

# 2335

## O FUTURO DA INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL: QUESTÕES PARA O DESENVOLVIMENTO ATÉ 2035

Raphael Camargo Lima

TEXTO PARA DISCUSSÃO





## O FUTURO DA INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL: QUESTÕES PARA O DESENVOLVIMENTO ATÉ 2035<sup>1,2</sup>

Raphael Camargo Lima<sup>3</sup>

---

1. O conteúdo deste *Texto para Discussão* é parte de um trabalho mais abrangente publicado no livro *Brasil 2035: cenários para o desenvolvimento*. Outros *Textos para Discussão*, como o n. 2326, tratam de recortes diferentes de um mesmo projeto e, portanto, é possível que possuam conteúdos similares e/ou iguais em alguns de seus trechos – como introduções, indicações teórico-metodológicas e algumas considerações finais. As seções analíticas e conclusivas são, por sua vez, originais para cada texto do referido projeto.

2. Agradeço pelas valiosas contribuições do professor doutor Samuel Alves Soares e da equipe do Grupo de Elaboração de Cenários Prospectivos da Universidade Estadual Paulista (Unesp) nas reflexões sobre Segurança Internacional e Defesa Nacional; e de Leandro Freitas Couto nas questões de integração regional na América do Sul.

3. Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

**Governo Federal**

**Ministério do Planejamento,  
Desenvolvimento e Gestão**  
Ministro Dyogo Henrique de Oliveira

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

**Presidente**  
Ernesto Lozardo

**Diretor de Desenvolvimento Institucional**  
Rogério Boueri Miranda

**Diretor de Estudos e Políticas do Estado,  
das Instituições e da Democracia**  
Alexandre de Ávila Gomide

**Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**  
José Ronaldo de Castro Souza Júnior

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,  
Urbanas e Ambientais**  
Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais  
de Inovação e Infraestrutura**  
João Alberto De Negri

**Diretora de Estudos e Políticas Sociais**  
Lenita Maria Turchi

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas  
e Políticas Internacionais**  
Sergio Augusto de Abreu e Lima Florencio Sobrinho

**Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação**  
Regina Alvarez

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>  
URL: <http://www.ipea.gov.br>

## Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2017

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.  
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: C53; F59; F02; K33.

# SUMÁRIO

---

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO .....	7
2 A PROSPECTIVA ESTRATÉGICA: CONCEITOS E MÉTODOS.....	9
3 ANÁLISE RETROSPECTIVA E IDENTIFICAÇÃO DAS SEMENTES DE FUTURO .....	18
4 TRANSFORMAÇÕES NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS E A INSERÇÃO INTERNACIONAL BRASILEIRA ATÉ 2035 .....	59
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	65
REFERÊNCIAS .....	67
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR.....	74
APÊNDICE .....	76



## SINOPSE

No Brasil, há grandes dificuldades em se realizar um planejamento que ultrapasse o período de quatro anos presentes nos Planos Plurianuais (PPAs). Por isso, o debate sobre planejamento de longo prazo no país, ainda que de interesse de diversos setores, detém pouco espaço na agenda política e das burocracias. Com base nessa consideração, este *Texto para Discussão* se propõe a iniciar um novo ciclo de debates sobre a temática, apresentando questões e fatores que subsidiem estratégias de longo prazo. A partir do ferramental metodológico da prospectiva estratégica, expõem-se tendências e incertezas para a inserção internacional do Brasil, contemplando temáticas como organização do sistema internacional, política externa brasileira, integração regional, segurança internacional e defesa nacional. O texto insere-se no âmbito do projeto Brasil 2035, cujo objetivo foi gerar subsídios para a formulação de estratégias de desenvolvimento para o Brasil a partir da construção de cenários prospectivos. Trata-se, portanto, da apresentação de uma etapa prévia do processo prospectivo de identificação e análise das principais variáveis. Não se trata de ser conclusivo; ao contrário, busca-se apresentar alguns fatores e perguntas-chave que impactarão o desenvolvimento brasileiro até 2035.

**Palavras-chave:** prospectiva estratégica; cenários prospectivos; planejamento de longo prazo; relações internacionais; inserção internacional; integração regional; segurança internacional; defesa nacional.

## ABSTRACT

In Brazil, it has been difficult to elaborate governmental planning surpassing the four-year spectrum from the Pluriannual Plans. Despite the fact of long-term planning attracting a wide range of sectors, it still occupies a small space in both political and bureaucratic agendas. Hence, the present study proposes to initiate a new cycle of debates regarding the issue as it presents questions and factors to subsidy long-term strategies. Using methodological tools from Strategic Prospective, we present trends and uncertainties regarding Brazil's international insertion, contemplating topics such as the organization of the international system, foreign policy, international security and national defense. This study is part of Brasil 2035, a project whose objective is to provide subsidies to formulate long-term strategies for Brazil through Prospective Scenarios. Thus, this text presents a preliminary stage of a prospective process regarding the identification and

analysis of the main variables. We do not intend to be conclusive, but rather to present some key factors and questions, which will affect Brazilian development until 2035.

**Keywords:** strategic prospective; prospective scenarios; long-term planning; international relations; international insertion; regional integration; international security; national defense.

## 1 INTRODUÇÃO

No Brasil, pensar o longo prazo tem sido um interesse comum a diversos setores, muito embora haja dificuldades em fazê-lo. Ao longo do século passado, sob os auspícios do processo de industrialização por substituição de importações, foram elaborados diversos planos de desenvolvimento para superar as fragilidades institucionais, econômicas e sociais. É interessante notar que, conquanto pudessem divergir em seus meios, havia temas recorrentes a essas diversas estratégias nacionais, indicando que a existência de mínimos denominadores comuns no pensamento estratégico de longo prazo do país (Candeas, 2014).<sup>1</sup> Contudo, uma concepção de futuro e uma visão de longo prazo, bases para todas as estratégias, foram elaboradas de forma errática e pouco coesa durante o século XX.

Nas últimas décadas também houve tentativas de construir novos planos para subsidiar um projeto de desenvolvimento, como o Brasil 2020, elaborado pelo Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) em 1998; o Plano Brasil 3 Tempos – 2007, 2015, 2022, construído pelo Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (NAE/PR) em 2005;<sup>2</sup> e o Plano Brasil 2022, produzido pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR)<sup>3</sup> em 2010. Os consensos mínimos, porém, também não necessariamente foram traduzidos em estratégias eficazes, uma vez que uma visão de futuro coesa também não foi estabelecida. Muitos dos documentos produzidos conviveram com divergências político-ideológicas, capacidades estatais frágeis, instabilidades institucionais e políticas setoriais pouco

---

1. Candeas (2014, p. 209) afirma que se pode falar de um “pensamento estratégico brasileiro”. Segundo ele, há convergências em temas como saúde, agricultura e alimentos, transportes, energia, educação, saneamento, ciência e tecnologia, equilíbrio regional, competitividade industrial, estabilização econômica, meio ambiente e pobreza/miséria. O autor analisa os planos Salte (iniciais de saúde, alimentação, transporte e energia, lançado no período entre 1948-1951); JK (no governo Juscelino Kubitschek, entre 1956-1960), Trienal (1962-1964), Plano de Ação Econômica do Governo (Paeg) (1964-1967), Plano Econômico de Desenvolvimento (PED) (1966-1970), Metas e Bases (1970-1973), planos nacionais de desenvolvimento (PNDs) (1972-1979) e planos plurianuais (PPAs) (1991-2015).

2. Órgão criado pela Lei nº 11.204, de 5 de dezembro de 2005, que tinha o objetivo de gerir, analisar e avaliar assuntos de natureza estratégica; formular uma concepção estratégica nacional e articular os centros de produção de conhecimento, pesquisa e análise estratégica; preparar a promoção de estudos e na elaboração de cenários exploratórios de natureza estratégica; elaborar, coordenar e controlar planos, programas e projetos de natureza estratégica.

3. Órgão com *status* ministerial, criado pela Lei nº 11.754, de 23 de julho de 2008, e extinto pelo Decreto nº 8.578, de 26 de novembro de 2015. Tinha o objetivo de assessorar direta e imediatamente o presidente da República no planejamento nacional e na elaboração de subsídios para a formulação de políticas públicas de longo prazo voltadas para o desenvolvimento nacional. A medida provisória nº 768, de 2 de fevereiro de 2017, recriou o órgão como uma secretaria especial no âmbito da Secretaria-Geral da Presidência da República.

coerentes. Daí depreende-se que ainda há dificuldades para institucionalizar tanto o pensamento quanto a prática política para o longo prazo (Saretta *et al.*, 2015; Cardoso Júnior, 2014).

Considerando o contexto nacional, esta pesquisa dialoga diretamente com a literatura de planejamento de longo prazo no âmbito do Estado brasileiro e tem o intuito de difundir o pensamento prospectivo para o desenvolvimento nacional, tanto no âmbito do governo quanto fora dele. O texto é um recorte de um esforço mais amplo, o projeto Brasil 2035, um produto abrangente coordenado pelo Ipea, com o apoio de 30 instituições parceiras – do setor público, da economia real, da área acadêmica, do terceiro setor e das Forças Armadas,<sup>4</sup> cujo objetivo foi gerar subsídios à formulação de estratégias brasileiras, por meio da construção de cenários prospectivos para o *desenvolvimento brasileiro até 2035*. De modo a dar conta de um objeto de cenarização tão amplo, foi necessário dividir a análise em quatro aspectos fundamentais do desenvolvimento brasileiro – econômico,<sup>5</sup> territorial,<sup>6</sup> político-institucional<sup>7</sup> e social<sup>8</sup> – e três aspectos transversais – meio ambiente, água e ciência e tecnologia.

O objetivo do texto é debater e difundir a metodologia da prospectiva e apresentar as principais variáveis do processo prospectivo vinculadas à dimensão *político-institucional* do desenvolvimento nacional até 2035. Pretende-se, com o trabalho, ilustrar que a prospectiva permite obter resultados interessantes, passíveis de subsidiar estratégias de longo prazo. A complexidade inerente aos temas abordados na dimensão *político-Institucional* resultou em sua subdivisão em duas grandes subáreas: *Estado e sociedade e inserção internacional*. Este artigo apresentará questões atinentes à *inserção internacional*, cujo conteúdo reflete o conjunto das relações internacionais de um país.

---

4. Para uma lista de parceiros do Projeto Brasil 2035, ver o apêndice.

5. Engloba questões ligadas à transformação nos padrões de produção e consumo, produtividade, competitividade, energia, logística, transportes e tecnologias da informação e do conhecimento.

6. Trata da necessidade de aproveitamento das potencialidades regionais, estimulando o convívio harmônico com o meio ambiente e a gestão de políticas públicas que têm como referências as especificidades de cada território.

7. Aborda desafios relacionados à inserção internacional do país, os processos de integração regional, a defesa e a soberania nacional, os papéis do Estado e sua relação com a sociedade.

8. Envolve temas como a dinâmica demográfica, saúde, educação, diversidade, cultura, esporte, lazer, segurança pública, trabalho, previdência social, saneamento, habitação e mobilidade urbana.

Em se tratando do desenvolvimento nacional, é necessário compreender que o Brasil não se encontra isolado do mundo que o envolve. Daí a importância de analisar variáveis referentes tanto à natureza cambiante das relações internacionais quanto da posição brasileira no contexto mundial. Para efeito deste *Texto para Discussão*, a subdimensão de *inserção internacional* contém simultaneamente questões atinentes a três níveis de análise: a diplomacia, a política externa e as relações internacionais brasileiras. Em termos conceituais, adota-se a diferenciação proposta por Cervo (2008). Segundo esse autor, a diplomacia corresponde à ação externa dos governos, expressando objetivos, valores e padrões de conduta vinculados a uma agenda de compromissos associada a determinados interesses. Já o papel da política exterior é agregar interesses, valores e regras que se busca no ordenamento global, na integração ou em relações bilaterais, sendo, portanto, aquela que dota a diplomacia de conteúdo político. Por fim, as relações internacionais tratam da dinâmica de três forças simultaneamente: a diplomacia, o governo e sua política e a sociedade e suas forças. O foco deste trabalho recairá sobre esses três níveis de análise de modo intercambiável.

Dessa forma, além desta introdução, o texto está dividido em outras quatro seções. Na segunda, serão apresentados os principais conceitos e o recorte teórico-metodológico; na terceira, será apresentada a análise retrospectiva, a partir das variáveis levantadas; na quarta seção, será apresentada uma análise a partir do material levantado; e, por fim, na quinta seção expõem-se as conclusões. O que se espera com este trabalho é contribuir com o debate sobre formulação de políticas públicas e instigar o pensamento de longo prazo no país.

## **2 A PROSPECTIVA ESTRATÉGICA: CONCEITOS E MÉTODOS**

Há muito, a humanidade busca meios de antever o futuro com o intuito de influenciar o presente. Da Grécia antiga ao século XX, esse desejo passou das predições e profecias para métodos de projeções e estudos de futuro (Minois, 2016). Foi a partir da demanda de técnicas que unissem a ciência com criatividade que surgiu a prospectiva. Trata-se de uma área cujo objetivo é estudar o longo prazo para produzir conhecimento que contribua para a transformação do futuro ao considerar o homem como principal agente de mudança (Marcial, 2011).

O termo *prospectiva* foi cunhado por Gaston Berger,<sup>9</sup> em 1957, como neologismo simétrico de retrospectiva. O intuito era construir uma área nova que estudasse o longo prazo, sem, contudo, recair em profecias sobre o futuro. Tal concepção desafiava os mecanismos tradicionais de “previsão”, entendida como a antevisão de eventos que ainda não ocorreram, e de “projeção”, compreendida enquanto um prolongamento da visão do presente para o futuro a partir de hipóteses de extrapolação ou tendências (Marcial, 2011). Segundo Marcial e Grumbach (2008, p. 28), Berger define a atitude prospectiva<sup>10</sup> como:

a atitude prospectiva significa olhar longe, preocupar-se com o longo prazo; olhar amplamente, tomando cuidado com as interações; olhar a fundo até encontrar os fatores e tendências que são realmente importantes; arriscar, porque as visões de horizontes distantes podem fazer mudar nossos planos de longo prazo; e levar em conta o gênero humano, grande agente capaz de modificar o futuro.

A diferença da prospectiva estratégica para outros métodos de estudo de futuro provém da consideração de que o futuro não possui trajetória linear, havendo múltiplas alternativas. O intuito não é acertar o futuro mais provável, mas identificar possibilidades e definir ações decorrentes (Marcial e Grumbach, 2008). O meio mais popular de elaborar estudos de futuro é a partir de cenários prospectivos. O termo foi empregado pela primeira vez no livro *The Year 2000*, de Herman Kahn em 1967, muito embora a Rand Corporation já houvesse realizado estudos de futuros alternativos para subsidiar estratégias militares dos Estados Unidos desde a década de 1950 (Fahey e Randall, 1998; Heijden, 1996).

Conceitualmente, cenários são histórias a respeito de futuro (Schwartz, 1996), representando “um conjunto formado pela descrição, de forma coerente, de uma situação futura e do encaminhamento dos acontecimentos que permitem passar da situação de origem à situação futura” (Godet, 1987, p. 70). Podem ser categorizados em dois tipos: *cenários normativos*, que exprimem futuros desejados e descrevem as trajetórias para se chegar até ele; e *cenários exploratórios*, que caracterizam futuros possíveis ou prováveis

---

9. Em 1957, Gastón Berger criou o Centre d'Etudes Prospectives, que, em 1960, fundiu-se com a associação Futuribles, criada por Bertrand de Jouvenel, outro pioneiro da prospectiva.

10. Em artigo publicado em 1958 e traduzido para o português em 2004, Berger também exemplifica o conceito. O autor apresenta que a “atitude prospectiva” é composta por: *i*) ver longe; *ii*) ver grande; *iii*) analisar em profundidade; *iv*) correr riscos; e *v*) pensar no homem. Ver Berger (2004).

mediante simulação ou o desenvolvimento de certas condições iniciais – adotados no âmbito do projeto Brasil 2035. Ao mesmo tempo que a importância dos cenários foi crescendo no âmbito do planejamento estratégico de longo prazo, foi também sendo desenvolvido e aprimorado um conjunto de técnicas de apoio, avaliação e análise para a construção de cenários, conforme a seguir.

- 1) *Brainstorming*: técnica de trabalho em grupo para produzir o máximo de soluções possíveis para determinado problema estimulando-se a imaginação (Marcial e Grumbach, 2008).
- 2) Análise morfológica: análise que visa explorar sistematicamente os futuros possíveis, a partir de um estudo de todas as combinações possíveis decompostas de um sistema (Godet, 2000).
- 3) Questionários Delphi: técnica que visa obter convergências de opiniões entre um conjunto de especialistas com o intuito de minimizar as divergências em grupos de trabalho<sup>11</sup> (Marcial e Grumbach, 2008).
- 4) Análise de impactos cruzados: técnica que avalia a relação entre a probabilidade de ocorrência de um evento sobre a probabilidade de ocorrência de outros (Godet e Ruysen, 1975).

Muitos autores também contribuíram com metodologias sistematizadas de elaboração de cenários. Atualmente, as propostas mais utilizadas são aquelas elaboradas por Godet (1993), Schwartz (1996),<sup>12</sup> Porter (1992) e Grumbach<sup>13</sup> (Marcial e Grumbach, 2008). Os métodos diferenciam-se em sua extensão e nas ferramentas da prospectiva que utilizam, mas guardam muitas similaridades. O quadro 1 ilustra que, no geral, eles tendem a apresentar fases parecidas como análises retrospectivas, identificação e filtragem de variáveis, seleção das principais forças que definirão as histórias sobre o futuro, elaboração dos cenários, produção de estratégias e monitoramento.

---

11. Empregado pela primeira vez pela Rand Corporation, em 1948, e sistematizado por Olaf Helmes, em 1964, consiste em interrogar sucessivamente peritos para obter convergências de opiniões (Marcial e Grumbach, 2008).

12. Método conhecido como Global Business Network (GBN), em referência à empresa estadunidense criada por Peter Schwartz, ex-funcionário da Royal Dutch Shell.

13. O método Grumbach é o conjunto de cenarização e uma ferramenta de planejamento estratégico, sustentado em um conjunto de *softwares*, como o Puma e o Lince. Baseia-se nos seguintes métodos: *i*) brainstorming; *ii*) os métodos Delphi e de impactos cruzados; *iii*) teorema de Bayes; *iv*) a simulação Monte Carlo; *v*) a teoria dos jogos; e *vi*) o processo de simulação e construção de futuro.

## QUADRO 1

## Etapas dos métodos de construção de cenários de Godet, GBN, Porter e Grumbach

Godet	GBN (Schwartz)	Porter	Grumbach
Delimitação do sistema e do ambiente	Identificação da questão principal	Definição do propósito do estudo	Identificação do sistema
Análise retrospectiva da situação atual	Identificação dos fatores-chave	Estudo histórico e da situação atual	Diagnóstico estratégico
Análise estrutural do sistema e do ambiente	Identificação das forças motrizes (macroambiente)	Identificação das incertezas críticas	Diagnóstico estratégico
Seleção dos condicionantes de futuro	<i>Ranking</i> das incertezas críticas	Comportamento futuro das variáveis/concorrência	Visão estratégica
Geração de cenários	Definição da lógica dos cenários	Elaboração das histórias dos cenários	Visão estratégica
Teste de consistência, ajustes e disseminação			Consolidação
<i>Opções estratégicas e planos/monitoração estratégica</i>	Análise das implicações e opções	Elaboração das estratégias competitivas	Consolidação
<i>Opções estratégicas e planos/monitoração estratégica</i>	Seleção de indicadores e sinalizadores principais		Consolidação

Fonte: Marcial e Grumbach (2008).  
Elaboração do autor.

Identificando essa particularidade, Marcial (2011) apresenta um modelo síntese dos métodos de construção de cenários, mesclando elementos das metodologias de Godet, Porter e Schwartz em um único processo (Marcial, 2011, p. 132-135). Dividido em oito etapas, é uma proposta flexível e maleável, razão pela qual foi a metodologia adotada para o projeto Brasil 2035. As principais etapas são descritas a seguir.

- 1) Definição do plano de trabalho e da questão principal: a partir da adoção de uma questão orientadora que motiva a construção dos cenários, define-se um sistema de construção de cenários, entendido como uma totalidade organizada por elementos e fenômenos interligados e interdependentes, que pode formar subsistemas – contém objeto, horizonte temporal e lugar de cenarização (Marcial, 2011). Posteriormente, são definidos os aspectos fundamentais, tópicos ligados à questão principal para compor o arcabouço de trabalho. Nessa etapa, podem ser utilizados processos de incentivo à criatividade, como o *brainstroming*, por exemplo.
- 2) Análise retrospectiva e da situação atual: o curso histórico de acontecimentos até o presente e a situação atual dos eventos ligados à questão principal e ao sistema de cenarização são o foco dessa etapa. No geral, são realizadas avaliações e análises gerais dos processos históricos vinculados aos aspectos fundamentais.
- 3) Identificação das sementes de futuro: identificação das variáveis principais relacionadas ao sistema de cenarização. Pode ser realizada por meio de oficinas temáticas envolvendo especialistas e representantes de vários setores envolvidos no

sistema de elaboração de cenários e seus aspectos fundamentais. Os processos mais utilizados são oficinas temáticas com especialistas e o *brainstorming*.

- 4) Definição das condicionantes de futuro: filtragem das principais variáveis que subsidiarão a elaboração dos cenários. Podem ser utilizadas ferramentas da prospectiva como a análise de motricidade e dependência, o *ranking* de incerteza e importância e a identificação de incertezas críticas.
- 5) Geração dos cenários: nessa etapa, produzem-se uma lógica interna, uma ideia-força para cada cenário e elaboram-se os cenários. Primeiramente, elaboram-se um breve parágrafo que sintetiza o movimento ou a direção fundamental do sistema de cenarização considerado, com o intuito de garantir lógica interna ao cenário – também conhecida como ideia-força ou filosofia do cenário. Posteriormente, são produzidos os cenários,<sup>14</sup> que são escritos de forma direta ou com métodos criativos de exposição. Deve-se evitar recair na dicotomia de um cenário positivo, um neutro e um negativo, visto que cada cenário deve expressar uma dinâmica própria, representando mundos alternativos, cada qual com benefícios e malefícios. Na etapa de construção, há certa flexibilidade na elaboração dos cenários, a depender do método. Pode-se utilizar, por exemplo, a análise morfológica apresentada por Godet ou os eixos ortogonais do método GBN. Apesar de diferenças metodológicas, a questão central é definir a ideia-força de cada cenário e desenvolver um enredo coerente baseado no comportamento das principais incertezas em cada um deles.
- 6) Testes de consistência e ajustes: realizam-se críticas e testes de consistência para os cenários produzidos. Nessa etapa, é importante apresentar o material produzido para especialistas e representantes de diversos setores importantes para o sistema de cenarização que não tiveram envolvimento direto na produção dos cenários. Devem ser focos de análise: a coerência com a ideia-força, a possibilidade de ocorrência, o comportamento dos principais atores e os dados apresentados.
- 7) Análise dos cenários e identificação de estratégias: avaliam-se os cenários para a elaboração de estratégias de longo prazo. Um dos principais elementos utilizados é a matriz SWOT, acrônimo em inglês para pontos fortes (*strengths*), fraquezas (*weakness*), oportunidades (*opportunities*) e ameaças (*threats*). Cabe destacar que os dois primeiros elementos se referem ao ambiente interno da organização, enquanto os dois últimos, ao ambiente externo.

---

14. O número de cenários pode variar. Sugere-se dois ou quatro cenários para facilitar o acompanhamento, mas pode-se traçar um número maior.

- 8) Questões para o monitoramento: Elabora-se um sistema de monitoramento do ambiente para analisar a validade dos cenários de forma continuada. Trata-se de uma etapa essencial, uma vez que essas histórias sobre o futuro precisam de constante monitoramento para verificar o comportamento dos atores e das variáveis, bem como a coerência do que foi produzido.

No âmbito do projeto Brasil 2035, a primeira etapa foi elaborada conjuntamente por representantes do Ipea, da Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento (Assecor) e do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), entre agosto e dezembro de 2015. Definiu-se como objetivo a construção de cenários exploratórios para o Brasil até 2035 a fim de identificar elementos que subsidiem a formulação de estratégias de desenvolvimento, conforme ilustra o quadro 2.

QUADRO 2  
Questão orientadora e sistema de cenarização do projeto Brasil 2035

Pergunta orientadora	Que caminho o Brasil poderá trilhar até 2035 para que tenhamos um país desenvolvido, com uma sociedade mais livre, justa e solidária em 2100?
Objetivo	Identificar elementos que subsidiem a formulação de estratégias de desenvolvimento.
Objetivos específicos	Elaborar cenários prospectivos para o país;
	Envolver a sociedade (pensar e construir juntos o futuro);
	Tornar mais evidentes os obstáculos à frente, para que se possa construir, de modo participativo, novas alternativas de futuro para o Brasil;
	Propor agenda de longo prazo (influir nas políticas públicas);
	Mostrar a importância da visão de longo prazo/fomentar a cultura de longo prazo (construir uma rede); e
Divulgar a metodologia da prospectiva.	
Local	Brasil
Horizonte temporal	2015-2035
Destinatário	Dirigentes e empreendedores dos setores público e privado.
Finalidade	Produzir subsídios que contribuam para a tomada de decisão e formulação de estratégias de longo prazo.

Elaboração do autor.

A partir da técnica de *brainstorming*, a questão orientadora e seus aspectos fundamentais foram divididos em quatro grandes dimensões de análise – econômica, político-institucional, territorial e social –, que também deveriam abranger três dimensões transversais – água, meio ambiente, ciência e tecnologia –, dada a grande importância que esses temas detinham na sociedade atual. Com a adesão de instituições parceiras, novos temas foram adicionados: paz, defesa e segurança internacional; segurança pública; saúde; previdência; energia; financiamento de longo prazo; tecnologias da informação; e comunicação. Desse modo, embora tenha havido o esforço de separação

dos temas para facilitar análises iniciais, ao final do processo, todos os aspectos foram tratados conjuntamente em suas inter-relações.

Posteriormente, as etapas de análise retrospectiva e da situação atual e de identificação das sementes de futuro foram tratadas conjuntamente. Isso porque, ao se analisarem as variáveis levantadas, também foram realizados estudos sobre trajetórias passadas dos processos em questão, otimizando o tempo do processo de cenarização. Para tanto, foram realizadas onze oficinas de trabalho nas cidades de Brasília, Rio de Janeiro e São Paulo, com o intuito de identificar as sementes de futuro referentes a cada um dos aspectos fundamentais – a partir dos métodos de *brainstorming* e de debate em plenária. Após os encontros, a equipe do Núcleo de Cenários e Estudos Prospectivos (Nucen) do Ipea trabalhou na justificativa e análise das 263 variáveis produzidas.

Considerando o objetivo deste texto, o interesse está nas três primeiras etapas do processo prospectivo. Analisar de maneira profunda e coerente o passado e o presente do objeto de cenarização é a base para a identificação das variáveis principais e, conseqüentemente, para a construção de cenários consistentes. A extensão limitada do estudo de cenários não permitiu uma exposição mais profunda do que foi analisado previamente, nisso reside a importância do complemento oferecido por este estudo. Com o intuito de expor as principais variáveis de análise do desenvolvimento brasileiro na subdimensão de *inserção internacional*, a ênfase do trabalho recai sobre os tipos de variáveis levantadas e suas características. Daí não caberem descrições exaustivas sobre os resultados da cenarização ou de etapas ulteriores.<sup>15</sup> Nesse sentido na próxima subseção serão abordados os conceitos que fundamentarão a análise da seção 3.

## **2.1 Sementes de futuro: variáveis para a construção de cenários prospectivos**

No âmbito da prospectiva estratégica, há um conjunto de elementos que fornecem o substrato para a construção de cenários, como ilustra o quadro 3. Essas variáveis são *sementes de futuro*, fatos ou sinais que têm origem no passado e no presente e que sinalizam possibilidades de eventos futuros (Marcial, 2011). A analogia do termo é interessante, uma vez que, assim como as sementes das plantas, essas sementes de

---

15. Ver Ipea (2017).

futuro podem germinar ou não e, caso isso ocorra, não se sabe se darão frutos, muito menos se os frutos serão agradáveis. Daí a importância dos olhares de especialistas para auxiliar na identificação e análise dessas variáveis.<sup>16</sup> Autores como Michel Godet, Peter Schwartz e John Petersen apresentaram as principais sementes de futuro aqui expostas.

QUADRO 3  
Sementes de futuro

	Tendência de peso	Fato predeterminado	Fato portador de futuro	Incerteza crítica	Surpresa inevitável	Curingas (wild cards)
Probabilidade de ocorrência	Alta	Alta	Incerta	Incerta	Alta	Baixo
Grau de surpresa	Baixo	Baixo	Incerto	Incerto	Alto	Alto
Materializa-se rapidamente	Não	Não	Não	Não	Não	Sim
Determina a lógica dos cenários	Não	Não	Pode	Sim	Não	Sim
Variação ao longo do tempo	Em sentido estabelecido	Invariante	Incerta	Incerta	Incerta	Incerta
Comportamento futuro	Conhecido	Desconhecido	Desconhecido	Desconhecido	Parcialmente conhecido	Desconhecido
Complementam o enredo dos cenários	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Não

Fonte: Marcial e Grumbach (2008, p. 62).

Godet (1993) contribuiu para o debate com três importantes sementes de futuro: tendências de peso, fatos portadores de futuro e fatos predeterminados. Tendências de peso podem ser entendidas como eventos cuja direção e sentido são suficientemente consolidados para que se possa admitir sua continuidade na mesma direção e sentido no futuro. Retratam processos cujo rompimento requer um esforço hercúleo e muitas vezes improvável de apresentar resultados. As crescentes transformações na vida social causadas pelo avanço da tecnologia são um exemplo interessante. Anteriormente, já se sentia esse efeito; no presente, ele tem se intensificado cada vez mais; e, futuramente, há alta probabilidade de isso continuar ocorrendo. Em processos de cenarização com muitas variáveis, pode-se filtrar as tendências de peso buscando as tendências mais fortes, capazes de subsidiar os cenários, denominadas megatendências.<sup>17</sup>

Fatos portadores de futuro, por sua vez, descrevem sinais ínfimos existentes no presente, mas que guardam potencialidades futuras grandes e transformadoras.

16. As descrições e exemplos das sementes de futuro a seguir foram retiradas de Marcial (2011).

17. Há muitos estudos de futuro que focam a indicação de megatendências em vez de cenários. Alguns exemplos recentes são: *Megatendências Mundiais 2030*, produzido pelo Ipea em 2015, e *Horizontes 2030*, produzido pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal) em 2016.

Também são retratados como “sinais fracos”. Um exemplo interessante é o surgimento da internet em fins dos anos 1980. À época, não se sabia de seus efeitos para a sociedade, mas se podia identificar que, ainda sem estar consolidada, a nova rede apresentava potencialidades grandes.

Por fim, fatos predeterminados são eventos já conhecidos cuja ocorrência é praticamente certa. No geral, as indicações resultantes não se efetivaram ainda, mas sabe-se que o evento irá ocorrer no futuro. Feriados nacionais e eleições quadrienais no país são exemplos dessa variável.

Já Schwartz (1996), em seu método GBN, apresenta-nos duas sementes de futuro: incertezas críticas e surpresas inevitáveis. As incertezas são eventos futuros, cuja trajetória ainda é indefinida. As incertezas críticas são eventos mais incertos e de maior importância à questão principal de cenarização. Trata-se das variáveis que determinarão a lógica e a ideia-força dos cenários. Mudanças nas incertezas críticas possibilitam, portanto, possíveis múltiplos futuros.<sup>18</sup>

As surpresas inevitáveis, por sua vez, são eventos futuros com ocorrência provável, pois têm sua raiz em outras sementes de futuro que já estão em operação no momento, mas que não se sabe quando irão se configurar. Também não é possível conhecer previamente as consequências dessas sementes, algo diferente das tendências, por exemplo. São eventos com alta probabilidade de ocorrência, mas que ainda não se consolidaram. Em seções de *brainstorming* é comum serem confundidas com tendências de peso. Um exemplo seria as mudanças na aposentadoria tal como é conhecida atualmente, dada a trajetória de envelhecimento populacional e avanço tecnológico da ciência.

Por fim, Petersen (1999) contribuiu com a apresentação dos curingas (*wild cards*). Referem-se a grandes surpresas que possuem baixa probabilidade de ocorrência e são muito difíceis de ser antecipadas. Todavia, se consolidadas, possuem grande impacto e se materializam rapidamente. Exemplos ilustrativos poderiam ser a clonagem humana, a escolha do sexo de bebês em período fetal, a realização de viagens no tempo ou uma guerra nuclear.

---

18. No projeto Brasil 2035, foram realizados dois grandes processos de filtragem de incertezas, uma vez que havia um número muito grande de variáveis. No primeiro, foram definidas as incertezas críticas, enquanto, no segundo, filtraram-se essas variáveis para que se chegasse a uma nova categoria, denominada incertezas-chave.

Praticamente todos os demais métodos de estudos prospectivos consideram também uma semente adicional: os *atores* e as *estratégias dos atores*. Trata-se de indivíduos, grupos, decisores ou organizações que desempenham papel relevante no ambiente em que atuam. As estratégias são, conseqüentemente, a descrição e análise dos objetivos estratégicos, projetos e planos de atores que influenciam o curso dos acontecimentos futuros. Não se trata necessariamente de uma variável, mas tem efeitos sobre elas. Godet (1993), por exemplo, descreve que o ator possui um papel fundamental ao afetar o comportamento das variáveis enquanto busca seus objetivos.

Considerando as sementes de futuro analisadas, a próxima seção abordará as sementes de futuro levantadas durante as oficinas de trabalho referentes à subdimensão de *inserção internacional*, posteriormente analisadas pela equipe do projeto Brasil 2035. O foco recairá sobre as tendências de peso e as incertezas, ainda que se indiquem quais se tornaram incertezas críticas e megatendências. Atores e suas estratégias serão apresentadas de forma indireta no conjunto da descrição das variáveis. Curingas e fatos predeterminados não foram considerados para a análise por serem, respectivamente, muito incertos e abruptos e também por não determinarem a lógica dos cenários nem definirem seu comportamento.

### **3 ANÁLISE RETROSPECTIVA E IDENTIFICAÇÃO DAS SEMENTES DE FUTURO**

Nesta seção expõem-se as sementes de futuro produzidas em seções de *brainstorming*, posteriormente analisadas pela equipe do Ipea e criticadas por instituições parceiras (apêndice).<sup>19</sup> O material apresentado refere-se ao que foi levantado em duas oficinas de trabalho e que, posteriormente, foi analisado e justificado no âmbito do Ipea. Cabe destacar que, nesta seção, não há seleção ou filtragem das variáveis mais relevantes à questão principal. Uma análise sistêmica do material é realizada apenas na quarta parte do trabalho. Ao todo foram produzidas treze sementes de futuro, sendo sete delas tendências de peso e seis incertezas. Dessas variáveis, duas foram consideradas

---

19. As referidas seções ocorreram em duas oficinas de trabalho. A Oficina de Trabalho da Dimensão Político-Institucional foi realizada no dia 17 de março de 2016 nas dependências do Ipea e contou com quarenta participantes. A oficina de trabalho Paz, Defesa e Segurança Internacional foi realizada no dia 19 de abril de 2016 na sede do Instituto de Políticas Públicas e Relações Internacionais da Universidade Estadual Paulista (IPPRI/Unesp) e contou com 43 participantes.

incertezas críticas e outras três delas megatendências, ambas utilizadas para subsidiar a construção da lógica dos cenários do projeto Brasil 2035.

Nesta etapa do texto, o foco é meramente apresentar o que foi produzido antes de seguir para qualquer dimensão mais analítica do material. Cabe destacar que não se pretende ser conclusivo, esgotar os debates acadêmicos ou adotar uma postura defronte a visões políticas diferentes, referentes a todas essas questões. O intuito é ser ilustrativo, demonstrando o resultado da aplicação das primeiras etapas de um processo prospectivo sobre os temas atinentes à dimensão de inserção internacional. Reconhece-se, portanto, a possibilidade de interpretações divergentes para algumas das temáticas apresentadas a seguir.

Para evitar que o texto se apresente por demais exaustivo, optou-se por segmentá-lo em cinco grandes subseções, que tratam, respectivamente, da reorganização do sistema internacional; do regime internacional de meio ambiente e mudanças climáticas; do processo de integração na América do Sul; da segurança internacional; e da defesa nacional. O objetivo dessa estrutura é facilitar consultas e, principalmente, ser convidativo a debates sobre o planejamento de longo prazo – um dos principais objetivos do trabalho. O conjunto das variáveis é apresentado no quadro 4.

QUADRO 4

**Sementes de futuro para a inserção internacional até 2035**

Tendências	1	Adensamento da multipolaridade econômica e do processo de interdependência entre as economias
	2	Continuidade da preponderância militar dos Estados Unidos
	3	Crescente importância do eixo Ásia-Pacífico nas relações internacionais
	4	Redução da importância relativa dos acordos multilaterais na dinâmica do comércio internacional
	5	Aumento do protagonismo dos países emergentes
	6	Aumento da defasagem do Brasil na área de Ciência, Tecnologia e Inovação
	7	Aumento da presença do meio ambiente e das mudanças climáticas na agenda global e o consequente adensamento dos debates sobre sua relação com o desenvolvimento
	8	Continuidade da cooperação e do diálogo político e em defesa na América do Sul
	9	Crescente importância das novas tecnologias no desenho da segurança internacional
	10	Manutenção de regimes pouco rígidos de controle e difusão de novas tecnologias
	11	Intensificação das atividades ilícitas transnacionais
	12	Manutenção da região Amazônica como foco de tensões envolvendo atores estatais e não estatais
	13	Continuidade do baixo apelo político-eleitoral das políticas externa e de defesa
	14	Manutenção do envolvimento das Forças Armadas em questões não relacionadas à sua atividade fim

(Continua)

(Continuação)

Incertezas	1	Haverá uma governança global mais representativa aos interesses brasileiros?
	2	As atuais parcerias estratégicas e coalizões internacionais ainda terão relevância para a inserção internacional do Brasil?
	3	O Brasil se beneficiará de um sistema internacional em transição?
	4	O desenvolvimento brasileiro será afetado pelo regime internacional de mudanças climáticas?
	5	O Brasil dispenderá esforços políticos e econômicos para consolidar a integração na América do Sul?
	6	Haverá maior influência de atores extrarregionais na dinâmica da segurança regional?
	7	O Brasil continuará a ser o referente necessário na cooperação em defesa e segurança?
	8	Haverá um planejamento integrado e uma gestão mais coordenada e eficiente para a política de defesa no Brasil?
	9	O Brasil terá uma base industrial de defesa condizente com as necessidades das Forças Armadas?
Surpresa inevitável	1	Aumento da importância da temática de recursos naturais e energéticos na agenda de segurança internacional e defesa

Elaboração do autor.

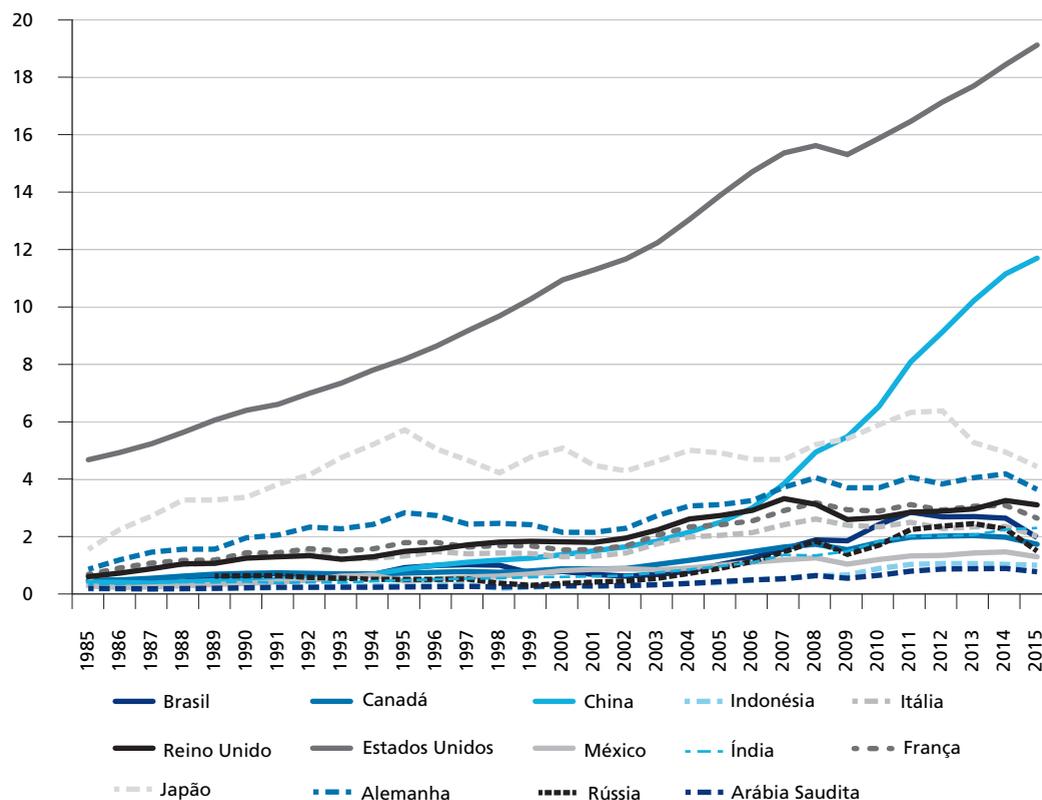
### 3.1 A reorganização do sistema internacional

Desde fins da década de 1970, vem se estruturando gradualmente um processo de multipolarização na economia política internacional, que tem tornado mais complexa a compreensão da distribuição de poder global no pós-Guerra Fria. As diferentes interpretações<sup>20</sup> convergem na visão de que o sistema internacional em formação possui outros polos de poder que não podem ser desprezados. Nesta subseção, apresentaremos tendências que denotam as características dessa estrutura em transformação, bem como algumas incertezas delas decorrentes.

A transformação do sistema internacional tem indicado um processo de multipolarização. Uma evidência possível decorre dos valores do produto interno bruto (PIB) das principais economias do mundo (gráfico 1). Desde fins da década de 1980, os Estados Unidos ampliaram sua distância com relação aos demais países. A ascensão da economia do Japão até meados dos anos 1990 e, posteriormente, o rápido crescimento da China nas décadas de 2000 e 2010, porém, denotam que os Estados Unidos não têm uma posição de predominância tão grande.

20. Há diversos autores que trataram do processo de transição de poder desde o fim da Guerra Fria. Waltz (2000) aponta que o novo estado das relações internacionais era formado por apenas uma potência com interesses globais, ainda que a unipolaridade, como classificou, fosse um momento muito breve e instável. Huntington (1999) apresentou um mundo peculiar, classificado como “uni-multipolar”: uma superpotência, algumas grandes potências e várias potências médias. Já Nye Junior (2012) apontou que se trata de um mundo complexo dividido em três grandes setores: uma preponderância militar dos Estados Unidos; uma multipolaridade econômica; e um jogo de atores transnacionais. Cabe destacar que, muito embora auxiliem a compreender alguns traços, essas explicações ainda não capturam o processo de transição que poderá emergir nas próximas décadas.

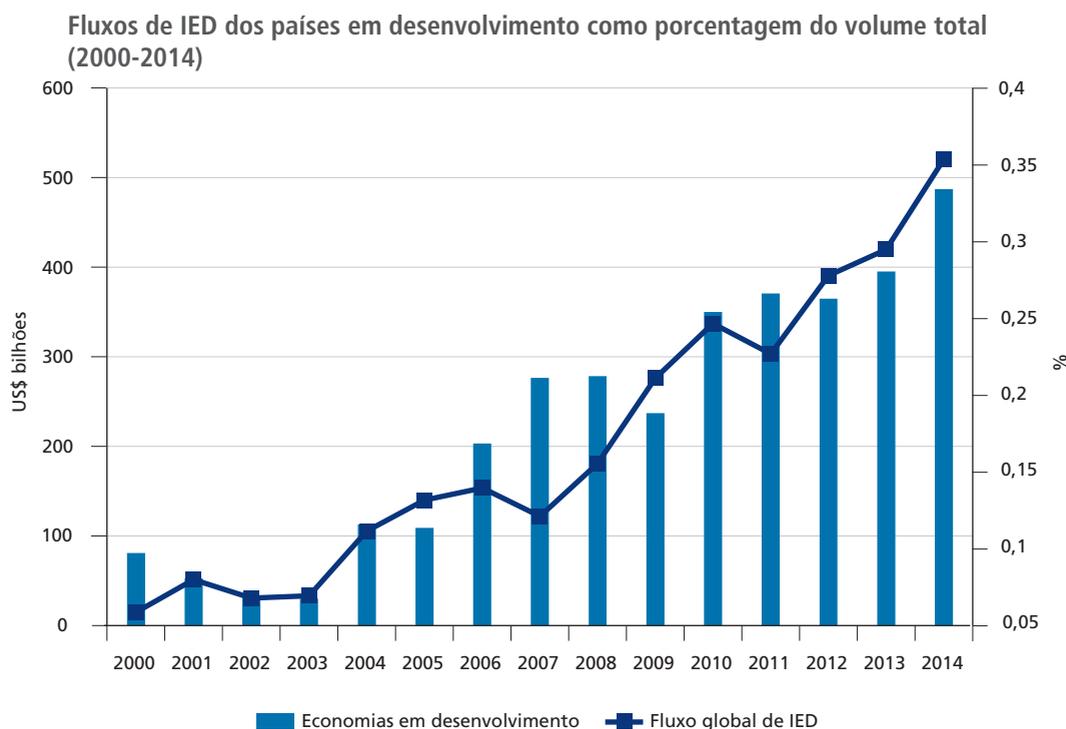
GRÁFICO 1  
PIB das maiores economias do mundo  
(Em US\$ trilhões por ano)



Fonte: World Bank (2016).  
Elaboração do autor.

Nota-se também um aumento da diversidade e do número de países com economias de patamar intermediário e o avanço da interdependência entre eles. Segundo a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (Unctad), a porcentagem de investimento estrangeiro direto (IED) recebido por economias emergentes, que era próxima de 5% em 2000, atingiu, em 2014, mais de 35% do fluxo global de capitais (Unctad, 2015), como mostra o gráfico 2. Já entre 2005 e 2015, as exportações de mercadorias entre países em desenvolvimento também se ampliou, de 41% para 52%, enquanto aquelas para desenvolvidos caiu de 55% para 43% (WTO, 2016), denotando o maior espaço desses países na economia mundial.

GRÁFICO 2



Fonte: Unctad (2015).

Os dados indicam dois processos paralelos. De um lado, o aumento da multipolaridade na esfera econômica; de outro, a expansão de fluxos de capitais e mercadorias para países em desenvolvimento. Considerando esses dois movimentos, pode-se identificar uma primeira tendência de peso referente à organização do sistema internacional, que dificilmente se alterará nas próximas décadas: *o adensamento da multipolaridade econômica e do processo de interdependência entre as economias.*

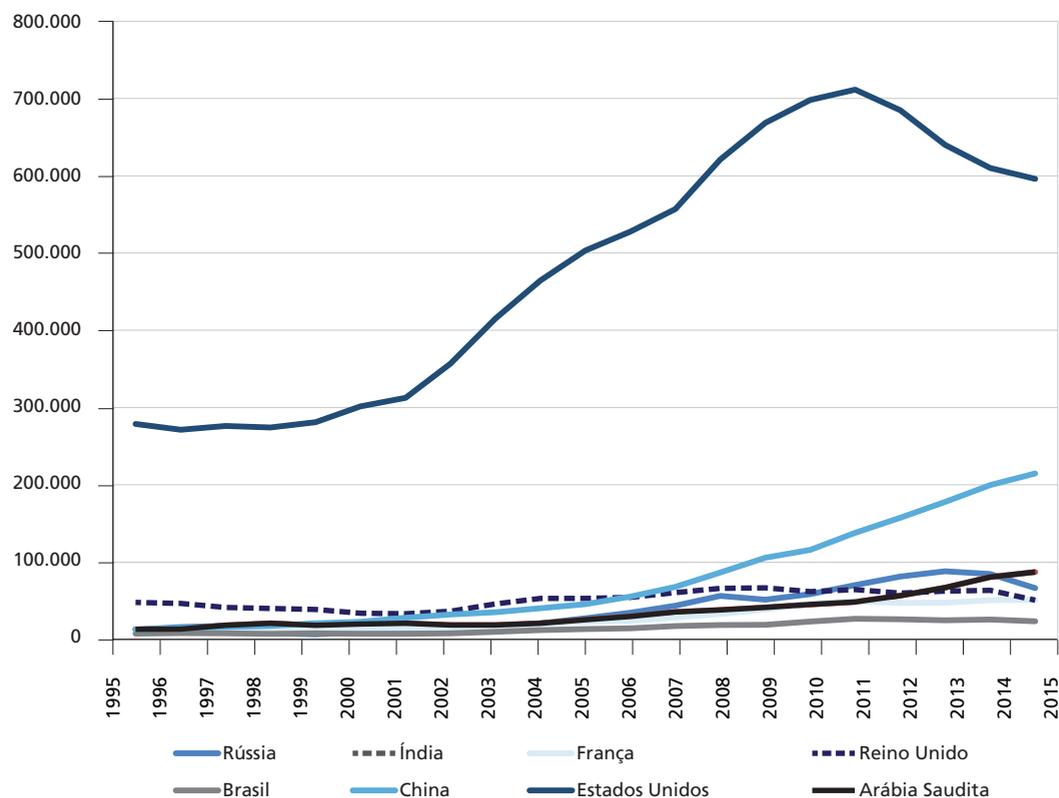
Cabe destacar que o processo de multipolarização não necessariamente indica que haja capacidades militares equivalentes entre esses países. Em termos de produção de equipamento militar e de gastos com defesa, os Estados Unidos ainda despontam como o primeiro lugar. Entre 2011 e 2016, isoladamente representaram 33% do total global de exportações de armamentos, seguidos de Rússia (23%), China (6,2%), França (6%), Alemanha (5,6%) e Reino Unido (4,6%).

Nos gastos com defesa, os Estados Unidos detêm uma predominância histórica, como ilustra o gráfico 3. Em 2015, dispenderam US\$ 596 bilhões para o setor, contando

com uma parcela de 36% do total mundial. Em segundo lugar, vem a China, com US\$ 215 bilhões e 13% do total mundial. Em seguida, Arábia Saudita, Rússia e Reino Unido, respectivamente, com 5,2%, 4% e 3,2% dos valores globais (Perlo-Freeman *et al.*, 2016; Fleurant *et al.*, 2017). Desse modo, verifica-se uma outra tendência de peso: *a continuidade da preponderância militar dos Estados Unidos*.

GRÁFICO 3

**Evolução comparativa dos maiores gastos com defesa no mundo e no Brasil<sup>1</sup> (1995-2015)**  
(US\$ milhões por ano)



Fonte: Sipri (2016).

Nota:<sup>1</sup> O gráfico considera os sete maiores gastos globais com defesa. O Brasil oscila entre o 12º e o 13º lugar. Em 2016, esteve em 13º lugar, e em 2015, em 12º, segundo dados do Stockholm International Peace Research Institute (Sipri).

É importante ressaltar que, embora os Estados Unidos tenham capacidade de atuar em vários teatros de operação globais e possuam o maior orçamento de defesa do mundo, os investimentos da China no setor de defesa têm crescido significativamente. Entre 2006 e 2015, por exemplo, o país asiático aumentou em 132% seus gastos com defesa, enquanto os Estados Unidos apresentaram uma retração de 3,9% em seu

volume total (Perlo-Freeman *et al.*, 2016). É muito cedo para dizer em que medida a China se consolidará como uma competidora dos estadunidenses nessa área, portanto, essa mudança pode ser considerada uma incerteza para as próximas décadas.

Ainda que os Estados Unidos detenham grandes gastos militares, eles dividem sua importância estratégica com outras regiões. Nas últimas décadas, a região Ásia-Pacífico tem gradualmente crescido em relevância em geopolítica e economia global. Desde fins dos anos 1970, o olhar do mundo tem se voltado para essa área. Na época, o crescimento econômico do Japão e dos “tigres asiáticos”<sup>21</sup> e a ascensão dos *newly industrialized countries*<sup>22</sup> impressionava. Posteriormente, o potencial econômico e a atuação geopolítica de China e Índia foram outros fatores que confirmaram o crescimento de importância da região.

Em termos econômicos, os países em desenvolvimento da Ásia ampliaram sua participação na porcentagem do PIB global, em paridade de poder de compra, de 19% para 29%, enquanto os países desenvolvidos reduziram sua participação de 54% para 43% entre 2004 e 2014 (Kynge e Wheatley, 2015). O peso econômico da região tem levado a iniciativas de regionalização para ampliar os fluxos de comércio entre esses países como o Tratado Transpacífico (TPP)<sup>23</sup> e a Parceria Econômica Compreensiva Regional (Regional Comprehensive Economic Partnership – RCEP).<sup>24</sup> Esses acordos indicam que a região Ásia-Pacífico tem obtido uma relevância que transcende o aspecto econômico, tornando-se também um espaço para disputas geopolíticas de influência. O TPP responde por aproximadamente 37% do PIB global e não insere a China entre seus membros, respondendo a política estadunidense à época de fazer-se presente e gradualmente priorizar as relações com a Ásia.<sup>25</sup> O RCEP não inclui os Estados Unidos

---

21. A expressão foi cunhada para representar o alto padrão de crescimento econômico de Coreia do Sul, Hong Kong, Singapura e Taiwan entre as décadas de 1960 e 1970.

22. Trata-se de um termo abrangente utilizado para designar países recém-industrializados entre as décadas de 1960 e 1990. Entre os países da Ásia referenciados pelo termo estão China, Índia, Indonésia, Malásia e Tailândia.

23. São membros do TPP: Estados Unidos, Japão, Austrália, Brunei, Canadá, Chile, Singapura, Malásia, México, Nova Zelândia, Peru e Vietnã. Países como Coreia do Sul, Colômbia, Taiwan e Filipinas ainda realizam estudos de viabilidade para serem incorporados.

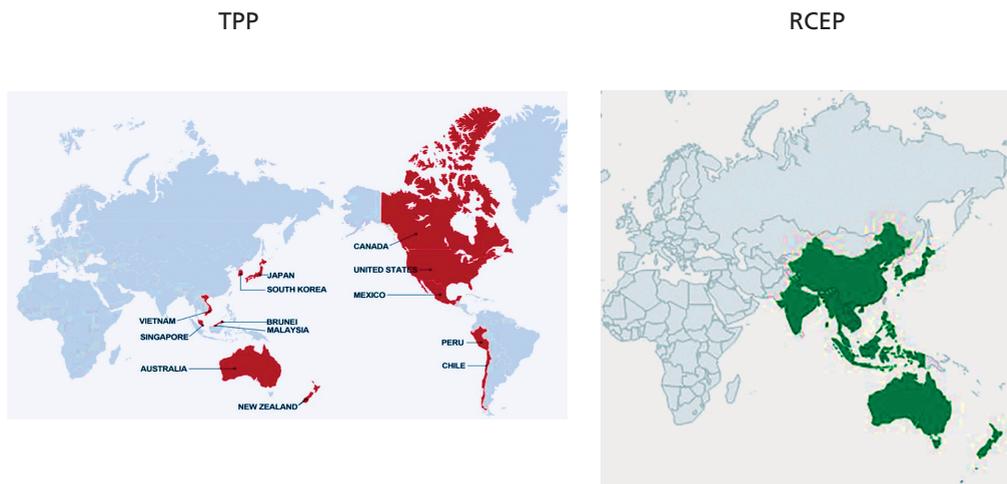
24. O bloco seria composto por Indonésia, Malásia, Filipinas, Singapura, Tailândia, Brunei, Vietnã, Laos, Mianmar, Camboja, China, Japão, Coreia do Sul, Austrália, Índia e Nova Zelândia.

25. O valor foi estimado ainda com a presença dos Estados Unidos e antes da eleição de Donald Trump em 2016. Cabe destacar que, muito embora o TPP possa não se consolidar sob a presidência de Trump e a presença dos Estados Unidos possa se retrair na Ásia-Pacífico, a região continuará a ter um papel fundamental no curso das relações internacionais.

e o Japão, possuindo a fatia de 24% do PIB mundial e 46% da população global (IMF, 2016).

Esse traço geopolítico também pode ser observado na interação entre Japão e China. O crescimento dos gastos militares chineses e da atuação mais agressiva desse país no Mar do Sul da China tem provocado uma sensação de insegurança no governo japonês. Em 2015, por exemplo, o congresso do Japão aprovou a possibilidade de as Forças Armadas do país operarem fora de seu território, em clara mudança interpretativa de sua constituição, que restringe seu uso para “autodefesa” (Japan to allow..., 2015; Japan Enacts..., 2016). A possibilidade de utilização das Forças Armadas do Japão para além da autodefesa pode ser entendida como uma resposta ao avanço econômico e geopolítico da China na região.

FIGURA 1  
Países-membros do TPP e da RCEP



Fonte: Feldman (2016) e ADB (2016).

Elaboração do autor.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Já a política externa chinesa também tem levado adiante iniciativas regionais nas áreas de infraestrutura, desenvolvimento e comércio regional<sup>26</sup> para beneficiar seus

26. A China tem realizado um esforço de construção de uma ordem paralela à ordem internacional vigente, sem necessariamente deixar de apoiar as organizações que já existem. Há iniciativas nas áreas de finanças, moeda, infraestrutura, diálogo diplomático, comércio, investimento e segurança. Na prática, o objetivo é gradualmente a autonomia estratégica do país, reduzindo sua dependência de estruturas vigentes (Stuenkel, 2014).

interesses geopolíticos. A possibilidade de criar uma rede de financiamento de iniciativas da região centrada no país é o principal mecanismo. O Banco de Desenvolvimento da Ásia (ADB) e o Fundo de Contingenciamento e Reservas dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) são exemplos que visam ampliar a atuação chinesa ao oferecerem alternativas a mecanismos tradicionais de financiamento global.<sup>27</sup> No âmbito da infraestrutura regional, também tem destaque a proposta de criação de uma “nova rota da seda” – cujo nome oficial é *One road, one belt* –, desenvolvendo redes de ferrovias, oleodutos e cabos de fibra ótica, tudo financiado por um fundo chinês de US\$ 40 bilhões, a partir de recursos da ADB, e por outros 21 países (Ninio, 2015). Nota-se, portanto, que o processo de multipolarização também tem se manifestado no papel da Ásia. Desse modo, até 2035, espera-se a continuidade e expansão de uma tendência de peso bastante consolidada: a *crescente importância do eixo Ásia-Pacífico nas relações internacionais*.

Nesse contexto de expansão de importância política e econômica de outras regiões, o multilateralismo apresenta fragilidades em se tratando de comércio internacional, algo que afetará o futuro das relações internacionais. O principal órgão no tema, a Organização Mundial do Comércio (OMC), desenvolveu importantes mecanismos de solução de contenciosos comerciais, mas não avançou muito em negociações de comércio. Entre 1995 e 2012, por exemplo, foram iniciadas 428 controvérsias, geridas pelo Órgão de Solução de Controvérsias, composto por representantes de todos os membros da organização. Ao longo desse histórico, o Brasil teve um papel importante, participando de 106 contenciosos, 25 como demandante, 14 como demandado e 67 como terceira parte (Pereira, Costa e Araújo, 2012), como aponta o gráfico 4.

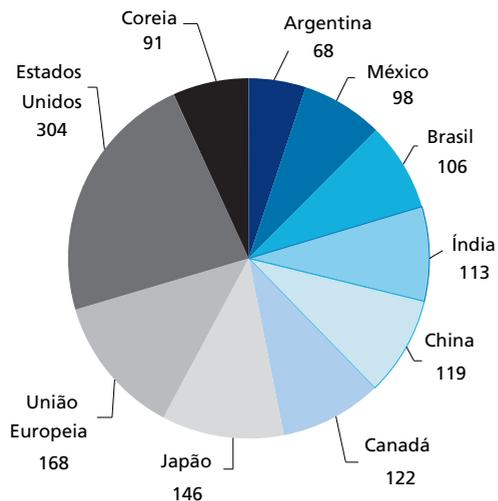
---

27. Cabe destacar que o fundo dos BRICS não se refere exclusivamente à Ásia. O fundo foi considerado para essa tendência dada a grande presença chinesa no bloco e em seu peso no financiamento do grupo.

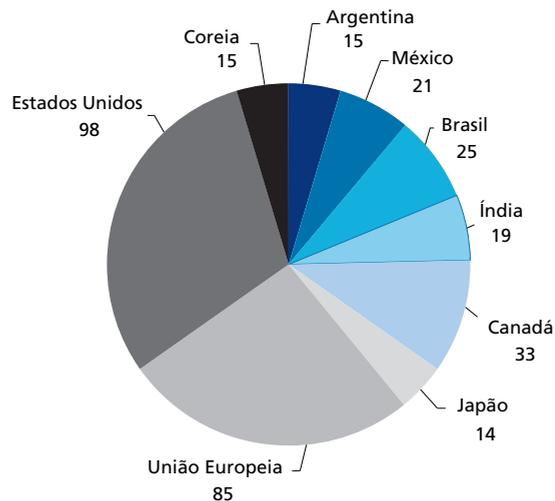
GRÁFICO 4

Participação brasileira nos contenciosos da OMC (1995-2012)

4A – Participação dos dez principais membros



4B – Participação dos maiores demandantes



Fonte: Pereira, Costa e Araújo (2012).

A resolução de tensões comerciais não é, porém, o único foco de atuação da OMC. O órgão também tem a função de facilitação e abertura comercial no mundo. Nessa seara, a OMC não tem sido capaz de obter muitos resultados satisfatórios. Em termos de negociações comerciais, a única grande rodada de negociações aprovada foi a Rodada Uruguaí, que criou a organização. A Rodada Doha, de 2001, também conhecida como “rodada do desenvolvimento” jamais foi concluída, por causa da incapacidade de se atingir o consenso entre os negociadores. Nota-se, por exemplo, que o processo decisório de *single undertaking*<sup>28</sup> demanda que haja consenso dos membros em todos os temas, sendo este o principal desafio político da OMC (Almeida, 2015). Em temas que dividem profundamente países em desenvolvimento e desenvolvidos, como os subsídios agrícolas, o processo negociador torna-se mais difícil.

Desse modo, observa-se que desde a criação do órgão, o único grande acordo assinado entre os países foi o Pacote de Bali, em 2013. O acordo incluiu dez decisões sobre desburocratização do comércio, segurança alimentar, comércio de algodão e medidas para os países em desenvolvimento. A previsão da OMC é que os custos de

28. Princípio da OMC, a partir do qual todos os termos do acordo devem ser aceitos simultaneamente para que a negociação seja aprovada.

operações comerciais sejam reduzidos em uma média de 14,3% e gere US\$ 1 trilhão de comércio por ano, sendo US\$ 730 bilhões para países em desenvolvimento (Entra em vigor..., 2017). As críticas variaram entre aqueles que consideraram os resultados irrisórios e os que, embora reconhecendo a importância do acordo, após anos de paralisação, o consideraram desequilibrado – uma vez que seu principal mecanismo é a facilitação de comércio (Hugueney Filho, 2015).

Nesse contexto, os impasses nas rodadas de negociação ao longo dos anos também favoreceram realização de acordos comerciais à margem da OMC. Desde o início da década de 2000, acordos comerciais bi e plurilaterais dividem espaço com negociações de “megabloques” econômicos. Trata-se de um processo que vem se intensificando com as tratativas realizadas para a Área de Livre-Comércio entre as Américas (Alca); o Acordo de Livre-Comércio Mercado Comum do Sul-União Europeia (Mercosul-UE); o TPP; o Tratado Transatlântico de Comércio e Investimento; a RCEP; e a Área de Livre Comércio da Ásia Pacífico (Free Trade Area of Asia-Pacific – FTAAP).

Dado o contexto da fraca atuação da OMC nos acordos globais de liberalização desde sua criação, entende-se que há uma tendência de peso em curso: a *redução da importância relativa dos acordos multilaterais na dinâmica do comércio internacional*. Como apontado, não significa que a OMC e suas grandes rodadas negociadoras multilaterais não detenham mais importância, mas apenas evidencia que há impasses de negociação e resultados pequenos quando comparados à ambição inicial e aos acordos bilaterais e plurilaterais em expansão no mundo. Daí pode-se observar uma mudança no foco da organização ou uma fragilização em seu papel nas negociações multilaterais.

Além das dificuldades presentes no multilateralismo comercial, nota-se também fragilidades na representatividade e eficácia de outros mecanismos multilaterais que poderão afetar a atuação brasileira. Atualmente há um *deficit* de governança global, resultado de poucas reformas realizadas em um sistema desenhado em meados da década de 1940. As principais organizações internacionais do mundo são ainda fruto do sistema internacional pós-Segunda Guerra Mundial e da Guerra Fria, como a Organização das Nações Unidas (ONU) e o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), de 1945; o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI), ambos de 1944; e a tardia OMC, criada em 1994, proveniente do antigo Acordo Geral de Preferências (Gatt), de 1947. Grande parte da estruturação desses mecanismos

multilaterais reflete, portanto, realidades políticas e distribuição de poderes dentro de um contexto internacional bastante diversificado.

Nesse sentido, uma agenda de reformas dos organismos internacionais data de meados dos anos 1950, quando países em desenvolvimento se articulam para demandar uma agenda global mais favorável aos seus interesses. Entre os exemplos mais emblemáticos, estão o Movimento dos Países Não Alinhados e o G-77 – coalizão liderada por Brasil, Índia e México para obter ganhos no âmbito Unctad e do Gatt.<sup>29</sup>

Nas últimas décadas, a temática de reformas foi retomada e cresce significativamente. No âmbito da ONU, por exemplo, passou-se a tratar amplamente da temática entre os anos 1990 e 2000, com foco principalmente no CSNU. O início das negociações foi a partir do Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudança, em 2003, composto por dezesseis personalidades. Entre 2003 e 2004, diversos países apresentaram suas sugestões – com aumento do número de assentos permanentes, não permanentes e reformas procedimentais, ilustradas no quadro 5. Nenhuma delas, porém, foi capaz de atingir o número de votos necessário para as alterações. Atualmente, o tema está travado na rodada de negociações intergovernamentais, no âmbito da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), que segue para sua décima rodada de reuniões. Nesse contexto, há resistências explícitas e implícitas à entrada de novos membros por parte dos países do P-5, que ainda entravam o processo de negociação (Pontes, 2014).

**QUADRO 5**  
**Principais propostas de reformas do CSNU**

Proposta	Formuladores	Ano
Painel de alto nível sobre ameaças, desafios e mudança	Grupo dos 16 – Especialistas sobre o tema	2004
Consenso de Ezuwini	União Africana	2005
G-4	Alemanha, Brasil, Índia e Japão	2005
Unidos pelo consenso	Itália, Paquistão, Coreia do Sul, Espanha, México, Argentina, Turquia, Canadá, Malta	2006
<i>Small 5</i>	Suíça, Costa Rica, Jordânia, Liechtenstein, Singapura	2006
<i>Small 5</i>	Suíça, Costa Rica, Jordânia, Liechtenstein, Singapura	2009
França e Reino Unido	França e Reino Unido	2009

Fonte: Brasil (2017).  
Elaboração do autor.

29. A criação da Unctad e também do capítulo IV no texto do Gatt, dedicado exclusivamente ao tema do desenvolvimento, ambas em 1964, foram provenientes do aumento de países independentes na categoria de em desenvolvimento resultante do processo de descolonização e do aumento de sua articulação nos organismos multilaterais (Velasco e Cruz, 2005).

A dificuldade de alterar o CSNU é emblemática dos desafios relacionados a reformas em organismos internacionais. Ao longo da última década, por exemplo, foram realizadas mudanças em poucos organismos financeiros globais, como o Banco Mundial e o FMI. O primeiro ampliou o capital do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Bird) em US\$ 86,6 bilhões e ampliou o direito de voto dos países em desenvolvimento e em transição em 13,3% atingindo 47,19%. Já o FMI, alterou suas cotas em 2016 – tendo o Brasil passado de 1,72% para 2,32% (Basile, 2016; World Bank, 2010). É interessante notar que mesmo após a alteração de cotas, somadas as parcelas de Brasil, China, Índia e Rússia, tem-se um total de 14%, algo ainda abaixo dos 17% que os Estados Unidos detêm (UNDP, 2017). Estes fatores permitem concluir que a governança global ainda permanece pouco representativa dos interesses dos países em desenvolvimento. Desse modo, há uma incerteza associada à organização da ordem internacional até 2035 que afeta diretamente o Brasil: *haverá uma governança global mais representativa dos interesses brasileiros?*

Cabe destacar que o questionamento da eficiência e a fraqueza de alguns mecanismos multilaterais são resultado do aumento do número de países emergentes e de seu ativismo no sistema internacional. O travamento das negociações em Doha, por exemplo, partiu também de uma posição demandante dos países em desenvolvimento, a partir do G-20 agrícola.<sup>30</sup> Nota-se que, ao longo das últimas décadas, esses países passaram por estabilização econômica, maior liberalização comercial, mais fluxos de investimentos e mantiveram grande potencial comercial, tecnológico e militar. Como consequência, passaram também a exercer uma atuação mais engajada tanto no multilateralismo quanto na estruturação da ordem internacional, ao ampliarem a cooperação Sul-Sul, criticarem os mecanismos de governança do sistema internacional e desenvolverem novos blocos regionais (Marcial *et al.*, 2015). Daí emerge uma tendência de peso importante para a caracterização do novo sistema internacional em formação: *o aumento do protagonismo dos países emergentes.*

---

30. O G-20 iniciou suas negociações com vinte membros, mas ao longo do tempo teve perdas e novas adesões. A última formação foi composta por: África do Sul, Egito, Nigéria, Tanzânia, Zimbábue, China, Filipinas, Índia, Indonésia, Paquistão, Tailândia, Turquia, República Tcheca, Hungria, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Cuba, Guatemala, México, Paraguai, Uruguai, Venezuela.

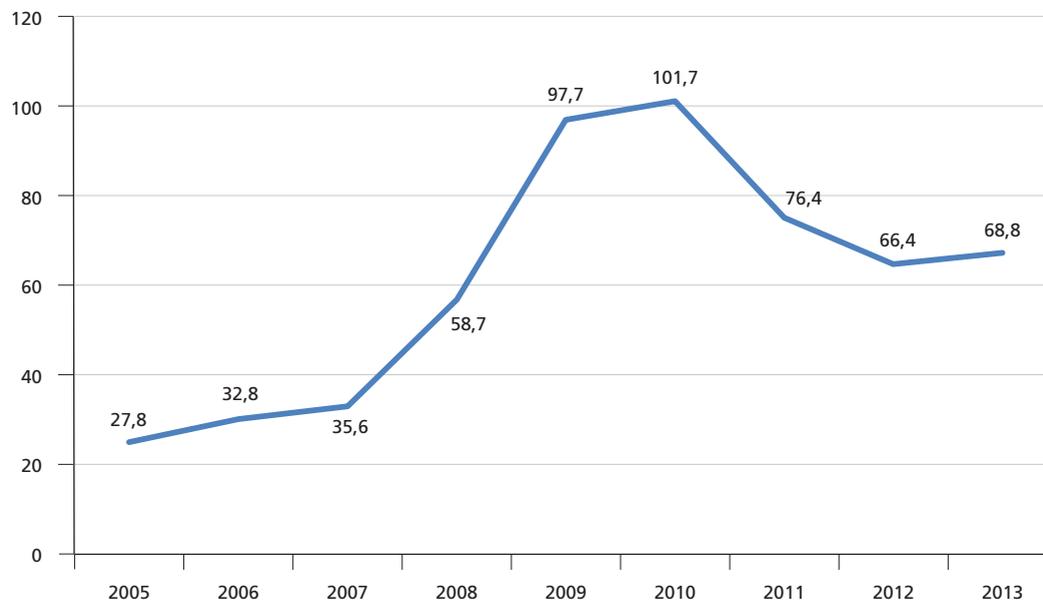
O Brasil, por exemplo, vinha adotando uma postura mais atuante na construção de blocos regionais, de coalizões de geometria variável e na cooperação técnica internacional. Alguns exemplos são apresentados a seguir.

- 1) Papel de protagonismo na construção de fóruns e blocos regionais desde a década de 1990, Mercosul, União das Nações Sul-Americanas (Unasul) e Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac).
- 2) Atuação mais participativa e assertiva em temas da agenda global, como meio ambiente, direitos humanos, segurança internacional – em casos como a atuação em operações de paz, conferências do clima, negociações de paz.
- 3) Maior participação na agenda da cooperação para o desenvolvimento internacional – que refletiu nos gastos com cooperação técnica (gráfico 5) – e ampliação da demanda por reformas nas instituições globais, como FMI, Banco Mundial, ONU etc.
- 4) Participação em novos arranjos e coalizões internacionais de geometria variável, como o BRICS e o Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS) ou G-3 (Índia, Brasil e África do Sul).

GRÁFICO 5

**Gastos brasileiros com cooperação técnica (2005-2013)**

(Em R\$ milhões)



Fonte: Ipea (2016, p. 26).

No caso brasileiro, muitos dos fatores conjunturais que foram o substrato da atuação do país já não se encontram mais presentes. Essa assertiva não significa dizer que tanto o Brasil como os demais emergentes não terão um papel fundamental nas próximas décadas, mas sim que o protagonismo e o ativismo não representam, necessariamente, fatores de poder em conjunturas diferenciadas. É importante reforçar que muitas das ações dos emergentes não resultaram em grandes mudanças na governança global, a exemplo do travamento da Rodada Doha, da ineficiência na reforma da ONU ou dos resultados pequenos nos mecanismos multilaterais de governança global.

Há, portanto, fatores limitantes à atuação dos países emergentes que devem ser considerados. Um deles é a capacidade de sustentar a relevância de novas coalizões construídas. No caso brasileiro, por exemplo, a participação de parcerias e grupos na atuação multilateral do país é uma dinâmica existente desde o meio do século XX. Quando das negociações no âmbito do Gatt e da Unctad, entre as décadas de 1950 e 1980, o Brasil atuou a partir do G-77 – um grupo de diversos países em desenvolvimento que visa obter vantagens econômicas frente aos países em desenvolvimento. Com a crise da dívida externa das economias em desenvolvimento e a ascensão de uma ampla agenda de reformas macroeconômicas globais, a coalizão, porém, perdeu importância nas políticas externa de países importantes como Brasil, México e Índia.

Tal como ocorreu nos anos 1980, novas coalizões internacionais têm sua relevância reduzida em contextos diferentes. O G-20 agrícola, grupo criado no âmbito da OMC para as negociações da Rodada Doha, é outro exemplo. Finda as negociações, as convergências entre esse grupo foram reduzidas significativamente. Desse modo, analisando-se novas coalizões como BRICS e o IBAS, questiona-se qual será sua importância para as próximas décadas.

Pela ótica da institucionalidade e do custo político de algumas dessas parcerias não se pode dizer que elas continuarão a ter papel relevante até 2035. De um lado, África do Sul e Índia tornaram-se parceiros em diversas coalizões diferentes, com objetivos diversos, e isso tenderia a reforçar a importância das relações bilaterais entre eles. No âmbito do IBAS, por exemplo, a cooperação também tem ocorrido em áreas como defesa, por exercícios militares entre as marinhas de cada país – as operações IBSAMAR (Índia-Brasil-África do Sul Marítima) –, assistência humanitária e cooperação técnica para países em desenvolvimento, a partir do Fundo IBAS para Alívio da Fome e da

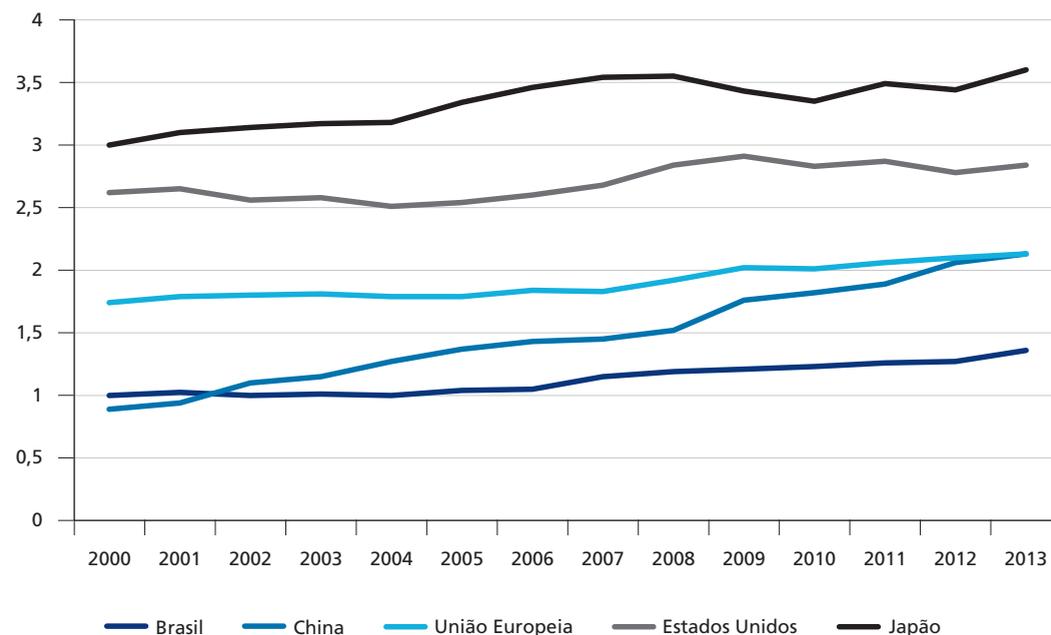
Pobreza. De modo paralelo, o BRICS, a partir da criação de seu Novo Banco de Desenvolvimento (New Development Bank – NDB) e de seu Arranjo Contingente de Reservas, em 2014, tem conseguido institucionalizar o papel de uma coalizão até então bastante difusa. É importante reforçar que se trata de um dos meios mais importantes de obter um relacionamento privilegiado com a China, grande potência em ascensão.

Esses grupos, no entanto, ainda têm um grau de institucionalidade muito baixo. O BRICS, por exemplo, criado em 2009, teve grandes dificuldades de consolidar uma agenda comum, dada a diversidade dos países que o compõem. O próprio NDB, de 2014, ainda é muito recente para que se diga que será um mecanismo de financiamento tão importante quanto o FMI ou o Banco Mundial. Já o IBAS sofre de problema similar. Teve um papel importante entre 2003 e 2010, mas foi gradualmente reduzindo sua relevância na agenda exterior brasileira. Desse modo, no contexto de um maior protagonismo dos países emergentes, não se pode dizer quais serão as estratégias em curso. Emerge, portanto, uma incerteza para 2035: *as atuais parcerias estratégicas e coalizões internacionais ainda terão relevância para a inserção internacional do Brasil?*

Outro fator limitante sobre a atuação dos países em desenvolvimento refere-se às diferenças de capacidades científico-tecnológicas com países desenvolvidos no sistema internacional. O principal exemplo está presente na produção de tecnologias e investimentos em pesquisa, como mostra o gráfico 6. Nota-se que os investimentos brasileiros em Ciência, Tecnologia e Inovação, em porcentagem do PIB, estão muito distantes daqueles de países desenvolvidos, indicando a permanência de uma situação de grande dependência tecnológica.

A título de exemplo, o Japão investe em torno de 3,4% de seu PIB em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D); os Estados Unidos, 2,6%; e a UE e a China, 2%. O Brasil, por sua vez, apresenta dificuldades de manter um patamar de 1,2% do PIB. Ao longo das próximas décadas, caso não haja rupturas, a tendência é que esta defasagem aumente, uma vez que o país não possui investimentos suficientes em indústria e tecnologia de ponta. Nesse sentido, observa-se uma tendência de peso para 2035: *aumento da defasagem em ciência, tecnologia e inovação do Brasil em relação aos países do centro.*

GRÁFICO 6  
**Gastos com P&D**  
 (Em % do PIB)



Fonte: World Bank (2016).  
 Elaboração do autor.

Considerando-se as incertezas e tendências apresentadas, verifica-se que o sistema internacional se encontra em plena transformação. As incertezas apresentadas indicam dúvidas sobre o futuro do multilateralismo, das relações entre grandes potências e dos países emergentes. Defronte às transições na estrutura de poder e nas dinâmicas multilaterais, há uma incerteza síntese para a inserção internacional do Brasil, tratada no projeto Brasil 2035 como incerteza-crítica: *o Brasil se beneficiará de um sistema internacional em transição?*

Ao longo de sua história, o Brasil foi capaz de beneficiar-se de contextos de mudança, obtendo ganhos para seu processo de desenvolvimento. Alguns exemplos importantes foram:

- a mudança do eixo principal da política externa brasileira no início do século XX, do Reino Unido/Europa para os Estados Unidos, ampliando o papel do país frente à potência em ascensão;

- a barganha do governo Getúlio Vargas entre a Tríplice Aliança e a Entente, antes da Segunda Guerra Mundial, para obter o máximo de ganhos possíveis antes de entrar no conflito; e
- a diversificação de parcerias durante os anos de política externa independente (1961-1964) e de 1967 em diante, com o país se aproximando de China e Rússia para obter melhores resultados para o seu desenvolvimento.

Se sob uma estratégia de maior diversificação de parcerias internacionais ou de aproximação de potências tradicionais, o fato é que em diversos momentos a política externa brasileira pode obter ganhos para o desenvolvimento em momentos de transição dos principais polos de poder ou de crescentes tensões entre os Estados. É importante lembrar que nem toda transição necessariamente oferece oportunidades positivas para o desenvolvimento. Na década de 1980, por exemplo, as fontes de financiamento global se retraíram, e os Estados Unidos e as potências europeias passaram a ser menos complacentes com o endividamento defronte ao endividamento do mundo em desenvolvimento. Daí a culminação das crises de dívida externa e hiperinflação tornou mais difícil o crescimento e a estabilização econômica desses Estados. Desse modo, entende-se ser incerto até que ponto tendências de peso e incertezas referentes ao *deficit* de governança do multilateralismo e a multipolarização favorecerão as demandas do desenvolvimento brasileiro até 2035.

### 3.2 Regime internacional de meio ambiente e mudanças climáticas

O tema de meio ambiente e mudanças climáticas tem gradualmente crescido em importância na agenda global. Inaugurado em 1972, com a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo, o regime internacional de meio ambiente e mudanças climáticas avançou lentamente. O acordo assinado em Estocolmo criou o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma). Em 1983, foi criada a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, que, em seu relatório de 1987, *Nosso Futuro Comum* – também conhecido como *Relatório Brundtland* –, lançou o debate sobre o desenvolvimento sustentável. A questão, porém, ainda estava bastante restrita às comunidades epistêmicas, tendo pouco engajamento dos Estados.

Foi apenas a partir dos anos 1990 que o tema entraria de modo mais significativo na agenda global. Referenciada como a “década das conferências” (Alves, 2001),

o período marcou a consolidação da crescente importância do meio ambiente. Em 1992, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, Rio 92, foi a primeira a contar com a participação maciça de chefes de Estado, que definiram a Agenda 21 – documento que estabeleceu a importância de empresas, governos e sociedade civil buscarem soluções para problemas sociais e ambientais. A principal herança da reunião foi o estabelecimento de um modelo de negociações multilaterais sobre a questão ambiental, também conhecidas como Conferências das Partes (COPs), a partir da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima (United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC), do Fórum Intergovernamental sobre Florestas das Nações Unidas (United Nations Forum on Forests – UNFF), da Convenção sobre Diversidade Biológica e das Convenções sobre Desenvolvimento Sustentável.<sup>31</sup>

No âmbito da UNFCCC, as COPs marcam encontros anuais de países desenvolvidos e em desenvolvimento na tentativa de obter responsabilizações e metas de reduções de emissões de gases de efeito estufa (GEE), como ilustra o quadro 6. Um dos avanços mais significativos ocorreu na COP-3, em Quioto, no ano de 1997. Na ocasião, foi aprovado o protocolo que estabeleceu responsabilidades efetivas para os países desenvolvidos nas reduções de emissões de GEE. Os negociadores estabeleceram que os países presentes na listagem do anexo I do documento reduzissem em 5,2% as emissões de GEE, até 2012, em relação aos níveis de 1990. Mais recentemente, as COP-17, em 2011, e COP-18, em 2012, também produziram decisões incrementais na área: respectivamente, um roteiro para a criação de um acordo global legalmente vinculante e a prorrogação da vigência do Protocolo de Quioto até 2020.

---

31. A partir da Rio 92, foram estabelecidas também: a Declaração de Princípios sobre Florestas, a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e, posteriormente, a Convenção das Nações Unidas sobre Combate à Desertificação.

QUADRO 6

**Principais decisões das conferências das Nações Unidas sobre mudanças climáticas**

Conferência	Decisão	Ano
COP-1	Protocolo de comprometimento legal até o ano de 1997; princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas.	1995
COP-3	Protocolo estabelecendo compromissos aos países do anexo I de redução, até 2012, de 5,2% das emissões com base em 1990.	1997
COP-4, COP-5, COP-6	Negociações para entrada em vigor do Protocolo de Quioto.	1998, 1999, 2000
COP-7	Adoção de mecanismos de flexibilização para que Protocolo de Quioto entrasse em vigor.	2001
COP-10	Adesão da Rússia ao Protocolo de Quioto e confirmação da entrada em vigor em 2005.	2004
COP-11, COP-12, COP-13, COP-14	Negociações para o processo pós-Protocolo de Quioto.	2005, 2006, 2007
COP-15	Acordo de Copenhague não foi adotado pelo veto de Bolívia, Sudão e Venezuela.	2009
COP-16	Japão, Rússia e Canadá anunciam que não participarão da segunda rodada de atualização do Protocolo de Quioto.	2010
COP-17	Proposição de um roteiro para a negociação de um novo acordo global, a ser assinado em 2015 para entrar em vigor em 2020.	2011
COP-18	Prorrogação do Protocolo de Quioto até 2020, sem a participação de Rússia, Canadá Japão e Nova Zelândia.	2012
COP-19	Impasse entre países em desenvolvimento e desenvolvidos sobre o princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas.	2013
COP-20	Assinatura do documento Chamado de Lima para a Ação sobre o Clima, com quatro pontos centrais: <i>i)</i> países em desenvolvimento também detêm responsabilidades; <i>ii)</i> propostas de reduções de emissões até 2015; <i>iii)</i> metas de cortes e adaptações ao aquecimento global; e <i>iv)</i> compensações sobre “perdas e danos” de desastres climáticos.	2014
COP-21	Primeiro acordo global, contendo assinatura de 195 países sobre o aquecimento global. Decisões: <i>i)</i> compromisso de redução da temperatura da Terra a 1,5°C aos níveis pré-revolução industrial; <i>ii)</i> compromisso de redução de emissões causadas pelo desflorestamento; <i>iii)</i> proposta de construção de um quadro de ações; <i>iv)</i> fim da neutralidade das emissões, considerando os efeitos de combustíveis fósseis; <i>v)</i> garantia de financiamento de US\$ 100 bilhões a países em desenvolvimento; <i>vi)</i> inclusão da importância de minimizar “perdas e danos” associados às mudanças climáticas; e <i>vii)</i> revisões das propostas de reduções de emissões apresentadas pelos países a cada cinco anos.	2015

Fonte: Gonçalves (2015) e Davenport *et al.* (2015).  
Elaboração do autor.

As dificuldades de negociação não implicam que a temática tenha saído da agenda ou reduzido sua importância. O resultado foi que, em 2015, na COP-21, assinou-se o primeiro acordo multilateral com ampla participação – 195 estados – para conter o aumento da temperatura global em até 1,5° C. Previsto para entrar em vigor em 2020, o acordo denota o crescimento de importância da temática na agenda global, a despeito das dificuldades de se obter responsabilizações e compromissos entre os Estados. Entre as suas decisões, destacam-se a criação de um fundo de US\$ 100 bilhões para auxiliar os países em desenvolvimento, o compromisso de reduzir a temperatura do planeta em 1,5° C e a determinação de que todos os países apresentem suas próprias metas até o início de 2016.

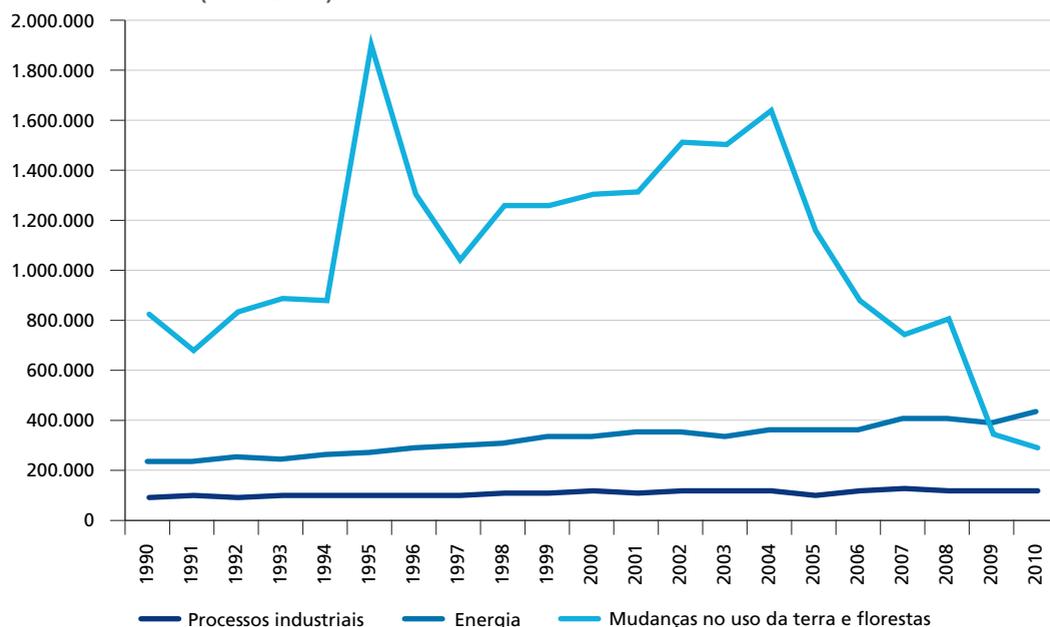
Nesse contexto, cabe lembrar que o Brasil tem sido um ator ativo nas negociações de mudanças climáticas. Analisando a evolução do regime internacional de meio ambiente e mudanças climáticas, entende-se que, até 2035, tanto por sua postura nas negociações do clima quanto pela vastidão dos recursos naturais que apresenta, o país será afetado por uma tendência global em curso: *o aumento da presença do meio ambiente e das mudanças climáticas na agenda global e a consequente intensificação dos debates sobre sua relação com o desenvolvimento.*

Cabe destacar que a COP-21 expressa uma busca de obter mais responsabilização também por parte dos países em desenvolvimento. Parte dos impasses observados em conferências anteriores também resultou de críticas dos países desenvolvidos do “princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas”, apresentado na COP-1, uma vez que não desejavam arcar com os custos econômicos de reduções de emissões sozinhos. Por isso, entende-se que, até 2035, os questionamentos sobre a relação das medidas para mitigar as mudanças climáticas com o desenvolvimento devem continuar a ser um movimento observável.

No contexto desse regime internacional, o Brasil apresentou nos últimos anos significativas reduções de emissões a partir da redução do desmatamento, como apresenta o gráfico 7. Recentemente, em seguida ao Acordo de Paris, o governo brasileiro comprometeu-se com uma meta de redução de 37% das emissões de gases de efeito estufa até 2025 e de 43% até 2030 (Meta do Brasil..., 2015), proposta que ressalta o papel da temática também em sua política interna. Embora haja efeitos do regime sobre o desenvolvimento brasileiro, estes são ainda pequenos. Todavia, caso haja a consolidação de um regime mais rígido nas próximas décadas, isso poderia se alterar. Daí emerge uma incerteza: *o desenvolvimento brasileiro será afetado pelo regime internacional de mudanças climáticas?*

GRÁFICO 7

Brasil: estimativas anuais de emissões de gás carbônico (CO<sub>2</sub>) em toneladas por setores de emissão (1990-2010)



Fonte: IBGE (2015).

### 3.3 O processo de integração na América do Sul

A integração na América do Sul tem raízes no processo de aproximação entre Argentina e Brasil.<sup>32</sup> Ao fim dos regimes militares na região, os dois países foram gradualmente dirimindo a percepção mútua de ameaças e buscando agendas de cooperação até culminarem na criação do Mercosul na década de 1990. O Tratado de Assunção, de 1992 e o Protocolo de Ouro Preto, que, respectivamente, criaram o bloco e adotaram uma Tarifa Externa Comum (TEC) foram alguns dos principais marcos recentes. Nesse período, a consolidação do Mercosul como uma união aduaneira imperfeita foi fundamental para iniciar uma integração nos marcos do regionalismo aberto e gradualmente permitir que o processo de integração fosse além dessa perspectiva.

32. Iniciativas como o Pacto ABC, de 1915, de não agressão, consulta e arbitragem entre Argentina, Brasil e Chile; a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc), criada em 1950; e, posteriormente, a Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), de 1980, que incorporou a antiga Alalc, forneceram o substrato para que ocorresse a aproximação entre Argentina e Brasil, em meados dos anos 1980. No período, acordos como a Declaração de Iguazu, de 1985, o Programa de Integração e Cooperação Econômica (Pice), de 1986, e o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, de 1988, forneceram a base para uma integração posterior.

Temas como democracia, participação cidadã, direitos humanos, representação parlamentar, redução das assimetrias econômicas entre os membros, infraestrutura, agricultura, turismo foram gradualmente sendo incluídos na agenda regional ao longo dos anos. Entre os marcos desse processo estão o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem), com recursos para financiar projetos de infraestrutura para países da região; e o Parlamento do Mercosul (Parlasul). Posteriormente, o Tratado de Brasília, em 2008, resultou na criação da União das Nações Sul-Americanas (Unasul), a primeira organização regional a agregar todos os países da América do Sul e que trata, em seus doze conselhos setoriais,<sup>33</sup> de temas como: energia; defesa; saúde; desenvolvimento social; infraestrutura; problema mundial das drogas; economia e finanças; eleições; educação; cultura, ciência, tecnologia e inovação; segurança cidadã, justiça e coordenação de ações contra a delinquência organizada transnacional.

A despeito dos avanços na área nos últimos anos, há fatores que podem colocar em xeque o processo e o papel do Brasil, afetando diretamente a inserção internacional brasileira até 2035. Os primeiros são os projetos com diferentes propostas para a região, que até 2035 podem minar os processos de integração que visam à aproximação dos países. Um deles é a Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América-Tratado de Comércio dos Povos (Alba-TCP),<sup>34</sup> criada em 2004 pelo governo venezuelano, com ênfase principalmente no bem-estar social e no auxílio econômico mútuo. Há também a Aliança do Pacífico, criada em 2012, que, em oposição à Alba-TCP, é uma área de livre comércio entre países com economias essencialmente abertas.<sup>35</sup> Diferentemente da união aduaneira do Mercosul, o bloco não demanda uma TEC, trabalhando apenas para reduções tarifárias entre seus membros. O Mercosul e a Aliança do Pacífico já esboçaram uma aproximação em fins de 2014 e, posteriormente, em 2016 e 2017 (Mercosul e Aliança do Pacífico..., 2014; Molina, 2017), porém ainda restam dúvidas. Não se sabe se a existência de projetos diferentes gerará uma situação como a arquitetura institucional de segurança da UE, na qual diferentes instituições convivem sem necessariamente se sobrepor, ou se levará à fragmentação do processo de integração na região.

---

33. Entre eles, destacam-se o Conselho Sul-Americano de Defesa (CDS), primeiro órgão para tratar de questões militares e ampliar a construção da confiança em nível regional; e o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan), que agregou a estrutura anterior da Iniciativa para a Integração de Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA).

34. Composta por Antígua e Barbuda, Bolívia, Cuba, República Dominicana, Equador, Nicarágua, São Vicente e Granadinas e Venezuela.

35. Composta por Chile, Colômbia, México e Peru. O Chile assinou quatorze termos de acordos de livre-comércio; a Colômbia, seis; o México, dez; e o Peru, sete, denotando que são economias bastante abertas.

O segundo fator remete aos entraves internos ao próprio Mercosul. Nos últimos anos, tanto a TEC quanto o livre-comércio entre os próprios membros foram desrespeitados, a partir de sucessivas barreiras não tarifárias, principalmente entre Argentina e Brasil (Oliveira, 2016; Uruguai e Paraguai pedem..., 2015). De modo paralelo, ao longo de sua existência, o bloco apenas conseguiu negociar acordos de livre-comércio com Israel, Autoridade Nacional Palestina e Egito. No âmbito do comércio brasileiro, o Mercosul caiu de 17,3% das exportações, em 1997, para 8,5%, em 2013, denotando a dificuldade de consolidação das regras na arena comercial (Florencio, 2015). A principal negociação comercial do bloco com a UE teve algumas primeiras rodadas de negociação entre 1999 e 2004. Após seis anos de paralisação, foi retomada em 2010, mas ainda se encontra bastante entavada (Mercosul e União Europeia..., 2016). Fatores como a desaceleração da economia global, o fim do *boom* das *commodities* e a paralisação das negociações de livre-comércio, contribuíram para o aumento de pressões domésticas na Argentina e no Brasil para que o Mercosul flexibilize as suas regras referentes à TEC (Olmos, 2016), o que pode descaracterizar o bloco ou facilitar a sua inserção nas cadeias globais de valor.

Por fim, o terceiro fator é a questão dos custos. Processos de integração regional demandam que um dos atores abarquem os principais custos econômicos e políticos para aprofundar os relacionamentos entre os atores (Mariano e Ramazini Junior, 2012). Desde a criação do Mercosul, pode-se dizer que o Brasil atuou como um líder receoso, inclinado entre o contexto regional e o global (Mariano e Ramanzini Junior, 2012; Pinheiro, 2000; Vigevani e Ramazini Junior, 2014). Já na década de 2000, o país adotou uma postura mais assertiva na região, desembolsando grande parte de seu capital financeiro e diplomático para consolidar a integração na região. Alguns exemplos foram a criação da Unasul – com destaque para o Conselho de Defesa Sul-Americano –, a expansão de uma agenda político-social no Mercosul e a busca de reduzir assimetrias regionais.

Do ponto de vista financeiro, por exemplo, a partir do Focem, o Brasil financiou parte da região ao dispor 70% dos recursos do órgão, contra 27% da Argentina, 2% do Uruguai e 1% do Paraguai (Brasil, 2015). Desse modo, mudado o contexto político e econômico brasileiro, não se sabe se o Brasil continuará a manter essa postura nas próximas décadas, uma vez que a situação de crise observada entre 2014 e 2017 já levou o país a retrain sua atuação regional. Considerando os três fatores apresentados,

há uma incerteza em curso até 2035: *o Brasil dispenderá esforços políticos e econômicos para consolidar a integração na América do Sul?*

É interessante notar que, muito embora na integração haja fragilidades, há uma agenda de cooperação em algumas áreas na região que tende a continuar até 2035, uma vez que foi consolidada após um largo período de construção de confiança. Um dos exemplos está nas áreas de defesa e segurança. O avanço dos acordos de cooperação em defesa, marcos gerais para o setor, é um fator ilustrativo dessa continuidade. A partir desses acordos, podem-se realizar intercâmbios em escolas militares, exportações de produtos de defesa e exercícios conjuntos de modo mais institucionalizado. O quadro 7 ilustra a tendência de continuidade da cooperação e diálogo político na área.

QUADRO 7  
Acordos de cooperação em defesa dos países da América do Sul (1990-2014)

País	Tema	Ano	Status
Paraguai	Cooperação em defesa	1995	Vigente
Peru	Apoio à missão de observadores militares	1998	Vigente
Equador	Apoio à missão de observadores militares	1998	Vigente
Peru	Cooperação contra aeronaves ilícitas	1999	Vigente
Argentina	Cooperação contra aeronaves ilícitas	2002	Vigente
Colômbia	Cooperação em defesa	2003	Vigente
Peru	Proteção e vigilância da Amazônia	2003	Vigente
Argentina	Cooperação em defesa	2005	Vigente
Argentina	Cooperação científica e tecnológica	2005	Vigente
Guatemala	Acordo de cooperação em defesa	2006	Vigente
Peru	Acordo de cooperação em defesa	2006	Em tramitação
Bolívia	Acordo de cooperação em defesa	2007	Em tramitação
Equador	Acordo de cooperação em defesa	2007	Vigente
Paraguai	Acordo de cooperação em defesa	2007	Vigente
Paraguai	Estabelecimento de mecanismo 2+2	2007	Vigente
Chile	Cooperação em defesa	2007	Vigente
Suriname	Cooperação em defesa	2008	Vigente
Colômbia	Cooperação em defesa	2008	Em tramitação
Guiana	Cooperação em defesa	2009	Em tramitação
Uruguai	Cooperação em defesa	2010	Em tramitação

Fonte: Diretório de Atos Internacionais/Ministério das Relações Exteriores (DAI/MRE).  
Elaboração do autor.

O diálogo bilateral e multilateral na área de defesa e segurança, conquistado a partir de mecanismos de construção de confiança, foi a base do processo de integração

na América do Sul. A criação da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (Abacc), um mecanismo binacional sem precedentes no mundo, e a atuação conjunta entre Argentina e Chile na Força de Paz Cruz del Sur são alguns exemplos emblemáticos. Ainda há contenciosos fronteiriços e possibilidades de tensões na região, porém foram desenvolvidos mecanismos sólidos de cooperação.

Mais contemporaneamente, o CDS da Unasul, criado em 2008, teve um papel fundamental para expandir o fórum de diálogo em defesa para toda a região. Algumas ações resultantes do órgão dignas de nota são: o Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (Ceed), criado em 2009, com sede na Argentina; o Curso Avançado de Defesa Sul-Americana (CAD-Sul), criado em 2012 e sediado na Escola Superior de Guerra brasileira (ESG), em Brasília; e a Escola Sul-Americana de Defesa (Esude), criada em 2014, com sede em Quito. Ainda que haja limites para as agendas e incertezas sobre a profundidade do futuro dessa interação, nota-se que a cooperação é um processo sólido. Daí entende-se que há uma tendência de peso para 2035: *a continuidade da cooperação e do diálogo político em defesa na América do Sul.*

Algumas ponderações, todavia, são necessárias. Pode-se dizer que há duas incertezas sobre o futuro da cooperação em defesa e segurança na região que estão diretamente interligadas. A primeira delas é: *haverá maior influência de atores extrarregionais na dinâmica da segurança regional?* Esse questionamento está diretamente relacionado ao papel brasileiro, uma vez que a outra incerteza para 2035 é: *o Brasil permanecerá como o referente necessário para a cooperação em defesa?*

Um dos casos mais notórios de influência externa na América do Sul é a atuação dos Estados Unidos. Desde a adoção do Plano Colômbia, em 2000, os Estados Unidos têm tido uma atuação próxima da região, no combate ao narcotráfico juntamente com o governo colombiano, fornecendo material de defesa. A reativação da IV Frota no âmbito do *U.S. Southcom*,<sup>36</sup> em 2008, no mesmo período de aprovação do CDS e da ampliação de vendas de armamentos russos para a Venezuela,<sup>37</sup> também reforça a presença estadunidense. A frota tinha o intuito de ampliar o patrulhamento do Atlântico

36. Comando regional dos Estados Unidos responsável por atividades concernentes à América do Sul, América Central e o Mar do Caribe.

37. Entre 2003 e 2007, a Rússia firmou-se como a principal fornecedora de armamentos à Venezuela, sendo responsável por 93% do material de defesa adquirido por aquele país (Villa, 2008).

Sul, região de grande interesse político e econômico para o Brasil. Outro exemplo da última década foi a atuação do país na região da tríplice fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai sob a retórica de combate ao terrorismo naquela área (Ferreira, 2010). Esses movimentos também ocorrem paralelamente a recentes negociações para a instalação de novas bases militares estadunidenses na América do Sul, como ocorreu com a Colômbia, em 2009, e, mais recentemente, com a Argentina e os Estados Unidos, em 2016 (Macri gives go-ahead..., 2016).

Duas outras potências também podem ampliar sua atuação na região até 2035. A primeira é a Rússia, que durante a década de 2000, aproximou-se da Venezuela ao fornecer equipamentos de defesa. A presença russa gerou preocupações nos Estados Unidos à época, afetando, ainda que de maneira indireta, a dinâmica de segurança regional. Apesar de manter uma posição mais distante desde então, o país já demonstrou interesses em se reaproximar da região. Em 2014, por exemplo, o Ministro da Defesa russo, Sergei Shoigu, anunciou que pretendia construir bases navais na Venezuela, em Cuba e na Nicarágua (Rússia Negocia Presença..., 2014).

A China também tem um papel fundamental na região, chegando a substituir os Estados Unidos como principal parceiro econômico da América do Sul. Em 2011, a América Latina recebeu aproximadamente 12,7% dos recursos desse país, atrás apenas da África, com 45,7%, e da Ásia, com 32,8% (China, 2011, p. 12). Esse movimento denota que a região figura como ambiente importante para a estratégia de inserção global chinesa. Em 2015 e 2016, respectivamente, o país anunciou a assinatura de vinte convênios com a Argentina, totalizando um valor de US\$ 7,5 bilhões de investimentos no país, e investimentos de cerca de R\$ 15 bilhões no Brasil (Argentina fecha acordo..., 2015; Brasil e China assinam..., 2016). O interesse chinês na América do Sul torna-se nítido também ao observarmos as tentativas do país de consolidar sua participação regional por meio do Fórum para a Cooperação entre o Leste Asiático e a América Latina (Focalae) e a Celac (Carmo; Pecequilo, 2014).

Analisando os possíveis interesses de Estados Unidos, Rússia e China na América do Sul, observa-se que essa atuação de potências extrarregionais pode fragilizar a atuação brasileira e a capacidade de o país manter-se como um referencial necessário à cooperação em defesa na região. Daí emergem alguns dos principais fatores de incertezas para a dinâmica da segurança e defesa regional na América do Sul.

### 3.4 Segurança internacional

No âmbito da segurança internacional, a primeira grande questão para 2035 relaciona-se à dinâmica dos armamentos. Como observado anteriormente, há uma tendência de peso de aumento da defasagem tecnológica entre o Brasil e as grandes potências. Nesse contexto, a carência de investimentos em ciência e tecnologia e, conseqüentemente, em inovação na área de defesa, pode fragilizar ainda mais o país nas próximas décadas, especialmente quando se verifica a tendência de peso de crescente importância das novas tecnologias no desenho da segurança internacional. Atualmente já se podem observar os efeitos desse processo e acredita-se que, até 2035, ele será intensificado.

Alguns exemplos são o uso de veículos aéreos não tripulados (Vants) – e os dilemas éticos deles decorrentes – e os ataques cibernéticos cada vez mais recorrentes na dinâmica da segurança internacional. No primeiro caso, os Vants têm sido utilizados pelos Estados Unidos nas guerras do Iraque e do Afeganistão, inclusive atacando alvos militares e deixando causalidades civis sem qualquer baixa estadunidense. O emprego dessas tecnologias tem inclusive gerado um amplo debate ético sobre as normas da guerra, uma vez que quando há apenas uma parte em combate de fato, a linha tênue entre o conflito armado e o assassinato torna-se mais confusa.

No que se refere ao crescente papel do setor cibernético no contexto da segurança internacional, nota-se que nas décadas de 2000 e 2010 houve fatos portadores de futuro potencial transformador dessa ferramenta na dinâmica dos conflitos. Alguns exemplos são: *i*) o emprego do vírus *Stuxnet* no Irã, que conseguiu alterar a velocidade dos rotores de usinas nucleares ao mesmo tempo que enganou o sistema supervisor (Cruz Júnior, 2013); *ii*) ataques anônimos que afetaram usinas elétricas na Ucrânia, em 2015; *iii*) tentativas russas de alterar o resultado das eleições nos Estados Unidos por ataques cibernéticos em 2016 (Nye Junior, 2017). Em dois casos, verifica-se tentativas de alterar dinâmicas internas dos países sem a presença militar efetiva. No caso da Ucrânia, por sua vez, observa-se uma abordagem mista, uma vez que os ataques cibernéticos coincidiram com o período de um conflito armado. Esses são apenas alguns exemplos de um processo que, até 2035, se intensificará e gerará gradualmente mais debates éticos e políticos sobre a agressão e os limites dos conflitos.

Atrelada a este processo está também outra tendência de peso: *a manutenção de regimes internacionais pouco rígidos no controle e difusão de tecnologias*. Historicamente,

acordos como o Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP), de 1968, e a Convenção de Armas Biológicas, de 1972, atuam como tratados centrais para os regimes internacionais de mesmo tema. Cabe notar, porém, que, no que concerne ao uso de novas tecnologias, os organismos internacionais pouco são capazes de afetar o comportamento dos Estados, ainda que possam moldar expectativas.

Acerca dos impactos de investimentos em ciência e tecnologia para materiais de uso militar, por exemplo, a ONU, em 1988, desde a resolução 43/77A, já se manifestava sobre o tema. A posição mais assertiva do órgão ocorria em 2006, com a resolução A/RES/61/55, denominada *O papel da ciência e tecnologia no contexto da segurança internacional e do desarmamento*. Muito embora o texto manifestasse a preocupação com tecnologias de uso-dual – que podem ser importantes para a promoção do desenvolvimento econômico e social, mas têm usos militares potencialmente problemáticos –, não apresenta limites à capacidade de emprego de novos materiais de defesa pelos Estados (United Nations, 2006). Observando-se a trajetória prévia de outros regimes internacionais, é pouco provável que novos tratados passem a adotar posições mais rígidas com relação ao controle de difusão de tecnologias.

No que diz respeito à criminalidade internacional, nas últimas décadas houve um processo de intensificação das atividades ilícitas transnacionais, que, em suas múltiplas formas, tráfico internacional de drogas ilícitas, terrorismo internacional, tráfico de pessoas, biopirataria, entre outras, não apresentam sinais de arrefecimento. No caso do fluxo de drogas ilícitas, por exemplo, regiões como o Oriente Médio, Norte da África, América do Sul, Sudeste e Sudoeste da Ásia mantêm-se centrais para os tráficos de *cannabis*, coca, papoula e ópio, respectivamente.

De modo similar, as rotas de tráfico de pessoas também têm apresentado aumento e diversificação. Entre 2007 e 2010, por exemplo, identificavam-se 460 rotas distintas, as quais haviam vitimado indivíduos de 136 nacionalidades diferentes (UNODC, 2012, p. 40). Já o tráfico ilegal de armas, contabiliza lucros anuais<sup>38</sup> de US\$ 170 a US\$ 340 milhões, enquanto a biopirataria e o tráfico de biodiversidade totalizam uma média anual de US\$ 75 milhões anuais. A intensificação das atividades ilícitas transnacionais afeta o Brasil diretamente, sobretudo ao considerarmos que o país, ainda que não

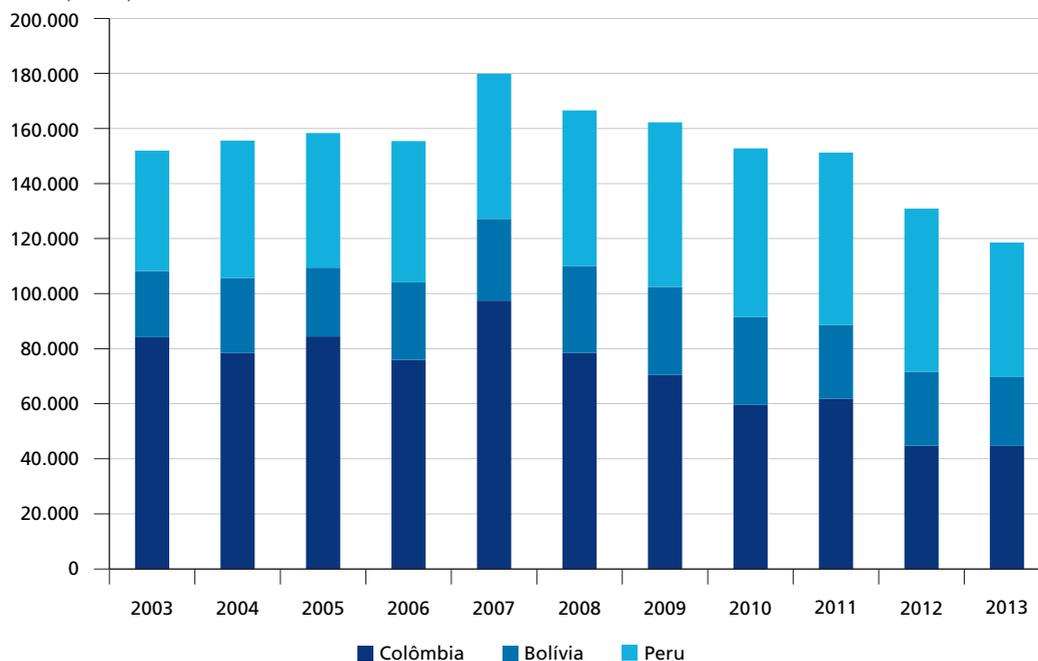
---

38. Os dados referem-se ao ano de 2009, período de dados mais recentes produzidos pela ONU.

seja um dos grandes produtores mundiais de cocaína – posição ocupada por Bolívia, Colômbia e Peru (gráfico 8) –, tem sido uma importante rota de escoamento de drogas ilícitas (UNODC, 2015, p. 39). Além disso, o surgimento e o crescente consumo de novas substâncias psicoativas vêm sendo uma das grandes preocupações dos governos de todo o mundo e das instâncias internacionais que acompanham a problemática das drogas, como ilustra o gráfico 9.

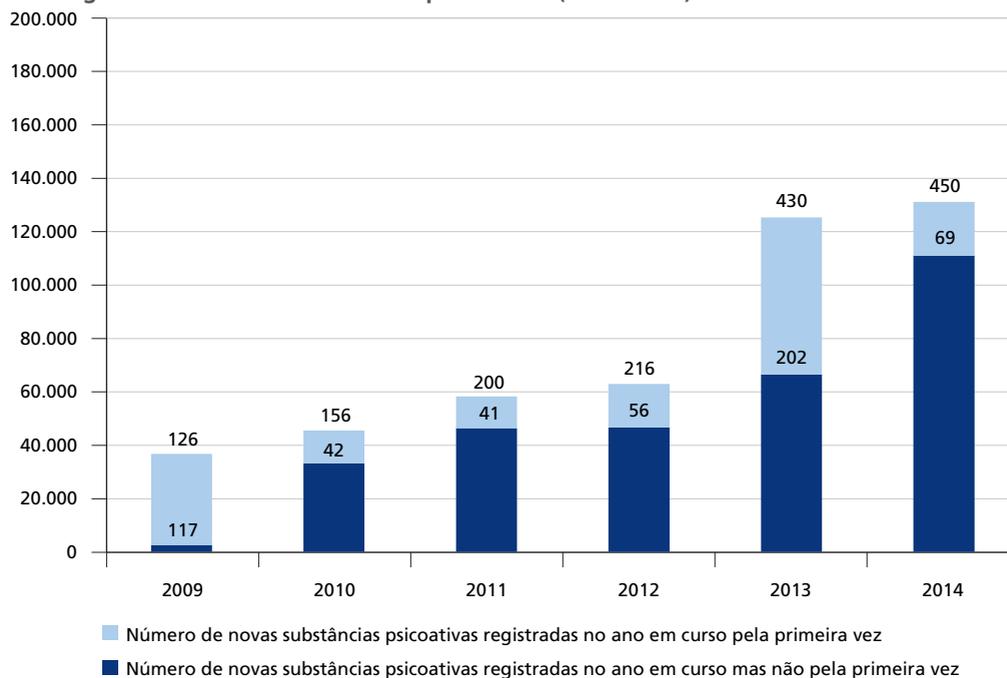
Destaca-se também que a prática do crime do terrorismo é outra que se ampliou bastante, apresentando um aumento de 80% somente entre os anos de 2014 e 2015 – concentrados principalmente em países como Afeganistão, Paquistão, Síria, Nigéria e Iraque (IEP, 2016, p. 14-16). Em números absolutos, entretanto, tanto as organizações terroristas tradicionais como os chamados “lobos solitários” expandiram seu escopo de atuação geográfica também sobre a África e a Ásia, como ilustra o gráfico 10. Embora isso tenha pouco impacto sobre o Brasil, reforça a tendência de intensificação da criminalidade transnacional.

GRÁFICO 8  
Cultivo global de coca (2003-2013)  
(Em ha)



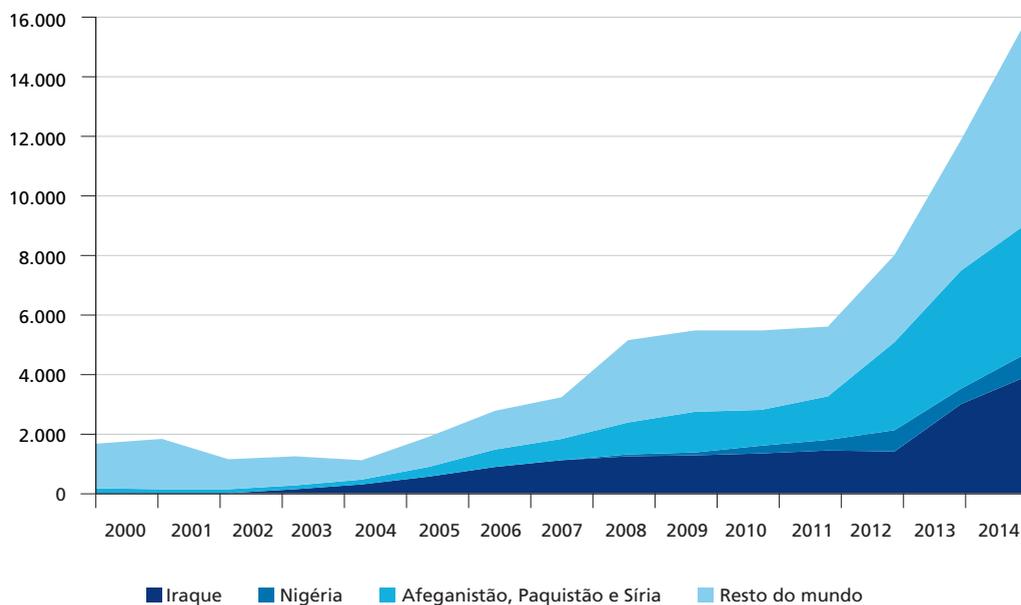
Fonte: UNODC (2015, p.14-15).

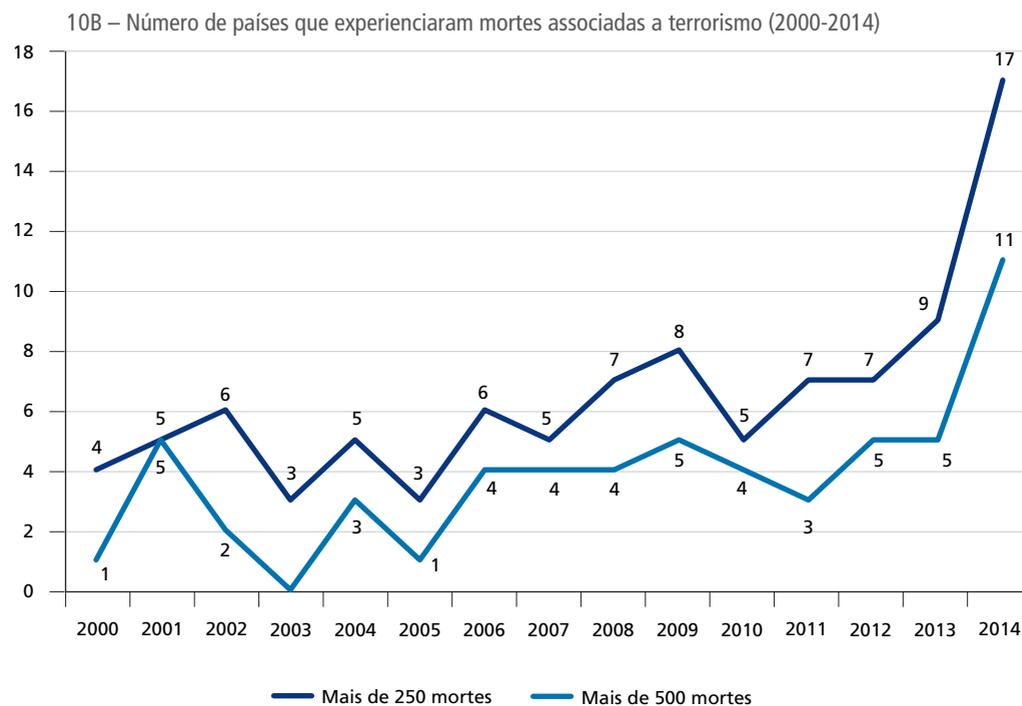
**GRÁFICO 9**  
**Surgimento de novas substâncias psicoativas (2009-2014)**



Fonte: UNODC (2015, p.14-15).

**GRÁFICO 10**  
**Crimes de terrorismo**  
10A – Número de ataques terroristas no mundo (2000-2014)



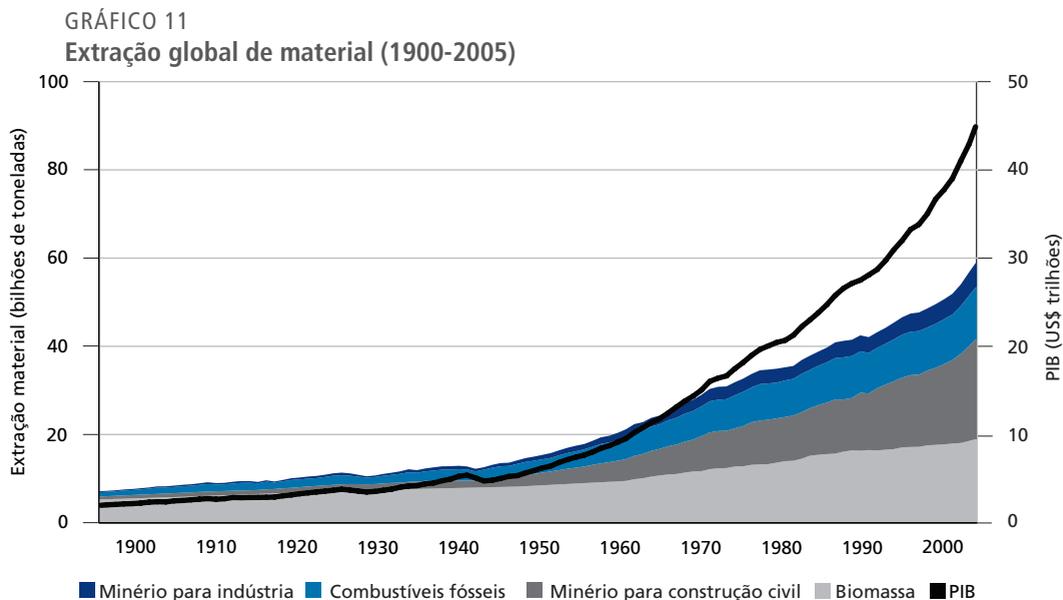


Fonte: IEP (2015, p. 15-17).

Por fim, a última variável referente à estruturação da segurança internacional trata do papel da agenda de recursos naturais e energéticos (gráfico 11). Entende-se que há uma surpresa inevitável de aumento da importância da temática de recursos naturais e energéticos na agenda de segurança internacional e defesa, uma vez que se trata de um movimento que ocorrerá com significativa força no futuro. Não se sabe, porém, em quanto tempo e nem como isso ocorrerá. Pode inclusive ocorrer efetivamente após o período de vinte anos, escopo desta análise.

Em primeiro lugar, é importante destacar que há uma imbricação entre segurança alimentar, hídrica e energética, uma vez que o modo de produção de alimentos, a geração de energia e o uso da água impactam a biosfera, que também sustenta as necessidades geradas pelas ações anteriores (WWF, 2016). Além dessa inter-relação, há uma importância exponencial da exploração dos recursos naturais na dinâmica do crescimento econômico, como ilustra o gráfico 11. Em 1900, por exemplo, a extração de minerais, biomassa e combustíveis fósseis era em torno de 10 bilhões de toneladas, valor que foi quase triplicado 105 anos depois. Já com relação ao uso do petróleo, o principal combustível da economia contemporânea, o gráfico 12 mostra que a produção

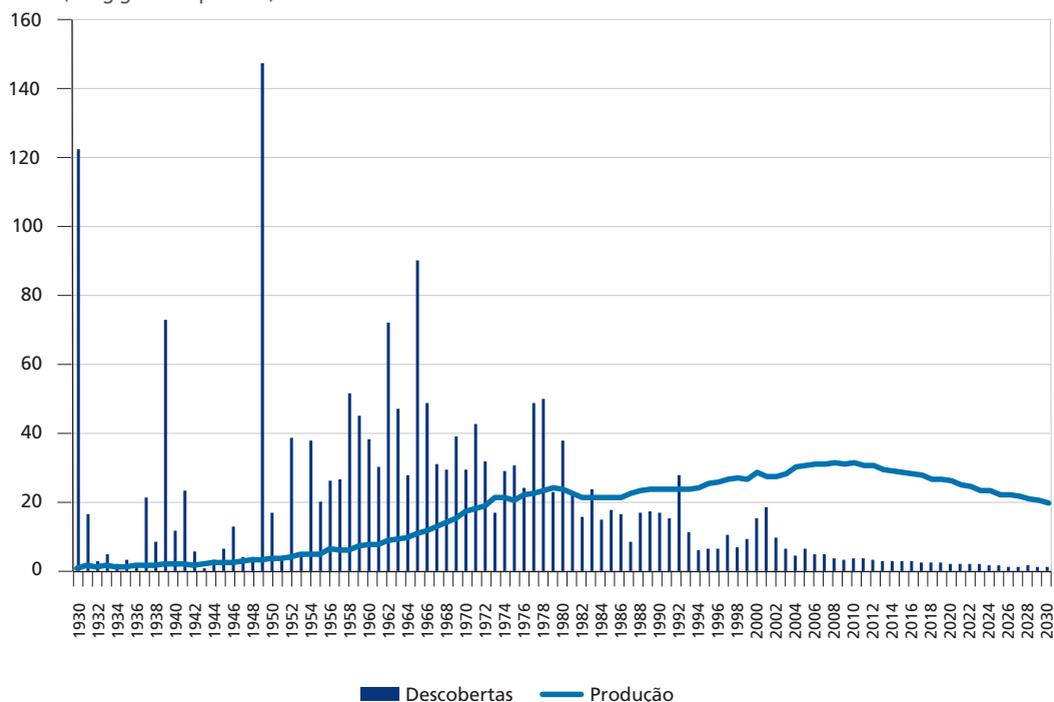
tem aumentado na série histórica até 2009, com uma tendência de queda até 2030, ao passo que há uma diferença alarmante entre a produção e a descoberta de novos poços de petróleo convencional, denotando uma possível insustentabilidade do consumo e da dependência desse recurso.



Fonte: Unep (2011, p. 11).

Ao se considerar a dinâmica de pressão sobre os recursos naturais e energéticos, de um lado, e, de outro, o crescimento dos efeitos das mudanças climáticas sobre as sociedades, pode-se depreender a existência de uma surpresa inevitável. O crescimento de migrações resultantes de catástrofes ambientais e o aumento das disputas geopolíticas pelo controle de fontes de recursos energéticos poderão incluir, em algum momento do futuro, as questões ambientais de forma mais significativa na agenda de segurança internacional. Nesse sentido, é possível que haja conflitos pelo uso de recursos naturais e energéticos em um cenário de escassez e, além disso, existir um desafio ao atual modelo econômico por meio da finitude dos recursos nos quais ele se sustenta. Entende-se, portanto, que os elementos apresentados podem causar efeitos importantes para a agenda de segurança internacional, porém, não se sabe como nem quando serão sentidos. Daí a classificação desse movimento como surpresa inevitável.

GRÁFICO 12  
**Descobertas e produção de petróleo convencional no mundo**  
(Em gigabarris por ano)



Fonte: Unep (2011, p. 22).

### 3.5 Defesa nacional

No contexto da defesa nacional, um dos principais temas da agenda brasileira é a região da Amazônia. A despeito de ter uma importância estratégica significativa, a região tem uma baixa densidade demográfica, parca presença do Estado e um nível de infraestrutura insatisfatório, onde fazem-se presentes, principalmente, ameaças de caráter não militar à segurança do país – embora não se descartem interesses externos de caráter militar em um futuro próximo. A importância da área manifesta-se na biodiversidade, nos recursos naturais e em sua extensão. Segundo dados da Red Amazônica Socioambiental Georreferenciada (Raisg), apresentados por Penna Filho (2015, p. 18), a região Amazônica ocupa grande parte do território de países da América do Sul, a saber: Brasil (58,8%), Bolívia (43,4%), Colômbia (42,4%), Equador (46,6%), Guiana (100%), Guiana Francesa (100%), Peru (60,9%), Suriname (100%) e Venezuela (49,5%).

Becker (2007) justifica a permanência da Amazônia como uma região de interesse regional e global por um conjunto de fatores. Entre eles, os principais são: *i)* o esgotamento da região como fronteira econômica a ser descoberta, em nível doméstico, e uma geopolítica baseada no capital dos recursos naturais, em nível internacional; *ii)* áreas de baixa rentabilidade econômica sofreriam uma mudança para conseguir maior eficiência; *iii)* atores locais, como organizações não governamentais (ONGs), terras indígenas etc., ganhariam maior importância; e *iv)* a transição de uma política de ocupação para uma de desenvolvimento.

Desse modo, há, portanto, uma convivência de interesses divergentes para a área. Do ponto de vista transnacional, ONGs em defesa da biodiversidade e do meio ambiente e grupos em defesa de terras indígenas se articulam nacional e internacionalmente, promovendo *lobbies* para diminuir os problemas na implementação de unidades de conservação e de terras indígenas. Pela perspectiva internacional, a região também é atrativa por seu potencial de exploração econômico e de biodiversidade. Por fim, da ótica nacional, há ainda uma agenda visando ao desenvolvimento regional e, principalmente, à exploração de recursos naturais da área, ainda pouco realizada.

Ações em nível regional também reforçam essa importância continuada da Amazônia. Alguns movimentos de cunho nacional e internacional como o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), de 1978, a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), de 1995, a criação de sistemas de vigilância, como o Sistema de Vigilância da Amazônia (Sivam), de 1999, e o Sistema de Monitoramento de Fronteiras (Sisfron), em fase de implementação desde 2011, e a Unasul com seus órgãos regionais como o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan), o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) e o Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas (CSPMD) são exemplos de iniciativas que buscam a manutenção da soberania, o desenvolvimento regional e a construção de infraestrutura para essa área. Nesse sentido, entende-se que, para as próximas décadas, a Amazônia ainda será uma área de tensões entre atores estatais e não estatais. Daí entende-se que há uma tendência de peso: *a manutenção da região Amazônica como foco de tensões envolvendo atores estatais e não estatais.*

Apesar de desafios na arena da segurança internacional, o Brasil convive com uma tendência de peso em seu ambiente interno de difícil ruptura até 2035: continuidade do baixo apelo político-eleitoral das políticas externa e de defesa. No campo da política

externa, nota-se que nas últimas décadas houve um aumento do número de atores da sociedade interessados na área, como setores de produtos primários, industriais, movimentos sociais e acadêmicos (Cason e Power, 2009; Saraiva, 2010). Mesmo em períodos de grande voluntarismo e ativismo da política externa brasileira, embora haja um crescimento relativo do interesse na temática, a área, porém, ainda permanece muito restrita a especialistas, diplomatas e grupos de interesse.<sup>39</sup>

Já na área de defesa, na última década, tratar do tema tornou-se diferente do que era nas décadas anteriores. Ampliaram-se os programas de pesquisa sobre o setor, os incentivos governamentais ao estudo, o país lançou a primeira Estratégia Nacional de Defesa (END), em 2008, depois o Livro Branco de Defesa Nacional, em 2012, e ainda reformou institucionalmente o Ministério da Defesa (MD).

Ainda que se possa dizer que o interesse da sociedade brasileira em defesa cresceu relativamente, a percepção de ameaças externas da população brasileira, porém, permanece baixa, o que afeta a priorização da questão na agenda política. Conforme exposto na tabela 1, as pessoas tendem a se preocupar mais com temas diretamente relacionados a elas, como a criminalidade ou desastres ambientais, do que com guerras ou a defesa nacional. Considerado esse contexto, a temática tende a ser relegada a segundo plano na agenda política e eleitoral do país, uma vez que o sistema político-partidário brasileiro apresenta poucos incentivos a tratar de questões que não garantem retornos eleitorais. Segundo Rocha (2011, p. 11), desde 1985, as Forças Armadas isolaram-se burocraticamente em suas instituições, enquanto os políticos, preocupados com associações ao regime militar, evitaram avançar na temática. A construção tardia do MD brasileiro, apenas em 1999, a lenta inserção da defesa nacional na agenda do país e a desconfiança mútua entre civis e militares – que, no Brasil, demorou a ser superada – são sintomáticas desse processo.

---

39. Estudo elaborado por Souza (2009) aponta que o número de pessoas com muito interesse na área subiu de em torno de 4%, em 2001, para 11%, em 2008. A fatia da população com pouco interesse, porém, também cresceu: de aproximadamente 75% para 78%.

TABELA 1  
**Percepção de ameaças da população brasileira (2012)**  
 (Em %)

	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	Brasil
Crime organizado	53,70	50,10	63,10	58,00	46,30	54,20
Desastre ambiental ou climático	46,30	36,20	54,00	39,20	29,40	38,60
Guerra com potência estrangeira	29,90	39,50	29,20	33,50	34,60	34,70
Guerra com país vizinho	27,80	35,00	29,50	33,60	31,50	33,00
Epidemias	34,80	33,30	47,60	29,20	17,30	30,50
Terrorismo	38,50	39,50	32,20	25,50	15,50	29,50
Outros	0,40	1,10	1,30	0,90	0,20	0,80
Nenhuma das anteriores	2,20	3,40	1,30	2,10	4,20	2,70
Não sabe/não respondeu	0,40	0,40	0,00	0,20	0,20	0,30

Fonte: Ipea (2011).

Essa trajetória histórica gerou uma confusão sobre a função precípua das Forças Armadas no país. O dispositivo constitucional que versa sobre o tema, o art. 142, abre precedentes para que haja um emprego de militares em atividades subsidiárias, entre as quais a Garantia da Lei e da Ordem (GLO). Desde a publicação da Constituição Federal de 1988, as Forças Armadas foram sendo gradualmente mais empregadas em situações extraordinárias, como crises de segurança pública e segurança de grandes eventos. Alterações em legislações foram a base legal para esse processo – como as leis complementares nº 117, de 2004, e nº 136, de 2010, e posteriores regulações internas ao MD, como o Manual de Garantia da Lei e da Ordem, de 2014. O resultado tem sido um emprego cada vez maior em atividades de GLO, a exemplo de ocupações de comunidades, crises de segurança pública, inspeção em presídios e grandes eventos internacionais. Daí observa-se uma tendência de peso em curso: *a manutenção do envolvimento das Forças Armadas em questões não relacionadas à sua atividade fm.*<sup>40</sup>

Esse processo repercute no aspecto institucional, uma vez que melhorias importantes das últimas décadas convivem com grandes fragilidades político-institucionais. Em termos de avanços, a principal delas foi a criação do MD, que conseguiu alterar

40. Além de atividades de engenharia, o principal emprego das Forças Armadas é na segurança pública. Cabe destacar que, no universo das crises de segurança pública no país, atividades de GLO ainda representam poucos casos. Porém, política de defesa trabalha com um volume limitado de recursos humanos, de capacidade de preparo e emprego e de orçamento, o que torna o GLO uma atividade que desvia ainda mais as Forças Armadas de sua atividade precípua. Considerando-se a provável manutenção de altas taxas de homicídios e crises de segurança pública no país, *a intensificação do emprego das Forças Armadas em segurança pública* é uma incerteza para as próximas décadas.

o perfil nacional e internacional da política de defesa brasileira, possibilitando, de um lado, representação coordenada e unificada da área de defesa em fóruns e organizações multilaterais, ampliação da cooperação bilateral no setor e coordenação da atuação em operações de paz; e de outro, maior integração entre as Forças Armadas e unificação de estratégias e meios da política de defesa do país. Em seus 18 anos de existência, o MD apresentou avanços importantes na direção dos objetivos que lhe gestaram, alguns deles apresentados no quadro 8. Atualmente, o Brasil já conta com documentos norteadores que visam garantir objetivos e meios para a política de defesa do país, como a Política Nacional de Defesa (PND) e a Estratégia Nacional de Defesa (END), e um documento sistematizador para garantir mais transparência às atividades, o Livro Branco da Defesa Nacional.

**QUADRO 8**  
**Medidas para integrar e reformar o setor de defesa brasileiro**

Medidas	Ano
Publicação do documento Bases para uma Política de Defesa Nacional	1992
Publicação da primeira Política de Defesa Nacional (PDN)	1996
Criação do MD	1999
Atualização da Política de Defesa Nacional	2005
Publicação da Política Nacional de Indústria de Defesa	2005
Criação da Comissão Mista de Indústria de Defesa	2005
Adoção de ações estratégicas para a Política Nacional da Indústria de Defesa (Pnid)	2006
Publicação da Estratégia Nacional de Defesa	2008
Criação do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA)	2010
Criação do Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil	2012
Criação da Sistemática de Planejamento de Defesa (Sisped)	2012
Publicação do Livro Branco de Defesa Nacional	2012
Atualização da Política Nacional de Defesa	2012
Atualização da Estratégia Nacional de Defesa	2012
Criação da Secretaria de Produtos de Defesa do MD (Seprod)	2012
Criação do primeiro Plano de Articulação de Equipamentos de Defesa (Paed)	2012
Criação da Secretaria Geral do Ministério da Defesa	2013
Criação do Instituto Pandiá Calógeras	2013
Instalação da Escola Superior de Guerra Campus Brasília	2013
Reativação da Comissão Mista de Indústria de Defesa	2013
Criação da Escola Nacional de Defesa Cibernética e do Comando de Defesa Cibernética	2014
Revisão da Sisped	2015
Atualização da PND, END e Livro Branco de Defesa Nacional	2016-2017

Elaboração do autor.

Ainda há, todavia, desafios para a política de defesa no Brasil. O primeiro deles refere-se à estrutura do MD, que, diferentemente dos demais ministérios, não tem uma carreira civil própria. O órgão é composto por funções de Direção e Assessoramento Superior (DAS), cargos de alta rotatividade e que dependem de cessão de pessoal. O problema imbuído nesse processo é que o MD não é capaz de desenvolver uma cultura institucional própria, nem consolidar uma visão de longo prazo aos seus funcionários. Há também a questão de subordinação, uma vez que militares, por mais que sejam cedidos ao MD, ainda possuem carreiras e vinculações à sua Força de origem. Desse modo, decisões que possam causar celeumas entre algumas das Forças tendem a ter dificuldade de ser tomadas.

O segundo fator refere-se ao processo de tomada de decisão e de priorização no âmbito da política de defesa. Primeiramente, é importante destacar que a criação do Estado Maior-Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) no contexto da implementação da END foi fundamental para ampliar a integração entre a Marinha, Exército e a Aeronáutica. Observaram-se mudanças no diálogo e operações conjuntas nos últimos anos. É importante ponderar, entretanto, que, segundo a Lei Complementar nº 136, o EMCFA ainda se encontra no mesmo nível hierárquico dos comandantes das três Forças Armadas, o que dificulta a subordinação dos comandos em suas decisões ou até mesmo a adoção de posturas pouco consensuais. Diferentemente do antigo Estado-Maior de Defesa, o EMCFA já possui maior capacidade de centralizar decisões, mas é importante reforçar que há limitações em sua atuação que afetam o planejamento integrado.

No âmbito dos projetos estratégicos de defesa, o Brasil ainda carece de um sistema, centralizado ou não, para a aquisição e exportações de armamentos. A criação do Paed foi uma primeira tentativa de agregar e articular os projetos de todas as Forças Armadas com as diretrizes da END. Todavia, desde que anunciado em 2012, o Paed ainda não foi aprovado (Silva, 2015, p. 406-408), e os projetos apresentados pelas três Forças Armadas, por serem bastante amplos, dificultam a definição de prioridades. Nesse sentido, a proposta de centralização dos processos no âmbito do Paed carece de implementação, haja vista que há quatro sistemas diferentes de definição e priorização de projetos estratégicos – Marinha (Estado-Maior da Armada – EMA-420), Exército

(Instruções Gerais – IG 20-12), Aeronáutica (Diretriz do Comando da Aeronáutica – DCA-400-6) e MD.<sup>41</sup>

Considerando-se esses fatores, entende-se que, a despeito de significativas mudanças impulsionadas principalmente pela criação do MD e pela publicação da END, há sinais contraditórios no ambiente político-institucional do país no que se refere ao planejamento de defesa e a coordenação e integração das diretrizes e projetos estratégicos do país. Daí entende-se que há uma incerteza para 2035: *haverá um planejamento integrado e uma gestão mais coordenada e eficiente para a política de defesa no Brasil?*

Além da perspectiva institucional, a política de defesa brasileira convive também com uma dificuldade de ordem orçamentária. O Brasil detém um dos maiores orçamentos de defesa do mundo, ocupando a 11<sup>a</sup> posição (Perlo-Freeman *et al.*, 2016, p. 2), e, em termos de porcentagem do PIB, mantém uma média de gastos de 1,5%. A despeito dessas grandes cifras, os valores destinados à área concentram-se, porém, essencialmente, no pagamento de pessoal, pensões de inativos e salários, garantindo pouca flexibilidade orçamentária para investimentos (gráfico 13).

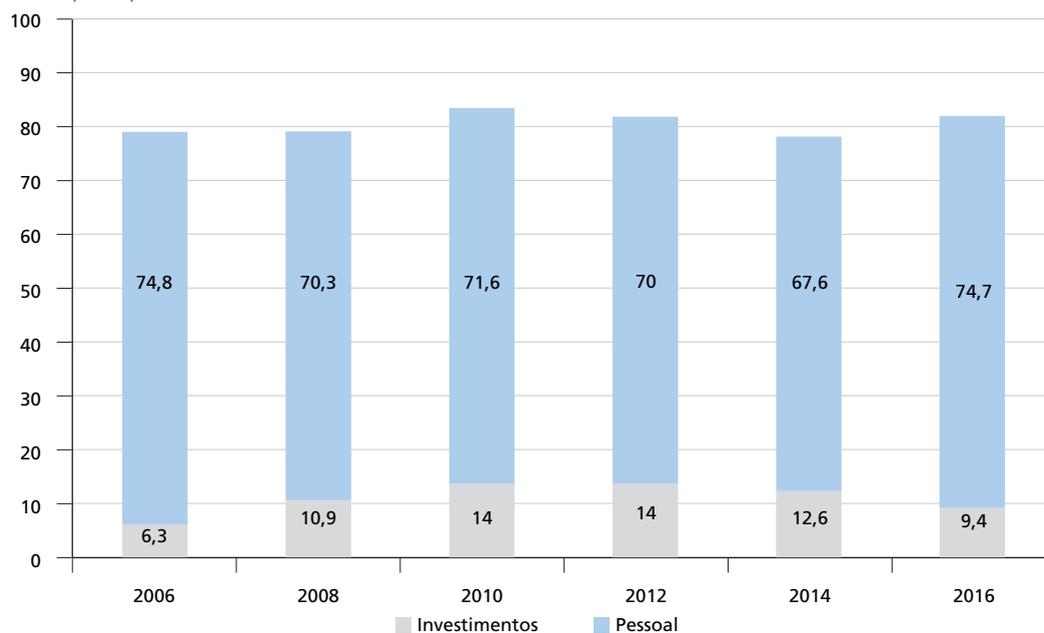
No contexto de pouco espaço orçamentário para investimentos, a consolidação de uma base industrial de defesa significativa é uma incerteza para as próximas décadas, pois a construção desse setor depende de uma demanda e um apoio estatal consistente, tanto do ponto de vista de pesquisa quanto de compras governamentais. Da mesma forma, trata-se de um setor muito dependente de exportações, que, quando não incentivadas, podem levar à falência diversas empresas. Ao longo das décadas de 1970 e 1980,<sup>42</sup> o Brasil teve um grande desenvolvimento na área. Com a queda de demanda do Oriente Médio, o principal cliente brasileiro, e a adoção de reformas para lidar com a crise fiscal e inflacionária da década de 1990, o setor foi, porém, gravemente afetado (Moraes, 2012, p. 35).

---

41. Segundo Silva (2015, p. 407), o principal desafio para o MD atualmente é consolidar uma sistemática conjunta para as aquisições de equipamentos militares. Atualmente, além daquele da Seprod no MD, cada Força detém um escritório de projeto diferente: a Diretoria de Gestão de Programas Estratégicos da Marinha (DGePEM), o Escritório de Projetos do Exército (Epex) e a Comissão Coordenadora do Programa Aeronave de Combate (Copac).

42. As principais empresas brasileiras foram: na produção de aviões, a Empresa Brasileira de Aeronáutica (Embraer); com blindados e carros de combate, a Engenheiros Especializados S/A (Engesa); e com sistemas de artilharia, veículos blindados e lançadores, a Avibrás. Das três, apenas a Engesa faliu, em meados dos anos 1990.

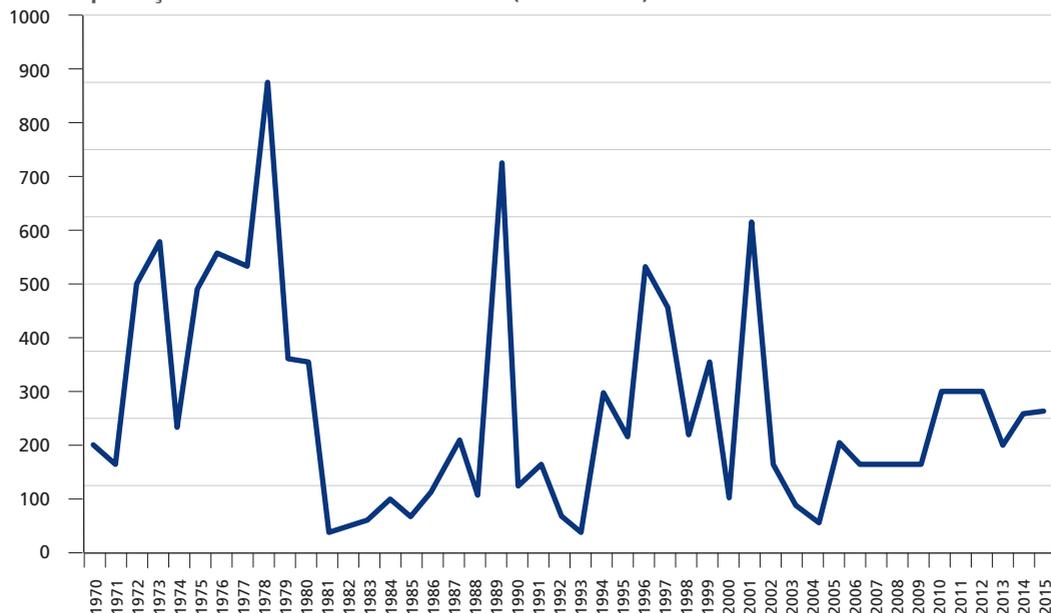
GRÁFICO 13  
Orçamento de defesa do Brasil (2006-2016)  
(Em %)



Fonte: Resdal (2016).  
Elaboração do autor.

Nos últimos anos, principalmente a partir da END, o país passou a adotar um conjunto de medidas para tentar incentivar o setor, como a Pnid; a Lei nº 12.598, a criação da Seprod; os decretos nºs 7.970 e 8.122; e a revitalização da Comissão Mista de Indústria de Defesa, a partir de 2013. Os efeitos para as exportações, entretanto, ainda são muito incipientes, como mostra o gráfico 14, e, por isso, há um caráter incerto para o futuro da base industrial de defesa do país. Por causa disso, considera-se que há outra incerteza para 2035: *o Brasil terá uma base industrial de defesa condizente com as necessidades das Forças Armadas?*

GRÁFICO 14  
Exportações de armamentos brasileiras (TIVs<sup>1</sup> x ano)



Fonte: Sipri (2016).

Elaboração do autor.

Nota: <sup>1</sup> O valor do indicador de tendência (*Trend-indicator value* – TIV) é baseado nos custos conhecidos de produção de um conjunto de armamentos e é utilizado para representar as transferências de armamentos em vez de apresentar um valor financeiro. As transferências de armamentos analisadas não consideram armas leves em sua quantificação.

## 4 TRANSFORMAÇÕES NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS E A INSERÇÃO INTERNACIONAL BRASILEIRA ATÉ 2035

Analisar sistemicamente é uma reflexão necessária para a prospectiva. Por isso, nesta seção, far-se-á algumas relações entre as sementes de futuro, buscando dar sentido ao conjunto do material produzido. A partir da análise empreendida, verifica-se que o sistema internacional está em plena transformação. Há cinco grandes questões com alto potencial de mudança das relações internacionais e conseqüentemente da inserção externa do Brasil até 2035 – identificadas por um cotejamento de tendências de peso e incertezas e por uma análise estrutural, como ilustra a figura 2: *i*) a interação entre a multipolaridade e um multilateralismo potencialmente mais frágil; *ii*) as dinâmicas resultantes da relação contraditória entre o crescente potencial de interdependência econômica e a ascensão de uma nova geopolítica no comércio internacional; *iii*) a influência da defasagem tecnológica para a inserção internacional do país; *iv*) o papel

da agenda ambiental no desenvolvimento nacional; e *v)* a dinâmica entre fragmentação e cooperação no processo de integração da América do Sul.

FIGURA 2  
Grandes questões para a inserção internacional



Elaboração do autor.

Concernentemente à primeira grande questão, a história das relações internacionais aponta quais momentos de uma estrutura multipolar no sistema internacional foram mais conflituosos quando não houve regimes a regular a atuação das grandes potências.<sup>43</sup> Até 2035, caso a tendência de adensamento da multipolaridade se consolide concomitantemente com uma fragilização do multilateralismo global – tanto pelo prisma comercial quanto pela perspectiva de sua representatividade –, poderá avizinhar-se um novo período de conflitos e tensões internacionais em detrimento de maior cooperação. Atualmente, já há alguns fatos portadores de futuro dessa possível dinâmica, como as posturas mais assertivas de China, Japão e Estados Unidos<sup>44</sup> na região da Ásia-Pacífico e da Rússia, na Europa.<sup>45</sup>

43. A principal referência histórica é o caso do Concerto Europeu no século XIX. Após as Guerras Napoleônicas, as grandes potências europeias acordaram em evitar grandes conflitos. O acirramento das disputas geopolíticas entre elas, no início do século XX, levou ao fim do Concerto Europeu e à Primeira Guerra Mundial.

44. Durante os governos de Barack Obama (2008-2016), os Estados Unidos, gradualmente, adotaram uma estratégia de “pivô” para a Ásia. A assinatura do TPP em contrapartida ao RCEP e a movimentos chineses na região foi um dos principais exemplos. O governo de Donald Trump, iniciado em 2017, recuou nessa posição, porém, não se sabe até que ponto este movimento indicará uma redução do potencial de conflitos.

45. As operações militares russas na Geórgia, em 2008, e na Ucrânia, em 2014, são alguns exemplos.

Um aumento do número de países emergentes com atuações bastante ativas e uma maior competição geopolítica entre grandes potências, sob um contexto de paralisia dos mecanismos globais de governança, podem ser os principais combustíveis de tensões futuras, muito embora reformas consistentes no sistema multilateral fossem capazes de alterar essa tendência. Há riscos de que novas instituições paralelas possam ser criadas de modo a produzir a representatividade ou os efeitos buscados por países em desenvolvimento, tal como se nota pela ação da China nos últimos anos. Cabe reforçar, todavia, que não se sabe até que ponto os emergentes terão agendas convergentes e uma postura cooperativa entre si, algo que pode inclusive fragilizar o protagonismo que vinha adotando nas últimas décadas.

Esse potencial de tensões pode se acirrar ao se considerar a segunda grande força até 2035 referente à economia política internacional. Nessa área, há uma contradição em curso. Ao passo que a interdependência entre empresas e fluxos de capitais externos com aumento do potencial de transnacionalização de cadeias produtivas tende a crescer, há também sinais de expansão de visões políticas e econômicas nacionalistas, que podem resultar em um potencial fechamento de parte das fronteiras político-econômicas entre os Estados e de novas determinações políticas a definir a trajetória do comércio global.

Do ponto de vista da interação entre governos, o avanço de uma nova dinâmica do comércio internacional poderia entrar em choque com os interesses de grandes empresas internacionalizadas e dos fluxos financeiros globais. Embora a ideologia da globalização permaneça, a condução das políticas econômicas entre os governos e as repercussões dessas decisões entre economias já bastante interdependentes podem ser um novo foco de tensões até 2035. A partir de movimentos como o TPP, o RCEP e a “nova rota da seda” podem-se esperar que dinâmicas regionais também tenham um papel importante na determinação dos fluxos comerciais. Daí não se sabe a profundidade e nem o produto de um comércio mais direcionado por interesses geopolíticos – sejam de cunho nacionalista, sejam voltados para a área de segurança internacional. Em ambas as opções, a perspectiva de avanços significativos no multilateralismo comercial é baixa. Espera-se que a OMC continue a ter um papel fundamental na definição de parâmetros genéricos e soluções de controvérsias, sem, contudo, ter grande relevância na direção de uma liberalização comercial global.

Cabe destacar que há um elemento adicional para essas dinâmicas futuras. Espera-se que até 2035 haja uma intensificação da pressão da sociedade civil sob os governos, mesmo que os canais de comunicação entre ambos seja insatisfatório.<sup>46</sup> A partir da difusão de tecnologias da informação e comunicação e de demandas por mecanismos de transparência governamental, as populações poderão pressionar ainda mais a atuação dos Estados. Nesse contexto, debates entre posições favoráveis e contrárias a determinadas diretrizes governamentais tendem a se acirrar mais e difundirem-se rapidamente a partir das redes sociais. Cidadãos empoderados poderão inclusive pressionar as decisões de política externa de seus Estados de origem, apresentando uma nova dinâmica transnacional para o futuro do sistema internacional.

Capacidades econômicas, tecnológicas e militares limitadas podem, entretanto, afetar os pleitos brasileiros no futuro. Desse modo, a terceira grande questão até 2035 são os constrangimentos científico-tecnológicos à ação externa do Brasil. Vinte anos é pouco tempo para que haja alterações significativas nas capacidades tecnológicas do país. Daí entende-se que o Brasil ainda terá uma ampla defasagem científico-tecnológica defronte aos países mais desenvolvidos. Essa perspectiva dificultará o acesso e o desenvolvimento de alta tecnologia no país e, principalmente, a inovação.

Ao passo que o avanço da tecnologia determinará cada vez mais o desenho das relações internacionais e da segurança internacional, sem que novos regimes limitem de modo significativo sua difusão, o Brasil ainda se verá limitado na área de defesa e em outras dimensões importantes para o desenvolvimento nacional. Na ausência de reformas significativas no âmbito doméstico, tanto pela perspectiva institucional quanto na demanda e nos incentivos para a pesquisa e desenvolvimento da base industrial de defesa, as capacidades militares poderão se manter continuamente defasadas. Nas próximas décadas, o interesse na área ainda será limitado no escopo da agenda governamental, o que exigirá um esforço mais amplo para que haja capacidades militares à altura dos objetivos democraticamente determinados pela política de defesa. Nesse sentido, defasagens político-institucionais e tecnológicas influenciarão a capacidade de atuação do país na transição de poder do sistema internacional.

---

46. O tema é tratado no trabalho *O Futuro do Estado no Brasil e seus Impactos na Sociedade: questões para o desenvolvimento até 2035* (Lima e Fleury Curado, 2017); em UNDP (2017, p. 137-160); e em WEF (2016, p. 24-29). Nas três publicações, há consenso de que a participação da sociedade civil em políticas públicas é limitada e será um grande desafio para o Estado nas próximas décadas.

A quarta grande questão até 2035 refere-se ao papel da agenda ambiental na dinâmica do desenvolvimento. O regime internacional de meio ambiente e mudanças climáticas ainda está se consolidando, sem que tenha imposto grandes limitações ao processo de desenvolvimento. Nota-se, todavia, um acirramento gradual dos debates sobre o papel dos países desenvolvidos e dos países em desenvolvimento. Entende-se que as resultantes dessas disputas resultarão em outro dos principais desafios para o desenvolvimento do Brasil até 2035. A depender da forma como a agenda ambiental irá progredir, pode haver restrições ou oportunidades para o país nas próximas décadas.

Por fim, há uma quinta grande força a afetar a inserção internacional brasileira até 2035: a incerteza sobre o aumento da fragmentação ou da cooperação no processo de integração regional. Historicamente, a América do Sul tem sido fundamental para a agenda externa brasileira. Entretanto, uma posição brasileira de liderança hesitante na região – oscilando entre uma postura de provedor de bens públicos internacionais, de um lado, e um ator mais interessado na agenda global, de outro – pode contribuir para um processo de integração com baixo nível de institucionalidade. Em um período que havia pouco interesse externo na área, a estratégia resultou em maior liberdade de ação para o Brasil.

A emergência de novas agendas de integração e um possível aumento da presença de atores externos na dinâmica política sul-americana, porém, podem afetar o processo de integração regional e, conseqüentemente, os benefícios políticos e econômicos que a ação externa brasileira poderia retirar dele. Mudanças na distribuição de poder global provenientes da multipolarização também podem gerar efeitos para o processo. Uma nova dinâmica do comércio internacional baseada em nacionalismos comerciais ou em interesses geopolíticos pode facilitar o avanço de algumas agendas integrativas, uma vez que cadeias produtivas globais podem ser fragilizadas. O mesmo processo pode oferecer, contudo, uma fragmentação definitiva da integração sul-americana, já que a América do Sul também pode se tornar uma área de maior interesse para atores extrarregionais. Daí não se sabe também se o Brasil continuará a ser um dos principais atores para a integração regional, nem se ela, tal como é entendida hoje, continuará em sua trajetória atual.

Considerando essas cinco grandes questões, a principal incerteza crítica para o desenvolvimento brasileiro que se avizinha é se o país se beneficiará das transições no sistema internacional. Uma análise de oportunidades e ameaças de cada uma das

grandes questões apresentadas reforça essa incerteza. A manutenção ou acirramento da defasagem científico-tecnológica do país com relação às grandes potências, de um lado, e os impactos incertos da agenda ambiental sobre os países em desenvolvimento, de outro, são os primeiros elementos que justificam essa incerteza crítica. Não são os únicos, porém.

Do ponto de vista econômico, há uma demanda de maior internacionalização da economia brasileira<sup>47</sup> que pode ser frustrada por mudanças na geopolítica do comércio internacional. Essa contradição entre a necessidade de ampliar o grau de internacionalização e de abrir mercados, de um lado, e, de outro, a existência de uma nova geopolítica comercial, na qual questões políticas possam determinar os rumos do comércio, tem grande potencial de afetar o papel do país na economia política internacional. Esse contexto, no entanto, também pode ser uma oportunidade para que haja um maior adensamento da integração regional, ampliando os enlances políticos e econômicos com a América do Sul, uma vez que ainda há um longo caminho de cooperação nessa seara.

Pelo prisma da política, uma multipolaridade aliada a um multilateralismo mais frágil pode também afetar uma das principais agendas internacionais do país: o fortalecimento do multilateralismo. Historicamente, a política externa brasileira utiliza-se de instituições multilaterais para obter ganhos em negociações entre países com os quais há assimetrias de poder, seja a partir de coalizões internacionais, seja a partir da construção de normas. Caso haja um enfraquecimento da efetividade das principais instituições multilaterais, a conseqüente eficácia dessa estratégia brasileira pode ser significativamente reduzida. Daí haveria necessidade de se pensar em novos meios de ampliar a projeção internacional do país a partir do fortalecimento de instituições regionais ou pela maior cooperação bilateral ou plurilateral. Contraditoriamente, a multipolaridade também pode, por sua vez, contribuir para que ocorram reformas nas instituições globais no médio e longo prazos, abrindo mais espaço de atuação para o país.

---

47. Há um amplo debate sobre o tipo de internacionalização necessária. Há aqueles que defendem uma inserção em cadeias produtivas globais e outros que advogam a criação de novas cadeias produtivas que beneficiem algum conteúdo tecnológico de produtos nacionais. A despeito da interpretação sobre a forma de fazê-lo, há consenso sobre essa demanda.

Em vias de conclusão, entende-se que há oportunidades e ameaças intrínsecas a cada uma das grandes questões apresentadas. A partir desta breve análise, buscou-se apresentar a urgência e a necessidade de análises mais profundas e sistêmicas acerca das consequências para o país das diversas possibilidades dessa transição em curso do sistema internacional. O resultado deve ser uma compreensão de que há futuros alternativos e uma constante demanda por se pensar estratégias diferentes para possibilidades diversas.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O planejamento de longo prazo é um processo exaustivo e contínuo que apresenta dificuldades em se consolidar no Brasil. Construir estratégias para o longo prazo é resultado de reflexão sobre as dificuldades do passado, os desafios do presente e as possibilidades de futuro. Mais do que um processo de busca de respostas, é um exercício constante de encontrar as perguntas corretas. A sociedade brasileira não deve se deter defronte às incertezas do futuro. Do contrário, pode encontrar nelas os principais objetos de transformação em direção aos futuros possíveis e desejáveis. Por isso, o intuito principal deste texto foi contribuir com o debate sobre o planejamento de longo prazo no país, a partir da aplicação da prospectiva a temas como a organização do sistema internacional, a política externa brasileira, a integração regional, a segurança internacional e a defesa nacional para as próximas décadas. Para tanto, foram apresentadas e debatidas as principais variáveis do processo de cenarização Brasil 2035 referentes à inserção internacional do Brasil.

Estudar o futuro e subsidiar estratégias de longo prazo é, por definição, um desafio. Ao se tratar de um objeto que ainda não existe e que está constantemente se modificando por ações de atores e variáveis, os pesquisadores colocam-se entre a ciência e a criatividade. A proposta de estudos prospectivos é, portanto, paradoxal. De um lado, busca-se identificar, no passado e no presente, aquelas forças que tenham um potencial transformador, tentando atingir um grau significativo de consenso entre especialistas de diversas matrizes ideológicas e de objetividade nas análises. De outro lado, trabalha-se com objeto de pesquisa incerto e com variáveis que se alteram a partir da perspectiva de observadores diferentes, influenciadas por visões de mundo dos participantes e pelas interpretações daqueles que realizam os processos de filtragem.

No caso desta análise, nota-se, por exemplo, que a existência de um grande número de envolvidos com a administração pública afetou as percepções sobre as variáveis levantadas. A própria condução do estudo pelo Nucen do Ipea já traz valores e princípios inerentes à finalidade da instituição. Todavia, como se pode observar pelos resultados apresentados, o processo de reflexão sobre o futuro é capaz de apresentar resultados bastante instigantes e provocativos. Há uma capacidade de identificar problemas e desafios de áreas inter-relacionadas que é apenas possível pela análise sistêmica da prospectiva. Daí entende-se que, a despeito de quaisquer fragilidades, este ainda é um dos métodos mais interessantes para se pensar o longo prazo, pois o futuro é considerado como um objeto de múltiplas trajetórias alternativas. Exercitar o pensamento sistêmico, a preocupação com o longo prazo e o desenvolvimento de estratégias considerando várias possibilidades de mudanças é uma contribuição fundamental da prospectiva.

No concernente a este trabalho, nota-se que as variáveis apresentam questões em três níveis de análise. No nível doméstico, a forma como o Brasil se adaptará para conseguir dirimir sua defasagem científico-tecnológica defronte aos países desenvolvidos e a maneira como internalizará a agenda ambiental em curso para evitar prejuízos ao seu processo de desenvolvimento e consolidar um modelo de desenvolvimento sustentável são os primeiros elementos fundamentais que ditarão a interação entre o sistema internacional e o desenvolvimento nacional.

No nível regional, o ativismo brasileiro na América do Sul é um dos fatores centrais para o processo de integração na região, ainda que seja necessário o papel dos demais países sul-americanos. Por fim, no nível global, a reorganização do sistema internacional em torno de mais polos de poder – com um volume incerto de competição geopolítica –, aliada a uma fragilização dos mecanismos multilaterais, pode oferecer um contexto de oportunidades e riscos para o Brasil. A crescente interdependência econômica em uma conjuntura de empoderamento dos indivíduos pelo avanço das tecnologias da informação e comunicação também apresenta outro fator de incerteza para as próximas décadas.

Desse modo, reforça-se a existência de cinco grandes questões para a inserção internacional do país até 2035: *i)* a defasagem científico-tecnológica em um contexto de crescente importância das novas tecnologias; *ii)* o processo de interdependência econômica em interação com a conformação de uma nova geopolítica comercial; *iii)* o processo de multipolarização e uma possível fragilidade da representatividade dos

atuais mecanismos multilaterais; *iv*) a crescente importância da agenda ambiental e do desenvolvimento sustentável defronte a amplas necessidades de investimento da economia brasileira; e *v*) uma dinâmica incerta entre a fragmentação e a intensificação da cooperação no processo de integração na América do Sul. Estas são questões fundamentais a serem pensadas para qualquer planejamento de longo prazo que envolva temas de inserção internacional brasileira. Entende-se, portanto, que a interação entre essas variáveis é a porta de entrada para um novo período de incertezas e transformações para o Brasil, bem como de oportunidades e escolhas no processo de desenvolvimento. Daí reside a necessidade de reflexão e antecipação no presente das possibilidades de estratégias para o futuro.

## REFERÊNCIAS

- ADB – ASIAN DEVELOPMENT BANK. Asian Regional Integration Center. Trade and Investment. **Regional Comprehensive Economic Partnership**, [s.l.], 2016. Disponível em: <<https://aric.adb.org/fta/regional-comprehensive-economic-partnership>>. Acesso em: 10 dez. 2016.
- ALMEIDA, P. R. de. A longa marcha da OMC: do nascimento aos impasses atuais. **Boletim Meridiano** 47, v. 16, n. 150, jul./ago. 2015.
- ALVES, J. **Relações internacionais e temas sociais: a década das conferências**. Brasília: Ibri, 2001.
- ARGENTINA fecha acordo com a China para investimentos em infraestrutura. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 19 jan. 2015. Disponível em: <<http://www.suinoindustrial.com.br/imprensa/argentina-fecha-acordo-com-a-china-para-investimentos-em-infraestrutura/20150119-091945-1495>>. Acesso em: 10 dez. 2016.
- BASILE, J. Brasil fica pela primeira vez entre os dez maiores cotistas do FMI. **Valor Econômico**, São Paulo, 28 jan. 2016. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/4413588/brasil-fica-pela-primeira-vez-entre-os-dez-maiores-cotistas-do-fmi>>. Acesso em: 23 maio 2016.
- BECKER, B. **Amazônia: Geopolítica na virada do III milênio**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.
- BERGER, G. A atitude prospectiva. **Parcerias Estratégicas**, Brasília, n. 19, dez. 2004.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Focem**. Brasília: MP, 22 jul. 2015. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planejamento-e-investimentos/integracao-sul-americana/focem-fundo-para-a-convergencia-estrutural-e-fortalecimento-institucional-do-mercosul>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

BRASIL e china assinam acordos de investimentos de mais de R\$ 15 bi. **Valor Econômico**, São Paulo, 2 set. 2016. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/4696785/brasil-e-china-assinam-acordos-de-investimentos-de-mais-de-r-15-bi>>. Acesso em: 20 mar. 2017.

CANDEAS, A. Há um pensamento estratégico para o Brasil? **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, Brasília, v. 4, n. 2, p. 207-234, 2014.

CARDOSO JÚNIOR, J. **Estado, planejamento, gestão e desenvolvimento: balanço da experiência brasileira e desafios no século XXI**. Santiago de Chile: Cepal, 35 p., 2014. (Documento de projeto).

CARMO, C.; PECEQUILO, C. A China, o sistema internacional e o Sul: ascensão pacífica? **Brazilian Journal of International Relations**, São Paulo, v. 3, n. 1, p. 31-69, 2014.

CASON, J.; POWER, T. Presidentialization, pluralization, and the rollback of Itamaraty: Explaining change in Brazilian foreign policy making in the Cardoso-Lula era. **International Political Science Review**, v. 30, n. 2, p. 117-140, 2009.

CERVO, A. **Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008.

CHINA. Information Office of the State Council. **China's White Paper on Foreign Aid**, Beijing, 2011. Disponível em: <[https://www.unicef.org/eapro/China\\_White\\_Paper\\_on\\_Foreign\\_Aid.full\\_text.pdf](https://www.unicef.org/eapro/China_White_Paper_on_Foreign_Aid.full_text.pdf)>. Acesso em: 10 dez. 2016.

CRUZ JÚNIOR, S. **A segurança e defesa cibernética no Brasil e uma revisão das estratégias dos Estados Unidos, Rússia e Índia para o espaço virtual**. Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1850).

DAVENPORT, C. *et al.* Inside the Paris climate deal. **The New York Times**, New York, 12 dez. 2015. Disponível em: <[http://www.nytimes.com/interactive/2015/12/12/world/paris-climate-change-deal-explainer.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/interactive/2015/12/12/world/paris-climate-change-deal-explainer.html?_r=0)>. Acesso em: 23 maio 2016.

ENTRA em vigor acordo global que pode gerar US\$ 1 trilhão de comércio por ano. **EBC Agência Brasil**, Rio de Janeiro, 22 fev. 2017. Disponível em: <<http://agenciabrasil.etc.com.br/economia/noticia/2017-02/entra-em-vigor-acordo-global-que-pode-gerar-us-1-trilhao-de-comercio-por>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

FELDMAN, E. **The Trans-Pacific Partnership** – Webinar Segment 1. Lexology, London, 2016. Disponível em: <<http://www.chinaustradelawblog.com/2016/02/articles/trade-negotiations-2/the-trans-pacific-partnership-webinar-segment-1/>>. Acesso em: 10 dez. 2016.

FAHEY, L.; RANDALL, R. **Learning from the future: competitive foresight scenarios**. New York: John Wiley & Sons, 1998.

FERREIRA, M. **A política de segurança dos Estados Unidos e a tríplice fronteira no pós 11 de setembro**: uma análise dos interesses norte-americanos e o posicionamento brasileiro. Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, 2010.

FLEURANT, A. *et al.* Trends in International Arms Transfers. **Sipri Fact Sheet**, Solna, 2017.

FLORENCIO, S. A. L. Mercosul e política externa brasileira. Nafta e comércio exterior mexicano. Crises e desafios. **Política Externa**, São Paulo, jul./dez. 2015. Disponível em: <<http://politicaexterna.com.br/2662/mercosul-e-politica-externa-brasileira-nafta-e-comercio-externo-mexicano-crieses-e-desafios/>>. Acesso em: 21 jul. 2016.

GODET, M. **Scenarios and Strategic Management**. London: Butterworths Scientific Ltd., 1987.

\_\_\_\_\_. **Manual de prospectiva estratégica**. Lisboa: Dom Quixote, 1993.

\_\_\_\_\_. **A caixa de ferramentas da prospectiva**. Lisboa: Cepes, 2000.

GODET, M.; RUYSSSEN, O. Les scénarios du pétrole off-shore: une méthod, des résultats. **Revue de L'Énergie**, Paris, n. 287, p. 484-491, 1975.

GONÇALVES, A. Rio+20 e a governança ambiental global. **Política Externa**, São Paulo, v. 21, n. 2, 2015.

HEIJDEN, K. **Scenarios**: the art of strategic conversation. New York: John Wiley & Sons, 1996.

HUGUENEY FILHO, C. A OMC tem futuro? **Política Externa**, São Paulo, v. 23, n. 3, jan./fev./mar, 2015.

HUNTINGTON, S. The Lonely Superpower. **Foreign Affairs**, [s.l.], Mar./Apr. 1999.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Indicadores de desenvolvimento sustentável**: Brasil 2015. Rio de Janeiro: IBGE, 2015. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv94254.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2016.

IEP – INSTITUTE FOR ECONOMICS AND PEACE. **Global Terrorism Index 2015**. New York: IEP, 2015. Disponível em: <<http://visionofhumanity.org/app/uploads/2017/04/2015-Global-Terrorism-Index-Report.pdf>>. Acesso em: 7 maio 2016.

\_\_\_\_\_. **Global Terrorism Index 2016**. New York: IEP, 2016. Disponível em: <<http://visionofhumanity.org/app/uploads/2017/02/Global-Terrorism-Index-2016.pdf>>. Acesso em: 7 maio 2017.

IMF – INTERNATIONAL MONETARAY FUND. **World economic outlook 2016 databases**. [s.l.]: IMF, 2016. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/01/weodata/index.aspx>>. Acesso em: 10 out. 2016.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Sistema de Indicadores de Percepção Social: Defesa Nacional (Parte I)**. Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/SIPS/111215\\_sips\\_defesanacional\\_1.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/SIPS/111215_sips_defesanacional_1.pdf)>. Acesso em: 15 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Cooperação para o desenvolvimento internacional (2011-2013)**. Brasília: Ipea; ABC/MRE, 2016. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/161017\\_livro\\_cobradi\\_2011\\_2013.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/161017_livro_cobradi_2011_2013.pdf)>. Acesso em: 10 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. **Brasil 2035: cenários para o desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2017. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/170606\\_brasil\\_2035\\_cenarios\\_para\\_desenvolvimento.PDF](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/170606_brasil_2035_cenarios_para_desenvolvimento.PDF)>.

JAPAN to allow military role overseas in historic move. **BBC**, London, 18 Sept. 2015. Disponível em: <<http://www.bbc.com/news/world-asia-34287362>>. Acesso em: 10 dez. 2016.

JAPAN enacts laws allowing combat missions abroad. **Al Jazeera**, Doha, 29 Mar. 2016. Disponível em: <<http://www.aljazeera.com/news/2016/03/japan-enacts-laws-allowing-combat-missions-160329051312485.html>>. Acesso em: 10 dez. 2016.

KYNGE, J.; WHEATLEY, J. Emerging Markets: redrawing the world map. **The Financial Times**, London, 3 Aug. 2015. Disponível em: <<http://www.ft.com/intl/cms/s/2/4a915716-39dc-11e5-8613-07d16aad2152.html#axzz49bGcDESB>>. Acesso em: 22 maio 2016.

LIMA, R. C.; FLEURY CURADO, M. P. **O Futuro do Estado no Brasil e seus Impactos na Sociedade: questões para o desenvolvimento até 2035**. Rio de Janeiro: Ipea, set. 2017. (Texto para Discussão, n. 2326).

MACRI gives go-ahead to US military installations in Argentina. **Telesur**, Caracas, 18 May. 2016. Disponível em: <<http://www.telesurtv.net/english/news/Macri-Gives-Go-Ahead-to-US-Military-Installations-in-Arentina-20160518-0029.html>>. Acesso em: 14 jul. 2016.

MARCIAL, E. **Análise estratégica: estudos de futuro no contexto da inteligência competitiva**. Brasília: Thesaurus, 2011.

MARCIAL, E.; GRUMBACH, R. **Cenários prospectivos: como construir um futuro melhor**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

MARCIAL, E. *et al.* **Megatendências 2030: o que entidades e personalidades internacionais pensam sobre o futuro do mundo?** Brasília: Ipea, 2015.

MARIANO, M.; RAMANZINI JUNIOR, H. Uma análise das limitações estruturais do Mercosul a partir das posições da política externa brasileira. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v. 20, n. 43, p. 23-41, out. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v20n43/a02v20n43.pdf>>. Acesso em: 21 jul. 2016.

MERCOSUL e aliança do pacífico buscam pontos de convergência. **G1**, [s.l.], 24 nov. 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2014/11/mercosul-e-alianca-do-pacifico-buscam-pontos-de-convergencia.html>>. Acesso em: 10 jan. 2017

MERCOSUL e união europeia retomam negociação para acordo de livre-comércio. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 14 out. 2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/10/1822849-mercosul-e-ue-retomam-negociacao-para-acordo-de-livre-comercio.shtml>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

META do brasil é reduzir emissão de gases em 43% até 2030, diz Dilma. **G1**, [s.l.] 27 set. 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2015/09/meta-do-brasil-e-reduzir-emissao-de-gases-em-43-ate-2030-diz-dilma.html>>. Acesso em: 15 maio 2016.

MINOIS, G. **História do futuro**: dos profetas à prospectiva. São Paulo: Editora Unesp, 2016.

MOLINA, F. Mercosul e Aliança do Pacífico se aliam contra o protecionismo de Trump. **El País**, Madri, 8 abr. 2017. Disponível em: <[http://brasil.elpais.com/brasil/2017/04/07/internacional/1491590076\\_975735.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2017/04/07/internacional/1491590076_975735.html)>. Acesso em: 10 maio 2017.

MORAES, R. **A inserção externa da indústria brasileira de defesa**: 1975-2010. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1715).

NINIO, M. China ambiciona poder global com nova rota da seda. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 1º mar. 2015. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2015/03/1596528-china-ambiciona-poder-global-com-nova-rota-da-seda.shtml>>. Acesso em: 15 ago. 2016.

NYE JUNIOR, J. **O futuro do poder**. São Paulo: Benvirá, 2012.

\_\_\_\_\_. A normative approach to preventing cyberwarfare. **Project Syndicate**, Praga, 13 Mar. 2017. Disponível em: <<https://www.project-syndicate.org/commentary/global-norms-to-prevent-cyberwarfare-by-joseph-s--nye-2017-03?referrer=/>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

OLIVEIRA, E. Mercosul vai identificar e eliminar barreiras ao comércio. **O Globo**, Rio de Janeiro, 16 jul. 2016. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/mercosul-vai-identificar-eliminar-barreiras-ao-comercio-16799062>>. Acesso em: 21 jul. 2016.

OLMOS, M. Na Argentina, Serra busca apoio para flexibilização do Mercosul. **Valor Econômico**, São Paulo, 23 maio 2016. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/4575009/na-argentina-serra-busca-apoio-para-flexibilizacao-do-mercosul>>. Acesso em: 21 jul. 2016.

PENNA FILHO, P. Os desafios amazônicos e a ação externa brasileira. In: GHELLER, L.; GONZALES, S.; MELLO, L. (Org.). **Amazônia e Atlântico Sul**: desafios e perspectivas para a defesa no Brasil. Brasília: Ipea; NEP, 2015.

PEREIRA, C.; COSTA, V.; ARAUJO, L. 100 casos na OMC: a experiência brasileira em solução de controvérsias. **Política Externa**, São Paulo, v. 20, n. 4, jan./abr. 2012. Disponível em: <<http://politicaexterna.com.br/384/100-casos-omc-experiencia-brasileira-solucao-controversias/>>. Acesso em: 13 mar. 2016.

PERLO-FREEMAN, S. *et al.* Trends in World Military Expenditure 2015. **Sipri Fact Sheet**, Solna, 2016.

PETERSEN, J. **Out of the blue**: how to anticipate big future surprises. New York: Madison Books, 1999.

PINHEIRO, L. Traídos pelo desejo: um ensaio sobre teoria e a prática da política externa contemporânea. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 305-335, jul./dez. 2000.

PONTES, K. Os cinco membros permanentes e a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas: da oposição à ambiguidade. **Política Externa**, São Paulo, v. 23, n. 1, jul./ago./set., 2014.

PORTER, M. E. **Vantagem competitiva**: criando e sustentando um desempenho superior. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

RESDAL – RED DE SEGURIDAD Y DEFENSA DE AMÉRICA LATINA. **Atlas comparativo de la defensa em América Latina y Caribe**. [s.l.]: RESDAL, 2016. Disponível em: <<http://www.resdal.org/solicitud-atlas-2016.html>>. Acesso em: 10 dez. 2016.

ROCHA, A. **Militares e política no Brasil**. Brasília: Ipea, v. 1, p. 7-56, 2011. (Texto para Discussão, n. 1670).

RÚSSIA negocia presença militar na América Latina. **BBC Brasil**, São Paulo, 27 fev. 2014. Disponível em: <[http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/02/140227\\_russia\\_militares\\_dg](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/02/140227_russia_militares_dg)>. Acesso em: 10 dez. 2016.

SARAIVA, M. A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas. **Mural Internacional**, Rio de Janeiro, n. 1, jan./jul. 2010.

SARETTA, C. *et al.* **Avaliação do desenho institucional, dos recursos e das capacidades para a concretização do planejamento de longo prazo no Brasil**. Brasília: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2129). Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_2129.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2129.pdf)>. Acesso em: 12 jan. 2017.

SCHWARTZ, P. **The art of long view**: planning the future in an uncertain world. New York: Doubleday, 1996.

SILVA, P. **A política industrial de defesa no Brasil (1999-2014)**: intersetorialidade e dinâmica de seus principais atores. Tese (Doutorado) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, 2015. Disponível em: <[http://www.iri.usp.br/documentos/Peterson\\_Ferreira\\_Silva.pdf](http://www.iri.usp.br/documentos/Peterson_Ferreira_Silva.pdf)>. Acesso em: 10 dez. 2016.

SIPRI – STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE. Military expenditure database. **Sipri**, Solna, 2016. Disponível em: <[http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex\\_database](http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database)>. Acesso em: 10 maio 2016.

SOUZA, A. **A agenda internacional do Brasil**: política externa brasileira de FHC a Lula. Rio de Janeiro: Elsevier/CEBRI, 2009.

STUENKEL, O. A ordem paralela chinesa. **Post-western World**, [s.l.], 2014. Disponível em: <<http://www.postwesternworld.com/2014/10/28/ordem-chinesa-paralela/>>. Acesso em: 10 dez. 2016.

UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **World investment report 2015**. Geneva: Unctad, 2015. Disponível em: <[http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2015\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2015_en.pdf)>. Acesso em: 17 maio 2016.

UNDP – UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Human development report 2016**. Geneva: UNDP, 2017.

UNEP – UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. **Decoupling natural resource use and environmental impacts for economic growth**. International resource panel. Nairóbi: UNEP, 2011. Disponível em: <[http://www.unep.org/resourcepanel/decoupling/files/pdf/Decoupling\\_Report\\_English.pdf](http://www.unep.org/resourcepanel/decoupling/files/pdf/Decoupling_Report_English.pdf)>. Acesso em: 10 maio 2016.

UNITED NATIONS. General Assembly. **A/61/390 Role of science and technology in the context of international security and disarmament**. New York: United Nations, 2006.

UNODC – UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **Global report on trafficking in persons 2012**. Vienna: UNODC, 2012.

\_\_\_\_\_. **World drug report 2015**. Vienna: UNODC, 2015.

URUGUAI e paraguai pedem fim de barreiras não tarifárias no Mercosul. G1, [s.l.], 26 jun. 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/06/uruguai-e-paraguai-pedem-fim-de-barreiras-nao-tarifarias-no-mercosul.html>>. Acesso em: 21 jul. 2016.

VELASCO E CRUZ, S. O comércio internacional em um mundo partido: o regime do GATT e os países em desenvolvimento. **Cadernos CEDEC**, São Paulo, n. 77, ago. 2005.

VIGEVANI, T.; RAMANZINI JUNIOR, H. Autonomia, integração regional e política externa brasileira: Mercosul e Unasul. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 517-552, 2014.

VILLA, R. Corrida armamentista ou modernização de armamentos na América do Sul: estudo comparativo dos gastos militares. **Estudos e Cenários**, Rio de Janeiro, dez. 2008.

WALTZ, K. Structural realism after the cold war. **International Security**, v. 25, n. 1, 2000.

WEF – WORLD ECONOMIC FORUM. **Global risks 2016**. Cologne: WEF, 2016. Disponível em: <<http://www3.weforum.org/docs/Media/TheGlobalRisksReport2016.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

WORLD BANK. THE WORLD BANK. **O Banco Mundial reforma o direito de voto, recebe um reforço de US\$ 86 bilhões**. 25 abr. 2010. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/pt/news/press-release/2010/04/25/world-bank-reforms-voting-power-gets-86-billion-boost>>.

\_\_\_\_\_. **World development indicators**. Washington: The World Bank, 2016. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>>. Acesso em: 10 dez. 2016.

WTO – WORLD TRADE ORGANIZATION. **International trade statistics 2016**. Genebra: WTO, 2016. Disponível em: <[https://www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/wts2016\\_e/wts2016\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/wts2016_e/wts2016_e.pdf)>. Acesso em: 27 ago. 2016.

WWF – WORLD WIDE FUND FOR NATURE. **Living planet report 2014**: species and spaces, people and places. Gland: WWF, 2016. Disponível em: <[http://wwf.panda.org/about\\_our\\_earth/all\\_publications/living\\_planet\\_report/](http://wwf.panda.org/about_our_earth/all_publications/living_planet_report/)>. Acesso em: 10 maio 2016.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BANCO Mundial reforma o direito a voto, recebe um reforço de US\$ 86 bilhões. **The World Bank**, Washington, 2010. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/pt/news/press-release/2010/04/25/world-bank-reforms-voting-power-gets-86-billion-boost>>. Acesso em: 15 mar. 2016.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Cronologia das Negociações**. Disponível em: <<http://csnu.itamaraty.gov.br/cronologia-das-negociacoes>>. Acesso em: 10 fev. 2017.

CARDOSO JÚNIOR, J. **Planejamento governamental e gestão pública no Brasil**: ressignificar o debate e capacitar o Estado. Brasília: Ipea, mar. 2011. (Texto para Discussão, n. 1584).

ESPAS – EUROPEAN STRATEGY AND POLICY ANALYSIS SYSTEM. **Global Trends to 2030**: Can EU meet the challenges ahead? European Union: ESPAS, 2015. Disponível em: <<http://europa.eu/espas/pdf/espas-report-2015.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

FUCCILLE, L. A. **Democracia e questão militar**: a criação do Ministério da Defesa no Brasil. Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, 2006.

LIMA, R. **A articulação entre política externa e política de defesa no Brasil**: uma Grande Estratégia inconclusa. Dissertação (Mestrado) – Unesp/Unicamp/PUC-SP, Programa San Tiago Dantas, 2015.

NSC – NATIONAL SECURITY COUNCIL. **Global trends 2030**: alternative worlds. Washington: NSC, 2012. Disponível em: <<https://globaltrends2030.files.wordpress.com/2012/11/global-trends-2030-november2012.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

VELASCO E CRUZ, S. Estado e mercado: a OMC e a constituição (incerta) de uma ordem econômica global. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 57, fev. 2005.

## APÊNDICE

QUADRO A.1  
Instituições parceiras do projeto Brasil 2035

1	Agência Nacional de Aviação Civil (Anac)
2	Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)
3	Associação dos Analistas de Comércio Exterior (AACE)
4	Associação dos Funcionários do Ipea (Afipea)
5	Associação Nacional dos Servidores Efetivos das Agências Reguladoras Federais (Aner)
6	Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento (Assecor)
7	Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (Anesp)
8	Banco do Brasil (BB)
9	Banco Central do Brasil (BCB)
10	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)
11	Brainstorming Consultoria e Treinamento
12	Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE)
13	Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN)
14	Companhia Vale do Rio Doce (CVRD)
15	Empresa Brasileira e Pesquisa Agropecuária (Embrapa)
16	Empresa de Pesquisa energética (EPE)
17	Empresa de Planejamento e Logística (EPL)
18	Escola Superior de Guerra (ESG)
19	Exército Brasileiro – Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEx)
20	Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz)
21	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
22	Marinha do Brasil – Estado Maior da Armada (EMA)
23	Ministério da Defesa – Assessoria Especial de Planejamento – Asplan/MD e a Chefia de Assuntos Estratégicos – Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas – (CAE/EMCFA)/MD
24	Ministério das Relações Exteriores (MRE)
25	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP)
26	Museu do Amanhã
27	Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras)
28	Fundo de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil (Previ)
29	Instituto de Políticas Públicas e Relações Internacionais da Universidade Estadual Paulista – Ippri/Unesp
30	Faculdade de Economia e Administração/Universidade de São Paulo (FEA/USP)

Elaboração do autor.



**Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**  
**Assessoria de Imprensa e Comunicação**

**EDITORIAL**

**Coordenação**

Cláudio Passos de Oliveira

**Supervisão**

Andrea Bossle de Abreu

**Revisão**

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo  
Elaine Oliveira Couto  
Lara Alves dos Santos Ferreira de Souza  
Luciana Nogueira Duarte  
Mariana Silva de Lima  
Vivian Barros Volotão Santos  
Cynthia Neves Guilhon (estagiária)

**Editoração**

Aeromilson Mesquita  
Aline Cristine Torres da Silva Martins  
Carlos Henrique Santos Vianna  
Mayana Mendes de Mattos (estagiária)

**Capa**

Danielle de Oliveira Ayres  
Flaviane Dias de Sant'ana

**Projeto Gráfico**

Renato Rodrigues Bueno

*The manuscripts in languages other than Portuguese  
published herein have not been proofread.*

**Livraria Ipea**

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.  
70076-900 – Brasília – DF  
Fone: (61) 2026-5336  
Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)







### **Missão do Ipea**

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO  
**PLANEJAMENTO,  
DESENVOLVIMENTO E GESTÃO**



ISSN 1415-4765

