-revista/a-cegueira-do-debate-brasileiro-sobre-as-classes-sociais/>.
- TELLES, Mara – *Perfil Ideológico e Atitudes Políticas dos Manifestantes*. Belo Horizonte, 12 de abril de 2015. Power point. Consultado em 13 de março de 2017. Disponível em [https://drive.google.com/file/d/0B1\\_d2uNS-ZSvMHpU-Z01fOTBLMWc/view?pli=1](https://drive.google.com/file/d/0B1_d2uNS-ZSvMHpU-Z01fOTBLMWc/view?pli=1).
- TYSZKA, Alberto Barrera e MARCANO, Cristina – *Hugo Chávez sin uniforme: una historia personal*. Caracas: Debate, 2004.



# **CAPÍTULO III**

## **A GOVERNANÇA GLOBAL NUM MUNDO POLICÊNTRICO**





## ANOTAÇÕES SOBRE O FUTURO DO MULTILATERALISMO

*Gelson Fonseca Jr., PhD*

Diplomata de carreira aposentado

E-mail: gelson.fonseca@gmail.com

### **Resumo**

O artigo parte de uma visão sumária das características do multilateralismo e como evoluiu em tempos recentes. Analisa os momentos de otimismo em relação ao futuro do multilateralismo quando da assinatura da Carta da ONU e do fim da Guerra Fria. Procura explicar os motivos de frustração diante da falta de efetividade das instituições multilaterais e as dificuldades para superá-las. Analisa a relação entre os cenários de evolução da distribuição de poder e o multilateralismo. Termina com uma nota sobre a vocação multilateral do Brasil e as alternativas estratégicas que terá para exercê-la.

**Palavras-chave:** Multilateralismo; Multipolaridade; ONU; Vocação multilateral do Brasil

## **Abstract**

The article starts with a summary of the characteristics of multilateralism and how it has evolved in recent times, focusing on the moments of optimism regarding its future when the Charter of the United Nations was signed and the Cold War ended. Optimism is followed nowadays by a deep sense of frustration derived from the lack of effectiveness of the multilateral institutions and the expansion of the nationalist ideologies. The difficulties to overcome the shortcomings are examined in the framework of the scenarios for the evolution of the distribution of power in the international system. A note on Brazil's alternative strategies to exert its multilateral vocation closes the article.

**Keywords:** Multilateralism; Multipolarity; United Nations; Brazil's Multilateral Vocation

A reflexão sobre o futuro do multilateralismo deve lembrar inicialmente que as instituições governamentais multilaterais (IGMs) são inúmeras e de objetivos variados.<sup>48</sup> Algumas estão voltadas para as questões de segurança e da paz, como a ONU; outras dedicam-se a temas mais estritos e técnicos, como a União Postal Universal; há organizações universais e regionais; varia a natureza dos constrangimentos que aceitam os seus membros, que serão altos no caso da União Europeia e mínimos no caso da CPLP. Cada qual, em função de suas características, terá diferentes perspectivas de evolução. Assim, é possível dizer que não existe “um futuro” para o multilateralismo, mas tantos futuros quantas seriam as instituições multilaterais.<sup>49</sup>

A multiplicidade das instituições governamentais multilaterais não impede, contudo, que se formule uma perspectiva geral sobre o multila-

---

<sup>48</sup> Este texto corresponde, com modificações e atualizações, a apresentação feita pelo autor em seminário organizado pelo IRI-USP em abril de 2014.

<sup>49</sup> Segundo o *Yearbook of International Organizations*, havia, em 2003, cerca de 5000 organizações governamentais multilaterais.

teralismo. Para tanto, seria necessário deixar em pano-de-fundo as instituições singulares e considerar aspectos gerais do sistema internacional, na suposição de que há modelos de ordem que favorecem a disposição para cooperar e, portanto, sustentar e fortalecer o multilateralismo, e outros que, ao estimular conflitos e dificultar decisões coletivas, levam ao enfraquecimento das IGMs. Esses movimentos se revelam mais imediatamente nas instituições que lidam com as questões de segurança. Assim, o sucesso ou fracasso do multilateralismo tende a se identificar com a capacidade de resolver conflitos internacionais, assegurar a paz, que foram os objetivos centrais das IGMs modernas, a começar com o Pacto da Liga das Nações e, depois, com a ONU. Embora não exclusivamente, nessa temática se concentra esta reflexão.

Para compreender a relação entre sistemas de poder e efeitos sobre o multilateralismo, vale lembrar que as IGMs nascem em resposta a necessidades e interesses dos Estados que as criam.<sup>50</sup> Em certas circunstâncias, os Estados escolhem estabelecer *mecanismos permanentes de cooperação*, que definem a essência do multilateralismo. Em alguns casos, as motivações são claras, como no caso da necessidade de garantir a circulação internacional da correspondência postal, as rotas aéreas ou a distribuição de rádio frequência. Sem cooperação, traduzida em arranjos institucionais e regras de conduta para os membros, o interesse individual de cada Estado não se realizaria. Para as questões de segurança, as motivações se desenharam com clareza quando a tragédia das Guerras Mundiais demonstrou que a cooperação para coibir a violência entre Estados era necessária. Assim, nasceram a Liga das Nações e a ONU. Nesta, os Estados aceitam o mecanismo de segurança coletiva, que autoriza o Conselho de Segurança a tomar medidas (até sanções militares) quando as ameaças à paz se manifestarem contra um deles. O agressor de um é o agressor

---

<sup>50</sup> Ver o meu *O interesse e a regra: ensaios sobre o multilateralismo*. São Paulo: Paz e Terra, 2008, em que trato das hipóteses sobre o surgimento do multilateralismo e das razões porque os Estados aceitam os constrangimentos quando criam IGMs.

de todos. De outro lado, as limitações para a atuação do Conselho são conhecidas porque, na Carta, existe uma espécie de reserva de soberania, prescrita no art. 51, que garante aos Estados, em caso de agressão, ações individuais de legítima defesa.<sup>51</sup> Aliás, a reserva é um dado da vida internacional, justamente porque falta ao sistema internacional um sistema judicial que imponha o cumprimento de normas. Ou seja, cumprir normas é um ato político, soberano e dependerá de processos particulares que induzam o Estado a considerar que é de seu interesse aceitar os constrangimentos jurídicos e de legitimidade da ordem internacional.

Outro dado fundamental do multilateralismo moderno é o feito democrático dos processos decisórios nas IGMs. Com poucas exceções, como o direito de veto dos membros permanentes do Conselho de Segurança ou o voto ponderado no FMI, prevalece a regra da igualdade dos membros (cada Estado, um voto) e as resoluções são alcançadas por maioria ou consenso, de tal modo que, em tese, as diferenças de poder se diluem. Mesmo os poderosos devem argumentar com a lógica multilateral, ou seja, os interesses individuais para ganharem legitimidade e convencerem os Estados Membros de um organismo qualquer deveriam se multilateralizar: quanto mais se identificar com o interesse da comunidade internacional, maior a possibilidade de que o interesse particular seja aceito multilateralmente. Na medida em que essa identidade entre o particular e o universal se enfraquece, ou seja “esquecida” pelas potências, mais evidente se desenha a crise de legitimidade no sistema internacional, mais precário o destino do multilateralismo. Vai-se retomar o tema adiante.

As múltiplas IGMs e o fato de que persistem mostram que o sistema internacional não é necessariamente ou completamente hobbesiano.

---

<sup>51</sup> Em princípio, mesmo que o Estado invoque a legítima defesa, deve submeter suas ações para aval do Conselho, o que nem sempre acontece, e a norma do artigo 51 foi invocada frequentemente de forma equívoca para justificar atos unilaterais de força. De qualquer forma, se não existe, no sistema internacional, uma entidade que detenha o monopólio do uso da força, o Conselho teria o monopólio para determinar se o uso da força é legítimo ou não, com base nas normas da Carta.

Há sinais de vida societária no ambiente internacional. A expressão de Hedley Bull é perfeita: o sistema internacional é uma sociedade anárquica. Exatamente por isto, na medida em que se intensificam as relações entre Estados, o escopo das IGMs se amplia em paralelo ao fortalecimento da face social da anarquia: mais intensas as interações entre Estados, maior a necessidade de regulá-las e dar-lhes sentido previsível.

É exatamente esse movimento que amplia a agenda das IGMs. Impressiona o que se espera delas de tal forma que seus objetivos constituiriam os delineamentos para a realização ordenada do que chamaríamos *os ideais modernos de uma sociedade internacional justa e estável*. A agenda é amplíssima e, entre os objetivos das instituições multilaterais, estariam os de:

- a) Promover a paz e garantir a segurança da comunidade internacional; levar adiante o ideal do desarmamento e da não proliferação; facilitar a cooperação na luta contra o terrorismo e os crimes contra a humanidade;
- b) Regular o comércio e as relações econômicas entre os Estados de tal forma que haja estabilidade nas transações e os países em desenvolvimento ampliem as suas oportunidades de crescimento;
- c) Organizar a luta contra a pobreza e promover o desenvolvimento social, como se estabeleceu nos Objetivos do Milênio;
- d) Amparar os refugiados e deslocados e as populações que sofram desastres humanitários;
- e) Promover a cooperação para evitar o aquecimento global e prevenir os desastres ambientais;
- f) Estabelecer padrões de comportamento para a promoção e defesa dos direitos humanos;
- g) Organizar e estimular a cooperação para o combate a epidemias....

A lista não é exaustiva e cobre somente uma parcela do universo das IGMs. Não foram mencionadas, por exemplo, as que se voltam para a

cooperação mais técnica (em comunicações, como indiquei). Mas, insista-se, por maiores que sejam os desafios, as competências (e esperanças) depositadas nas IGMs correspondem à definição de aspirações que, com diferentes graus de apoio e consistência política, definiram *promessas de cooperação e uma concepção de ordem internacional alternativa à que se funda nas relações de poder*. Equivaleriam, assim, ao que a comunidade internacional deseja, ao desenho de utopia possível, de uma utopia que teria a legitimidade por ter nascido de processos negociadores de alcance universal.

Como avaliar o que se conseguiu? O resultado não é uniforme. Nos últimos anos, na área de segurança, a história não é linear, com sucessos (Timor) combinados com fracassos (Srebrenica e Ruanda), como a história do Conselho de Segurança demonstra. De outro lado, também sabemos que, em algumas poucas áreas, a cooperação se estruturou e foi mesmo reforçada, ainda que com percalços (como na área de meio ambiente). Assim, as indagações estão abertas: as promessas de cooperação, tão ambiciosas, vão ser cumpridas? Onde haveria mais avanço e onde haveria recuos? Como os diversos temas de cooperação vão interagir?

É evidente que uma resposta cabal para essas questões seria fortemente especulativa, dada a rapidez de movimentos no sistema internacional contemporâneo e a variedade das instituições. Ainda assim, algumas observações são possíveis, a começar da ideia muito frequente e fundada em argumento plausível, de que a globalização induziria à cooperação e ao conseqüente fortalecimento do multilateralismo. Como as interações entre Estados (e sociedades) se ampliam e se aprofundam, regulá-las é praticamente uma *exigência da razão* que os Estados perceberiam e transformariam em base para novos modos de relacionamento internacional. A globalização constituiria a base sociológica da vontade multilateral que finalmente se realizaria de maneira plena. Se a hipótese sobre a sociologia do multilateralismo está clara, a sequência do argumento não é nada fácil de equacionar: quais seriam as condições políticas que permitiriam que se realizasse a expansão e aprofundamento

das normas multilaterais? Quais seriam os fundamentos políticos para que fossem respeitadas?

Para essas indagações, não existe uma resposta ampla e unívoca em função da rapidez e imprevisibilidade das mudanças conjunturais e do fato de que cada passo na regulação da globalização nasce de processos políticos, onde se manifestam contrastes e confrontos de interesses nacionais e variações na dinâmica de poder. Aceitas essas limitações, um caminho possível para pensar o futuro seria rever o que aconteceu no passado recente e o que está acontecendo em nossos dias no universo multilateral.

É difícil, embora não impossível, encontrar razões de otimismo no momento atual da vida internacional. Conflitos se perpetuam sem perspectivas de solução e as Nações Unidas parecem um ator secundário e esquecido naquilo que seria sua função central, propor soluções para paz. É gritante o contraste com o otimismo que reinava quando se criaram as Nações Unidas ou mesmo no princípio dos anos 90, no fim da Guerra Fria. As razões para otimismo nos dois momentos diferem, mas têm um ponto comum. Em ambas as situações, havia uma convergência de interesse das potências (EUA, França, Grã-Bretanha, União Soviética e China) que viam na ONU um instrumento para garantir estabilidade no sistema internacional, regulando a influência que deveriam ter na solução de conflitos localizados. Em São Francisco, as Nações Unidas estabelecem um quadro normativo, pelo qual o Conselho de Segurança assumiria um modelo de autoridade inédito no sistema internacional já que teria poder de intervenção (inclusive armada) para conter ameaças à paz (especialmente invasões territoriais, à feição das que fez o nazi fascismo). Se a Carta da ONU proporciona normas e instrumentos para levar adiante os objetivos da Organização, o ingrediente político dissolveu-se rapidamente com a Guerra Fria, provocando, senão a paralisia da Organização, dificuldades e obstáculos para cumprir o seu papel na área da segurança. Na segunda onda de otimismo, com o fim da Guerra Fria, volta a convergência política, mas não se criam novas instituições.



Não seriam necessárias porque se imaginava que, superado o conflito ideológico, a ONU estaria preparada para realizar plenamente os ideais de seus fundadores. As normas ganhariam força para que fossem efetivamente executadas. A operação para expulsar o Iraque que invadira o Kuwait desenharia o novo parâmetro para as decisões do Conselho de Segurança. De outro lado, a conclusão da Rodada Uruguai e a criação da OMC revelariam que se estaria concretizando um primeiro passo no sentido de organizar a dimensão comercial da globalização. O GATT, o FMI e o BIRD também superariam as divisões que limitavam o seu alcance durante a Guerra Fria e se reforçariam com a universalidade que o novo padrão de interação entre Estados exigiria. O quadro se completa, nos anos 90, com a série de conferências globais promovidas pela ONU para tratar de temas de interesse universal, como meio ambiente, direitos humanos, direitos da mulher, desenvolvimento social, habitação. Ainda que as resoluções obtidas nas conferências tenham tido ressalvas e a adesão aos resultados tenha encontrado obstáculos, aceitava-se, amplamente, que a ONU passava a servir como foro para que se criassem novos padrões universais de legitimidade, e justamente nos temas novos, que expressariam valores e necessidades universais.

Em suma, a família das instituições multilaterais, centrada em uma ONU prestigiada, não só iria garantir a segurança e estabilidade na ordem internacional como também proporia, com legitimidade e mandatos mais claros, modos novos de organização social. Paz e direitos humanos caminhariam juntos.

A agenda multilateral passa assim a ter três componentes: o primeiro que promete paz e estabilidade, centrado nas atividades do Conselho de Segurança; o segundo que embute promessas de transformação e justiça, especialmente da ordem econômica, e que começa, ainda nos anos 60, como resposta à emergência do Terceiro Mundo, mas que fixa a consciência de que atenuar desigualdades e injustiças é parte intrínseca das instituições multilaterais; o terceiro está definido pelo objetivo de melhorar a própria natureza das relações sociais (direitos humanos) e

das relações dos homens com a natureza (meio ambiente). Os dois primeiros temas da agenda são territorialistas (preservação da integridade territorial e mudanças nas trocas econômicas entre Estados). O terceiro se abre para temas que afetariam processos nacionais de organização social, gerando assim a possibilidade de uma requalificação da soberania, pois, afinal, o cumprimento ou não das boas normas de respeito aos direitos humanos tem que ver com a relação entre o Estado e o cidadão e é desta relação que passam a falar as resoluções e decisões da ONU.

Como indiquei, nos dias de hoje, qualquer avaliação do progresso da agenda multilateral levaria quase inevitavelmente a um sentimento de frustração. A promessa de paz é abalada pela prolongada e trágica guerra civil na Síria. Os conflitos no Iraque, no Iêmen e na Líbia revelam outras fragilidades da ação do Conselho de Segurança. O mesmo vale para as tímidas reações diante da invasão da Crimeia e dos problemas ucranianos. Não há qualquer sinal de avanço na questão palestina. O aumento da ameaça terrorista e os riscos da proliferação de armas de destruição de massa não encontram reação adequada. E os sinais de frustração continuam: os progressos modestos em meio ambiente parecem reversíveis; é evidente a fragilidade dos mecanismos de direitos humanos, tão tragicamente expostos com a explosão do drama dos emigrantes que fogem aos conflitos na África e no Oriente Médio; há muito que fazer para que se superem os impasses na Rodada Doha. As propostas mais abrangentes de defesa dos direitos humanos, como a Responsabilidade de Proteger, não se consolidaram e o Tribunal Penal Internacional ainda não obteve a legitimidade e a força que se esperaria de uma corte com responsabilidades tão sensíveis. É como se as *três dimensões da agenda multilateral tivessem tocado nos seus limites*. A comunidade internacional se acomoda a um nível medíocre de cooperação, que não avança e pode mesmo regredir...

O descompasso entre o desejo de ordem e as realizações da ordem é claríssimo. E, se o futuro for a continuação deste *presente*, parece que o agravamento da situação internacional não pode ser descartado

como consequência de divergência crescente entre as grandes potências, especialmente entre EUA, China e Rússia. Em 2014, Walter Russel Mead previa um retorno à geopolítica, com o enfraquecimento natural do multilateralismo, que se reduziria a suas tarefas técnicas. Em contrapartida, ainda que fosse difícil imaginar cenários otimistas, no mesmo número da *Foreign Affairs*, John Ikenberry argumentava que o modelo liberal dos anos noventa seria suficientemente forte para absorver os choques da *realpolitik* e não haveria nenhuma potência ou grupo de potências com as condições de rever os fundamentos daquele modelo.<sup>52</sup> É curioso que, hoje, com Trump, Ikenberry tenha mudado de opinião. Em artigo recente, se indaga se o mundo está assistindo a “demise of the U.S.-led liberal order”. Diz que, se está, não é como se imaginava que ia acontecer, já que são os próprios Estados Unidos que estão sabotando a ordem que criaram e conclui: “Across ancient and modern eras, orders built by great powers have come and gone – but they have usually ended in murder, not suicide”.<sup>53</sup> Especular sobre as consequências específicas da “demise” da ordem liberal exige refletir sobre qual seria o alcance de deterioração que o multilateralismo vai sofrer nos próximos anos. Ainda que as perspectivas sejam pessimistas, é possível admitir que, mesmo com o radicalismo de um Trump, uma mudança abrangente da ordem como a conhecemos não deverá acontecer nos próximos trinta anos. Ou seja: a geopolítica não destruirá o multilateralismo e a ONU ainda estará atuante em 2050 (essencialmente porque os Estados ainda estarão vivos). Entretanto, é improvável que, até lá, as promessas do multilateralismo estejam plenamente cumpridas. Provavelmente soluções intermediárias vão ocorrer e a dificuldade será antecipar como se combinarão os ingredientes de realismo e de liberalismo nos próximos anos. Nos dias de hoje, vale observar que, a despeito dos motivos para

---

<sup>52</sup> O debate entre Mead (“The return of geopolitics”) e Ikenberry (“The illusion of geopolitics”) está no número de junho de 2014 da revista *Foreign Affairs*.

<sup>53</sup> J. Ikenberry, “The Plot against American Foreign Policy”, *Foreign Affairs*, maio/junho 2017, pág. 2.

frustração, a maquinaria multilateral não se paralisou. O Conselho de Segurança se reúne regularmente e toma decisões, algumas em áreas problemáticas como no levantamento das armas químicas na Síria (já no suposto ataque recente, ficou paralisado); as negociações sobre meio ambiente avançaram modestamente e o mesmo vale para o comércio; os órgãos de direitos humanos funcionam regularmente embora com influência modesta para influir diretamente quando violações ocorrem persistente e amplamente, etc. Não vivemos um momento dinâmico e criativo no universo multilateral, mas ainda longe do caos.

Como determinar as forças que definirão o futuro do multilateralismo? Não tenho, evidentemente, nenhuma projeção clara e segura, mas apenas algumas observações não muito sistemáticas:

a) As instituições multilaterais foram criadas pelas potências hegemônicas. Os Estados Unidos estão na origem da ONU, do GATT, do TPI, etc. e sempre foram decisivos para dar-lhes força ou desprestigiá-los. Sabemos que os Estados Unidos não têm sido o mais fiel dos multilateralistas e, de várias formas, afastou-se de seu impulso inicial para apoiar instituições multilaterais. O exemplo mais curioso é o fato de que são o único país que não ratificou a convenção para proteção dos direitos da criança, moldada aliás por leis americanas.<sup>54</sup> Neste sentido, algumas posições de Trump não são propriamente novidade e repetem, com excessos quase caricaturais, atitudes antimultilaterais do repertório diplomático dos EUA (lembramos de John Bolton, representante permanente na ONU, ao tempo do segundo Bush). De qualquer modo, pelo peso de poder que tem, o comportamento dos EUA, às vezes errático, é o começo necessário para as reflexões sobre o futuro. Fica a observação: por mais antimultilateralista que tenha sido, inclusive se retirando de IGMs, os EUA afetaram, mas nunca decisivamente mesmo aquelas objeto de ataque e crítica, como a UNESCO e a OIT. O problema maior estaria na área de segurança em vista do trunfo negativo dos EUA (e

---

<sup>54</sup> Porém o afastamento mais trágico foram as prisões clandestinas e o uso de tortura.

dos membros permanentes do Conselho de Segurança) que é o poder de veto. Este, sim, pode levar à paralisia de uma agência fundamental para a ordem internacional.

b) A promoção americana do multilateralismo não foi um exercício solitário nem poderia sê-lo. É da própria natureza do multilateralismo a criação coletiva que envolve, normalmente, as potências (como no caso da Liga e da ONU), mas não só. Especialmente quando são lançadas, as IGMs devem contar com forte legitimidade, inclusive para transformar o que seria um agregado limitado de interesses em um objetivo amplo da comunidade internacional e, assim, convencer os Estados a aceitar os objetivos e regras da instituição. As IGMs podem nascer para servir aos interesses de seus inspiradores, mas deve ultrapassá-los e é isto que lhes garante a legitimidade. As IGMs não existem em vácuo de poder. Dependem de conjunturas políticas favoráveis para cumprir plenamente o seu papel. Não seriam, porém, variáveis puramente dependentes.

c) De fato, uma vez criadas, as instituições tendem a ganhar uma medida de autonomia diante de seus criadores e, em algumas circunstâncias, abrem as portas para rebeliões contra eles.<sup>55</sup> Porém, sem o apoio das potências, trabalham com limitações evidentes. Podem ser referência de legitimidade mas perdem em eficácia e autoridade.

d) Temos, hoje, um estoque de instituições, normas, regras, regimes que cobrem praticamente todos os aspectos da vida internacional. A força das instituições supõe que se realizem umas tantas condições: o respeito às suas normas e decisões, a convergência da vontade das potências (e dos que pesam nos temas específicos), a legitimidade de seus propósitos e a eficiência dos serviços que prestam. São evidentemente imensas as dificuldades para realizar tais condições em um ambiente político diversificado, marcado por desigualdades, e conflitivo em vários planos.

---

<sup>55</sup> O caso clássico é a história da Assembleia Geral da ONU que, no início, foi simplesmente uma avalista de interesses americanos e, depois da entrada das ex-colônias, multiplicou resoluções que criticavam ações políticas dos EUA.

Assim, há hoje obstáculos para a reconfirmação da própria relevância do multilateralismo. Em primeiro lugar, *obstáculos intrínsecos*, que se mostram no processo de aplicar regras estabelecidas ou construir novas, como nos exemplos do *desacordo* em relação: 1) à natureza das ameaças à paz, ponto de partida para qualquer ação do Conselho de Segurança; 2) a maneiras de reformar o Conselho, cuja composição está em descompasso com as transformações do sistema internacional; 3) ao alcance do combate às violações maciças de direitos humanos; 4) às formas de superar os obstáculos à criação de um regime “forte” em matéria de desenvolvimento sustentável, etc...<sup>56</sup> Outra dificuldade nasce do fato de as resoluções e normas que formam a base do processo decisório apoiarem-se frequentemente em consensos frágeis, como no caso da Responsabilidade de Proteger.<sup>57</sup>

Parte dessas dificuldades se explica pelo que seriam os *obstáculos extrínsecos*, aqueles ligados à natureza da distribuição de poder no sistema internacional. Não existe um Estado hegemônico (o momento unipolar terminou) nem uma coalização hegemônica, que esteja disposta a (ou tenha condições de) defender e bancar a causa multilateral. Os emergentes e os países em desenvolvimento ainda não encontraram alianças consistentes que pudessem constituir, *globalmente*, alternativas às potências. As diferenças, acima apontadas, revelam divergências estratégicas na forma encarar os problemas globais, paralisando os mecanismos multilaterais. Perde-se, assim, a virtude essencial do multilateralismo que é o acomodar interesses entre Estados diferentes pelos interesses e pelo poder. As dificuldades crescem na medida em que se cria um ciclo vicioso: os interesses nacionais e limitados se manifestam, entram em

---

<sup>56</sup> As alternativas regionais, e o exemplo mais acabado seria a UE, também sofrem com impasses e dificuldades.

<sup>57</sup> Mesmo quando existem consensos fortes, como no caso das resoluções que pedem que Israel se retire dos territórios ocupados ou das inúmeras conclamações para que se avance no sentido do desarmamento nuclear, não há garantia de que a norma internacional se imponha.

conflito, o campo (multilateral) de negociação não é considerado como espaço próprio para acomodá-los, e o passo seguinte é esquecer as IGMs e buscar rotas alternativas para lidar com os desacordos e conflitos. Não é o caso de discutir porquê do ressurgimento do *sacro egoísmo* no mundo das nações. Ficamos com as consequências para o mundo multilateral.

A tendência persistirá? Estamos diante da perspectiva da falência do sistema multilateral? Só restariam as instituições técnicas? Como indiquei, não creio que isto vá ocorrer e um dos elementos a considerar no desenho das variáveis que definem o futuro é a distribuição de poder no sistema internacional.

Há várias alternativas para caracterizar o sistema contemporâneo, que apresenta uma combinação de tendências: um unipolarismo evanescente (mas que não dilui a capacidade americana de influenciar toda a agenda internacional, com capacidade para bloquear avanços, mais do que promovê-los) que pode se combinar com a perspectiva de G2, China e EUA, que ressuscitariam um bipolarismo ao feitio da Guerra Fria com a hipótese de momentos de *détente* entre os dois, desde que consigam estabilizar as inúmeras áreas de divergência que existem atualmente.<sup>58</sup> Cenários alternativos exploram a possibilidade de arranjos multipolares, ora com as potências estabelecidas, ora com a presença dos chamados emergentes. Talvez uma das melhores caracterizações do momento seja de Joseph Nye, ao dizer que o mundo se parecia com um jogo de xadrez em três dimensões: o poder militar estaria altamente concentrado nos EUA; o econômico distribuído de modo multipolar entre EUA, União Europeia, Japão e os BRICs; e o poder sobre os temas universais, como mudança climática, combate ao terrorismo e ao crime organizado, é alta-

---

<sup>58</sup> Como no caso do TNP, divergências profundas não excluem a possibilidade de arranjos estimulados pelo interesse que nasce pelo próprio interesse das potências em se diferenciar dos demais Estados e criar condições especiais para preservar as vantagens que possuem.

mente difuso.<sup>59</sup> Ou seja, o mundo não é unipolar, multipolar ou caótico. Combina as três faces ao mesmo tempo...

A diversidade de faces do sistema de poder não traria, em si, incompatibilidade estrutural com o avanço do multilateralismo. Afinal, a ONU foi criada em momento unipolar, já que, ao fim da II Guerra, as vantagens de poder dos EUA eram incontrastáveis; a Liga em fase de reordenamento multipolar; e, mesmo durante a Guerra Fria, se o Conselho de Segurança estava paralisado, os foros universais não estavam e promoveram (ou ajudaram a promover) a descolonização, as propostas de nova ordem econômica, as convenções de direitos humanos, as normas de direito do mar, etc., além de servir aos interesses das potências, como na negociação conduzida pelos EUA e pela URSS para elaborar o Tratado de Não Proliferação. O problema seria, então, como assinala, a ligação de exercício hegemônico com o multilateralismo. Isto não ocorre ou ocorre precariamente. Os EUA teriam capacidade de projetar poder militar, mas não de legitimá-lo ou fazê-lo com a eficiência necessária para lidar com as situações complexas das guerras modernas (com forte componente de ingredientes nacionais e transnacionais). Faltariam aos EUA a disposição de buscar a legitimidade do Conselho e a abertura para alianças que alargassem a eficiência de intervenções. É difícil imaginar progressos na agenda ambiental ou comercial sem ampla participação das potências (que não conseguem mais impor suas vontades) e dos emergentes, que têm peso alto em negociações específicas, mas não para impor alternativas ou para formulá-las com vigor político.<sup>60</sup> As ONGs são decisivas na agenda dos direitos humanos e meio ambiente e influenciam decisões com base na pressão pública sobre os agentes governamentais. Têm

---

<sup>59</sup> Ver Joseph S. Nye, *American Power in 21st century*, disponível em <https://www.hks.harvard.edu/news-events/news/news-archive/american-power-21st-century>

<sup>60</sup> Também aberto está o tema da capacidade dos emergentes de atuar em conjunto, já que são muitas as divergências entre eles (veja-se a resistência da China à entrada da Índia como membro permanente do Conselho de Segurança).



um papel na construção da ordem, mas limitado pela temática e pela capacidade efetiva de mudar o comportamento dos Estados.

Essa caracterização do cenário internacional, ainda que imperfeita, pode nos ajudar a extrair algumas observações para o futuro do multilateralismo.

Para superar o pessimismo a que a situação presente induz, haveria que imaginar dois movimentos: uma reaproximação entre as potências (que superariam as suas disputas particulares por algum *grand design*) e a aproximação entre elas e os emergentes, que ofereceriam as suas perspectivas novas para a recomposição da plena legitimidade e eficácia das IGMs. Haveria alguma possibilidade de que esse cenário prevalecesse?

Parece fora do horizonte um novo ímpeto para o multilateralismo baseado na reconstituição da hegemonia organizada pelas potências tradicionais. Existe uma acumulação de conflitos (de visão e de interesse) entre elas e que não devem arrefecer. Outro elemento: não existe nenhum impulso ideológico, com ingredientes utópicos, como ocorreu em São Francisco em 1945, para motivar as potências. As narrativas internacionais se fragmentaram. A indiferença diante da necessidade de uma reforma da ONU ao fim da Guerra Fria é sintoma de que há uma espécie de esgotamento das grandes ideias, as motivações utópicas estão descartadas.

De outro lado, é razoável admitir que a soma dos conflitos localizados entre as potências não levará a uma confrontação militar. É claro que, na medida em que os conflitos permanecessem abertos e se tornassem rígidos, as consequências para o multilateralismo seriam desastrosas, sofrendo em primeiro lugar os instrumentos de segurança coletiva. O mais provável é que prevaleça a multipolaridade e, como na clássica, regida por alguma forma de balança de poder.<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup> O modelo de multipolaridade, como o desenvolvido por Kaplan para o mundo europeu do século XIX, ensina pouco sobre o que está ocorrendo hoje. As regras se aplicariam se houvesse maior paridade entre as potências e se, para conter a expansionista, as outras se coligassem. Ora, a hipótese mais próxima a esse cenário seria uma atitude

Há elementos que colocam limites à difusão do conflito, e o primeiro é o contraponto de arsenais nucleares, que limitaram os conflitos na Guerra Fria e continuarão a fazê-lo agora. Outro fator é a profundidade das ligações comerciais e financeiras, especialmente entre China e os Estados Unidos, os candidatos naturais, nas análises estruturalistas, a um confronto por hegemonia. O terceiro elemento é a ausência de ideologia expansionista, como na Guerra Fria, supondo-se que os conflitos estratégicos sejam mais negociáveis do que os que contrapõem ideias e convicções.<sup>62</sup>

Ficamos assim com a hipótese de que não há perspectiva de avanço do multilateralismo, mas também a de que as instituições continuariam, provavelmente com funções diminuídas, embora seja impensável eliminar a agenda estabelecida, especialmente em torno de temas globais. No campo da segurança, além de presença nos conflitos periféricos, as instituições multilaterais poderiam vir a atuar no relacionamento as potências, como ocorria na Guerra Fria. Não há uma tendência a que necessariamente a soma de disputas de converta em conflito global e militar e o reverso também é verdadeiro. Não existe nenhuma tendência visível que mostre que a situação presente alimentaria uma volta ao prestígio e força das IGMs.

---

claramente expansionista da China que levasse a uma coalização dos EUA com a Rússia e a Europa. Mas, hoje, tanto no caso da Rússia quanto da China, as atividades para alargar influência se limitam ao regional e as reações são também limitadas. Provavelmente induziriam a movimentos de contenção, mas, como o cenário não é mais limitado geograficamente, como na Europa, as reações seriam limitadas, como, aliás, vimos no caso da Crimeia e mesmo da Ucrânia. A suposição é de que não existiriam, nesses casos, para os EUA e para a Europa, interesses vitais ameaçados *imediatamente*. Ver Kaplan, M. "Variants on Six Models of the International System" in James N. Rosenau, (editor). *International politics and foreign policy; A reader in research and theory*. Nova Iorque: Free Press of Glencoe, Inc., 1961

<sup>62</sup> Observe-se a persistência do conflito no Oriente Médio que mistura ingredientes estratégicos e ideológicos e que esteve presente de várias formas na agenda das potências. Compare-se os riscos que embutia ao tempo da Guerra Fria com o que ocorre hoje. As potências estão lá, mas de outra forma, com outro tipo de confrontação. Um segundo problema são os choques de visões de civilização que acabam por afetar, por exemplo, as populações muçulmanas na Europa, mas que não levam a conflitos entre Estados, salvo no Oriente Médio.

Se a conclusão é de que não temos elementos para dizer que o futuro será pior ou melhor que o presente, é preciso, contudo, atentar para aqueles fatores que podem influenciar negativa ou positivamente o curso dos próximos movimentos na ordem internacional. Infelizmente, é mais fácil imaginar os fatores que exacerbam as tendências negativas, ao menos a curto prazo. Tomemos uns poucos exemplos: a tolerância às guerras regionais prolongadas, com múltiplos atores e sem processos definidos de negociação. A guerra na Síria é o triste exemplo de como as diferenças entre as potências podem se enrijecer, obliterando o papel dos organismos multilaterais, e criando fontes duradoras de fricção que anulam a possibilidade de que a multipolaridade seja um fator de distensão, que aproveitasse a multiplicidade de visões que poderia ensejar. A multipolaridade do século XXI lida com conflitos complexos, mas que não afetam diretamente as margens de segurança das potências e assim, não estimulam mecanismos de solução de conflitos, menos ainda os multilaterais. Na ordem que vivemos, expandem-se os conflitos e suas consequências trágicas, mas aumenta paralelamente a tolerância ao conflito e às tragédias humanitárias.<sup>63</sup> Na medida em que as potências não são afetadas em seus interesses vitais e imediatos, aceita-se a “inevitabilidade” de um sistema hobbesiano e os conflitos passam a ser essencialmente objeto de jogos estratégicos, uns mais relevantes do que outros, nenhum vital.<sup>64</sup>

Esse equilíbrio instável pode sofrer abalos, que enfraqueceriam o recurso ao multilateralismo. O primeiro corresponderia a uma exacerbção da tendência acima descrita, com o agravamento em áreas mais “próximas” estrategicamente aos interesses das potências. O exemplo

---

<sup>63</sup> O efeito CNN, que desperta setores sociais para tragédias humanitárias, é real, mas pode se contrapor, infelizmente, ao fato de que a persistência de conflitos, como o da Síria, entorpece a vontade que deveriam ter os Estados de buscar soluções para a violência da guerra. Os interesses estratégicos prevalecem sobre os humanitários.

<sup>64</sup> Algum interesse afeta, até de prestígio ou de mudança de equilíbrio estratégico. A dificuldade é imaginar hoje, salvo de forma muito especulativa, o momento em que os afetados sejam definidos como “vitais”.

mais evidente é a situação da Coreia do Norte, essencialmente porque não se sabe o grau de racionalidade que comandaria a ação de seus dirigentes. Ou seja: ainda que contrarie as aspirações, normas e decisões do Conselho de Segurança, o problema vai além do fato de que detenha armas nucleares. Existe a possibilidade de um manejo contido e “racional” das armas nucleares, como argumentam as potências nucleares que se negam a movimentos mais amplos e completos de desarmamento. A questão é até que ponto Kim Jon-un será racional e contido no uso das armas nucleares. Não se sabe de quantas armas nucleares os norte-coreanos dispõem e muito menos se articularam uma doutrina de uso. Exatamente por isto, as tensões prolongadas na região introduzem um perigoso elemento de imprevisibilidade na multipolaridade.

Se a questão anterior lida com conflitos complexos, mas que, em última instância, podem ser trabalhados diplomaticamente, outro abalo adviria da possibilidade de mudanças de padrão da legitimidade. Durante a Guerra Fria, a força de legitimidade das instituições multilaterais, especialmente a das Nações Unidas, foi afetada por violações frequentes da Carta. Porém, o tributo ao multilateralismo continuava mesmo por aqueles que despejavam suas regras, com base em “legitimidades alternativas” (que justificaram a intervenção soviética na Hungria e na Polônia ou a dos EUA no Vietnã ou na República Dominicana). A suposição é de que a defesa do mundo livre ou da construção do socialismo superava os constrangimentos da autodeterminação e permitia as intervenções. Agora, o desafio à legitimidade multilateral tem outro alcance e riscos evidentes. A tendência marcada pela volta de um nacionalismo que se fecha para o mundo (“meu país primeiro”), como o de Trump, de Le Pen, do que levou ao Brexit e às barreiras à entrada de refugiados na Europa, ao protecionismo, traz consequências graves para o multilateralismo. O nacionalismo não é em si mesmo incompatível com a presença nas instituições multilaterais, desde que a defesa de interesses nacionais não signifique a hipótese de responsabilizar as IGMs pela dificuldade de realizá-lo. Essa atitude ataca o cerne do processo multilateral, que

parte do princípio de que a projeção de interesses na arena internacional envolve negociação e o resultado, raramente ou quase nunca (mesmo para as potências) é igual ao “desejo” inicial. Os modelos de argumento são contraditórios. Os que aceitam que a comunidade internacional cria legitimidade diriam: *projeto o meu interesse mas admito que, para realizá-lo, devo levar em conta o interesse dos outros e da comunidade internacional*; os outros diriam: *projeto o meu desejo que se realizará em qualquer circunstância, mesmo contra o interesse dos outros e os da comunidade internacional*. É evidente que o deslocamento do eixo da legitimidade para que se sustente exclusivamente no interesse nacionalmente definido significará desprestígio e enfraquecimento crescentes do multilateralismo. Daí talvez a maior perda que ocorre com o Brexit e o enfraquecimento da União Europeia, que, além de funcionar como um fator de equilíbrio no jogo multipolar, valia como símbolo de que mais multilateralismo significaria mais poder, mais bem-estar para as populações, mais prestígio internacional.

A nota é pessimista e natural para quem escreve nos dias de hoje e admite que é difícil enxergar sinais positivos para futuro do multilateralismo. Mas, vale insistir em três pontos. O primeiro, de natureza estrutural, lembra que a globalização está suficientemente enraizada para que o multilateralismo técnico se mantenha e até mesmo ganhe novos contornos. Lembremos as teorias funcionalistas do início do século XX, que afiançavam que o aumento de conexões (comércio, comunicação, etc.) seria um dos fundamentos da paz. Provavelmente, a teoria exige ressalvas, mas as trocas financeiras e comerciais entre as potências são um fator que inibe conflitos e obriga a manter níveis altos de cooperação em áreas variadas. Outro dado é a inércia que fará com que o mundo multilateral se preserve como tal e mesmo se expanda nos próximos anos.

O segundo elemento dependerá de situações conjunturais em que ameaças vistas como comuns levem a novos consensos no Conselho de Segurança. Se a Coreia do Norte pode desencadear conflitos, exatamente pela imprevisibilidade do comportamento de seus dirigentes, pode

também exigir cooperação mais cerrada entre as potências para evitar consequências trágicas se armas nucleares fossem usadas. É evidente que não é a melhor rota para fortalecer o multilateralismo, mas não pode ser descartada.

Finalmente, há questões internacionais que, pela própria natureza, são multilaterais, mobilizam a opinião pública (ONGs), como meio ambiente e direitos humanos. Os temas vão continuar abertos e são permanentes. Apesar dos estragos que o governo Trump tenta fazer na política ambiental norte-americana, com evidentes consequências para a negociação multilateral, o curso das mudanças climáticas vai ser sentido e exigir ação internacional. O mesmo vale para o impacto que têm as violações de direitos humanos na opinião pública internacional e que, ainda que de forma seletiva, acabam por afetar as decisões dos Estados.

Em suma, a multipolaridade, mesmo que se abra para os emergentes, não leva necessariamente à criação de relações benignas entre os Estados. Certamente é melhor que o unipolarismo ou o bipolarismo. Mas, a que vemos se desenhar agora, com a prevalência militar dos Estados Unidos, a dispersão do poder econômico, a complexidade dos conflitos, é um novo tipo de multipolaridade para o qual os modelos do século XIX não oferecem todas as chaves. Uma das diferenças é justamente a existência de instituições multilaterais que, ainda que tenham perdido prestígio, continuam a ofertar soluções racionais e espaços de negociação para recompor uma ordem internacional que parece primar pela incapacidade de gerar soluções para problemas que só se agravam. A referência a alternativas continua como parâmetro crítico para o comportamento dos Estados. O que parece perdido, sim, é o que restava de utopia, de vontade de modelar o futuro, de imaginar futuros de paz perpétua, utopia que está na origem histórica do multilateralismo. Mas, não se perdeu a consciência de que há alternativas à política de poder.

### **Nota sobre o Brasil e o futuro do multilateralismo**

A fragilização do multilateralismo não é favorável à política externa brasileira, por várias razões. A projeção internacional do Brasil é essencialmente diplomática. Não participamos do jogo internacional com recursos de “poder duro”; não somos uma potência econômica; não promovemos ideologias ou modelos de organização social. Ora, como o universo multilateral é tecido por processos diplomáticos, é fácil entender a nossa adesão histórica ao multilateralismo.

Através das instituições multilaterais, exercemos, em primeiro lugar, a possibilidade de participar das questões globais e, daí, a ambição de um assento permanente no Conselho de Segurança. Em segundo lugar, para um país que não tem “excedentes de poder”, o multilateralismo, quando mais avança, mais fortalece as alternativas que o direito oferece às políticas de poder. Além disto, é no universo multilateral que se abre o espaço para a criação diplomática e, em nosso caso, isto vale para iniciativas na ONU, como a Zona de Paz para o Atlântico Sul, a Responsabilidade ao Proteger e em diversas iniciativas nas conferências de revisão do Tratado de Não Proliferação; e, na região, a mais conhecida seria o MERCOSUL. Promovemos encontros de cúpula entre a América do Sul e os países africanos e árabes, porque, ao pertencermos ao mundo ocidental e ao mundo em desenvolvimento, abrem-se para nós possibilidades de aproximar posições antagônicas em várias conferências internacionais, como direitos humanos e meio ambiente. Finalmente, a facilidade de participar do universo multilateral nasce do fato de que as posições brasileiras são afins aos padrões da legitimidade internacional. Em suma, as IGMs são, por definição, um campo de oportunidades e não de ameaças. Eventualmente, podem exigir atitudes defensivas, mas é o espaço que se abre para a projeção internacional do Brasil. Se essa caracterização da atitude brasileira em relação ao multilateralismo é correta, a pergunta que decorre naturalmente é o que a diplomacia do país pode/deve fazer diante do quadro que se desenha hoje.

A resposta mais geral e mais evidente seria a de que um objetivo central da política externa seria defender e promover o próprio multilateralismo. Ou seja, ir além de *usar* as instituições multilaterais, mas lutar para que não sejam diminuídas ou substituídas nas funções para as quais foram criadas. Desta forma, a diplomacia seria fiel à sua história, não inovaria, simplesmente teria que se adaptar aos desafios que a conjuntura oferece. Não alteraria conceitos fundamentais mas o estilo e a atitude para apresentá-las. Neste ponto, a indagação prosseguiria: como fazer para ir além da defesa em tese do multilateralismo, como torná-la efetiva em um cenário em que provavelmente a ordem internacional se baseará em um sistema de poder multipolar? Quais seriam os caminhos políticos que dariam efetividade ao esforço de reforçar o multilateralismo?<sup>65</sup>

Há dois caminhos possíveis, o das *alianças globais* e o das *alianças variáveis*. Ambos devem partir da observação de que a multipolaridade contemporânea é mais complexa do que a clássica. Nesta, as alianças se formavam para conter o expansionismo de Estados com ambição hegemônica e o cerne das disputas era territorial. As alianças variavam, mas tinham objetivos claros.

Agora, a hipótese de se repetir, na defesa do multilateralismo, um comportamento “clássico” é remota, por uma razão muito simples. Não haveria um polo que encarnasse o “inimigo do multilateralismo”, talvez até o surgimento de Trump. Mas, faria sentido uma aliança contra Trump que contasse com outros polos que fossem uniformemente multilateralistas? É improvável porque a defesa do multilateralismo varia entre as potências. A França e a Grã-Bretanha se aliam com os EUA em matéria de desarmamento, mas se afastam nas questões de direitos humanos e meio ambiente. Não há uniformidade de critérios nos temas de não

---

<sup>65</sup> Antes de prosseguir, é necessário sublinhar que, a meu ver, o enfraquecimento do multilateralismo não significa que a agenda seja esquecida. O campo multilateral continua e, para o Brasil, continuará como instrumento privilegiado de projeção diplomática.



proliferação ou na reforma do Conselho de Segurança. Uma alternativa seria articular um grupo de países que, com comportamentos afins em relação ao multilateralismo, se tornasse, pelo peso, um novo polo no jogo de poder, só que voltado à valorização do multilateralismo. De uma certa maneira, foi o que se tentou com o Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS) e, depois, o BRICS. Neste caso, ainda que o grupo tenha tido sucesso especialmente na área financeira, em outros, há diferenças marcantes que limitam a sua capacidade de atuação, como na reforma do Conselho de Segurança.

Assim, a escolha do caminho de alianças variáveis é o cenário mais provável induzido pela própria natureza do jogo multipolar. Para o Brasil, e talvez outros emergentes, há duas maneiras de atuar. A primeira é buscar alianças específicas, que vão variar em função dos temas e, de uma certa maneira, essa atitude já é a adotada pela diplomacia brasileira. Teria possivelmente que ser reforçada e agregar uma dimensão adicional, que é a de incorporar os que relutam em buscar os caminhos multilaterais. Não é nada fácil, mas é o desafio corrente. O segundo caminho seria intervir diretamente em conflitos que envolvam as potências. O exemplo emblemático é a tentativa de intervir na controvérsia sobre o desenvolvimento nuclear do Irã. Não foi bem-sucedida, mas isto não retira legitimidade da ação, nem exclui possibilidade de que se volte a tentá-la no futuro, talvez com mandato mais claro e menos ambição. Porém, na região, o Brasil tem um papel a desempenhar, sobretudo para mediar conflitos e evitar que haja interferências externas nas situações nacionais.

A vocação multilateral é parte essencial do modo brasileiro de estar no mundo. Por isto, uma das questões essenciais da diplomacia brasileira é definir estratégias que contribuam para que o multilateralismo mantenha prestígio e efetividade. As opções vão depender de como evoluirá o sistema internacional e as possibilidades de avançar na ampla agenda multilateral que, quer se queira quer não, mesmo combatida, ainda é necessária e referência fundamental para a legitimidade internacional.

**UMA NOVA ESTRATÉGIA PENDULAR?  
A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA ENTRE OCDE E BRICS**

*Feliciano de Sá Guimarães, PhD*

IRI-USP

E-mail: felicianosa@usp.br

**Resumo**

Neste artigo argumentamos que o Brasil pode voltar a realizar uma estratégia pendular de política externa em moldes similares às décadas de 30 e 40. Isso é possível porque a atual configuração de poder global é marcada pela ascensão de alianças rivais – OCDE e BRICS – e o Brasil é um dos poucos países que podem exercer um papel pivotal. Os países centrais dessas alianças – China e EUA – disputam espaços de poder e influência, sendo as alianças um espaço importante de disputa. Isso permite aos governos brasileiros exercerem ações simultâneas de *bandwagoning* e *soft-balancing*, algo impensável em ordens globais anteriores. Além disso, a proliferação de complexos de regimes dá ao Brasil uma rede de proteção institucional contra eventuais punições por comportamentos pendulares.

**Palavras-chave:** BRICS; OCDE; *soft-balancing*; *bandwagoning*; *forum-shopping*

## **Abstract**

In this article, we argue that Brazil can return to a pendulary foreign policy strategy similar to the 1930s and 1940s. This is possible because the current configuration of global power is marked by the rise of rival alliances – OECD and BRICS – and the Brazil is one of the few countries that can play a pivotal role in this scenario. The central countries of these alliances – China and the US – compete for power and influence, and alliances are an important area of contention. This allows Brazilian governments to take simultaneous actions of bandwagoning and soft-balancing, something unthinkable in previous global orders. In addition, the proliferation of complex regimes gives Brazil a network of institutional protection against eventual punishments for commuting behavior.

**Keywords:** BRICS; OCDE; soft-balancing; bandwagoning; forum-shopping

## **Introdução**

Em um clássico da interpretação da política externa brasileira do Entre Guerras, Stanley Hilton cunhou o conceito de “diplomacia pendular” para a política externa brasileira. Para o autor, o Brasil “jogava as grandes potências – EUA e Alemanha – uma contra a outra, utilizando pressão ou suposta pressão como uma alavanca para levantar concessões”<sup>66</sup>. Posteriormente, Gerson Moura, em outro texto clássico para o período, cunhou o conceito de “equidistância pragmática” para caracterizar o posicionamento brasileiro perante EUA e Alemanha. Para o autor, “durante o processo de abertura relativa dos anos 30, o Brasil fez o jogo da equidistância ou equilíbrio pragmático face às grandes potências (...) Em contrapartida, estes países logo se conscientizaram da importância do

---

<sup>66</sup> HILTON – *Brazil and the Great Powers, 1930-1939 – The Politics of Trade Rivalry*, p. 225.

Brasil para o esforço de guerra (...), uma circunstância que magnificou de forma clara a capacidade de negociação do Brasil em suas relações internacionais”<sup>67</sup>.

A atual configuração de poder global permite uma reedição atualizada desse pêndulo? Com efeito, a ordem global contemporânea não lembra em muitos aspectos, notadamente em seus aspectos estruturais, a situação ocorrida no Entre Guerras e Segunda Guerra. Contudo, neste ensaio sustentamos que, no que diz respeito ao posicionamento do Brasil, a atual configuração de poder global permite ao país exercer uma diplomacia pendular em moldes similares aquilo que havia nos anos 30. O antagonismo crescente entre China e EUA, mais notadamente entre OCDE e BRICS, permite ao Brasil a exercitar movimentos pendulares na busca de ganhos políticos e econômicos concretos. Isso é possível por conta de três razões. Primeiro, o Brasil é hoje o único país membro de ambas as alianças. Segundo, a transição de poder global contemporânea, ao contrário dos anos 30, é caracterizada por mudanças suaves de poder que se consolidam em alianças rivais. Essas alianças rivais disputam espaço de poder e novos membros na ordem global. Ao se posicionar no meio o Brasil é disputado por ambas alianças. Por fim, a proliferação de instituições internacionais – caracterizada pelos complexos de regimes – fornece uma rede de proteção contra eventuais punições ao Brasil pelas grandes potências por conta de eventuais movimentos pendulares.

Este artigo é dividido em quatro partes. Primeiro, discorreremos sobre a atual transição de poder global e a formação de alianças. Segundo, caracterizamos as alianças OCDE e BRICS dentro do contexto de transição. Terceiro, discutimos a proliferação de instituições internacionais e como isso abre espaço para uma ação pendular do Brasil. Por fim, demonstramos mais precisamente como e porque o Brasil pode agir

---

<sup>67</sup> MOURA – *Relações Exteriores do Brasil 1939-1950: mudanças na natureza das relações Brasil-Estados Unidos durante e após a Segunda Guerra Mundial*, p. 255.

como pêndulo em um contexto de duas alianças suavemente rivais e a proliferação de instituições internacionais.

## 1. A transição de poder global e a formação das alianças

*É possível pensar alianças econômicas como OCDE e BRICS usando teorias sobre alianças estratégicas e de segurança? Acreditamos que sim. Na verdade, uma parte importante dos estudos sobre coalizões comerciais<sup>68</sup> é construída a partir de teorias estratégicas. Nesse contexto, as alianças OCDE e BRICS poderiam ser consideradas rivais nos mesmos moldes das alianças de segurança? Ou ainda, os polos de poder – EUA e China – enxergam OCDE e BRICS como campos antagônicos de disputa política?*

Dentro de uma chave explicativa puramente estratégica, a resposta a essas perguntas começa pela discussão sobre transição de polaridades. Há pelo menos quatro visões predominantes na literatura sobre a atual configuração global de poder. Primeiro, os defensores da unipolaridade sustentam que atual configuração de poder global é definida pela existência de um único polo de poder global ainda insuperável em termos militares. Há divergências sobre o teor dessa unipolaridade em termos de valores<sup>69</sup> ou agressividade<sup>70</sup>, mas todos comungam da ideia de que no pós-Guerra Fria não há nenhum poder capaz de superar os EUA. Segundo, há aqueles que defendem a tendência bipolar do sistema internacional. Isto é, a lógica do dilema da segurança levaria a uma lenta e gradual exclusão de múltiplos polos de poder ou a ascensão de um polo rival até que duas grandes potências se equilibrariam e estabele-

---

<sup>68</sup> NARLIKAR – *International Trade and Developing Countries Bargaining coalitions in the GATT & WTO*.

<sup>69</sup> IKENBERRY – *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*.

<sup>70</sup> WOHLFORTH – “U.S. Strategy in a Unipolar World”. In *America Unrivaled: The Future of the Balance of Power*; WALT – “Alliances in a Unipolar World”; MEARSHEIMER – *The Tragedy of Great Power Politics*.; e MONTEIRO – *Theory of Unipolar Politics*..

ceriam uma paz armada<sup>71</sup>. Terceiro, a ordem global é tendencialmente multipolar e potências regionais em ascensão buscam reformar e/ou recriar a ordem global conforme seus interesses e valores<sup>72</sup>.

Nesse contexto, como se constroem as alianças? Segundo Walt, apesar dos arranjos das alianças variarem enormemente, o elemento essencial que cria uma aliança é um compromisso comum em torno de um apoio mútuo contra uma ameaça. Assim, para o autor as alianças são fruto de ameaças oriundas de potências que, ao almejam supremacia, produzem pelo menos dois tipos de comportamentos racionais dos mais fracos – *bandwagoning* e *balancing*. Isto é, ou os Estados se aliam à potência preponderante e ao fazê-lo esperam certa proteção contra rivais regionais e outras potências extra-regionais; ou buscam alianças contra-hegemônicas que procuram equilibrar a distribuição de poder concentrada nas mãos de um ator global decisivo. Quando confrontados com uma ameaça externa significativa, os Estados podem equilibrar ou seguir o líder. Assim, por um lado, o equilíbrio é definido pela aliança contra a ameaça predominante e, por outro, o *bandwagoning* se refere ao alinhamento com a fonte desse perigo<sup>73</sup>. Voltaremos a esses conceitos mais adiante.

Porém, alianças não são fruto exclusivo de decisões estratégicas calculadas em termos de poder material. As implicações da formação da identidade coletiva para a criação e manutenção das alianças também importam. Se os Estados pertencem a uma aliança por causa de sua identificação mútua e coletiva, problemas de ganhos relativos, coordenação, verificação, e sanções se tornam menos relevantes<sup>74</sup>. Vale ressaltar que

---

<sup>71</sup> WALTZ – *Theory of International Politics* e “Structural Realism after the Cold War”.

<sup>72</sup> ACHARYA – *The End of American World Order*; STUENKEL – “Emerging powers and status: the case of the first BRICs summit”.

<sup>73</sup> WALT – “Alliances in a Unipolar World”, p. 17.

<sup>74</sup> Ao fazer a distinção entre alianças e acordos de segurança coletiva, Wendt fornece uma ilustração instrutiva da diferença entre valores e considerações estratégicas. As alianças são meras coalizões temporárias de Estados interessados que se reúnem por razões instrumentais em resposta a uma ameaça específica. Uma vez que a ameaça se foi, a coalizão perde sua lógica e sofre uma debandada. Em contraste, nos sistemas de segurança

em alianças baseadas em identidade coletiva certos Estados demonstram disposição para as perdas. Em outras palavras, as identidades coletivas não violam suposições da busca do interesse próprio, como querem os realistas. Em vez disso, envolvem uma redefinição dos indivíduos em termos coletivos<sup>75</sup>.

Contudo, em nossa visão as dificuldades de se alcançar a identidade coletiva tornam improvável que a força motivacional das identidades egoístas entre os Estados possa ser totalmente eliminada. A questão é que a formação e o sentido das alianças pode ser lida pelos tomadores de decisão tanto por meio das ações puramente racionais e estratégicas como por meio dos valores compartilhados e suas dificuldades de construção coletiva. O grande dilema é exatamente entender como mudanças nas polaridades abrem espaço para os momentos de inflexão que pressionam tanto a criação de novas alianças como o processo por meio do qual Estados membros e Estados criadores compartilham valores e permitem que novos membros adiram ao conjunto normativo da aliança. Nesse contexto, o espaço aberto pelas transições de polaridades, e o conseqüente rearranjo de alianças, coloca os países periféricos dentro do dilema de como se posicionar perante as alianças dominantes do sistema, tanto do ponto de vista estratégico como do ponto de vista dos valores.

Mais precisamente, quais seriam os mecanismos de transição de polaridades e seus efeitos sobre a formação das alianças? Segundo Chius<sup>76</sup> a formação de alianças parece ser mais estimulada em momentos de mudanças de poder relativo dos Estados, exatamente quando o nível de desenvolvimento das grandes potências sofre um declínio acentuado

---

coletiva, os Estados assumem compromissos identitários contra ameaças não específicas ou sistêmicas (WENDT – “Identity Formation and the International State”, p. 386).

<sup>75</sup> Para Narlikar, *op. cit.* pp. 27-28, uma abordagem que leve identidades em consideração enfatiza a importância das ideias ao condicionar, mudar e cimentar interesses dos Estados; assim como enfatiza as identidades contruídas coletivamente pelos Estados e suas alianças. Em ambos os casos, a identificação de Estados *like-minded* uns com os outros são a base da formação das coalizões.

<sup>76</sup> CHIUS – “International Alliances in the Power Cycle Theory of State Behaviour”.

ou quando potências rivais passam por um forte aumento. Tais mudanças alteram as percepções de ameaça e, assim, as motivações para as alianças. Esses pontos críticos envolvem um número de fatores que são freqüentemente apontados como contribuintes para a formação e reconstrução de alianças: mudanças no poder relativo (e, portanto, no equilíbrio de poder), mudanças nas taxas de crescimento econômico e aumentos na percepção de ameaças<sup>77</sup>. Nesse sentido, na medida em que os momentos críticos de transição incluem simultaneamente todos esses fatores, a leitura dos tomadores de decisão sobre os caminhos e tendências das polaridades se torna embaçada, dificultando o cálculo dos riscos e aumentando os custos de oportunidade das escolhas.

Contudo, a abordagem de Chius enfatiza apenas fatores domésticos como mecanismos de transição. Como argumenta Kim<sup>78</sup>, os teóricos da transição de poder consideram o desenvolvimento interno como a principal fonte de mudanças no poder. Os meios externos para aumentar o poder nacional, incluindo a formação de alianças, não são considerados cruciais. Eles argumentam que mesmo que as alianças façam a diferença, elas não serão eficazes porque elas não podem ser feitas ou desfeitas facilmente. Para a autora, contudo, deve-se considerar não apenas as capacidades internas de cada grande poder, mas também levar em conta o apoio potencial de seus aliados. O uso de capacidades internas como único indicador para medir o poder de cada nação não é suficiente.

É exatamente assim que se encontra a atual configuração de poder global. Os três fatores transicionais apontados acima por Chius – mudanças no poder relativo entre as grandes potências, nas taxas de crescimento econômico e na percepção de ameaças – ocorrem simultaneamente e dificultam a leitura das tendências e dos riscos. Nesse contexto, as estratégias de equilíbrio de poder ou *bandwagoing* se tornam tanto

---

<sup>77</sup> *Ibidem*, p. 133.

<sup>78</sup> KIM – “Alliance Transitions and Great Power War”, pp. 833-835.



expressões estratégicas momentâneas dos Estados periféricos como fonte de potencial conflito entre os polos.

Isto é, conforme aponta Kim, os polos competem pelas estratégias momentâneas dos Estados periféricos dentro da necessidade de retardar a queda ou consolidar a ascensão de poder. Assim, ao contrário do pensamento de Walt para quem as alianças só poderiam colapsar se houvessem mudanças na percepção de ameaça e queda na credibilidade da aliança em prover o bem coletivo e identitário proposto<sup>79</sup>, neste ensaio preferimos ver as alianças como um campo de disputa entre os polos. Com o intuito de aumentar seu poder relativo, os polos procuram atrair novos membros e manter os atuais por meio da geração de ganhos coletivos e proteção. Uma mudança de posição de determinado membro de uma aliança para outra ou mesmo a defecção desse membro significa uma perda de poder relativo da grande potência.

Nesse sentido, se por um lado a discussão sobre a transição de poder entre as grandes potências diz respeito à durabilidade da polaridade vigente – e os valores que a sustenta –, por outro, as alianças são fontes de conflito que podem afetar essa durabilidade. Isto é, as alianças não são apenas resultado de estratégias frente à distribuição de poder ou da construção de normas e identidades coletivas, mas espaços de disputas de poder tanto material como ideacional que impactam na longevidade da configuração de poder vigente.

Há duas críticas importantes à transição de poder entre grandes potências no cenário contemporâneo. Uma vinda dos defensores da transição pacífica e outra vinda dos unipolaristas. Em uma visão benigna sobre a transição de poder, Kupchan<sup>80</sup> busca incorporar aspectos materiais e ideacionais enumerando três condições que caracterizam o processo de transição pacífica de poder, uma transição onde as alianças têm um papel pouco relevante. Em primeiro lugar, o país hegemônico e

---

<sup>79</sup> WALT – “Why alliances endure or collapse”, pp. 158-160.

<sup>80</sup> KUPCHAN – “Introduction: Explaining Peaceful Power Transition”, pp. 8-9.

o país desafiante envolvem-se em um processo sustentado de restrição estratégica e acomodação mútua que, em última instância, lhes permite ver um ao outro como potências benignas. Segundo, a transição pacífica emerge da contestação ideacional entre o ator hegemônico e o desafiante quanto às normas e acordos sobre os contornos de uma nova ordem internacional. Finalmente, a transição pacífica não depende apenas da capacidade do *hegemon* e do desafiante em forjar acordos, mas também em suas respectivas capacidades de legitimá-los.

Já entre aqueles que não acreditam na transição de poder, dado que unipolaridade definiria o atual sistema internacional, as alianças devem ser repensadas dentro de um contexto no qual não há espaço para se opor aos EUA. Para Walt, as estruturas da aliança herdadas da Guerra Fria estão em mutação e é improvável que persistam na sua forma atual. No entanto, em vez de confiar em estruturas fixas, multilaterais e altamente institucionalizadas, os EUA dependerão mais fortemente de coalizões *ad hoc* e acordos bilaterais que maximizem seu interesse e liberdade de ação. Para o autor, esforços para restringir o poder dos EUA não assumirão o formato de coalizões claramente anti-hegemônicas, a não ser que os EUA adotem uma abordagem extremamente agressiva em relação a certas partes do mundo<sup>81</sup>.

Contudo, o que nos parece claro é que Walt se equivoca ao não considerar as mudanças que vêm ocorrendo com o aumento do poder relativo da China e, notadamente, o peso das alianças como um indicador de ascensão e queda dos polos. Nesse sentido, como argumenta T.V. Paul<sup>82</sup>, essas condições são bastante rigorosas e não correspondem claramente à atual dinâmica entre os Estados Unidos e a China. Além disso, não é incluída na análise a importância das alianças seja para acelerar ou retardar a transição pacífica.

---

<sup>81</sup> WALT – “Alliances in a Unipolar World”, p. 119.

<sup>82</sup> PAUL – “Soft Balancing in the Age of U.S. Primacy”, p. 09.

De fato, as estruturas da Guerra Fria têm dificuldades em se manter, mas isso tem menos a ver com a supremacia americana e mais com a força de atração que um novo polo de poder tem sobre partes importantes do globo e que acelera os três fatores de transição colocados por Chius, além de permitir que as alianças sejam alvos de aumento de poder relativo, como observado por Kim.

## 2. OCDE e BRICS

Dentro do contexto de transição colocado acima no qual as alianças se tornam foco de competição, OCDE e BRICS são fruto de dois tipos de ação internacional dos países membros: *bandwagoning* e *soft-balancing*. Enquanto o primeiro define a ação dos Estados em relação à OCDE, o segundo caracteriza os BRICS. Como veremos, contudo, ambas estratégias são possíveis ao Brasil.

A OCDE pode ser caracterizada como a típica aliança *bandwagoning*. Walt definiu o conceito ao afirmar que “seguir o líder refere-se ao alinhamento com a fonte de perigo”<sup>83</sup>. No entanto, conforme afirmou Schweller, o conceito de Walt equaliza *bandwagoning* à capitulação e está muito ligado a ameaças iminentes ou significativas. Assim, o que ocorre quando não se observam situações em que as ameaças são tão iminentes? Schweller argumenta que “prevenir perdas relativas em poder e prestígio é um bom conselho para Estados satisfeitos que buscam, acima de tudo, manter aquilo que já possuem. Por outro lado, permanecer no mesmo lugar não é o objetivo principal dos Estados revisionistas. Eles querem aumentar, e não apenas preservar, seus valores fundamentais e melhorar sua posição no sistema. Esses objetivos não podem ser alcançados simplesmente assegurando que todos os outros não obtenham ganhos. Eles devem ganhar em relação aos outros”<sup>84</sup>.

---

<sup>83</sup> WALT – *The Origins of Alliances*, p. 17.

<sup>84</sup> SCHWELLER – “Bandwagoning for Profit Bringing the Revisionist State Back In”, p.87.

O autor sugere pensar *bandwagoning* não apenas em termos de ameaças, mas também em termos de ganhos. Os Estados seguem o líder na busca de ganhos e não apenas proteção<sup>85</sup>. Esse parece ser o caso das estratégias de muitos países em relação à OCDE. Mais do que se proteger contra ameaças externas iminentes, a OCDE representa uma aliança de identidades compartilhadas em torno do liberalismo econômico e da democracia liberal cujo centro são os EUA e a Europa Ocidental. Esses países não são a fonte do perigo, mas sim base de ganhos econômicos e políticos para países que aderirem ao modelo. Tornar-se membro da OCDE significa aderir a certos valores e, em troca, se espera dos novos membros um comportamento internacional que favoreça os líderes e sua posição de *status quo*.

De acordo com Davis<sup>86</sup>, a seleção para novos membros da OCDE está altamente correlacionada com as decisões dos países em empreender reformas econômicas recomendadas pela OCDE, além de melhorar as relações com os atuais membros. Porém, a seleção de membros não é apenas uma função da trajetória da reforma econômica e das boas relações políticas com os membros fundadores. Não é por acaso que a Turquia foi um dos membros fundadores da OCDE porque era beneficiária da ajuda do Plano Marshall e membro da OTAN, enquanto que a adesão de países da Europa do Leste só veio com o fim da Guerra Fria. A democracia também se tornou um critério para a adesão. Assim, especula-se que democracia, boas relações políticas com o Ocidente e reformas econômicas liberais possam ser os indicativos mais próximos das razões para a adesão, embora não haja consenso sobre isso. Em resumo, as motivações para a adesão à OCDE incluem aquilo que esperamos: considerações materiais, estratégicas e ideacionais.

---

<sup>85</sup> *Idem*.

<sup>86</sup> DAVIS – *More than Just a Rich Country Club: Membership Conditionality and Institutional Reform in the OECD*, p.3.

Os BRICS, por sua vez, podem ser caracterizado com a típica aliança *balancing*, porém não nos moldes de Walt, para o qual o equilíbrio significa se aliar ao lado mais fraco tendo em vista uma ameaça iminente vinda da potência dominante<sup>87</sup>. Os BRICS podem ser caracterizados como uma aliança de *soft-balancing* cujo principal objetivo é melhorar a posição de barganha de seus membros no cenário internacional<sup>88</sup>.

Para alguns, os BRICS representam uma forma de multilateralismo que “partilha de encargos” como “partilha de benefícios” como principais impulsionadores da sua criação<sup>89</sup>. Outros veem os BRICS como um subproduto das iniciativas de busca de *status* e que a dinâmica de clubes entre os membros ajudou a contornar os conflitos internos por conta do interesse de aumentar o *status* global<sup>90</sup>.

Os BRICS compartilham identidades em torno de um certo tipo de capitalismo de Estado e reformismo global das instituições. Não se trata, portanto, de uma aliança *hard-balancing* baseada em duras medidas como aumento de armamento em escala global em resposta a ameaças existenciais que colocam em risco a soberania dos países membros, mas sim de um equilíbrio suave de identidades compartilhadas em torno de um modelo econômico e um reformismo propositivo e inovador, sendo o *New Development Bank* o mais recente exemplo<sup>91</sup>.

---

<sup>87</sup> WALT – *The Origins of Alliances*, p. 17)

<sup>88</sup> Abdenur *et al* – “BRICS and Global Governance: a two-pronged approach”; STUENKEL – “Emerging powers and status: the case of the first BRICS summit” e *The BRICS and the Future of Global Order*; SCHAEFER e POFFENBARGER – *The Formation of the BRICS and Its Implication for the United States: Emerging Together*; e BOND – “BRICS and the sub-imperial location”.

<sup>89</sup> HAMPSON e HEIMBECKER – “The ‘new’ multilateralism of the twenty-first century”.

<sup>90</sup> Cooper e Farooq, 2015

<sup>91</sup> Existem diferentes interpretações para as razões do equilíbrio suave ser a estratégia dominante na ordem pós-Guerra Fria. Para Wohlforth países como Rússia e China até se sentem incomodados com o unilateralismo dos EUA, mas adotam posturas de equilíbrio suave porque simplesmente não encontram países dispostos a fazer um equilíbrio agressivo por conta do caráter liberal da política externa americana (2004, pp. 214-220). Para Ikenberry, os potenciais rivais dos EUA têm evitado um equilíbrio agressivo por causa da possibilidade e capacidade de influenciar a política externa americana seja por meio das instituições domésticas em Washington, seja por meio das instituições internacionais

### 3. As instituições internacionais

Em um ambiente no qual *bandwagoning* da OCDE e *soft-balancing* dos BRICS, ambas estratégias pensadas em termos de ganhos, os complexos de regimes entram em cena e se tornam uma importante rede protetora para um país como o Brasil. O que são complexos de regimes? Complexo de regimes significa a existência de instituições aninhadas (*nested*), paralelas e sobrepostas que não estão organizadas hierarquicamente dentro de uma área específica da ordem global. Para alguns, um complexo de regimes é uma rede de três ou mais regimes que se relacionam em uma área de assunto comum, exibindo sobreposição de funções e associações, gerando interações potencialmente problemáticas e instáveis<sup>92</sup>.

A literatura mostra que entre um regime com um único instrumento jurídico integrado e arranjos altamente fragmentados existem complexos de regime de vários graus de hierarquia, abrangência e funções sobrepostas<sup>93</sup>. Embora a complexidade de regras sobrepostas também exista no âmbito doméstico, a falta de hierarquia no nível internacional distingue a complexidade do regime internacional, tornando mais difícil localizar com precisão onde a autoridade política sobre determinada questão reside<sup>94</sup>.

---

existentes (2011, pp. 126). T. V. Paul vai na mesma linha ao afirmar que as grandes potências de segunda ordem não se equilibraram agressivamente com os Estados Unidos porque “ao contrário das potências hegemônicas ou emergentes do passado, os EUA não parecem desafiar a existência soberana de outros estados, exceto alguns países regionais isolados (por exemplo, o Irã)” (2005, pp. 53).

<sup>92</sup> ALTER e MEUNIER – “The Politics of International Regimes Complexity”; BUSCH – “Overlapping Institutions, Forum Shopping, and Dispute Settlement in International Trade”; HAFNER-BURTON – “The Power Politics of Regime Complexity: Human Rights Trade Conditionality in Europe”; ORSINI *et al* – “Regime Complexes: a buzz, a boom or a boost for Global Governance?”.

<sup>93</sup> KEOHANE e VICTOR – “The Regime Complex for Climate Change”; RAUSTIALA e VICTOR – “The Regime Complex for Plant Genetic Resources”.

<sup>94</sup> ALTER e MEUNIER – *op. cit.*, p. 13.

Em outras palavras, complexos de regimes são múltiplas instituições internacionais que operam e regulam a mesma área da ordem global. Não se pode dizer que o comércio internacional, por exemplo, é regulado exclusivamente pela Organização Mundial do Comércio. Na verdade, são centenas de acordos, tratados e organizações regionais que regulam o comércio e os Estados agem simultaneamente em todas elas. Com o aumento incessante das instituições internacionais nas últimas décadas – os autores Johnson e Urpelainen<sup>95</sup> estimam quase 5.000 em funcionamento – os complexos de regimes se tornaram dominantes em todas as áreas reguladas, sendo praticamente impossível uma ação de política externa que não seja afetada pelas restrições e proteções do direito internacional observado nos tratados vigentes.

Dentro desse contexto de proliferação institucional, qual seria a estratégia mais comum para os Estados atingirem seus objetivos? Ou seja, como há diversas instituições internacionais que regulam a mesma área temática, como um Estado agiria frente à sobreposição e o paralelismo institucional? A literatura mostra que os Estados escolhem fóruns institucionais de acordo com os interesses, o momento e as expectativas em torno de ganhos concretos. Eles fazem isso sem deixar de participar dos demais que porventura não representem naquele instante a melhor alternativa. Assim, esse *forum shopping* é uma estratégia que busca selecionar instituições que melhor promovam políticas específicas com o objetivo de obter uma decisão que favoreça os interesses dos Estados<sup>96</sup>.

Se os complexos de regimes abrem espaço para que o *forum shopping* seja uma estratégia dominante na regulação de temas internacionais, um país como o Brasil pode transformar tal estratégia em um instrumento importante para seu posicionamento global perante BRICS e OCDE. Como veremos na próxima seção, sustentamos que o *forum shopping*

---

<sup>95</sup> JOHNSON e URPELAINEN – “International Bureaucrats and the Formation of Intergovernmental Organizations: Institutional Design Discretion Sweetens the Pot.

<sup>96</sup> ALTER e MEUNIER – *op.cit.*, p. 16.

pode adquirir simultaneamente um caráter de *bandwagoning* e *soft-balancing* para o Brasil.

#### 4. Brasil e a estratégia pendular

Conforme o cenário apontado acima, três fatores compõem um cenário no qual o Brasil pode agir de forma pendular. Primeiro, um sistema internacional cuja transição de poder é permeada pela construção de alianças razoavelmente rivais. Segundo, essas alianças competem por mais membros ou procuram assegurar os atuais por meio da geração de ganhos coletivos. Terceiro, uma governança global marcada pela fragmentação institucional, sobreposição de funções institucionais e expansão de complexos de regimes que fornece uma rede de proteção contra eventuais punições por movimentos pendulares. Os complexos de regimes abrem espaço para o *forum-shopping*, uma estratégia de buscar os ganhos ao escolher instituições que trazem mais ganhos no momento.

O *forum-shopping* pode se transformar ora em *bandwagoning*, ora em *soft-balancing*. A política externa brasileira historicamente se caracteriza por movimentos em ambas as direções. No entanto, esses movimentos eram, geralmente, caracterizados por governos. Isto é, determinada administração desenhava uma política externa que seria definida ou por uma aproximação maior com os EUA, como foram os casos de Dutra, Castelo e Collor, ou preferiram uma política externa de distanciamento, como foram os casos de Geisel e Lula<sup>97</sup>. A atual configuração global caracterizada pelas alianças rivais e pelos complexos de regimes muda essa estruturação estratégica da política externa brasileira. É possível realizar movimentos pendulares dentro da mesma administração. A opção pelo pêndulo aumentaria a dinâmica desses eixos estratégicos e permitiria um único governo ser, simultaneamente, alinhado e equilibrado.

---

<sup>97</sup> LIMA 1994 e 2005, CEPALUNI e VIGEVANI 2007



A ideia de pêndulo na política externa brasileira sempre esteve ligada a dois polos antagonistas dentro de um ambiente conflitivo, sistêmico e de guerra aberta por supremacia. O pêndulo de Getúlio Vargas esteve ligado a uma ideia de finitude. Se, por um lado, o pêndulo indicava uma tentativa de ganhos, por outro significava também uma opção final por um dos lados<sup>98</sup>. Já no contexto da Guerra Fria alinhamento ou equilíbrio eram estratégias possíveis, embora o alinhamento sempre tenha sido basilar. As situações de *soft-balancing* sempre foram estratégias que procuravam abrir espaços e aumentar as opções frente ao domínio dos EUA na região<sup>99</sup>.

Agora o cenário é outro. Nada indica que ocorrerá um conflito aberto nos mesmos moldes da Segunda Guerra Mundial. Além disso, o ambiente institucional é muito mais funcional e presente hoje do que nas décadas de 30 e 40 e na Guerra Fria. O fato de que as alianças rivais operam cotidianamente dentro de complexos de regimes é positivo para o Brasil porque eles controlam os desequilíbrios de poder típicos dos anos 30 ou o excesso de concentração de poder da Guerra Fria. O *forum-shopping* seria, portanto, a forma contemporânea de se exercer um pêndulo.

Existem duas razões adicionais que permitem ao Brasil desenhar uma estratégia pendular. Primeiro, o Brasil é um dos poucos países que pode acessar a OCDE e os BRICS sem fortes antagonismos internos. O Brasil não possui problemas geopolíticos com EUA e China. Os países centrais de ambas as alianças percebem o Brasil como um membro confiável. Segundo, o Brasil não sofre contestações regionais fortes o suficiente para fragilizar drasticamente seu posicionamento internacional. Assim, o Brasil é um país pivotal em um campo material e identitário em disputa com espaço central e importante para ambos os polos. O Brasil talvez seja o único ator pivotal relevante entre OCDE e BRICS.

---

<sup>98</sup> MOURA, Gérson – *Relações Exteriores do Brasil 1939-1950: mudanças na natureza das relações Brasil-Estados Unidos durante e após a Segunda Guerra Mundial*; HILTON, Stanley – *Brazil and the Great Powers, 1930-1939 – The Politics of Trade Rivalry*.

<sup>99</sup> LIMA – “Ejes Analíticos y Conflicto de Paradigmas en la Política Exterior Brasileña”.

Não há dúvidas que há desacordos domésticos em torno de quais as melhores estratégias de reforma da ordem global. Enquanto administrações petistas buscaram um reformismo mais ativo e contra-hegemônico utilizando alianças com países reformistas, as administrações de direita preferiram estratégias mais brandas e mais próximas de países ocidentais buscando alianças com países do *status quo*. No entanto, não é possível vislumbrar nenhuma administração abandonando as alianças OCDE e BRICS. A diferença se dará mais no *timing*, ênfase e sequências das ações táticas e menos de conteúdo sobre o reformismo. Assim, desde que o Brasil se mantenha membro parcial ou total de cada uma das alianças, poderá agir como um pêndulo protegido pelos complexos de regimes. A existência de duas alianças rivais é positiva para o Brasil.

## Conclusões

Neste ensaio identificamos três movimentos internacionais que têm efeito direto sobre as decisões dos diplomatas brasileiros. Primeiro, a reconstrução da ordem global em torno de duas alianças rivais. Segundo, essas alianças disputam e são disputadas. As alianças são fator decisivo na ascensão e queda das grandes potências. Terceiro, há uma incrível proliferação de instituições internacionais. Essa proliferação criou diversos complexos de regimes. Por sua vez, esses complexos abrem espaço para uma estratégia dominante entre os países: o *forum-shopping*. Os países escolhem em qual instituição irão atuar em determinado momento tendo em vistas as chances de sucesso e de consecução de seus objetivos.

Alianças rivais e *forum-shopping* permitem ao Brasil exercer ações simultâneas de *bandwagoning* e *soft-balancing*, algo impensável em ordens globais anteriores. Isso só é possível porque o Brasil é visto como um parceiro confiável pelos membros de ambas as alianças, mas notadamente EUA e China. O Brasil não tem problemas geopolíticos que incomodem os principais polos de poder global. Assim, se abre o espaço

para o Brasil reeditar a estratégia pendular de Getúlio Vargas. O Brasil poderá, novamente, jogar uma aliança contra a outra na busca de ganhos políticos concretos. Talvez a tão almejada cadeira permanente no Conselho de Segurança da ONU só seja possível ao Brasil se o pêndulo agir.

### Referências Bibliográficas

- ABDENUR, Adriana; ESTEVES, Paulo, e GAMA, Carlos – “BRICS and Global Governance: a two-pronged approach”. In *Papers of the Fifth BRICS Academic Forum Partnership for Development, Integration & Industrials*. Pretoria: DIRCO, 2014, pp. 52-59.
- ACHARYA, Amitav – *The End of American World Order*. Cambridge: Polity, 2014.
- ALTER, Karen e MEUNIER, Sophie – “The Politics of International Regimes Complexity”. In *Perspective on Politics*, Vol. 07 No. 1, 2009, pp. 13-24.
- BOND, Patrick – “BRICS and the sub-imperial location”. In *BRICS: An Anti-Capitalist Critique*. Londres: Pluto Press, 2015.
- BUSCH, Marc L. – “Overlapping Institutions, Forum Shopping, and Dispute Settlement in International Trade”. In *International Organization*, Vol. 61, No. 4, 2007, pp. 735–61.
- CEPALUNI, Gabriel e VIGEVANI, Tullo – “Lula’s Foreign Policy and the Quest for Autonomy through Diversification”. In *Third World Quarterly*, Vol. 28, 2007, pp. 1309-1326.
- CHIUS, Daniel Y – “International Alliances in the Power Cycle Theory of State Behaviour”. In *International Political Science Review*, Vol. 24, No. 01, 2003, pp. 123-136.
- COOPER, Andrew e FAROOQ, Asif – “BRICS and the Privileging of Informality in Global Governance”. In *Global Policy*, Vol. 04, No. 04, 2013, pp. 428-433.
- DAVIS, Christina – *More than Just a Rich Country Club: Membership Conditionality and Institutional Reform in the OECD*. 2016. Disponível em [https://www.princeton.edu/~cldavis/files/Davis\\_OECDmembership\\_2016.pdf](https://www.princeton.edu/~cldavis/files/Davis_OECDmembership_2016.pdf).
- HAFNER-BURTON, Emilie – “The Power Politics of Regime Complexity: Human Rights Trade Conditionality in Europe”. In *Perspectives on Politics*. Vol. 07, No. 01, 2009, pp. 33-37.
- HAMPSON, Fen e HEIMBECKER, Paul – “The ‘new’ multilateralism of the twenty-first century”. In *Global Governance*. Vol. 17, No. 03, 2011, pp. 299–310.
- HILTON, Stanley – *Brazil and the Great Powers, 1930-1939 – The Politics of Trade Rivalry*. Austin: University of Texas Press, 1975.

- IKENBERRY, G. John – *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*. Princeton: Princeton University Press, 2011.
- JOHNSON, Tana e URPELAINEN, Johannes – “International Bureaucrats and the Formation of Intergovernmental Organizations: Institutional Design Discretion Sweetens the Pot”. In *International Organization*, Vol. 68, No. 1, 2014, pp. 177-209.
- KEOHANE, Robert O. e VICTOR, David – “The Regime Complex for Climate Change”. In *Perspectives on Politics*. Vol. 09, No. 01, 2011, pp. 07-23.
- KIM, Woosang – “Alliance Transitions and Great Power War”. In *American Journal of Political Science*. Vol. 35, No. 04, 1991, pp. 833-850.
- KUPCHAN, Charles – “Introduction: Explaining Peaceful Power Transition”. In *Power in Transition: The Peaceful Change of International Order*. Tóquio: United Nations University Press, 2001.
- LIMA, Maria Regina Soares – “Ejes Analíticos Y Conflicto de Paradigmas En La Política Exterior Brasileira”. In *América Latina Internacional*. Vol. 01, No. 02, 1994, pp. 27-46.
- LIMA, Maria Regina Soares – “Aspiração Internacional e Política Externa”. In *Revista Brasileira de Comércio Exterior*. Vol. 82, 2005, pp. 04-19.
- NARLIKAR, Amrita – *International Trade and Developing Countries Bargaining coalitions in the GATT & WTO*. Nova Iorque: Routledge, 2003.
- MEARSHEIMER, John – *The Tragedy of Great Power Politics*. Nova Iorque: W.W. Norton and Company, 2001.
- MONTEIRO, Nuno – *Theory of Unipolar Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.
- MOURA, Gérson – *Relações Exteriores do Brasil 1939-1950: mudanças na natureza das relações Brasil-Estados Unidos durante e após a Segunda Guerra Mundial*. Brasília: FUNAG, 2012.
- ORSINI, Amandine; MORIN, Jean-Frédéric e YOUNG, Oran – “Regime Complexes: a buzz, a boom or a boost for Global Governance?”. In *Global Governance*, Vol. 19, No. 01, 2013, pp. 27-39.
- PAUL, T. V. – “Soft Balancing in the Age of U.S. Primacy”. In *International Security*, Vol. 30, No. 01, 2005, pp. 46-71.
- PAUL, T. V. – “The accommodation of rising powers in world politics”. In *Accommodating Rising Powers Past, Present, and Future*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.
- RAUSTIALA, Kal e VICTOR, David – “The Regime Complex for Plant Genetic Resources”. In *International Organization*, Vol. 58, No. 2, 2004, pp. 277-309.
- SCHAEFER, Mark e POFFENBARGER, John G. – *The Formation of the BRICS and Its Implication for the United States: Emerging Together*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2014.

- SCHWELLER, Randall – “Bandwagoning for Profit Bringing the Revisionist State Back In”. In *International Security*, Vol. 19, No. 01, 1994, pp. 72-107.
- STUENKEL, Oliver – “Emerging powers and status: the case of the first BRICS summit”. In *Asian Perspective*, Vol. 38, No. 01, 2014, pp. 89–109.
- STUENKEL, Oliver – *The BRICS and the Future of Global Order*. Nova Iorque: Lexington Books, 2015.
- WALT, Stephen – *The Origins of Alliances*. Ithaca, Nova Iorque: Cornell University Press, 1987.
- WALT, Stephen – “Why alliances endure or collapse”. In *Survival*, Vol. 39, No. 01, 1997, pp. 156-179.
- WALT, Stephen – “Alliances in a Unipolar World”. In *World Politics*, Vol. 61, No. 1, 2009, pp. 86-120.
- WALTZ, Kenneth – *Theory of International Politics*. Long Drove: Wavelong Press, 1979.
- WALTZ, Kenneth – “Structural Realism after the Cold War”. In *America Unrivaled: The Future of the Balance of Power*. Ithaca, Nova Iorque: Cornell University Press, 2002.
- WENDT, Alexander – “Identity Formation and the International State”. In *American Political Science Review*, Vol. 88, No. 02, 1994, pp. 384-396.
- WOHLFORTH, William – “U.S. Strategy in a Unipolar World”. In *America Unrivaled: The Future of the Balance of Power*. Ithaca, Nova Iorque: Cornell University Press, 2002.
- WOHLFORTH, William – “Revisiting Balance of Power Theory in Central Eurasia”. In *Balance of Power: Theory and Practice in the 21st Century*. Stanford: Stanford University Press, 2004.

## THE BRICS AND THE CHALLENGES OF GLOBAL ECONOMIC GOVERNANCE

*Vera Thorstensen, PhD*

Escola de Economia de São Paulo da FGV

E-mail: vera.thorstensen@fgv.br

*Lucas Ferraz, PhD*

Escola de Economia de São Paulo da FGV

E-mail: Lucas.Ferraz@fgv.br

### **Abstract**

The objective of this paper is to explore how new challenges are affecting the Global Trading System and how it can evolve to face them. They are: i) the deadlock to move multilateral negotiations at the WTO, ii) the fragmentation of trade rules by the multiplication of preferential agreements, iii) the arrival of a new model of global production and trade led by global value chains, and iv) the imposition of new sets of regulations by non-governmental organizations to reflect the concerns of consumers in the North based on their precautionary attitude about sustainability of products made in the World. The consequence is that the lack of any multilateral order in this scenario is creating a cacophony of rules and developing a new regulatory war of the Global North against the Global South.

**Keywords:** Trade challenges; WTO; Preferential agreement; North against South

A new paradigm is modeling the World: revolutionary digital innovations in all fronts, new information technologies, huge mobility of capital, use of risky financial tools, globalization or regionalization of production and distribution, new emerging powers and the impact of consumer concerns on governmental policies. These phenomena are shaping the World and forcing the advent of a new World Order in the Multilateral Monetary, Financial, and Trading System.

The effects of this new paradigm are also transforming global governance. The political and economic orders established after the World War and centered on the multilateral model of UN, IMF, World Bank, and the GATT, leaded by the developed countries, are facing significant challenges. The rise of China and emerging countries shifted the old model to a polycentric World, where the governance of these organizations are threatened by emerging countries demanding a bigger participation in the role and decision boards of these international bodies. As a consequence, multilateralism is being confronted by polycentrism. Negotiations for a more representative voting process and the pressure for new rules to cope with the new demands are paralyzing important decisions.

A new wave of uncertainties chocked the World after the Brexit vote in the UK and the election of Trump in the US, promising an American much more inward looking, protectionist and against immigration.

This scenario is affecting seriously not the World Economy not only the Monetary and Financial Systems but also the Multilateral Trading System. International trade is facing some significant challenges: a serious deadlock to move multilateral negotiations at the WTO, the fragmentation of trade rules by the multiplication of preferential and new generation agreements and the arrival of a new model of global production and trade leaded by global value chains that is threatening the old trade order, and the imposition of new sets of regulations by private bodies commanded by transnationals to support global value chains and non-governmental organizations to reflect the concerns of consumers in the North based on their precautionary attitude about sustainability of products made in

the World. The lack of any multilateral order in this new regulation is creating a big cacophony of rules and developing a new regulatory war of the Global North against the Global South.

The objective of this paper is to explore how these challenges are affecting the Trading System and how it can evolve to manage these new trends.

## **I. WTO AND THE NEW GENERATION OF PTAS**

### **1. Introduction – an impasse at the WTO**

The first challenge of the Multilateral Trading System is how to break the impasse of multilateral negotiations. Since 2002, with the launching of the Doha Round, WTO members are struggling to balance the interests of developed and developing countries under the new geometry of power derived from the rise of the emerging countries. As a response to this impasse, many countries preferred to concentrate political efforts with the negotiation of preferential trade agreements. The only results presented are the Agreement on Trade Facilitation and the end of subsidies on agricultural exports.

Following the history of the WTO, the mandate and timing of the former rounds were decided mainly by the US and the EU. With the emergence of China, India, and Brazil this geometry was shifted and, because the interests could not be accommodated as before, the Doha Round arrived at a big stalemate. With the difficulties to conclude the Doha Round and the challenge to adapt the old trade rules to the new reality, the US and the EU decided to launch a new generation of PTAs with several of their partners. Some examples are the US-Korea, EU-Korea, US-Australia, and US-Chile agreements.

To deal with the new challenges of trade, the US and the EU start negotiating what is being called 21st century PTAs: the Trans-Pacific



Partnership – TPP (US, Japan, Australia, Brunei, Chile, Malaysia, New Zealand, Peru, Singapore and Vietnam) and the Transatlantic Trade and Investment Partnership – TTIP (US and EU). These two new generation agreements would enclose half of World trade and 40 countries. Behind these two new strategies of the US and the EU were the geo-economic interests of these partners and a response to the aggressive trade and investment policies of China. However, the arrival of the Trump government changed the plans. The US opted to leave the TPP and start negotiating bilateral agreements and reviewing NAFTA using TPP as the new legal framework. In contrast, the EU concluded the CETA with Canada and accelerated negotiations with India and Mercosul.

These new generations are a new sort of agreements. More than the reduction of tariffs, they aim to define a new structure and modalities for all kinds of non-tariff barriers to trade, along with new rules for important trade related issues such as investment, competition and new concerns as environment, climate, labor, food scarcity, animal welfare, digital economy, state-owned enterprises, anti-corruption and private standards as the result of a mounting consumer pressure.

Many emerging countries as Brazil, China, and India, as global international traders, prefer to give priority to the multilateral track, where they presume to better influence the trade game and better defend its interests. However, the impasse of the Doha Round was a big failure. After almost two decades, the only tangible but important result is the Agreement on Trade Facilitation.

Other countries, on the contrary, chose to pursue another track: to increase their trade through negotiations of PTAs. This strategy, on the one hand, creates new market opportunities, but on the other hand results in the fragmentation of international trade regulation, creating conflicts and lack of transparency, accountability, coherence, and legitimacy.

There is a new reality that must be confronted. The option for bilateral trade agreements with the Pacific countries by the US contrasted with the preferential agreements by the EU. Nothing was decided yet

about the future of TTIP, the partnership between the US and the EU. This new scenario will surely benefit its parts but, at the same time, will create uncertainties for all other trade partners. The new fact is that all these initiatives are now based on a new legal framework much more advanced than the one offered by the WTO. Due to their importance, they will establish a new system of rules, probably in conflict with WTO because it will discriminate parts-in from parts-out of these PTA. New rules will occur in areas expanding WTO rules (WTO-plus) as service and intellectual property, but also, with rules in new areas as environment, climate change, labor, investment, competition, state own enterprises and digital economy (WTO-extra rules).

Modern PTAs have, besides ambitious schedules of preferential tariffs, a broad regulatory framework to deal with bilateral international trade flows of goods and services. This set of rules deals with several trade-related activities and may have a direct impact on market access of the preferential trade partners. Thus, this new generation of the preferential regulatory framework allows both to enhance the trade liberalization promoted in by the PTA and to provide tools to protect sensitive sectors from the enlarged market access in their domestic markets. Therefore, the definition of its regulatory framework is as important as the tariff reduction. A proper design of the preferential rules may mitigate the negative effects of trade liberalization on sensitive sectors as well as eliminate regulatory barriers faced by other sectors. Another important fact to be emphasized is that emerging countries are until now excluded from these new order.

## **2. PTAs of the 21<sup>st</sup> Century: TTP and TTIP**

From the significant amount of information already released about these two new generation agreements, complemented by agreements of the new generation as Korea-US and Korea-EU, some inferences can be developed as the model of PTAs the US and the EU are creating. The ne-

gotiations of these two new generation agreements present an ambitious agenda, with substantial elimination of tariffs on goods, enlargement of market access in services and government procurement, convergence and cooperation through the harmonization or equivalence of technical, sanitary and phytosanitary measures.

A relevant issue for all emerging countries that are agricultural exporters will be the negotiation by the EU and the US of preferential tariff quotas for agricultural products. The quotas negotiated will impact and reduce the global tariff quotas available by the EU and the US in their agricultural market, significantly harming emerging countries.

The enlargement of market access of the trade partners participating in these two agreements shall have as a certain effect not only the increase in trade flows between these parties, but also a reduction of flows from other emerging countries to these destinies (trade diversion), since emerging countries products will not face this privileged market access.

The agreements will also include several WTO-plus and extra rules such as enhanced intellectual property protection, as proposed by the US in the TPP, regulation of e-commerce, competition rules, liberalization and protection of investments, regulation of trade-related aspects of state-owned enterprises, provisions on small and medium sized enterprises, rules of international supply chains, amongst other themes<sup>100</sup>. One major concern in the development of WTO-plus rules in PTAs is that they will certainly affect all trade player and not only the ones that have directly participated in the negotiation of the PTA.

The rules of deep integration negotiated within those agreements, which regulate behind the border barriers, such as technical regulations and intellectual property, are likely to be extended to all extra players, since these rules imply in a modification of the countries' national leg-

---

<sup>100</sup> FERGUSSON, I.; COOPER, W.; JURENAS, R.; WILLIAMS, B. – *The Trans-Pacific Partnership Negotiations and Issues for Congress*, Congressional Research Service Report for Congress, June 2013, p. 47-48 and *Interim Report to Leaders from the Co-Chairs EU-US High Level Working Group on Jobs and Growth*, June 2012

isolation to be applied to all goods or services trade within the territory of the countries include in these new generation agreements. Exports from emerging countries are likely to face new technical and sanitary standards negotiated within the TTIP or enhanced intellectual property protection in patents registered in any of the TPP partners, which may also affect these exports.

### **The US model of PTAs**

The US has developed over the past years a model of PTA which includes binding rules in a wide range of trade related topics. The text of TPP and the proposals on TTIP, as well as the PTA with Korea (KORUS) that entered into force in the past years could serve as a basis for the new kind of negotiations and indicate what sort of rules shall be proposed by the US in an eventual negotiation with some emerging countries in the future.

Concerning the rules of origin, the most relevant proposal by the US is the maintenance of the yarn forward rule for textiles, already implemented in other agreements. This strict requirement confers origin only for textile products fully produced in one or more member countries of the preferential agreement. This rule of origin can be interesting for some emerging countries textile industry that are complementary to the American industry and that also defends the yarn forward criteria<sup>101</sup>, but are very excluding for third parties.

Regarding trade defense issues, the most relevant clauses present in US agreements are related to sectorial safeguards, applied to agricultural and textile products, during a transition period. PTAs with Australia, Morocco and Chile establish a reference price below which agricultural safeguards can be applied. The agreement with Australia also allows the application of safeguards when exports exceed 110% of the amount

---

<sup>101</sup> FIESP – *Análise Quantitativa das Negociações Internacionais*, São Paulo, 2011, p. 56

established in the schedule of the PTA<sup>102</sup>. It is likely that the US demands the negotiation of agricultural safeguards in an agreement with any other country, which can harm the country's exports in some competitive agricultural sectors. Efforts should be centered in attenuating the effects of these safeguards, by establishing requirements of serious injury, previous consultations with the other party, compensation mechanism, etc.

For the issues of technical, sanitary and phytosanitary barriers to trade, US PTAs now introduce an important new point, that of regulatory coherence and convergence. These rules include in the agreement a strong mechanism to oblige partners to converge to a common regulations and standards, facilitating trade among them and creating barriers to the excluded ones. They also include mechanisms of mutual recognition among partners. This mechanism will force technical and sanitary requirements present in the legislation of each country to search for equivalent level playing fields and to be recognized by other parties<sup>103</sup>. These negotiations can be of great interest for some agricultural exporters, facing sanitary and phytosanitary barriers when exporting to the US market.

Trade in services is an area of great interest to the US. The country usually demands a negative schedule of commitments in its PTAs, by which only the services sectors that will not be liberalized are listed, rule that include all new technologies not yet developed, rule that is excluded with the model of positive lists. Another particularity of the US model, based on NAFTA, is that it excludes mode 3 (commercial presence) from the rules of trade in services to be regulated as activity

---

<sup>102</sup> CARVALHO, Marina A. E. – *Medidas de Defesa Comercial e Regras de Origem: Panorama de Regulação em Acordos Regionais de Comércio Celebrados por União Europeia, Estados Unidos, China e Índia*, Texto para Discussão 1811. IPEA, 2013

<sup>103</sup> PIERMARTINI, Roberta; BUDETTA, Michelle – “A Mapping of Regional Rules on technical barriers to trade”, in ESTEVADEORDAL, A., et. al., *Regional Rules in the Global Trading System*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, p. 259

in the investments chapter. Due to the same reasoning, financial services are also regulated in a separate chapter.

The increase of intellectual property protection is also a major issue for the US. The KORUS agreement has substantially enhanced such protection and proposals on the TPP aim to increase even further the duration of author rights and to strengthen the protection of patents, especially in pharmaceutical and biological products<sup>104</sup>, which can be an issue for the governmental program of generic drugs developed in some emerging countries.

Investments regulation includes clauses regarding the protection of international investments and investor-state arbitration, in the model of bilateral investments agreements (BITs). The regulation of the theme can represent a problem to some emerging countries that reject this arbitration solution as a substitute to their domestic courts. The EU proposal of an investment court could be a solution.

An interesting point is the current debate on the ancient American position regarding the freedom of capital flows. US PTAs usually establish the complete freedom of capital flows, but, due to the financial crisis of 2008, there are some of its partners that argue that capital controls are a necessary measure to promote economic stability in periods of crises and some degree of controls must be allowed. This change in position will possibly be reflected in the future agreements<sup>105</sup>.

Government procurement is also an issue of interest for the US. For some emerging countries, government procurement represents a big market to American exports and the US includes the issue in the negotiations. US agreements frequently prohibit preferential treatment to

---

<sup>104</sup> FRANKEL, S. – “The intellectual property chapter in the TPP”. In: LIM, C.L.; ELMS, D.K.; LOW, P. (orgs.). *The Trans – Pacific Partnership: A Quest for a Twenty-First-Century Trade Agreement*. New York: Cambridge University Press: 2012, pp. 157-170

<sup>105</sup> FERGUSSON, I.; COOPER, W.; JURENAS, R.; WILLIAMS, B. – *The Trans-Pacific Partnership Negotiations and Issues for Congress*, Congressional Research Service Report for Congress, June 2013, p. 39

national products in procurement covered in its PTAs, which can affect emerging countries governmental programs of development promotion.

The US also regulates competition, environment and social clauses in its agreements as well as the new topics proposed in the negotiations, which point to the extensiveness of the trade regulation and the deep integration sought by the country in its new generation of preferential negotiations.

### **The EU model of PTAs**

The EU also presents an extensive regulation in a broad range of themes in its PTAs. In its previous agreements, several clauses in themes such as environment, labor, and competition were merely cooperative clauses, with no binding mechanisms. But there has been a recent change towards obligatory clauses in these issues.

Regarding rules of origin, the preferred method by the EU is to establish transformation process for each product, which can result in a complex certification procedure. Some European rules confer origin for products with a low aggregated value in the continent, allowing for products majorly produced in other countries with cheaper labor costs to be eligible to preferences by EU PTA partners. This is a concern to some emerging countries, in relation to exports on footwear, textiles, and paper and paper products industries<sup>106</sup>.

In trade defense instruments, the major concern is, again, the mechanism of agricultural safeguards, presented in EU PTAs which should be a requirement of the bloc in negotiations with other emerging countries.

Technical, sanitary and phytosanitary barriers to trade are usually regulated by the harmonization process, allowing for the export of the

---

<sup>106</sup> FIESP – *Análise Quantitativa das Negociações Internacionais – Relatório*, São Paulo, 2011, p. 86.

European standards to each of the partner's domestic legislations<sup>107</sup>. Nevertheless, the negotiations on harmonization clauses and especially mutual recognition ones are of great interest for many emerging countries. Many agricultural exports face SPS barriers and an extensive range of industrial products is directly or indirectly affected by the REACH program, a complex regulation regarding chemicals, which is currently affecting emerging countries sectors of chemicals, electric electronics and textiles<sup>108</sup>.

Trade in services is a market of interest for the EU and the liberalization of several sectors is likely to be demanded. The EU usually follows the model of the GATS, with a positive schedule of commitments where only the sectors to be liberalized are listed, and with the inclusion of mode 3 (investment) in the services chapter. But the recent EU-Korea agreement also regulates the liberalization of investments related to this mode of services<sup>109</sup>.

In intellectual property, the EU also aims to enhance the level of protection and has already established this point as one of the objectives of the TTIP, even though there are some long-standing differences between European and American legislation that would be kept. A topic of great interest for the EU regarding intellectual property is geographic indication for food and wines, which is a point included in all EU agreements.

The regulation of investments in a manner similar with BITs is common in EU PTAs as well and another theme of the TTIP, which aims both liberalization and protection of international investments. The novelty is

---

<sup>107</sup> PIERMARTINI, Roberta; BUDETTA, Michelle – “A Mapping of Regional Rules on technical barriers to trade”, in ESTEVADEORDAL, A., et. al., *Regional Rules in the Global Trading System*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, p. 258

<sup>108</sup> FIESP, *op. cit* p. 86 ss.

<sup>109</sup> RORIZ, J.H.R.; TASQUETTO, L.S. – *Propriedade intelectual, serviços e investimentos: panorama de regulação em acordos regionais de comércio celebrados por União Europeia, Estados Unidos, China e Índia*. IPEA, TD 1801, 2012, p. 46-48



the introduction of the investment court for the parties of the agreement contrasting with the investor-state arbitration clause<sup>110</sup>.

Government procurement is also regulated in EU PTAs and does not present significant differences if compared with the US model. The chapter usually regulates on non-discriminatory market access, fair and equitable treatment and transparency and it also limits offsets and conditionalities in government procurements covered by the PTA. Furthermore, no or few flexibilities regarding special and preferential treatment for developing countries are allowed<sup>111</sup>.

Competition, environment, and labor clauses have changed in the EU most recent agreements from cooperative to binding clauses. Furthermore, the increasing concern with environment and climate change issues has lead the EU to develop several rules on the subject, mainly in the form of technical standards and the level playing field sought by the bloc in the negotiation of environmental clauses in PTAs may have been increased, which should be reflected in negotiations with other emerging countries.

### **3. Simulations of the impacts of TTP and TTIP on the BRICS**

Despite the option of the US moving out of the TPP and substituting it for bilateral agreements, TPP can be considered the new legal framework for new US and TTIP PTAs. Certainly the excluded emerging countries will be affected by these new generation agreements. To give an idea of the dimension of these impacts, this Section will simulate some scenarios with some emerging countries: Brazil, China, India, Russia and South Africa. The modeling considers three sectors: agriculture, industry and

---

<sup>110</sup> *Interim Report to Leaders from the Co-Chairs EU-US High Level Working Group on Jobs and Growth*, June 2012

<sup>111</sup> BADIN, Michelle R. S. – *A Regulação de “Novos Temas” em Acordos Preferenciais de Comércio Celebrados por União Europeia, Estados Unidos, China e Índia: Pontos Relevantes para o Brasil*. IPEA, TD 1773, 2012

services. The idea is to estimate the costs for the BRICS for not participating in a TTIP-type and a TPP-type agreements.

### **Modeling hypothesis**

The GTAP computable general equilibrium model was used in the present simulations in order to evaluate the first round effects of the costs and opportunities for the BRICS of the conclusion of a TTIP-type and a TPP-type agreements.

The GTAP model is a global comparative static applied general equilibrium model. The model identifies 57 sectors in 153 regions of the world. Its system of equations is based on microeconomic foundations providing a detailed specification of household and perfect competitive firm behavior within individual regions and trade linkages between regions. In addition to trade flows, the GTAP model also recognizes global transportation costs.

The GTAP model qualifies as a Johansen-type model. This model estimates the impacts of external shocks (gains and losses of a PTA) through a comparative static modeling (before and after the shock). The solutions are obtained by solving the system of linearized equations of the model. A typical result shows the percentage change in the set of endogenous variables (GDP, exports and imports, exchange rate and land value) after a policy shock is carried out, compared to their values in the initial equilibrium, in a given environment.

The GTAP 8 database combines detailed bilateral trade, transport and protection data characterizing economic linkages among 129 regions, together with individual country input-output databases which account for inter-sectorial linkages within regions. The dataset is harmonized and completed with additional sources to provide the most accurate description of the world economy.

The main applied protection data used in the GTAP 8 database originates from ITC's MacMap database, which contains exhaustive informa-

tion at the tariff line level. The ITC database includes the United Nations Conference on Trade and Development's (UNCTAD's) Trade Analysis and information system (TRAINS) database, to which ITC added their data. The model transforms all specific tariffs in ad valorem tariffs.

In order to capture the first round effects, the simulations were carried out using a standard GTAP hypothesis, which considers perfect factor mobility for labor and capital and imperfect factor mobility for land and natural resources. National aggregate supply of factors of production is exogenous and production technology for firms is given.

The way the economy variables are affected by horizontal reductions in bilateral import tariffs of the TTIP-type and TPP-type agreement partners will depend on the resulting behavior of domestic relative prices. Domestic relative prices of the TTIP-type and TPP-type partners will be altered in such a way that import competition from the PTA partner will be favored, as the economy becomes more preferentially open to trade. Overall efficiency in resource allocation tends to be improved and, by the same token, possible gains from trade may take national welfare a step up.

Notwithstanding the aggregate benefits from improved resource allocation, regions might be adversely affected by re-orientation of trade flows – trade diversion – as relative accessibility changes in the system. Thus, bilateral aggregate gains from trade are not necessarily accompanied by generalized regional gains in welfare. This issue of trade diversion versus trade creation has been an important one in the international trade literature, especially in the case of welfare evaluations of preferential trade agreements.

Three scenarios will be considered for the impacts of TTIP and TPP types on the growth rate and on the trade balance: a full tariff reduction between US and EU; a full tariff elimination plus a 50% reduction of non-tariff barriers (NTB); and a full elimination of both tariffs and NTBs.

For the modeling of the reduction of non-tariff barriers, this simulation used the results presented by the Ecorys Project (2009) developed

by Berden e Francois to the European Commission. The Ecorys Project estimated, for the TTIP-type, the costs of non-tariff barriers for the US in relation to the EU and vice-versa. For the TPP-type, the present simulation uses the average of this two estimates as a proxy for the non-tariff barriers among TPP countries having the US and Japan as main partners.

### Results of the simulations

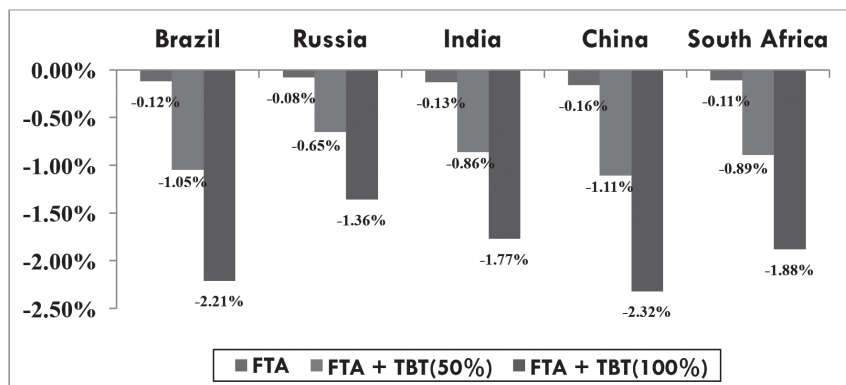
A summary of the estimates for several scenarios are presented below.

#### Effects of TTIP-type

For each of the BRICS, the impacts of TTIP-type are calculated considering three different hypotheses: (i) a full tariff reduction between US and EU; (ii) a full tariff elimination plus a 50% reduction of non-tariff barriers (NTB); and (iii) a full elimination of both tariffs and NTBs.

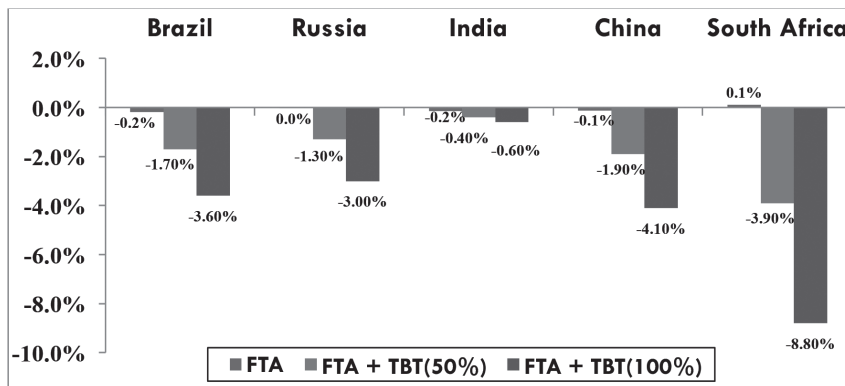
The effects of TTIP on BRICS GDP growth and Trade Balance are the following:

**Graphic I.1 - Impacts of TTIP-type on the BRICS GDP Growth (%)**



Source: CCGI (2014)

**Graphic I.2 - Impacts of TTIP-type on the BRICS Trade Balance (%)**



Source: CCGI (2014)

In economic terms, with the negotiation of TTIP type, all BRICS will suffer losses in their growth rate and trade balance, considering the first round effects presented by the simulation and comparing the costs by each of the five countries with this agreement. It is possible to assume that the TTIP-type will result in gains of competitiveness for its partners while the BRICS, by remaining outside of the agreement, could suffer further losses in their trade balance.

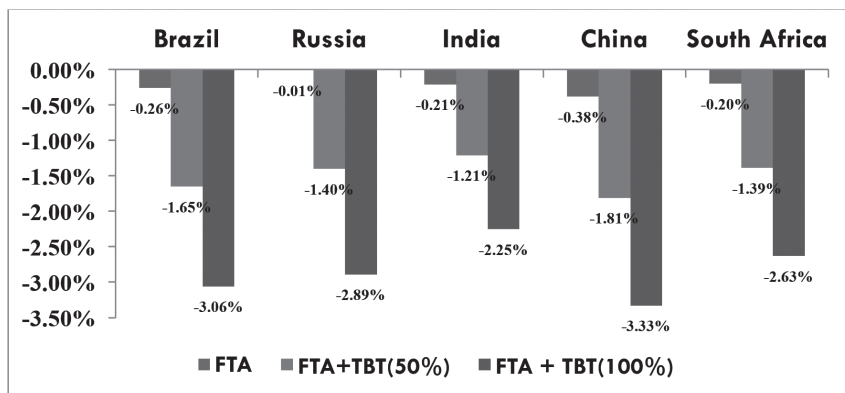
When only the reduction of tariffs is considered, the results are not expressive. However, when the elimination of non-tariff barriers between EU and US are considered in the hypothesis of 50% and 100%, the negative impacts are significant, regarding sectorial GDP and trade flows. More than tariffs, the trade gains of TTIP-type will be obtained through negotiations of non-tariff barriers including technical barriers, sanitary and phytosanitary measures, trade facilitation, among others, which are, nowadays, the real barriers to trade.

## Effects of TPP-type reformulated in bilateral PTAs

This simulation presents the impacts of a TPP-type reformulated in bilaterals to the BRICS economies, considering: (i) a full tariff liberalization amongst TPP-type members; (ii) a full tariff liberalization plus a 50% reduction of non-tariff barriers (NTB) amongst TPP-type members; (iii) a full tariff liberalization plus a 100% reduction of non-tariff barriers (NTB) amongst TPP-type members.

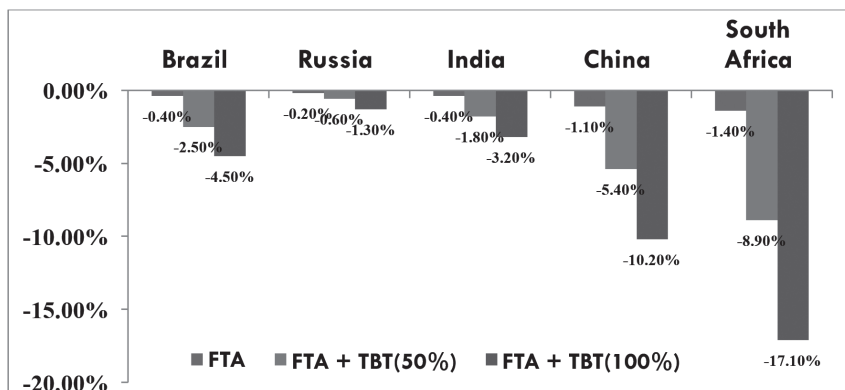
The effects of TPP-type on BRICS GDP growth and Trade Balance are the following:

Graphic I.3 - Impacts of TPP-type on the BRICS Growth (%)



Source: CCGI (2014)

**Graphic I.4 - Impacts of TPP-type on the BRICS Trade Balance (%)**



Source: CCGI (2014)

As the TTIP-type agreement, the TPP-type agreement shall present negative impacts for the BRICS economies already in the first round effects. These impacts can be more significant with the gains of competitiveness of the TPP-type agreement partners, as the result of the agreement.

When only the reduction of tariffs is considered, the results are not expressive. However, when the elimination of non-tariff barriers between TPP-type partners are considered in the hypothesis of 50% and 100%, the negative impacts are significant, regarding sectorial GDP and trade flows. More than tariffs, the trade gains of TPP-type will be obtained through negotiations of non-tariff barriers including technical barriers, sanitary and phytosanitary measures, trade facilitation, among others, the new barriers to trade.

#### 4. Conclusions

The new generation of PTAs, TTIP-type or TPP-type agreements, when concluded, will promote a deep economic integration within its members, which should result in the elimination of several trade barriers, regulatory coherence and convergence through harmonization or regulatory

equivalence, and creation of regional value chains. The benefits of this deep integration include an increase in business opportunities (trade in goods and services and investments) amongst the partners as well as the exchange of know-how and technology through the internationalized production chain, enhancing the countries' competitiveness.

However, the formation of these new generation agreement will affect negatively trade partners that do not participate in this process of regional integration. When tariff and non-tariff barriers are considered, the negative effects on some outsiders, such as each of the BRICS, will be significant, not only in terms of growth but also in terms of trade balance.

Facing the reality of the multilateral trading system with the crises of the WTO and the multiplication of a new generation of PTAs, the excluded countries, encompassing emerging, developing and least developed countries, will have to rethink their strategies related to trade policies.

- They can follow passively the negotiation and implementation of these new generation of PTAs. The consequence is that these new rules will be imposed to the excluded countries and they will need to adapt and follow several of the requirements present in these agreements without having participated in the drafting of such rules, and thus, without being able to negotiate its own interests and perspectives in the regulation of such themes. Therefore, becoming rule takers, instead of rule makers, and bearing all the costs related to their late arrival in the new generation of international trade rules.

- They can accept the new reality and decide to negotiate their accession to these new blocs, as soon as the first generation of agreements is achieved. There will be a short space to negotiate their interests since the degree of freedom will be smaller. This option will represent the incorporation of the new models of trade under the assumption that participating in the benefits will compensate for the costs of adaptation.

- They can decide to leverage the only forum that has a multilateral character – the WTO. The impulse for the creation of these generation of agreements can have two reasons. One is that the EU and the US,



after many years, understood that they could not impose their interests upon the emerging countries and decided to go to another track for their trade policies. The other is that they decided to create new rules to impose to the others, having as objective the transformation of the WTO in a weak organization. The only solution is for all the excluded countries to return to the WTO and make a last effort to close the Doha Round in exchange of a new multilateral round with all the important new issues included in the negotiation.

The new paradigm of the World, however, asks for a profound reform of the WTO, not only the decision process by consensus, as a new geometry for agreements as plurilaterals and multilaterals, and new forms for trade rules for developing countries.

## **II. GLOBAL VALUE CHAINS**

### **1. Introduction: the paradigm of global value chains**

The International Trading System is incorporating a new paradigm in the production of goods and services – the paradigm of the of global value chains. The intensification of this model in the production system is forcing trade experts to reconsider many rules of trade regulation and also to defend this model as the new vector of integration for developing countries in international trade. OECD, IMF, World Bank and WTO are investing great efforts in the analysis of the impacts of these global chains.

Numerous definitions are being proposed in order to characterize global value chains. A chain can be identified as a set of activities required to produce and deliver a product to the final consumer, including services carried out prior to production as R&D, software, design, branding, financing, activities of system integration, as well as post-production services such as logistics and after-sales services. There are producer-driven

chains for high-tech products based on capital, but also consumer-driven chains that for mass products based on lower wages.

The qualification of a given process as a global value chain comes from the fact that production takes place in stages that add value to products. At each stage, the producer acquires its inputs and employs production factors. The payment of these factors will set the value added to the product. The process is repeated at the next stage so that the former becomes the value added cost to the next producer. The set of steps may be performed by one or several companies within and outside the country, creating a production chain.

The recent interest in the new production paradigm has taken place because trade flows arising from the outsourcing of production stages are intensifying. Such flows occur mainly between developed and developing countries, creating growth opportunities. This new relationship has been beneficial to developing countries, as it is observed with the increase of the income share of world exports acquired by such countries. The causes that allowed the emergence of these flows are the drastic reduction of transport and communication costs, the significant increase in foreign investments and the liberalization of international trade<sup>112</sup>.

In this new scenario of world trade, new issues are being raised by countries that wish to increase their participation in international trade. Among the concerns raised, one can identify issues related to a more competitive export policy that depend on the efficient supply of inputs; to have access to producers and consumers; and the specialization of countries with higher concentration on tasks and business functions rather than on individual products<sup>113</sup>.

---

<sup>112</sup> BACKER, K. De; MIROUDOT, S. – *Mapping Global Value Chains*, OECD Trade Policy Papers, No. 159, 2013. BALDWIN, R.E.; LOPEZ GONZALEZ, J. – *Supply-Chain Trade: A Portrait of Global Patterns and Several Testable Hypotheses*, NBER Working Paper 18957, 2013.

<sup>113</sup> BACKER; MIROUDOT – *op. cit.*

Thus, there is a direct impact of global value chains on the formulation of trade, industrial, and macroeconomic policies. The expansion of global chains in world trade creates challenges for the usual trade statistics, since the chains accentuate problems inherent to the usual ways of measuring trade flows and require the estimation of other measures in a way that can fully understand the productive model. It creates new concepts such as “trade in tasks” against the former “trade in goods”.

The interest in the model grows as trade patterns change since the flows arising from the chains have been occupying a significant portion of world trade. Such trade flows have occurred mostly among high-tech nations from the North, but also with low-wage countries of the South. The new trade flows have become more significant, especially for those countries in the vicinity of major industrial economies in the World such as USA, Germany, Japan and China, which highlights the fact that the chains have a distinctly regional character. Finally, it is noteworthy that these new business relationships were not restricted to a greater flow of goods between the borders of countries, but also have an increased international mobility of administrative and productive knowledge. Foreign firms take to the countries of assembly not only the parts to be assembled, but also the knowledge on how to assemble them, how to manage the assembling firms and how to deliver the product manufactured.

Some unique characteristics of the chains explain the recent global economy. The first is the increasing fragmentation of production and consequent increase in the interdependence of countries. This happens because export competitiveness now lies in the efficient provision of inputs, as well as on the access to final producer and foreign consumers. The second is the fact that the specialization of countries has happened more in tasks and business functions rather than on individual products. Now, the relevant competition of a country is not between the domestic products against the foreign products, but rather related to which roles they play in the value chain. The third is the new global governance structure. The analysis of global value chains allows the understanding

of which firms and which countries control and coordinate production activities along a chain.

International trade policies face yet another challenge: the fact that the importance of the chains in international trade highlights problems in the usual trade data, as the double counting problem and the potential overestimation of the importance of exports / imports in GDP; the distortion of the importance of imports and exports on economic growth and income; and the difficulty of understanding the actual weight of trade relations between countries and the real importance of services to trade.

Due to the global value chains, trade occurs mainly through intermediate goods, ie, goods that are inputs in the production process of other nations. Therefore, to explain the importance of the chains is imperative to identify the flows of these intermediate goods.<sup>114</sup> However, such information is not directly available in trade databases. In order to get such information is necessary to resort to detailed customs classifications or use input-output tables that track the use flows, or even use data from processing trade available for some nations with special customs regimes.

The global value chains model has substantial impacts on the formulation of national policies. The following points may be highlighted:<sup>115</sup>

The identification of partners truly responsible for the trade balance;

The reduction of trade disputes by explaining that trade barriers can impact domestic products;

The increasing importance of macroeconomic shocks reproduction across countries because they are magnified in the presence of global value chains;

The importance given to low-skilled jobs import, as these imports can generate net increase of job openings, as well as expertise in works demanding a higher qualification;

---

<sup>114</sup> BALDWIN; LOPEZ GONZALEZ – *op. cit.*

<sup>115</sup> BALDWIN; LOPEZ GONZALEZ – *op. cit.*

The importance of certain countries in world industrial production, since the comparative advantages of countries are more associated to tasks performed along the chain instead of the exported products.

## **2. Trade in value added and global value chains**

Over the decades of 1970 and 1980, global value chains were already evident in the rise and rapid industrialization of many Asian countries, including China and Southeast Asia. Regarding international trade, what is important to these countries is the way they decided to open their trade, based on fragmentation and specialization of production stages. By integrating their chains both in North America and Europe, and also building its own regional value chain, these Asian countries gained greater importance in world trade. More recently, Eastern European countries such as Poland, Czech Republic, and Hungary also became examples of areas which opted for a greater share in productive specialization. The intra-industry trade, once established among more developed countries, today is a major constant in trade relations around the globe, constituting more than two-thirds of all world trade.

Two points are important to consider about the logic of global value chains: the geographical proximity and the demands underpinning integration. Regarding the first point, it is undeniable that geographical proximity matters for the formation of global value chains<sup>116</sup>. However, increasingly, the reduction of transport costs and advances in communication technologies provide a global character to the chains<sup>117</sup>. For the second point, it should be considered that participation in the chain requires coordination, agility in the production and transaction facilities.

---

<sup>116</sup> JOHNSON, R.; NOGUERA, G. – *Fragmentation and Trade in Value Added Over Four Decades*, NBER Working Paper No. 18186, 2012. JOHNSON, R. C.; NOGUERA, G., –“Accounting for Intermediates: Production Sharing and Trade in Value Added”, *Journal of International Economics*, 86, 2012, pp. 224–236.

<sup>117</sup> BALDWIN; LOPEZ GONZALEZ – *op.cit.*

Such demands show not only the importance of reducing tariff barriers as well as non-tariff ones, including rules of origin, technical, sanitary and phytosanitary barriers, but also the need for good infrastructure conditions therein including logistics and skilled workforce, with also a good business environment<sup>118</sup>.

It is important to emphasize that according to the logic of global chains, a country that imports little and exports only domestically produced goods without inputs, parts or pieces from other countries, will be out of the integration of chains and removed from the gains perceived from the globalized chains. For such countries, the trade logic shifts from a protectionist logic to an open market logic, where tariffs, anti-dumping and rules of origin are not considered because they represent border costs.

In short, the trade of intermediate goods must represent a significant portion of world trade. One implication of this productive fragmentation is that there must be more foreign content in domestic exports, which means less domestic value added for each dollar that is exported<sup>119</sup>.

### **3. BRIC and the global value chains** <sup>120</sup>

Once the logic of trade in value added is made clear, one can question the present level of integration of emerging countries in the value chains.

Regarding the BRIC, the Graphic below, although not conclusive, shows evidence that China and India are in a better position than Brazil and Russia regarding these chains, since they use a smaller amount

---

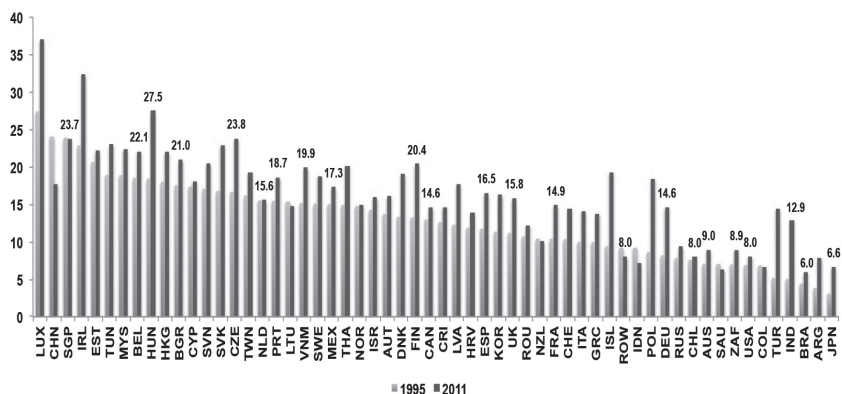
<sup>118</sup> TIMMER, M.P.; LOS, B.; STEHRER, R. and VRIES, G.J. de – “Fragmentation, incomes and jobs. An analysis of European competitiveness”. *Economic Policy*, 28, 2013, pp. 613-661.

<sup>119</sup> JOHNSON; NOGUERA –, *Fragmentation and Trade in Value Added Over Four Decade*.

<sup>120</sup> The results and methodology for these estimations results are explained in FERRAZ, L.; GUTIERRE, L.; CABRAL, R. – *A indústria brasileira na era das Cadeias Globais de Valor*, CCGI, EAESP-FGV, 2014. (ccgi.fgv.br).

of foreign content in their exports when compared to other countries in the globe. Despite the low value added per dollar exported, what is happening is that China is a country that has benefited the most from the model of global value chains.

**Graphic II.1 – Comparative framework of foreign content in manufacturing exports (1995-2011)**

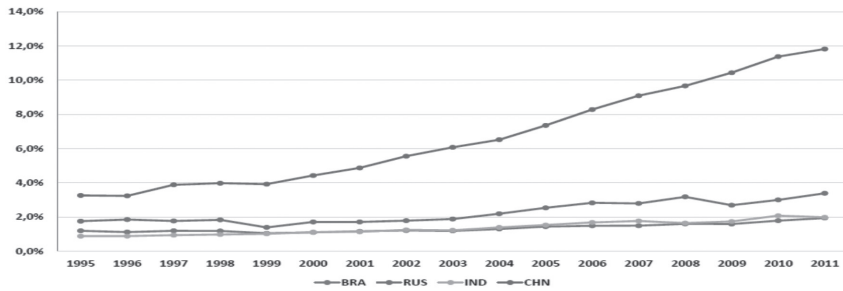


Source: OECD - WTO

The rationale of global value chains requires a different interpretation for foreign trade and for the issue of value added. This is because traditional trade statistics on a gross basis cannot measure, in the right way, some characteristics of the contemporary international trade.

The following Graphic shows the development of BRICS share of world exports regarding value added. The performance of China concerning value added places the country in a prominent position in relation to other partners.

**Graphic II. 2 – BRIC share of world exports regarding value added**

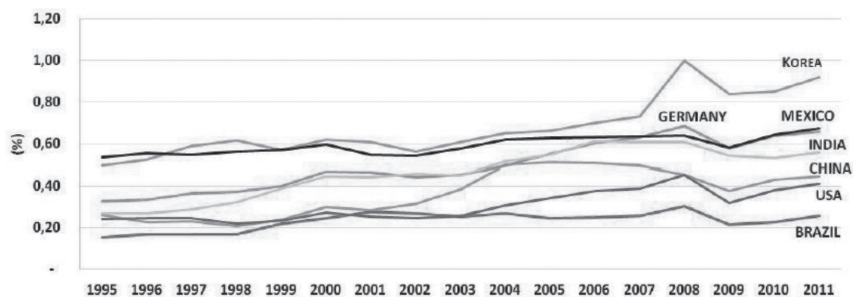


Source: WIOD, CCGI-EESP-FGV calculations

### Exports and imports of intermediate products

Concerning the trade of intermediate products, the index of intermediate imports to GDP and the ratio of intermediate exports to GDP allow the comparison of the degree of integration of a given country into global value chains. According to the Graphic below, it is possible to assume that Brazil, when compared to several other countries, has the lowest percentage.

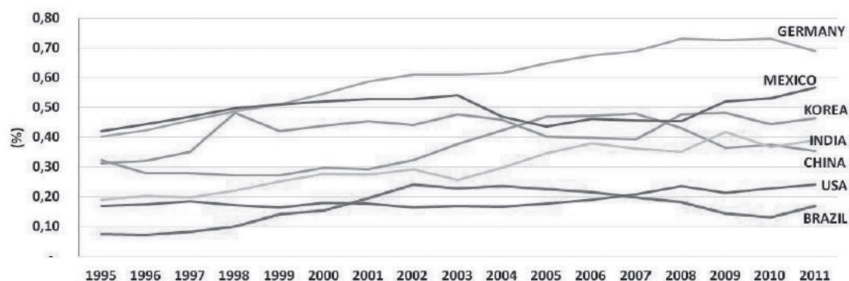
**Graphic II.3 – Intermediate products imports/ manufacturing GDP**



Source: WIOD, CCGI-EESP-FGV calculations



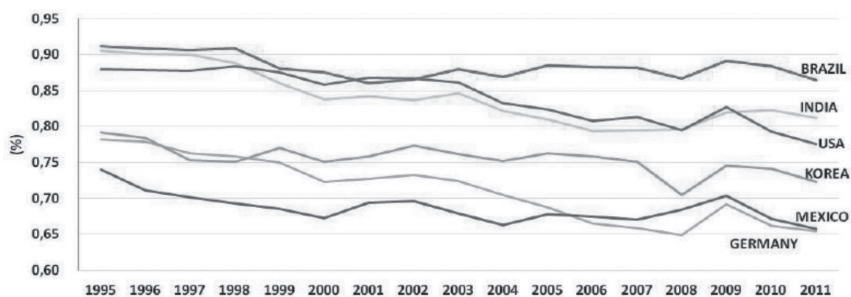
**Graphic II. 4 – Intermediate products exports/ manufacturing GDP**



Source: WIOD, CCGI-EESP-FGV calculations

As a result, in the case of Brazil, despite a slight decrease over the period, the share of domestic inputs in the total consumption of inputs by the Brazilian industrial sector is still far above the rates observed in many emerging and developed countries more integrated in the value chains.

**Graphic II.5 – Share of domestic inputs in the total consumption of inputs by the industrial sector**



Fonte: WIOD, CCGI-EESP-FGV calculations

#### **4. Conclusion**

The evidence analyzed above points to the low level of integration of the Brazilian economy regarding global value chains. This is also happening with several other emerging countries. In order to guarantee their integration, it will be necessary to rethink their trade policies towards new industrial policies aiming to achieve greater competitiveness for their national industries. It can be argued that there are two main options open for these emerging countries not yet integrated.

On the one hand, these countries could conduct unilateral inclusion policy with the adoption of an open trade regime by reducing tariffs, increasing flexibility in rules of origin and reducing trade protection via antidumping, with financing and tax incentives in the search for technological innovation. On the other hand, it is also possible to adopt a policy of negotiating preferential trade agreements with countries that complement such insertion, via reduction of tariffs, coordinated rules of origin, and importation of higher-tech components and technology transfer.

Another important point that deserves to be addressed is whether the priority for those non-integrated countries to look for regional integration in their own geographic area. In the case of Brazil, the question is whether Brazil should seek regional integration in South America or global integration with more developed countries such as Europe, the US, and even China. The phenomenon of global value chains has a strong regional nature due to shipping costs. However, the need to seek greater technological value content creates a significant limitation for regional expansion to these non-integrated countries.

All the logic of global value chains should be taken into account when emerging countries discuss their trade policy and whether and how they intend to be integrated into global chains changes. The logic of global value chains is significantly affecting the logic of their international trade policies and the same is true for the inverse.

### **III – REGULATORY BARRIERS, MARKET STANDARDS AND THE RISE OF THE CONSUMERS INTERESTS**

#### **1. Introduction – a regulatory war of the Global North against the Global South**

The Trading System is facing a new challenge with the multiplication of rules that affects not only the trade of goods and services but also the production methods, labor standards, and the impact on the environment and climate. Important trade regulations also encompass many other rules such as customs measures, investment, and competition rules, not to mention energy, emissions, animal welfare, and geographic indication. More than tariff barriers, trade is being affected by the widespread imposition of regulations, standards and certifications, and detailed labeling about the origin of inputs, methods of production, and impacts on sustainability of every product.

Regulatory measures are being used to differentiate products. They can appear in technical regulations (mandatory) and standards (non-mandatory) for industrial products, sanitary and phytosanitary measures to food, voluntary standards related to labor, and voluntary or mandatory standards related to sustainability of production.

They can be created by national governments or international governmental organizations as international standards. They can be negotiated by international private associations as international private standards and incorporated by governments. They can also be created by the market through transnational enterprises imposing standards on their value chain, by non-governmental organizations or consumers associations as “voluntary” standards.

The main problem of this regulatory cacophony is that each rule creates its own regulation, standard, and certification. They can be created by several different entities as private sectors, associations, transnational-

nals, and governments. They can be mandatory or voluntary, or can be imposed by the coordinators of the production chains.

The multiplication of these standards is also imposing new rules in the preferential trade agreements. The result is the creation of three types of governance: one is the regulatory coherence among domestic bodies inside the country; other is the regulatory convergence to be negotiated among partners of the same trade agreement, involving the discussion of different methodologies of work as harmonization or equivalence of standards. When countries of different level of development are interacting, a third type of governance is created, that of regulatory cooperation.

There is an important issue behind all this variety of standards in international trade. The great majority of this government or non-governmental, private or market, national or international regulations are being created by developed countries under the pressure of their consumers, conscientious with the future of the Planet. Developing and more especially emerging countries are also aware of the main problems concerning sustainability. However, they are in another level of development. Trade is an important component of their economies and the developed World is an important market for their exports. What developing countries are facing now is the multiplication of new barriers to their products.

In international trade, the multiplicity of regulations, standards and certifications can be transformed in trade barriers much more significant than the old tariff barriers. Certainly they are the new 21st Century model of trade barriers, a new divide between the Global North and the Global South. There is an urgent need to put some order on this regulatory chaos. It is time to the main actors negotiate some international rules to transform these standards in instrument of development not of a new division among countries.

## 2. Multilateral rules on regulation and standards

GATT and WTO have recognized the importance of negotiating rules for these regulations and standards. The WTO Technical Barriers to Trade (TBT) and Sanitary and Phytosanitary (SPS) Agreements aim at ruling, on a multilateral level, over measures that are created to protect human, animal or plant life or health, or the environment.

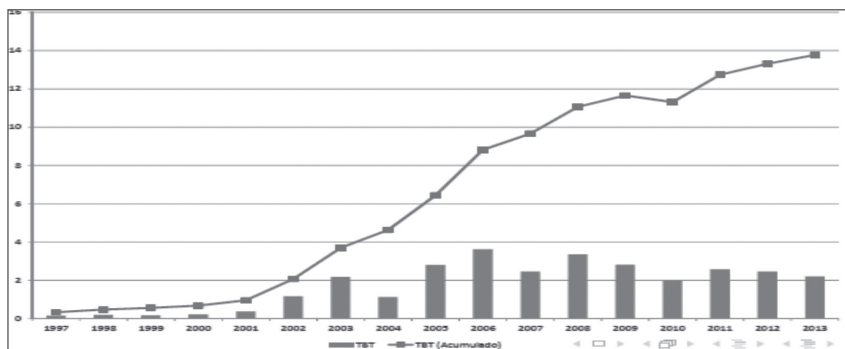
Having the history of the creation of these rules in mind is relevant. Since 1948, with the creation of the GATT, the negotiations focused on tariff barriers. In 1979, after eight rounds of negotiations, the Standards Code came into existence and was signed by 43 contracting parties in the Tokyo Round. In this Round, there was a first major attempt to negotiate non-tariff barriers. The Standards Code dealt with mandatory and voluntary technical specifications, mandatory technical regulations, and voluntary standards for industrial and agricultural goods. It also covered technical requirements related to food safety and animal and plant health measures, including inspection requirements, labeling and pesticide residue limits. Relevant international standards were agreed to be used by the 1979 Standards Code signatories, except when they were not adequate to protect health. That was the launch of the principle of harmonization for non-tariff barriers in the multilateral system<sup>121</sup>.

Most of the signatories agreed that the Standards Code failed to deal with trade of agricultural products and that there was an increase in technical restrictions. Therefore, in 1995, in the end of the Uruguay round, the TBT and the SPS came into force as separate multilateral agreements under the auspices of the just born World Trade Organization. TBT and SPS measures have grown sharply since the 1990s and have become the main substitutes of tariff barriers in the world scenario.

---

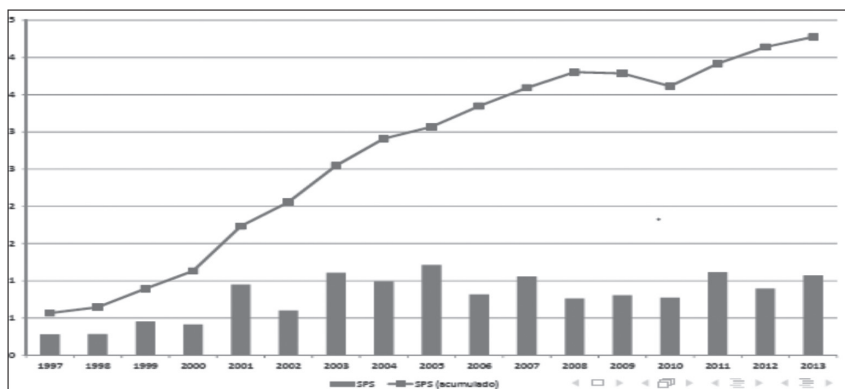
<sup>121</sup> GRIFFIN, R. – “History of the Development of the SPS Agreement”. In: *FAO Documents, Multilateral Trade negotiations on Agriculture – a resource manual*, Rome, 2000. <http://www.fao.org/docrep/003/x7354e/x7354e01.htm> (Access on 16 June 2014)

**Graphic III.1 – Increase of TBT measures (1997-2013)**



Source: WTO, CCGI- FGV, 2014

**Graphic III.2 – Increase of SPS measures (1997-2013)**



Source: WTO, CCGI- FGV, 2014

TBT and SPS complement Article XX of GATT that established the rules of exception to the GATT. Both try to identify how to meet the need to apply rules concerned with health and environment and, at the same time, avoid protectionism in disguise. In the Uruguay Round, it was not possible to amend Article XX of GATT. Some of the agreements negotiated in that Round – for instance, TBT and SPS – represented ‘interpretation notes’ of the rules enshrined in the exceptions of Article XX.

The TBT and SPS Committees in the WTO have been a discussion forum for specific trade concerns (STCs), which have served, by large, as a conciliation forum, avoiding disputes under the Dispute Settlement Mechanism of the WTO.

In synthesis, it is important to note that TBT and SPS have a common origin - the Tokyo Round Standards Code and that TBT and SPS are extensions of Article XX of GATT, the main article on exceptions in the GATT/WTO context. However, under the pressure of transnationals, private bodies, and consumer associations, new types of standards were created, and the simple division between measures of TBT or SPS cannot be sustained. In practice, the surge of market and private standards is complementing this gap.

### **3. Private, Market and Voluntary Standards**

In the last decades, many have discussed the impacts of globalization and the spread of a new phenomenon that comes with it – global governance, which means multiplication of international actors, proliferation of distinct norms, and manifestation of different concerns from such a multiplicity of regulators and regulation.

Multilateral and governmental initiatives have been incapable of addressing these global challenges that have spread with the emergence of new non-state market regulatory initiatives, which are aimed at governing production, production process, and supply chains across the globe according to a set of non-governmental private standards, rules that regard different and complex issues, such as food safety, environmental protection, labor conditions, human rights protection, and others<sup>122</sup>.

There are many arguments for and against private standards, but none of them can ignore the fact that these standards have become a reality

---

<sup>122</sup> MARX, A.; MAERTENS, M.; SWINNEN, J. and WOUTERS, J. – *Private standards and global governance*. Leuven Global Governance Series. Edward Elgar Publishing, 2012.

on global trade. Therefore, it is urgent the need to better understand and analyze the institute of private standards, in order to maximize their positive points and minimize their negative ones, overcoming policy inertia as well as market failures.

Pascal Liu presents private standards as standards that are elaborated by non-governmental entities, which belong to them, whether they are profit-oriented (private companies) or non-profitable bodies<sup>123</sup>.

The following table offers a list of private standards.

**Table III.1: Examples of private standards**

Created by Individual companies	Created by national chains	Created by international chains
Nature's Choice (TESCO)	Assured Food Standards (UK)	GlobalGAP
Filières Qualité (Carrefour)	British Retail Consortium Global Standard	International Food Standard
Field-to-Fork (marks & Spencer)	Freedom Food (UK)	Safe Quality Food (SQF) 1000/2000
Filière Contrôlée (Auchan)	Qualitat Sicherheit (QS)	Marine Stewardship Council (MSC)
P.Q.C. (Percorso Qualità Conad)	Assured Combinable Crops Scheme (UK)	Forest Stewardship Council (FSC)
Albert Heijn BV: AH Excellent	Farm Assured British Beef and Lamb	
	Sachsen Ahrenwort	
	QC Emilia Romagna	
	Stichting Streekproduction Vlaams Brabant	

Source: WTO, SPS Committee

<sup>123</sup> LIU, P. – “Private Standards in International Trade: Issues and Opportunities”, *WTO's Workshop on Environment-related Private Standards, Certification and Labelling Requirements*, Geneva, 9 July 2009, p.2.



In general, private standards have faced many concerns and have become a big challenge for the multilateral trade system. Some of the challenges that international trade governance has faced with private standards may be listed as such:

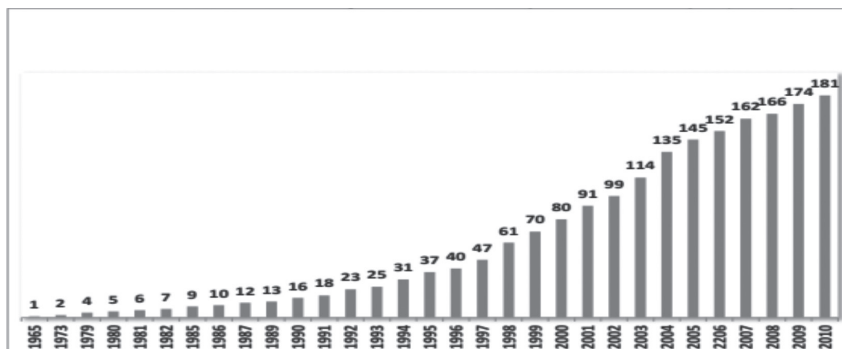
- i) multiplicity of interoperability of private standards, which implies lack of harmonization and equivalence on similar standards, including compliance costs, since there are multiple standards for a single product;
- ii) marginalization of small holders and developing and least developed countries due to complex, rigorous and multi-dimension standards;
- iii) concerns that private standards undermine the structure of the WTO Agreements on Technical Barriers to Trade (TBT) and Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS);
- iv) risk that private standards are disguised and arbitrary measures that undermine all the globalized structure of free trade;
- v) multiplication of private standards that may put at risk their sustainability objectives and create confusion to producers and consumers ('green-washing');
- vi) lack of a multi-dimensional approach on addressing risks for the composition of private standards since many of the standards set are not science-based;
- vii) effects of many private standards that are part of global supply chains, which generates concerns on national policies and priorities and respect to natural trade intensity of exporting countries<sup>124</sup>.

---

<sup>124</sup> UNFSS Forum on Sustainability Standards, Geneva, 2013. Documents available at [www.unfss.org](http://www.unfss.org) (Access on 2 February 2015).

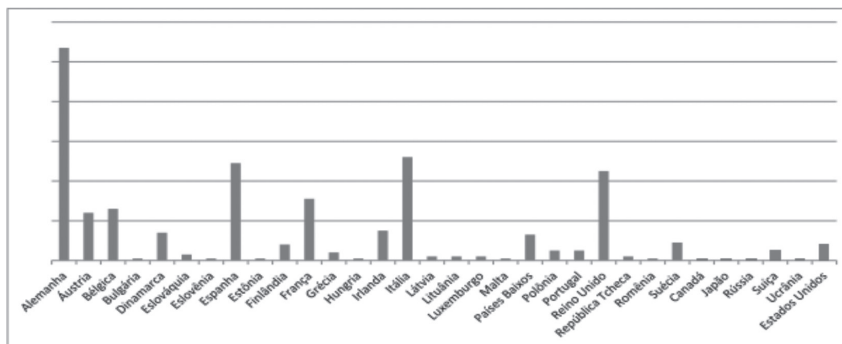
The following graphics illustrate the numbers and origin of private standards.

**Graphic III.3 – Private standards - number of certifications**



Source: European Commission.

**Graphic III.4 – Private standards - certifications by origin**



Source: European Commission.

In summary, all the concerns herein expressed are related to three main issues: legitimacy, accountability and trade barriers.

Concerns related to legitimacy intend to answer questions such as: i) ‘who is producing the standards?’ and ii) ‘where such authority comes from?’

Concerns related to accountability are related to: i) are there scientific basis for the creation of such standards?; ii) who responds for the setting of private standards under a market/government failure and a Multilateral Trading System perspective?

#### **4. Some points to be clarified about private standards**

To give answers to these concerns, the discussion among the main players in this area could be concentrated in the following points.

The first point is terminology. There is a need of a new identification for private standards with the purpose of differentiating them from other well established international private standards such the ones developed by ISO – International Standards Organization. Some proposals are Market Standards, or Non-Governmental Standards. Although the definition of ‘private standard’ in itself is not a pacific one, it must be taken into consideration that private standards may be considered ‘international standards’ and their ‘non-governmental character’ does not exclude them from the multilateral trade system; instead they might be well accommodated within the TBT and SPS Agreements. Private standards have been considered voluntary in nature, but they are *de facto* mandatory and whenever they are backed by governments, they might fall within the scrutiny of the TBT and SPS Agreements and Committees.

The second point is related to the creation of a meta-regulation in order to deal with the overall problems associated with the proliferation of private standards and to deal with their complexity. It is important that a meta-structure for these private standards be created, in order to develop basic principles, rules and instruments for the establishment, compliance, supervision and conflict resolution of such standards. The proliferation of market standards has brought big challenges towards legitimacy on creation and setting of such standards as well as accountability and State responsibility towards the behavior of the bodies

that have issued them. Meta-regulation would be the key to calm down concerns related to private standards.

Some aspects of this meta-regulation effort have been on-going, split in different sectors and strategic areas. In general, so far, the existent meta-governance efforts have taken the structure of ‘an internally oriented collaboration between a limited number of like-minded peers active in the same sector, an inclusive process aiming to bring and influence as large as possible a subset of standards initiatives and other stakeholders in a particular industry, and a collaboration between frontrunners from a variety of different fields’<sup>125</sup>. In the end, their poor efficiency, as pointed out by distinct scholars, is also related to legitimacy and accountability, since they do not diminish the overall problem of proliferation of standards, ‘standardization of standards’, and general confusion among producers and consumers, letting the market free to decide what it wants to do.

The third point is related to the necessity of the creation of an international body on private standards, which will bear responsibility for the negotiation of basic rules as well as for the representation of their stakeholders in the international trade forum – the WTO – the meta-organization in charge of trade regulation – and its landmark agreements on TBT and SPS measures. Perhaps, a multilateral stakeholder structure, such as ISO or UNFSS would gather together a larger number of stakeholders and could have more legitimacy on the setting of meta-regulation on market standards, which could diminish the problems of ‘greenwashing’, anti-competitive practices and malpractices in the standards setting activities.

One of the biggest challenges would be the choice between a model of meta-regulation based on a ‘secretariat’ or based on ‘membership’<sup>126</sup>. A membership model – such as the one established by ISO – would ge-

---

<sup>125</sup> DERKX, Boudewijn – *Meta-governance in the Realm of Voluntary Sustainability Standards: Early Experiences and Their Implications*. UNFSS Discussion Papers No. 1, 2003, p. 15.

<sup>126</sup> DERKX – *op. cit.*, p. 21.

nerate more support for the meta-governance process among member organizations and States and perhaps would lead more easily to a plurilateral or multilateral collaboration. On the other hand, a model based on secretariat, such as the one created by the UNFSS, would have more autonomy and as such could lead to a process of meta-regulation that operates faster, more decisively and more productively. One should not forget that, in the end, the goal is to achieve effectiveness.

ISO has been stigmatized by some non-government bodies as a club dominated by private industrial groups, where civil society has no real role to play. ISO members are national standards bodies, many of which in turn are private non-profit groups, often dominated by private companies. Not only is civil society excluded from the decision-making process – it may not even exercise a critical role, as proposed standards are difficult to access. Even adopted ISO standards cannot be accessed free of charge but must be purchased. Such legitimacy and accountability issues may present some challenges for the ISO to represent market standards stakeholders at the WTO.

Due to ‘their global reach, extensive expertise, strong legitimacy, perceived neutrality and ability to act as a gateway to more government involvement, UN agencies are particularly well-positioned to successfully take up such a meta-governance role (...) UN involvement would also be beneficial when it concerns the meta-governance of exclusively private standards setting fields’<sup>127</sup>. Thus the UNFSS could be well positioned in taking up such a role. In fact, under the auspices of the UNFSS, national platforms have been built in China and in India, which purport to become UNFSS focal points in order to coordinate between standardization composed of public/private sector, and policymakers, thus establishing a feedback system that would build on a whole scenario for private standards.

Significant work of some private bodies such as ISO, IEC and UNFSS and the main private standards platforms also have to take into conside-

---

<sup>127</sup> DERKX – *op. cit.*, p. 19.

ration the work of several governmental bodies such as Codex and OIE. The complexity of global trade demands that some basic rules, such as transparency, non-discrimination, accountability, supervision, must be negotiated within these new set of standards.

The fourth point is where to discuss private standards and where set the rules against trade discrimination. WTO is certainly the right place. Some discussion started already at the WTO in 2005, but it is mainly considered in the SPS Committee. This discussion was not included in the agenda of the TBT Committee because of the blocking attitude of the developed countries. This was a big misconception, since private and market standards are, par excellence, standards related to sustainability and consumer protection under the TBT Committee.

The multiplication of regulatory systems is a reality of the international trade. Whether they will become a trade barrier or not is a matter to be discussed and negotiated in the preferential and multilateral fora. Facing the reality of governmental and non-governmental standards, one can conclude that there is already a set of well-defined rules in the WTO for governmental standards. The problem is how to establish transparent and non-discriminatory rules for non-governmental standards and to avoid that they be transformed in trade barriers. The Trading System is ready for the creation of an international body on market or private standards, which will bear responsibility for the negotiation of the basic rules for these standards and also to represent the interests of their stakeholders in other trade international fora, such as preferential agreements and the WTO – the meta-organization in charge of trade regulation.

## **5. Conclusion**

The Trading System is facing a serious threat. A multiplication of barriers are being created by the creation of new regulations, standards and certifications affecting not only the trade of goods and services but also the production methods, labor standards and activities that impact

the environment and climate, including emissions, animal welfare and geographic indication.

Regulatory measures are being used to differentiate products and can appear in technical regulations (mandatory) and standards (non-mandatory) for industrial products, sanitary and phytosanitary measures to food, voluntary standards related to labor, and voluntary or mandatory standards related to sustainability of production.

These regulations are being created by a multitude of bodies such as national governments or international governmental organizations as international standards; by international private associations as international private standards and incorporated by governments; or by the market through transnational enterprises imposing standards on their value chain and by non-governmental organizations or consumers associations as “voluntary” standards.

Governmental regulations and standards are already incorporated in the rules of WTO. However, developed countries are blocking the discussion of private and market standards in the WTO. They are not recognizing the effects that private standards are creating in the international trade. They are distorting trade, and under the responsibility of WTO members and its governments.

Private – market – non-governmental – transnational standards, whatever the chosen name, are important issues for developed countries, created mainly because of the concerns of their citizens. However countries are in different degrees of development and awareness in relation to sustainability demands. To transform private or market standards in significant barriers to trade could cause a bigger threat that is to undermine the whole meta-structure of the WTO, created by a huge effort of its members, along the last seventy years.

In the present Global World of production and consumption, in the era of global governance, new barriers should not be imposed to the developing countries but be discussed in the only forum that has a multilateral dimension.

#### **IV. FINAL CONCLUSIONS**

The rise of a polycentric world, the crises of multilateralism, the weakening of the main internal organizations are creating three serious threats to the Multilateral Trading System.

First, the political impasse between developed and emerging countries to conclude the last round in the WTO is a consequence of the strategy from some developed countries to remove the WTO from the center of the Trading System. The serious deadlock to conclude the last round of the multilateral negotiation at the WTO is a clear way to impose the new generation of the US and EU agreements as the new rule makers of the system. As a result, the fragmentation of trade rules by the multiplication of preferential agreements is creating a new sort of barriers for the excluded countries, among them, several relevant emerging countries and many least developing countries.

Second, the arrival of a new model of global production and trade led by global value chains is threatening the old trade order based in tariffs, defense remedies, rules of origin, called by experts as the WTO 1.0. The new model is creating a new set of regulations on investments, competition, customs and intellectual property. Either these issues are brought to the WTO or they will be negotiated in the new generation of agreements and then imposed to the system as a WTO 2.0.

Third, the main actors of the old Trading System were governments and industrial and services associations. The new actors of the System are now the consumers and workers mainly from the developed World. They are placing a lot of pressure on their governments to act in response of their new concerns: environment, climate change, labor standards, and animal welfare among others. Their pressure is changing the behavior of enterprises and their global value chains, and multiplying the rules for new standards and certifications.

Many of these new rules, standards and certifications are being adopted by the governments, others are imposed by enterprises along



their value chains and a new wave of regulations, without control on their legitimacy or accountability, are being created by private bodies, non-governmental organizations or group of consumers, and are being spread and imposed along the international trade. The only big problem is that consumer needs from developed countries are not exactly the same as the ones for many developing countries.

These three important trends, the new generation of preferential agreements, the value chains and the market standards are not only impacting the Trading System, its structure, rules and instruments of action, but they are also damaging its whole framework constructed along the last 70 years. In addition, they are creating a new and severe divide between develop, some emerging and many least developed countries.

The dilemma is clear – either these three new threats are analyzed and a new set of rules are negotiated among all the players in a multilateral way – that is in the WTO – or the new Global Trading Order will be split by a new war, a regulatory war, that will divide the Global Trade Order in the Global North against the Global South.

## **NOTA BIOGRÁFICA DOS AUTORES**

### **Álvaro Vasconcelos**

Investigador do CEIS20-UC e investigador senior associado da Arab Reform Initiative, antigo diretor do Instituto de Estudos de Segurança da União Europeia. Foi um dos fundadores do Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, que dirigiu entre 1981 e 2007, e onde liderou a formação de diversas redes internacionais, como o Fórum Euro-Latino-Americano e o EuroMeSco. É colaborador da imprensa portuguesa escrita, falada e televisada, sendo também frequentemente requisitado para falar à imprensa europeia. É frequentemente convidado como palestrante principal em conferências de universidades europeias e dos Estados Unidos.

### **Feliciano de Sá Guimarães**

Doutor em Ciência Política pela USP (2006-2010), Pesquisador Visitante na Universidade de Yale (2008-2009) É professor do Instituto de Relações Internacionais da USP. Recentemente publicou os artigos “From Middle Powers to Entrepreneurial Powers in World Politics: Brazil’s Successes and Failures in International Crises” no *Latin American Politics and Society*; e “Socializing Brazil into Regional Leadership: the 2006 Bolivian gas crisis and the role of small powers in promoting master roles transitions” no *Foreign Policy Analysis*.

### **Gelson Fonseca Jr.**

Diplomata de Carreira (aposentado). Foi Assessor Internacional do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1999), Representante Permanente do Brasil junto às Nações Unidas (1999-2003) e Embaixador em Santiago (2003-2006). Doutor em Estudos Estratégicos Internacionais pela UFRGS, foi professor do Instituto Rio Branco (1981-1998). Tem livros e artigos publicados sobre relações internacionais e política externa brasileira. Atualmente, dirige o Centro de História e Documentação Diplomática, da Fundação Alexandre de Gusmão.

### **Iranilson Buriti de Oliveira**

Doutor em História. Professor da Universidade Federal de Campina Grande. Pesquisador-bolsista do CNPq. Avaliador do INEP-MEC. Autor de diversos livros, dentre os quais *Leituras do sensível: escritos femininos e sensibilidades médicas no Segundo Império*, publicado pela EDUEFG.

### **Isabel Maria Freitas Valente**

Doutora em Altos Estudos Contemporâneos, Investigadora de Pós-Doutoramento do Centro de Estudos Interdisciplinares do Século XX da Universidade de Coimbra – CEIS20-UC, Membro do Team Europe da Comissão Europeia e Directora-Executiva da Revista Científica Debater a Europa. Tem desenvolvido a sua investigação na área da História Contemporânea (século XX) e na área de Estudos Europeus (história das regiões ultraperiféricas, processo de integração europeia de Portugal). Tem ministrado as disciplinas de Integração Europeia, Processo de construção Europeia, Ideia de Europa em universidades europeias e brasileiras. Tem participado em vários seminários, colóquios e congressos nacionais e estrangeiros. Curriculum e parte da produção científica disponíveis em: <http://www.degois.pt/visualizador/curriculum.jsp?key=7970341948084318>

### **Lucas Ferraz**

Doutor em Economia FGV-EPGE. É professor em tempo integral da Escola de Economia de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas (FGV/EESP). É Mestre em Engenharia pela Escola Politécnica da USP e Doutor em Economia pela FGV-EPGE. É especialista em Modelos de Equilíbrio Geral Computável, aplicados ao comércio internacional e infraestrutura. Suas áreas de interesse são Acordos Regionais, Cadeias Globais de Valor e Barreiras não tarifárias ao comércio. Coordena o Núcleo de Modelagem do Centro do Comércio Global e Investimento da FGV e é membro da cátedra CCGI-FGV da Organização Mundial do Comércio.

### **Pedro Dallari**

Diretor do Instituto de Relações Internacionais da USP e membro da Comissão de Direitos Humanos da Universidade. Foi juiz e presidente do Tribunal Administrativo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e integrou a Comissão Nacional da Verdade (CNV). É membro do Conselho Diretor do Centro de Estudos de Justiça das Américas.

### **Renato Janine Ribeiro**

Ex-Ministro da Educação do Brasil, é professor de Ética e Filosofia Política na Universidade de S. Paulo e pesquisador sênior do Conselho Nacional do Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Publicou *A sociedade contra o social – o alto custo da vida pública no Brasil* (2000) e *A boa política – ensaios sobre a democracia na era da Internet* (2017).

### **Vera Thorstensen**

Doutora em Administração de Empresas pela FGV-SP. Professora e pesquisadora da Escola de Economia de São Paulo da FGV e Coordenadora do Centro do Comércio Global e do Investimento. Foi assessora econômica da Missão do Brasil em Genebra de 1995 a julho de 2010. Doutora pela EAESP-FGV com programas de pós-doutoramento em Harvard (EUA), CEPS (Bruxelas) e BID (Washington). Foi presidente do Comitê de Regras de Origem da OMC.



Coleção Euro-Atlântico: Espaço de Diálogos  
Coordenadores: Isabel Maria Freitas Valente (Portugal);  
Iranilson Buriti de Oliveira (Brasil)  
N.º 1

A coleção Euro-Atlântico: Espaço de Diálogos, uma iniciativa do Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), Brasil, em parceria com o Grupo de Investigação Europeísmo, Atlanticidade e Mundialização do Centro de Estudos Interdisciplinares do Século XX da Universidade de Coimbra (CEIS20-UC), pretende publicar textos e documentos originais com carácter interdisciplinar com interesse para Portugal, para o Brasil e para a Europa, especialmente nas áreas da História, das Relações Internacionais, da Ciência Política, do Direito. Embora esta coleção se dirija prioritariamente ao espaço da América Latina e da Península Ibérica, com destaque para os processos de integração regional, nomeadamente o Mercosul e a União Europeia, não deixará certamente de interessar também ao espaço científico e cultural africano.

O livro *Brasil nas Ondas do Mundo*, organizado por Álvaro Vasconcelos, é mais uma tentativa para tentar compreender qual o papel que o Brasil é chamado a representar no mundo, questão nada displicente para nós, portugueses, e diríamos mesmo que para a Europa e a ordem internacional.

A obra aparece num momento em que as interrogações sobre o presente do Brasil, atravessado por uma grave crise, podem pôr em questão algumas das conclusões a que tínhamos chegado, com base nas tendências que atravessam a sociedade brasileira. Por isso aos autores foi pedido que tivessem em consideração a crise brasileira e o que ela pode significar para a disfunção das tendências das últimas décadas. Será o perigo de regressão democrática real? Os progressos no Estado de direito irão aprofundar-se? Como é que a crise afeta a diplomacia brasileira e o seu *soft power*? Num mundo onde o protecionismo comercial se reforça, com a propagação do nacionalismo económico, quais são os caminhos para a inserção comercial do Brasil?

*In Introdução*

