

IOB Avaliação

Buscando novas relações

Avaliação da política externa dos Países Baixos para a América Latina. Informe especial sobre o Brasil

Agosto 2013

Prefácio

As exportações brasileiras de matérias-primas para a Europa são realizadas, em grande parte, através do porto de Roterdã. A empresa portuária Port of Rotterdam está estreitamente envolvida no desenvolvimento do Porto Central no Brasil. Em 1º de fevereiro de 2010, a Petrobrás abriu um escritório em Roterdã, por ser um local estratégico para suas atividades crescentes na Europa. Neste verão, apareceram, nas notícias da imprensa holandesa, vários contratos outorgados no Brasil a empresas marítimas holandesas e *offshore*. A partir deste ano, um número importante de estudantes brasileiros começa seus estudos em universidades holandesas. Estes exemplos mostram como as economias dos Países Baixos e do Brasil têm se tornado cada vez mais interdependentes.

Em 2013, o Departamento de Avaliação do Ministério das Relações Exteriores dos Países Baixos (IOB) realizou uma avaliação das relações políticas e econômicas com a América Latina. A principal pergunta formulada nesta avaliação é a seguinte: como a política externa holandesa adaptou-se às mudanças na América Latina?

Pela crescente relevância das relações com o Brasil, parte importante da avaliação trata das relações com este país. Este relatório resume as partes mais importantes do estudo que tratam especificamente do Brasil.

A avaliação tem como objetivo: a) fazer um balanço da aplicação da política holandesa; b) contribuir para a política futura. É importante salientar que, num estudo de avaliação, prevê-se testar as intenções da política. O objetivo é diferente daquele de um estudo de exploração dirigido à formulação de política. Por este motivo, não se faz, aqui, nenhuma recomendação para a política futura e mencionam-se somente os pontos de atenção que emergem dos resultados.

A avaliação foi feita sob a responsabilidade do avaliador Nico van Niekerk, que também elaborou o relatório final. Ele foi assistido pela pesquisadora Kirsten Mastwijk. Pedro Veiga e Sandra Rios do Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento – CINDES colaboraram na redação do informe sobre o Brasil com contribuições sobre o contexto e temas específicos. Um grande número de pessoas contribuiu com esta avaliação. A lista completa das pessoas envolvidas está no final deste relatório. Phil Compernelle, em colaboração com Pedro Veiga e Sandra Rios, do CINDES, realizou uma pesquisa sobre a diplomacia econômica no Brasil. Kees Koonings realizou uma pesquisa sobre as relações políticas e diplomáticas com o Brasil. No tema de desenvolvimento sustentável, Jan Joost Kessler, Peter de Koning e Eduardo Viola deram suas contribuições. A colaboração do embaixador em Brasília, Kees Rade, e de sua equipe, bem como, no Ministério de Relações Exteriores, do chefe do departamento da América Latina e do Caribe, Matthijs Wolters, e de Pieter van Vliet da Diretoria do Hemisfério Ocidental (DWH, pela sua abreviatura em holandês) foi de grande importância.

Com este relatório, o Departamento de Avaliação de Políticas e Operações (IOB) do Ministério das Relações Exteriores tem como objetivo contribuir para a formulação de políticas e para as discussões sobre a política externa holandesa para a América Latina e o Brasil, em particular. O IOB é responsável pelo conteúdo deste relatório.

Prof. dr. Ruerd Ruben

Diretor do Departamento de Avaliação de Políticas e Operações (IOB)

Ministério holandês das Relações Exteriores

Lista de colaboradores

Coordenação/pesquisa de implementação

Este relatório foi elaborado e coordenado pelo inspetor Nico van Niekerk do IOB, tendo sido assistido pela pesquisadora Kirsten Mastwijk, também do IOB. Pedro da Motta Veiga e Sandra Rios do Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (CINDES) contribuíram para a redação do informe e com aportes sobre o contexto Brasileiro e temas específicos. Kátia Adriano apoiou a tradução para o português.

Além disso, as seguintes pessoas contribuíram para o informe:

Relações políticas e diplomáticas com o Brasil

- Kees Koonings (Professor da Universidade de Amsterdã / Universidade Utrecht, Países Baixos)

Diplomacia econômica

- Pesquisador coordenador: Phil Compennolle (ex-IOB, agora consultor de pesquisa econômica no SEO)
 - Bart Woelders (Pesquisador do IOB)
 - Pedro da Motta Veiga (Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento, Brasil)
 - Sandra Rios (Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento, Brasil)
 - Eduardo Augusto Guimarães (Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento, Brasil)
 - José Tavares de Araujo Jr. (Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento, Brasil)

151

Desenvolvimento sustentável

- Pesquisador coordenador: Jan Joost Kessler (Aidenvironment) e Peter de Koning (Mekon Ecology, Países Baixos)
 - Eduardo Viola (Universidade de Brasília, Brasil)
 - Laura Antoniazzi (Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais, Brasil)
 - Marcelo Moreira (Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais, Brasil)
 - Matias Franchini (Universidade de Brasília, Brasil)

Grupo de referência no Brasil constou das seguintes pessoas:

- Eduardo Viola (Universidade de Brasília)
- José Augusto Fernandes (Confederação Nacional de Indústria, Brasil)
- Miriam Saraiva (Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil)
- Pedro da Motta Veiga (Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento, Brasil)
- Ricardo Markwald (Fundação Centro de Estudos de Comércio Exterior de Brasil)
- Sandra Rios (Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento, Brasil)
- Sander Werrie (Embaixada da Holanda, Brasília)

Índice

Prefácio	3
Lista de colaboradores	5
Lista de figuras, tabelas e boxes	8
Lista de abreviaturas	9
1. Motivação e projeto	10
1.1 Motivação da avaliação	11
1.2 A avaliação da política na América Latina	12
2. Economia e política externa no Brasil: evolução recente	16
2.1 Introdução	17
2.2 O desenvolvimento econômico	20
2.3 A política exterior	23
2.4 A política comercial externa	27
2.5 Políticas de desenvolvimento sustentável e mudanças climáticas	31
2.6 As consequências para a política externa da Holanda	34
3. Política externa e alocação de recursos dos Países Baixos para a América Latina	38
3.1 O desenvolvimento da política para o Brasil	39
3.2 O desenvolvimento da rede de embaixadas, consultas políticas e utilização de recursos	46
3.3 Cooperação e coordenação interdepartamental	50
3.4 A política holandesa em comparação com outros países europeus	52
3.5 Conclusões	54
4. A política externa holandesa em relação ao Brasil	56
4.1 A política externa dos Países Baixos em relação ao Brasil	57
4.2 Cooperação em temas centrais da política externa dos Países Baixos	58
4.3 Direitos Humanos	63
4.4 A representação de interesses dos Países Baixos no Brasil	64
4.5 Conclusões	67
5. A política externa comunitária e da Holanda para o Brasil	70
5.1 A política holandesa para a América Latina: o papel da UE	71
5.2 A política da UE para a América Latina e para o Brasil	72
5.3 As implicações para a Holanda	78
5.4 Conclusões	81

6. Diplomacia econômica	84
6.1 Contexto	85
6.2 A implementação da política	88
6.3 Eficácia	92
6.4 Conclusões	100
7. Comércio e produção sustentáveis	102
7.1 Envolvimento dos Países Baixos	103
7.2 Os estudos de caso	105
7.3 Conclusões gerais	113
8. Observações finais e pontos de atenção para o futuro	116
Apêndices	124
Apêndice 1 Sobre o IOB	125
Apêndice 2 Lista de estudos específicos (temáticos e setoriais)	127
Apêndice 3 Bibliografia	128
Avaliações do Departamento de Avaliação de Políticas e Operações (IOB) publicadas em 2009-2013	138

Lista de figuras, tabelas e boxes

Figuras

Figura 6.1	Barreiras comerciais na América Latina (2008)	87
Figura 6.2	Quem usou diplomacia econômica? Percentual de empresas que recorreram aos serviços governamentais (2006-2011)	91
Figura 6.3	Resultados da diplomacia econômica no setor de ‘portos, transporte marítimo e logística’	96
Figura 6.4	Uso de diplomacia econômica pelos exportadores holandeses de bens	97
Figura 7.1	Uso da terra mundial gerada pelo consumo holandês (2005)	104
Figura 7.2	Volume total de exportações de madeira tropical da Bolívia, Colômbia e Brasil	112

Tabelas

Tabela 3.1	Lista de consultas políticas e visitas (2005-2012)	46
Tabela 3.2	Corpo de funcionários das embaixadas na América Latina (2004-2013) excluído Suriname	47
Tabela 3.3	Comparação da ocupação de embaixadas holandesas em países do BRICS, em tempo integral (2004-2013)	49
Tabela 3.4	Tamanho em população dos BRICS e a economia e exportação holandesas	49
Tabela 3.5	Relações Exteriores dos ministérios com a América Latina	50
Tabela 6.1	Resultados da análise quantitativa da diplomacia econômica	99

Boxes

Box 5.1	Alemanha e Brasil	77
Box 6.1	Política na perspectiva holandesa	90

Lista de abreviaturas

BRICS	As economias emergentes do Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
DWH	<i>Directie Westelijk Halfrond</i> (Direção do Hemisfério Ocidental, Ministério das Relações Exteriores)
EU	União Europeia
EUA	Estados Unidos da América
FMI	Fundo Monetário Internacional
G20	Grupo dos países industrializados e emergentes mais grandes
G4	Grupo de quatro países (Brasil, Alemanha, Índia e Japão) que insiste em reformar o Conselho de Segurança da ONU
NBSO	<i>Netherlands Business Support Office</i> (Oficina de Apoio aos Negócios dos Países Baixos)
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG	Organização não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
RSE	Responsabilidade Social Empresarial

1

Motivação e projeto

1.1 Motivação da avaliação

Nos últimos anos, várias publicações, relatórios e artigos foram dedicados ao futuro da política externa holandesa, em geral, e do Ministério das Relações Exteriores, em particular.¹ Nessas publicações, quase sempre se faz referência à rápida mudança no contexto desta política externa:

- a) Devido à profunda alteração ocorrida nas relações de poder mundiais, novos atores exigem um lugar no sistema internacional, até então dominado pelo Ocidente. Há um sentimento generalizado de que a influência da União Europeia (UE) e dos Países Baixos, em particular, tornou-se menor.
- b) Cada vez mais, os ministérios setoriais e seus órgãos têm objetivos próprios nos assuntos internacionais. Eles também participam de forma autônoma de redes internacionais. A separação nítida entre o nacional e o internacional dilui-se cada vez mais.
- c) O sistema internacional se tornou muito mais híbrido devido ao crescente papel dos atores não estatais, que atuam por sobre as fronteiras estatais.

Fatores domésticos também têm grande influência sobre o desenvolvimento da política externa. O apoio interno para uma política externa ativa tem estado sob pressão. Como resultado da crise econômica e financeira, foram feitos cortes nas despesas que não afetam apenas os gastos com a cooperação para o desenvolvimento e defesa, mas também o Ministério das Relações Exteriores e sua rede de embaixadas. Tanto o governo anterior como o atual enfatizaram que os interesses nacionais (econômicos) devem estar na base da política externa.

| 11 |

Esses fatores levaram a um crescente consenso sobre a necessidade de se adaptar tanto o conteúdo quanto a organização da política externa, a fim de responder melhor às referidas mudanças. Assim, o Conselho Científico para a política governamental defendeu, no seu parecer sobre a política externa, uma definição mais nítida de prioridades e o desenvolvimento de nichos em áreas em que a Holanda tenha competência e interesses. O relatório também continha a recomendação de dar muito mais foco à política externa ao nível da UE. E, muito recentemente, uma comissão externa apresentou recomendações para a reforma da diplomacia holandesa, de modo que esta corresponda melhor ao novo contexto.²

Neste contexto, o Departamento de Avaliação de Políticas e Operações (IOB por sua sigla em holandês) realizou uma análise do desenvolvimento das relações holandesas com a América Latina, que deu muita atenção ao Brasil. Uma série de fatores motivou esta atenção. Em primeiro lugar, ocorreram mudanças políticas e sócio-econômicas importantes nesta

¹ WRR (2010). *Aan het buitenland gehecht. Over verankering en strategie van het Nederlandse buitenlandbeleid*. Amsterdã: Amsterdam University Press. Hellema, D., M. Segers & J. Rood (2011). *Bezinning op het buitenland, Het Nederlandse buitenlandbeleid in een onzekere wereld*. Haia: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael & Universiteit Utrecht.

² Groep van Wijzen (2013). *Modernisering van de diplomatie, tussenrapport van de Groep van Wijzen*.

região nos últimos anos, o surgimento do Brasil como poder econômico e político sendo a mais impressionante delas. Em segundo lugar, o peso do Brasil na política internacional aumentou rapidamente. Por último, um rápido crescimento econômico, as reformas econômicas e um melhor clima de negócios tornaram o país mais atrativo para os negócios. Em relação a todos estes desenvolvimentos, pode-se questionar como a política externa holandesa reagiu e em que medida novas oportunidades são criadas e exploradas.

A política na região também oferece a possibilidade de aprofundar-se em temas que têm a ver com a posição do Ministério das Relações Exteriores. Isso se aplica, em particular, à mudança do papel do ministério no que diz respeito aos ministérios setoriais, empresariado, ONGs e outros atores não estatais. Essa avaliação também oferece uma oportunidade para examinar como o esforço de coordenação da política externa no nível da UE funciona na prática. A atual avaliação baseia-se na experiência de avaliações anteriores da região feitas pelo IOB, em que várias partes da política externa e sua interdependência foram abordadas.³

1.2 A avaliação da política na América Latina

| 12 |

O objetivo da avaliação é contribuir para a prestação de contas da política implementada e para o desenvolvimento da política futura. Enfatiza-se a análise das políticas executadas e a análise dos resultados das intenções políticas e de sua implementação. Com base nas conclusões do estudo, pontos de atenção foram formulados para a política futura.

As questões centrais da avaliação são:⁴

- 1) Como a política externa holandesa reagiu às mudanças na região?
- 2) De que maneira deu-se forma à política e foram executadas as intenções desta política?
- 3) Quais foram os resultados alcançados?
- 4) Em que medida as intenções de coerência e uniformidade da política foram executadas?

Antes da avaliação, fez-se uma reconstrução da política implementada e identificaram-se os principais objetivos que são relevantes para a política regional.

Com base nestes objetivos, determinaram-se as áreas-chave em que as perguntas acima seriam respondidas:

- 1) os objetivos políticos da política externa e dos interesses holandeses;
- 2) os interesses econômicos;
- 3) a política para a promoção dos direitos humanos;
- 4) a cooperação para o desenvolvimento;
- 5) a promoção de produtos e comércio sustentáveis.

³ IOB (2008). *Het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006. Evaluatie van de bilaterale samenwerking*. Haia: Ministério das Relações Exteriores; IOB (2011). *Regionaal en geïntegreerd beleid? Evaluatie van het Nederlandse beleid met betrekking tot de Westelijke Balkan 2004-2008*. Haia: Ministério das Relações Exteriores.

⁴ Os *Terms of Reference* estão disponíveis digitalmente. A avaliação envolve uma revisão da política de acordo com o Regulamento de Avaliação Periódica.

Além disso, quatro perguntas específicas foram formuladas a respeito da formulação e organização da política externa na região, já que esta avaliação também visa a contribuir para o debate sobre tais assuntos. Trata-se das seguintes perguntas:

- 1) Até que ponto a busca de uma só política externa, através do reforço da cooperação inter-departamental, ganha forma na política regional?
- 2) Que princípio segue o governo nos vários terrenos políticos em relação aos atores não-estatais?
- 3) Até que ponto a intenção política de conduzir a política externa no contexto da UE se concretizou e qual o impacto que isso tem sobre a eficácia da política?
- 4) Até que ponto objetivos de coerência (evitar que efeitos de esforços individuais se contraponham) e sinergia (coordenação para que os efeitos das diferentes políticas se reforcem mutuamente) são promovidos pela política e com que resultados?

Foco

A avaliação se concentra no período de 2004 a 2010 e, quando relevante, desenvolvimentos mais recentes são incluídos. O início do período avaliado coincide com o aparecimento do documento de política sobre a América Latina '*Verre buren, goede vrienden*'.⁵

Processo de avaliação

Para esta avaliação, foram realizados, regularmente, *feedbacks* com os funcionários responsáveis envolvidos, posteriormente checados junto a seus diretores.

| 13 |

Na Holanda, o grupo de referência deu seu parecer, tanto na concepção quanto na primeira versão do relatório. Na América Latina, a primeira versão do relatório foi discutida durante uma reunião de dois dias no Brasil com um grupo de referência, constituído por especialistas de fora do meio acadêmico e *think tanks*. Os participantes vinham do México, Colômbia, Brasil e Bolívia e da agência econômica regional da ONU, a CEPAL.

Métodos e atividades de pesquisa

Para investigar os objetivos políticos, foi importante a reconstrução da política com base em pesquisa de arquivo. Sobre a questão da diplomacia econômica, foi utilizada estatística descritiva e um estudo quantitativo sobre o impacto da diplomacia econômica nas mudanças no volume de comércio. A pesquisa nos países teve como objetivo abordar componentes específicos, principalmente, com base em discussões de fundo com atores com diferentes interesses e perspectivas.

Uma lista dos estudos específicos e relatórios está incluída nos anexos desta avaliação. Os estudos específicos incluem dados, informações e evidências muito mais amplas do que o apresentado no relatório final. Os estudos específicos estão disponíveis eletronicamente no site do IOB.

⁵ Ministério das Relações Exteriores (2004). *Verre buren, Goede Vrienden. Het Nederlands buitenlandse beleid ten aanzien van Latijns-Amerika en de Cariben*. Haia.

A pesquisa no Brasil

Para a avaliação da política externa holandesa para o Brasil, as seguintes atividades de investigação foram realizadas:

- Um estudo de caso sobre as principais atividades políticas e diplomáticas da Holanda em relação ao Brasil.
- Um estudo sobre as relações políticas e diplomáticas do Brasil, baseado em estudos de caso e entrevistas no país.
- Uma descrição estatística e um estudo quantitativo da influência da diplomacia econômica sobre as mudanças no volume de comércio.
- Um estudo de caso sobre a diplomacia econômica holandesa no setor marítimo e de portos no Brasil.
- Para o tema do desenvolvimento sustentável, foi feita uma pesquisa no Brasil sobre o envolvimento holandês na produção e comércio de soja, bio-etanol e madeira.

Para a pesquisa no Brasil, trabalhou-se junto com pesquisadores do CINDES, no Rio de Janeiro, com a Universidade Federal de Brasília e com o ICONE, de São Paulo.

2

Economia e política externa no Brasil: evolução recente

2.1 Introdução

O Brasil passou por importantes transformações nos últimos 20 anos. No âmbito econômico, o país superou um longo período de inflação crônica e elevada, reduziu significativamente o seu elevado endividamento externo, melhorou as contas no Balanço de Pagamentos, acumulou um volume importante de reservas internacionais e promoveu reformas econômicas na direção da modernização institucional. No campo social, um conjunto de políticas foi capaz de reduzir a desigualdade de renda e amenizar os níveis de pobreza, embora o país ainda esteja entre os mais desiguais do mundo. No campo político, consolidou um regime de democracia representativa e assistiu à alternância de poder entre partidos e tendências rivais em todos os níveis de governo (nacional e subnacionais).

Por cinco décadas do século XX, começando em 1930, o Brasil experimentou impressionante crescimento econômico, em grande medida impulsionado pelo rápido processo de industrialização, entre 1950 e 1980. A partir de então essa trajetória de desenvolvimento passou por importante descontinuidade: o país passou a sofrer com males de inflação crônica e elevada e com sucessivas crises no Balanço de Pagamentos. As taxas médias de crescimento econômico, que superavam 6% nas três décadas anteriores, caíram para 1,6% na década de oitenta.⁶

Com o Plano Real, implantado em 1994, o Brasil superou a inflação, mas não conquistou o retorno a uma trajetória sustentada de crescimento. O desempenho econômico do período 2004-2008, acima de 5% ao ano, não se mostrou sustentável. Com exceção de 2010, ano em que o país ostentou um crescimento excepcional, de 7,5%, os anos recentes foram de desempenho econômico anêmico. A taxa média de crescimento do PIB entre 2000 e 2012 foi de 3,3% ao ano.

O objetivo de manter a inflação sob controle foi o principal fio condutor da política econômica brasileira nas sucessivas administrações dos últimos 20 anos. O regime de metas de inflação, implantado no governo Cardoso, foi mantido por seus sucessores. Apesar disso, no segundo governo Lula e, com mais ênfase, no período Rousseff, o dilema entre taxas menores de inflação e incentivos ao crescimento econômico levou o governo a optar pelo segundo objetivo de política. O governo passou a ser mais tolerante com taxas de inflação mais elevadas e a apostar em políticas macroeconômicas expansionistas. Como resultado, as taxas de inflação ficaram persistentemente acima do centro da meta entre 2008 e 2013, com exceção de 2009, mas a economia não cresceu às taxas projetadas pelas autoridades governamentais.

Outra restrição recorrente ao crescimento econômico no Brasil foram as crises no Balanço de Pagamentos, que ocorreram algumas vezes no século passado, mas com maior incidência a partir do final da década de 1970. O programa de estabilidade macroeconômica adotado na década de 1990, que derrotou a inflação, foi acompanhado por um conjunto de

⁶ Bonelli, R. (2013). 'O Desenvolvimento econômico brasileiro em uma visão de longo prazo'. Em: *Armadilha da renda média: Visões do Brasil e da China*, v1 / Lia Valls Pereira, Fernando Veloso e Zheng Bingwen (Org.). Rio de Janeiro: Editora FGV: IBRE, pp. 25.

reformas de modernização do Estado que contribuiu para reduzir o endividamento público externo e para dar maior credibilidade e previsibilidade ao funcionamento da economia. Como resultado, o aumento nos fluxos de entrada de investimentos diretos estrangeiros ajudou a mitigar as fragilidades no Balanço de Pagamentos.

Nos anos 00, o expressivo crescimento da economia mundial, a ascensão da China e seu impacto nos preços internacionais das *commodities* exportadas pelo Brasil, além da elevada liquidez financeira internacional, promoveram importantes superávits no Balanço de Pagamentos. Entre 2000 e 2012 as reservas internacionais do Brasil se multiplicaram por dez, tendo saído de US\$ 33 bilhões em 2000 para US\$ 379 bilhões ao final de 2012. Em 2013, o fraco desempenho da balança comercial, a redução na entrada de investimentos estrangeiros, a menor disponibilidade de recursos financeiros internacionais e a opção feita pelo Banco Central para estabilizar a taxa de câmbio frente levaram a ligeira uma perda no estoque de reservas, que terminaram o ano em US\$ 375 bilhões.

No âmbito social, o Brasil também passou por mudanças notáveis. Entre 1960 e 1990 a desigualdade no país aumentou continuamente, tendo já partido de níveis muito elevados. Em 1960, a desigualdade, medida pelo índice de Gini, era mais alta no Brasil (53) do que na média dos países latino-americanos e dos países asiáticos. Essa situação se aprofundou nas três décadas que se seguiram: em 1990 o coeficiente de Gini brasileiro havia superado o patamar de 60. Nesse período, pouca atenção foi dada a políticas sociais.

| 18 |

A situação começou a mudar no início dos anos noventa. Em primeiro lugar a estabilização da economia teve importante impacto sobre a renda real das camadas mais pobres da população, que não possuíam meios para defender-se da erosão da renda real provocada pelas elevadas taxas de inflação. A isso se somou a adoção de políticas sociais como a aposentadoria rural e outras que garantiram renda vitalícia aos idosos e inválidos. O programa Bolsa Família, introduzida no governo de Fernando Henrique Cardoso, e a política de valorização do salário mínimo, adotada nos governos Lula e Rousseff, completaram esse quadro. Papel importante desempenhou também a melhora do mercado de trabalho, com a elevação da formalização do emprego e o aumento nos anos de escolaridade da população.

Desde 1993, os índices de desigualdade vêm apresentando queda continuada, tendo chegado a 52,6 em 2012. Esse processo foi acompanhado por uma significativa queda nos indicadores de pobreza e de pobreza extrema. Entre 1993 e 2009, 15 milhões de pessoas saíram pobreza e 21 milhões de pessoas saíram da pobreza extrema. Apesar do significativo avanço, o Brasil ainda está entre os países mais desiguais do mundo e tem um contingente elevado de pessoas vivendo na pobreza. Em 2009, 7% da população ainda viviam na pobreza extrema e 20% na pobreza.⁷

⁷ Holanda Barbosa Filho, F. (2013). *Desigualdade e desenvolvimento econômico no Brasil*. Em: *Armadiilha da renda média: Visões do Brasil e da China*, v1 / Lia Valls Pereira, Fernando Veloso e Zheng Bingwen (Org.). Rio de Janeiro: Editora FGV: IBRE, pp. 139.

Na esfera política, a superação do período de governos autoritários, a transição pacífica para a democracia e a elaboração de uma nova Constituição, em 1988, abriram caminho para a recomposição da institucionalidade democrática e o restabelecimento da competição política entre partidos e tendências diversas. Desde 1994 até hoje, dois partidos de abrangência nacional – o PSDB e o PT – se alternaram no poder, em Brasília, dominando a cena política. O exercício do poder, na esfera federal, exigiu sempre destes dois partidos a montagem de alianças políticas com outras agremiações, gerando o que se denomina, nas análises de cientistas políticos brasileiros, o ‘presidencialismo de coalizão’. Com a ascensão do PT ao poder, em 2003, e a manutenção, pelo governo Lula, das políticas de combate à inflação e de abertura ao mundo, o Brasil passou a ser identificado como um exemplo virtuoso de alternância de poder e de preservação das conquistas econômicas e sociais, em contraste com a trajetória de reversão de reformas econômicas e de polarização política seguida, no mesmo período, por outros países da região.

As importantes transformações ocorridas durante as duas últimas décadas levaram à emergência do Brasil como ator relevante no cenário internacional. A manutenção de estabilidade econômica em um período em que o país parecia ter recuperado a capacidade de crescer a taxas anuais superiores a 5% ao ano, com melhoria dos indicadores sociais, alçou o Brasil à categoria de países destinados a ocupar lugar de destaque na economia internacional. Além disso, o perfil mais ativo na cena internacional do presidente Lula e de sua política externa contribuiu para ampliar o espaço do país nos foros de concertação mundiais.

| 19 |

Nos últimos dois anos, as dificuldades de manter taxas de crescimento econômico elevadas, o fraco desempenho da indústria brasileira e as dúvidas quanto à evolução da situação fiscal e do Balanço de Pagamentos têm contribuído para reduzir o brilho do país no cenário internacional. A opção por um maior ativismo na defesa da produção nacional reduziu a margem de manobra para iniciativas de integração econômica internacional. Os temas da agenda econômica doméstica voltam a orientar a política externa, atuando como fator de restrição à assunção pelo país de compromissos internacionais.⁸

Além disso, até 2013, o jogo político no Brasil democrático se deu essencialmente nas instituições representativas da democracia, como o Legislativo, em que pese a influência de movimentos sociais nos governos do PT. Neste ano, no entanto, o país assistiu a uma série de manifestações da sociedade civil, que tiveram como motivação inicial a reação ao aumento no preço das passagens de transportes públicos, mas que foram evoluindo ao longo do ano para incorporar um amplo conjunto de questionamentos. A ausência de lideranças claramente identificáveis e o caráter difuso das reivindicações levaram a múltiplas interpretações quanto às motivações e o alcance das manifestações. Entretanto, é possível afirmar que elas são resultado, em parte, da percepção de que há uma dissonância entre a melhoria no perfil de distribuição de renda e redução da pobreza, de um lado, e a evolução do acesso e qualidade dos serviços públicos. A isso se somaria a percepção de que

⁸ Motta Veiga, P. & S. Rios (2011). *A Política externa do Governo Dilma Rousseff: os seis primeiros meses*. Série Breves CINDES, nº 53, julho. Rio de Janeiro: CINDES.

o ‘sistema político’ tornou-se pouco permeável às preocupações da população e delas se distanciou.

Portanto, além da agenda de reformas propriamente econômicas, relacionadas à melhoria da infraestrutura voltada para a competitividade dos produtos nacionais, delinea-se uma agenda de investimentos e reformas necessárias à melhoria dos serviços públicos: saneamento, saúde, educação e transportes públicos, dentre outros.

2.2 O desenvolvimento econômico

A industrialização teve um papel crucial no desenvolvimento econômico brasileiro no século XX. No início dos anos 80, o Brasil havia logrado implantar uma base industrial diversificada. Como resultado de seu intenso esforço de promoção da industrialização, o país tinha ‘uma indústria muito maior do que a de países com grau de desenvolvimento, população, dotação de fatores e intensidade tecnológica semelhantes ao nosso’⁹.

Desde então, registra-se gradual queda da participação da indústria no PIB brasileiro. O setor, que representava 15% do PIB em 1930, chegou a responder por 33% do PIB em 1976, caindo a partir de então, até chegar a 25% em 2012. As preocupações e debates em torno dessa questão intensificaram-se na segunda metade dos anos 00, quando o processo de ‘desindustrialização’ se acentuou. O forte crescimento das importações industriais e o aumento persistente da participação dos produtos importados na demanda doméstica de bens da indústria alimentaram as preocupações com o futuro da indústria no Brasil. ‘Entre 2000 e 2011, por exemplo, o coeficiente de penetração das importações, medido pela sua participação na oferta doméstica, aumentou oito pontos percentuais’¹⁰.

A apreciação cambial registrada a partir de 2005 e a crescente participação das *commodities* agropecuárias e minerais nas exportações somavam-se à expansão das importações e à debilidade no crescimento da indústria no pós-crise para configurar um quadro no qual muitos analistas identificaram um processo de desindustrialização e riscos de ‘doença holandesa’.

A perda de dinamismo da indústria brasileira não foi homogênea. A heterogeneidade intersetorial foi uma característica marcante da última década. De fato, a indústria não se moveu, em sua integralidade, na mesma direção e diversos analistas qualificaram o debate ao apontar o elevado grau de divergência entre os desempenhos setoriais na indústria na primeira década do século¹¹.

⁹ Bonelli, R. & S. Pessoa (2011). ‘Desindustrialização no Brasil: fatos e versões’. Em: *Novos dilemas de política econômica: ensaios em homenagem a Dionísio Dias Carneiro*, LTC Editora.

¹⁰ Bonelli, R. & A. Castelar Pinheiro (2012). *Competitividade e desempenho industrial: mais que só câmbio*. Fórum Nacional – Estudos e Pesquisas n. 432, trabalho elaborado para o XXIVº Fórum Nacional, 14 a 17 de maio de 2012.

¹¹ Bonelli, R. e A. Castelar Pinheiro (2012). op. cit. e Rios, S. e Tavares de Araújo Jr., J. – *Desempenho industrial e vantagens comparativas reveladas*, Série Breves CINDES, nº 69, julho. Rio de Janeiro: CINDES.

De maneira geral, ganhou peso na estrutura industrial, nos últimos anos, um grupo de setores em que se destacam a intensidade no uso de recursos naturais (indústria extrativa, celulose e papel, minerais não metálicos), mas do qual também fazem parte setores cuja produção requer a mobilização de outros fatores de produção: máquinas e equipamentos, automóveis e veículos automotores, outros equipamentos de transporte, etc. Em contrapartida, perderam participação setores intensivos em mão de obra, como confecções, calçados, os setores da cadeia eletrônica e de informática, além da metalurgia – setor que se considerava até recentemente como competitivo no Brasil.

O Brasil tem uma longa tradição de políticas industriais e comerciais ativas, cuja referência fundamental é a estratégia de industrialização por substituição de importações. Esta estratégia combina proteção comercial com um regime estável e aberto de atração de investimentos externos e a promoção de um setor industrial de capital nacional (estatal e privado), que levou à montagem de uma estrutura industrial altamente diversificada, voltada essencialmente para atender o mercado doméstico.

O objetivo de consolidar uma indústria o mais diversificada possível é amplamente compartilhado entre agentes públicos e privados e legitimou o uso de um vasto arsenal de medidas de política industrial e comercial para proteger o parque industrial montado nas décadas anteriores.¹²

| 21 |

Este modelo perdeu sua capacidade para dinamizar a economia nos anos 80 e sua crise alimentou propostas de revisão da estratégia de crescimento, que estiveram na origem da liberalização comercial unilateral do início dos anos 90. A reforma comercial brasileira naquele período foi gradual e moderada em seus objetivos, mantendo certas características típicas da estrutura de proteção da substituição de importações, notadamente a elevada proteção nominal e efetiva a setores produtores de bens finais, como automobilística, eletroeletrônica, calçados, confecções, etc.

A reforma comercial do início da década de noventa, completada com a criação do Mercosul em 1994, foi o último movimento relevante de liberalização comercial implantado no Brasil. O amplo consenso industrialista que prevalece no Brasil dificultou o aprofundamento do processo de abertura comercial nos anos que se seguiram. Nos governos Cardoso e Lula não houve reformas abrangentes nessa área de políticas, mas apenas alterações pontuais. Mais do que novos movimentos de abertura comercial o que se viu foi aumento da proteção de alguns produtos/setores específicos.

Se na política comercial unilateral não se notaram mudanças relevantes na transição entre os governos Cardoso e Lula, na condução da política industrial as diferenças de orientação se fizeram notar. A equipe econômica de Cardoso buscava administrar os instrumentos da política industrial de forma minimalista. A agenda de reformas estava voltada para a redução do papel do Estado na economia. Já sob Lula, principalmente no segundo

¹² Motta Veiga, P (2013). *Indústria e Mudanças estruturais no Brasil e na África do Sul*. Policy Brief, BRICS Policy Center Center, Agosto de 2013. [Online]. <http://bricspolicycenter.org/homolog/uploads/trabalhos/6020/doc/786682310.pdf> (consultado em 01/02/14).

mandato, observa-se uma progressiva tendência ao aumento da intervenção do Estado na economia e ao emprego de instrumentos de estímulo à formação de empresas ‘campeãs nacionais’.

Mudanças mais relevantes na orientação das políticas comercial e industrial começaram a ocorrer a partir do início de 2011. Ao longo daquele ano, as demandas por proteção se intensificaram, acompanhando o crescimento das importações. As preocupações com os riscos de desindustrialização levaram o governo a adotar, durante 2011 e 2012, uma série de medidas, em que a proteção comercial desempenhou papel relevante. Mas, mais que o aumento de tarifas de importação, a discriminação em favor da produção doméstica tem sido operacionalizada pela adoção de critérios de conteúdo nacional para a concessão de incentivos públicos e de preferências para produtos nacionais nas compras governamentais de bens e serviços.

As estratégias que orientaram o modelo econômico a partir da eclosão da crise internacional de 2008 estiveram voltadas para o estímulo ao consumo privado e público. Expansão do crédito ao consumo, redução de tributos sobre o consumo e políticas de aumento de salário foram os principais elementos dessa estratégia. O resultado foi um aumento expressivo da demanda doméstica acompanhado por um significativo crescimento dos custos de produção. A indústria brasileira não foi capaz de capturar os benefícios do aumento da demanda, que foi atendida pelo aumento das importações.

| 22 |

Mais recentemente, além das políticas industriais e comerciais, o tema da produtividade e da competitividade industrial ganhou espaço na agenda de política econômica com a percepção dos limites da estratégia de crescimento baseada na expansão do consumo e com a constatação de que os obstáculos ao crescimento encontram-se antes do lado da oferta do que da demanda.

A abordagem da agenda de produtividade e competitividade tem-se revelado, no entanto, uma tarefa árdua para o governo Dilma, como ficou patente especialmente na discussão sobre modelos de concessões de serviços de infraestrutura (portos, rodovias, aeroportos, etc.): há, em todos os temas da agenda do chamado Custo Brasil, resistências fortes de interesses públicos e privados estabelecidos¹³. Ao longo de 2013 essa agenda apresentou alguns avanços, como a concessão de rodovias e aeroportos à iniciativa privada e a realização do primeiro leilão para a exploração dos campos do pré-sal.

Ao final de 2013 a economia brasileira encontra-se novamente frente ao dilema de adotar medidas para conter as pressões inflacionárias, que ameaçam levar a inflação em 2014 para um patamar acima do limite superior da meta estabelecida pelo governo, de 6,5%, ou buscar um melhor desempenho em termos de crescimento econômico com políticas expansionistas. As dificuldades para cumprir as metas de superávit fiscal e a prioridade do perfil do Balanço de Pagamentos, embora estejam longe de configurar uma crise, tornam o

¹³ Motta Veiga, P. & S. Rios (2013). *O Brasil no mundo dos acordos comerciais: cenários para a governança e para a política comercial brasileira*. Série Breves CINDES, nº 53, julho. Rio de Janeiro: CINDES.

ambiente econômico pouco favorável a políticas de estímulo ao crescimento. Aos fatores domésticos somam-se as perspectivas de retirada dos estímulos monetários nos Estados Unidos, que já vêm reduzindo a entrada de capitais estrangeiros no Brasil e pressionando a moeda brasileira em direção à desvalorização.

Apesar das dificuldades na conjuntura econômica brasileira, há um conjunto de oportunidades importantes para empresas estrangeiras interessadas em investir ou participar dos processos de concessões de serviços públicos no país. Na área de infraestrutura e exploração de recursos de petróleo e gás, os modelos de concessão têm sido aperfeiçoados, com regras mais claras e mais amigáveis às empresas. Investimentos na infraestrutura voltados para a redução de custos e melhoria da qualidade dos serviços públicos estarão provavelmente entre as prioridades de políticas no Brasil nos próximos anos.

Além disso, as preocupações com inovação e maior agregação de valor à produção industrial brasileira devem permanecer nos próximos governos, levando à manutenção e/ou aperfeiçoamento das políticas de atração de investimentos nessas áreas. A combinação de políticas de proteção à produção nacional com tratamento favorável aos investimentos estrangeiros tem elevado grau de estabilidade no Brasil nas políticas públicas brasileiras. Se alguma mudança se pode esperar nessa área é uma maior disposição à abertura comercial, tema que voltou à agenda de debates sobre políticas econômicas no Brasil recentemente.

| 23 |

2.3 A política exterior

A política externa brasileira teve, ao longo das últimas décadas, um viés essencialmente econômico, que tem raízes históricas. O Brasil é, desde início do século XX, um ‘país geopoliticamente satisfeito’. Em função disso, ‘as definições de ameaças externas e as percepções de risco são basicamente derivadas de vulnerabilidades econômicas e não de segurança’. Isso levou a política externa brasileira a ser essencialmente econômica, sendo percebida pelas elites como ‘um dos principais instrumentos para propósitos de desenvolvimento’.¹⁴

O objetivo central da política externa brasileira, na segunda metade do século XX, foi garantir espaço para o desenvolvimento industrial autônomo, evitando compromissos com regimes econômicos internacionais considerados intrusivos. O país apresentava-se internacionalmente como um legítimo representante dos interesses do Sul – isto é, dos países em desenvolvimento.

A visão política que sustentou essa política externa dominada por preocupações econômicas valoriza a clivagem entre Norte e Sul e identifica nas assimetrias econômicas e políticas entre países desenvolvidos e em desenvolvimento – sancionadas pelos regimes

¹⁴ Soares de Lima, M. R. (2003). *A Política Externa Brasileira e os Desafios da Cooperação Sul-Sul*, processado.

e instituições internacionais – os principais obstáculos à realização das aspirações internacionais do Brasil.

Embora desde há muito tempo o Brasil tenha explicitamente formulado o objetivo de tornar-se um membro permanente do Conselho de Segurança da ONU, a agenda propriamente política da política externa brasileira sempre foi bastante limitada, pautada pelos princípios de respeito absoluto à soberania nacional e de não interferência em assuntos internos dos países.

O multilateralismo foi tradicionalmente o canal de expressão internacional do Brasil, nas esferas política e econômica, mas – em ambos os casos – a visão brasileira priorizou um modelo de governança multilateral dominado pelos Estados nacionais – excluindo-se outros atores – e regido pelos princípios acima referidos.

Na década de 90 do século passado, iniciativas como a liberalização comercial unilateral e de iniciativas como a integração sub-regional do Mercosul e as negociações com os grandes países ocidentais (União Europeia e EUA) testaram os limites do paradigma de política externa – sem, no entanto, ultrapassá-los.

| 24 |

O período que começa em 2003, com a chegada ao poder do Governo Lula e do PT, abandona a agenda de liberalização e de integração com os países desenvolvidos, recupera os valores da política externa do ‘nacional-desenvolvimentismo’, mas vai certamente muito além de uma ‘volta às raízes’¹⁵.

Duas características ressaltam na política externa dos dois Governos Lula (2003-2010):

- De um lado, o deslocamento das prioridades de cooperação e negociação em direção às relações Sul-Sul. Isso se traduz tanto no esvaziamento das iniciativas de negociação com países do Norte – uma herança dos anos 90 – quanto na definição de novas prioridades de cooperação, dentro e fora da região. A América do Sul ganha peso na agenda brasileira, com uma agenda essencialmente política. A aproximação com outros países emergentes se concretiza através da Iniciativa IBSA – reunindo, além do Brasil, a África do Sul e a Índia – e principalmente da coalizão dos BRICS.
- De outro, uma busca de protagonismo em esfera regional e global, traduzida tanto nas instâncias de negociação econômica, quanto na esfera da política. Lula identifica claramente, num contexto global crítico da globalização liberal, a oportunidade para projetar internacionalmente o Brasil como promotor de uma agenda que valoriza o dinamismo econômico, mas sobretudo o combate às desigualdades sociais e à pobreza em escala global.

¹⁵ Motta Veiga, P. & S. Rios (2010). *A política externa brasileira sob Lula: o fim do ‘Consenso de Brasília’?* Paper elaborado para o CEBRI, julho de 2010.

Daí resultou uma política externa significativamente mais ativista e assertiva, através da qual o Brasil conseguiu ter papel de destaque no cenário mundial, não só porque o país teve uma agenda de interesses clara, mas também por estar bem posicionado como uma potência média¹⁶.

A estratégia assertiva dos governos Lula na esfera internacional se traduziu em diferentes iniciativas, econômicas e políticas:

- A prioridade explícita atribuída, na América do Sul, ao desenvolvimento e à estabilidade. O país aspira um papel de liderança na região baseado no *soft power*, sem interferência externa e visa à preservação do Mercosul e ao desenvolvimento da União das Nações Sul-Americanas, a UNASUL.
- A atribuição de relevância inédita, na política externa brasileira, à África, que é objeto do maior esforço diplomático empreendido pelo Governo Lula: um grande número de viagens presidenciais, abertura de várias novas embaixadas brasileiras no continente, investimento em cooperação técnica, etc.
- A assunção de papel de liderança nas negociações da OMC (Rodada Doha), bem como atuação destacada em outros foros internacionais, como o G20 financeiro e as negociações climáticas.
- A intensificação de esforços para colocar em discussão a reforma da composição e governança das instituições multilaterais. O ponto principal é a ambição de reformar o Conselho de Segurança da ONU (ampliando o número de assentos permanentes e temporários) obtendo um dos novos assentos permanentes. Essa ambição existe tornou-se uma das principais metas da política externa brasileira. Quanto às Instituições Financeiras Internacionais (IFIs), tais como o Banco Mundial e o FMI, o Brasil quer alterar o controle (direito de voto) de acordo com as forças econômicas internacionais existentes.

| 25 |

A importância e o prestígio do Brasil como um ator internacional aumentaram consideravelmente ao longo da última década. Mas também cresceu a percepção de que, ao atuar com maior assertividade na esfera internacional, envolvendo-se inclusive em episódios politicamente sensíveis e fora de sua esfera de influência regional (caso do conflito iraniano), o Brasil explicitou uma escala de valores que se distancia daquela defendida pelos grandes países ocidentais.

Esta evolução questiona a hipótese de que a convergência entre Brasil e Europa em torno de valores comuns poderia constituir o fundamento de uma relação especial entre ambos. Esta hipótese se revelou frágil, no período mesmo em que ela foi posta à prova pela crescente assertividade internacional do Brasil.

¹⁶ Armijo, L. E. & S. W. Burges (2010) 'Brazil, the Entrepreneurial and Democratic BRIC'. *Polity* 42(1); pp. 14-37.

Não faltam exemplos de dissintonias – e divergências – entre as duas partes no período recente:

- As visões oficiais em relação à agenda de direitos humanos não são coincidentes, no Brasil e na Europa. Na Europa, prevalece a visão de direitos humanos como liberdades civis e individuais, enquanto a visão dominante no Brasil privilegia os direitos sociais e econômicos e o processo de desenvolvimento como afirmação dos direitos humanos. Em consequência, os direitos humanos são vistos no Brasil como objetivo de políticas estatais, em aliança com grupos da sociedade civil, ao passo que, na Europa, eles são parte da agenda da sociedade civil, inclusive contra os interesses do Estado;
- As visões em relação à ordem global e à sua regulação também divergem bastante, entre Brasil e Europa. A visão brasileira é moldada pelo soberanismo e pela prioridade quase exclusiva às relações intergovernamentais, abrindo pouco espaço à participação de atores não governamentais na discussão e gestão da ordem internacional e dos regimes que a concretizam. Estas mesmas diferenças de visão se expressam no posicionamento em relação a temas e desafios globais – no Brasil, atravessados pela agenda de desenvolvimento – e na preferência revelada do Brasil por coalizões internacionais com países que não se enquadram no ‘padrão ocidental’, em termos econômicos e políticos.

| 26 |

Em suma, o mundo que o Brasil espera – pelo menos tal como o expressou a diplomacia brasileira nos anos 00 do novo século – não é o que a Europa almeja. O Brasil tem visão do mundo plural e desigual, enquanto a Europa tem visão de mundo idealmente homogeneizado por valores ocidentais.

No entanto, a evolução da política externa brasileira no período posterior ao dos Governos Lula aponta para um arrefecimento do ativismo e da multiplicação de iniciativas que caracterizou aquele período. Isso certamente tem a ver com um ambiente internacional marcado pelos impactos da crise econômica que eclodiu em 2008, mas traduz sobretudo mudanças na esfera econômica doméstica.

O que mais chama a atenção nos três anos do governo Dilma Rousseff não são os gestos e as iniciativas externas do governo, mas a mudança do ambiente econômico doméstico capaz de influenciar a agenda externa¹⁷. De fato, desde o início do governo Rousseff, as preocupações com a desindustrialização e com o baixo crescimento passam a pautar perto a agenda externa. Oficialmente, a agenda externa do governo Rousseff mantém as prioridades do período Lula (América do Sul, África, BRICS), mas a capacidade de ação do Brasil parece ter se reduzido significativamente. Mesmo nas esferas de negociação e concertação em que o Brasil ocupava um lugar de destaque no mundo, na primeira década do século – OMC e G20, por exemplo – posturas assertivas dão lugar a posições defensivas e algum distanciamento em relação a compromissos externos assumidos.

¹⁷ Motta Veiga, P. & S. Rios (2011). *A Política externa do Governo Dilma Rousseff: os seis primeiros meses. Série Breves CINDES*, nº 53, julho. Rio de Janeiro: CINDES.

Estas evoluções sugerem indagações sobre o grau de sustentabilidade da política externa implementada sob Lula, no novo quadro de condicionamentos externos e domésticos. Embora seja muito provável que o peso internacional do Brasil tenha mudado de patamar na primeira década do século, não se pode evitar a constatação de que, no novo cenário doméstico e internacional vigente a partir do início da segunda década do século, o Brasil terá maiores dificuldades para sustentar uma política externa com o grau de ativismo e assertividade que marcou os anos Lula.

2.4 A política comercial externa

O Brasil participou da Conferência de Bretton Woods, de 1944, que criou o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, e da Conferência de Comércio e Emprego das Nações Unidas de 1947, que instituiu a Organização Internacional de Comércio e cuja não ratificação daria origem ao Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT). Também de forma precoce, relativamente aos países latino-americanos, a adesão brasileira ao GATT ocorreria em julho de 1948.

O multilateralismo manteve, ao longo das últimas décadas, posição claramente prioritária na estratégia econômica externa do Brasil. Esta posição se manteve apesar das mudanças econômicas e políticas por que passou o país. A prioridade conferida ao sistema multilateral como eixo principal de afirmação dos interesses internacionais do Brasil é objeto de um amplo consenso entre formuladores de política, formadores de opinião, especialistas, etc.

| 27 |

Esta prioridade foi reforçada na primeira década do século XX, em que o Brasil concentrou seus recursos de negociação na Rodada Doha, em detrimento das iniciativas que caracterizaram os anos 90, depois da conclusão da Rodada Uruguai.

Ao longo da Rodada Doha, o Brasil foi se tornando um dos principais atores das negociações, ao lado dos EUA, da União Européia, da Índia e da China. Entre os fatores que ajudam a explicar o ganho de peso específico do Brasil nessas negociações, pode-se citar:

- O ambiente político em que as negociações ocorreram, que favoreceu a integração dos grandes países emergentes aos processos de tomada de decisão e aos mecanismos de legitimação da Rodada;
- A liderança exercida pelo Brasil na constituição do G-20, improvável coalizão de países em desenvolvimento na área das negociações agrícolas; e
- O pragmatismo e a flexibilidade demonstrados pelo Brasil na negociação de temas como regras e acesso a mercados para bens industriais, entre outros.

Apesar desta hegemonia da visão multilateralista, a estratégia econômica externa do Brasil registrou os impactos da tendência global à negociação de acordos preferenciais na área de comércio e investimentos. Assim, nos anos 90, a política brasileira sofreu influência da proposta de regionalismo aberto, então em voga no Continente Americano. Foi este o modelo que inspirou o Mercosul e as negociações da ALCA e Mercosul-União Européia.

A mudança mais representativa na orientação das estratégias comerciais brasileiras foi a criação do Mercosul. Assinado em 1991, o Tratado de Assunção criava ambicioso acordo comercial concebido como uma união aduaneira entre quatro países (Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai), com livre circulação de bens, serviços e fatores de produção. Durante os primeiros anos, o Mercosul mostrou progresso rápido e relevante, mas a implementação da União Aduaneira enfrentou dificuldades que permaneceram válidas durante toda a sua vida.

O aumento das assimetrias em termos de desenvolvimento econômico estimula diferentes abordagens e objetivos na área de política comercial. Tem sido cada vez mais difícil coordenar e elaborar posições comuns nas negociações comerciais. Nos últimos anos, os conflitos comerciais entre Argentina e Brasil têm aumentado como resultado de um aumento nas medidas protecionistas adotadas pelos argentinos, visando ao fortalecimento da produção industrial naquele país.

Desde a criação do Mercosul, o Brasil não tem conseguido implementar acordos comerciais de envergadura relevante. Além dos acordos de livre comércio firmados em conjunto pelo Mercosul com o Chile e a Bolívia em 1996 e com os países da Comunidade Andina em 2003, após longo período de negociação, os demais acordos negociados ou não foram concluídos, ou são muito limitados (África do Sul e Índia). Essa limitação relaciona-se seja ao conjunto de produtos contemplados e aos níveis de preferências outorgados e recebidos, seja à pouca relevância dos parceiros comerciais envolvidos (Egito e Israel).

| 28 |

Na realidade, o que a experiência dos últimos vinte anos indica com clareza é que o país movimenta-se com dificuldade no mundo dos acordos regionais. Com os países desenvolvidos, os interesses demandantes brasileiros concentram-se nos temas que compõem o núcleo duro do protecionismo nesses mercados (acesso a mercados e regras para produtos agrícolas e disciplinas mais rigorosas para imposição de direitos *antidumping*). Ao mesmo tempo o governo brasileiro resiste a negociar regras e disciplinas em áreas como proteção de investimentos, propriedade intelectual e serviços, que vêm sendo incorporados pelos países industrializados na maioria dos acordos regionais recentes.

Já nas iniciativas com os países em desenvolvimento, tem se observado uma limitada demonstração de interesses dos parceiros comerciais brasileiros em avançar para entendimentos que representem uma liberalização comercial mais abrangente. De modo geral, estes países veem o Brasil como competidor relevante com os produtores domésticos. Como resultado, são firmados acordos que abrangem apenas produtos que já têm tarifas de importação reduzidas e que não apresentam sensibilidades de parte a parte. Assim, a capacidade de geração de comércio desses acordos é bastante restrita.

Em meio ao agravamento da crise econômica na zona do Euro e a um ambiente internacional pouco propício a movimentos de liberalização, as negociações para um Acordo de Associação entre o Mercosul e a União Europeia foram relançadas em 17 de maio de 2010. Ao longo de 2013, aumentou o apoio do setor empresarial brasileiro a essas negociações e o governo passou a esforçar-se para elaborar ofertas de acesso a mercados a

serem apresentadas ao lado europeu. A maior dificuldade para o avanço das negociações tem sido a coordenação intra-Mercosul, especialmente com a Argentina, que não parece reunir as condições políticas e econômicas internas para avançar em um projeto de grande envergadura como um acordo de livre comércio com a União Europeia.

2.4.1 O tratamento aos investimentos diretos

Apesar de ter um regime de Investimentos Estrangeiros Diretos (IED) bastante liberal e estável, o Brasil tem mostrado historicamente um baixo nível de comprometimento internacional na área de investimentos, tendo restringido-se a assinar e ratificar os acordos no âmbito da OMC (de bens e serviços – TRIMS e GATS (modo 3)), uma vez que acordos bilaterais e sub-regionais de proteção de investimentos já assinados pelo país nunca foram ratificados pelo Congresso Nacional.

No início dos anos 90, o Brasil negociou acordos de investimento no Mercosul que, em muitos aspectos, seguiram o modelo dos acordos bilaterais então vigentes de proteger e promover os investimentos, como: mecanismos para resolver disputas entre o investidor e o Estado e, no caso de investimentos intra-Mercosul, extensão de tratamento nacional para a fase de pré-estabelecimento.

Além disso, o Executivo assinou vários acordos bilaterais, a maioria deles com os países desenvolvidos, que também estavam relacionados em escopo e grau de ambição com o modelo típico dos tratados bilaterais de investimento (BITs) dos anos 90. Em parte devido à resistência manifestada no Congresso (no caso de acordos bilaterais) e em parte por causa da falta de interesse por parte do próprio Executivo (no caso dos acordos do Mercosul), nenhum destes acordos foi ratificado.

| 29 |

Na transição entre os governos Cardoso e Lula, a posição oficial brasileira tornou-se crescentemente refratária a esse tipo de compromissos. A preocupação central do Governo brasileiro é a preservação de espaços para o desenho e implementação dessas políticas, que ficaria ameaçada caso o Brasil fosse signatário de BITs.

Ao contrário do que acontece no caso dos acordos de proteção de investimentos, o Brasil tem hoje 30 assinados e em vigor um conjunto importante acordos bilaterais para evitar a dupla tributação. É interessante observar que a rede de acordos assinados pelo Brasil não inclui países muito relevantes como origem dos fluxos de IDE para o país, como a Alemanha, os EUA, o Reino Unido e a Suíça. Na realidade, com a Alemanha havia um acordo bilateral, que foi denunciado por esse país em função de discordâncias sobre a interpretação dada pela Receita Federal do Brasil - RFB sobre dispositivos do tratado.

Apesar de o Brasil ter assinado um número importante destes acordos, a eficácia dos mesmos é crescentemente questionada dentro e fora do Brasil – e este tipo de questionamento esteve na origem da denúncia em 2005, pela Alemanha, do acordo bilateral assinado com o Brasil. Um documento da Confederação Nacional da Indústria sobre o tema relaciona o relativamente baixo grau de eficácia dos acordos assinados pelo Brasil à falta de limites da autoridade tributária no que se refere à interpretação unilateral

dos acordos firmados pelo Brasil. A incerteza daí decorrente é ainda agravada por decisões judiciais muitas vezes conflitantes tendo como objeto a interpretação, pela Receita Federal, das disposições dos acordos.

2.4.2 O Brasil e o G20

O bom desempenho macroeconômico do Brasil no período que se seguiu à eclosão da crise financeira internacional contribuiu para que o país tivesse um papel mais assertivo nos foros globais de negociação econômica. Sua atuação é pautada pelo desejo do aumento de participação no processo internacional de tomada de decisões e na construção de uma nova arquitetura internacional, com estruturas mais democráticas de governança global, representativas e legítimas.

Assim como em outros foros internacionais de negociação de temas econômicos, também no G20 o Brasil procura coordenar suas posições com o demais emergentes – nesse caso com os demais BRICS. Mas, ao longo dos anos de existência do G20, as divergências entre esses países nos temas relacionados aos desequilíbrios macroeconômicos globais foram tornando-se crescentemente evidentes. Embora a coalizão mantenha o esforço de coordenar as posições de seus membros antes de cada encontro do G20, a definição de uma agenda dos BRICS é limitada pela escassez de interesses comuns.

| 30 |

A questão da administração dos regimes cambiais é tema central na agenda do G20 e tem ocupado lugar de destaque preocupações da política econômica brasileira, que atribui à apreciação do real a culpa principal pelas dificuldades de competitividade que a indústria brasileira vem enfrentando, tanto nos mercados externos como no doméstico. O Ministro da Fazenda, Guido Mantega, lançou o termo ‘guerra cambial’ em 2010 para se referir, principalmente, à política monetária expansionista norte-americana, mas depois também da zona do euro e do Japão, e seus impactos sobre as taxas de câmbio de países em desenvolvimento. Ao longo dos últimos dois anos o governo brasileiro logrou promover uma desvalorização da moeda brasileira. Entretanto, o anúncio de que a política de expansão monetária nos Estados Unidos estaria chegando ao seu final gerou incertezas no mercado e pressões para a desvalorização do Real. O receio das pressões inflacionárias resultantes desse movimento na taxa de câmbio motivaram intervenções do Banco Central no mercado em busca de estabilizar o valor da moeda.

2.5 Políticas de desenvolvimento sustentável e mudanças climáticas

As estratégias brasileiras no processo de negociação/ratificação do Protocolo de Kyoto (1996-2004) foram guiadas por uma definição do interesse nacional baseada em cinco dimensões principais:¹⁸

- a) Afirmar o direito ao desenvolvimento como componente fundamental da Ordem Mundial, em consonância com um dos pilares clássicos da política externa brasileira;
- b) Promover uma visão mundial do desenvolvimento associada à sustentabilidade ambiental, em correspondência com o forte crescimento da consciência pública a respeito do meio-ambiente no Brasil e sua tradução em políticas estaduais e nacionais;
- c) Promover o financiamento por parte de países desenvolvidos para projetos relacionados à mitigação climática em países em desenvolvimento;
- d) Promover um papel de liderança para o Brasil no mundo, em correspondência com o crescimento do prestígio internacional do país; e
- e) Bloquear regulamentações internacionais do uso de florestas com o objetivo de evitar os riscos de questionamentos internacionais em relação ao desmatamento na Amazônia.

| 31 |

Apesar de ser um país emergente com matriz energética relativamente limpa, o Brasil constituiu uma forte aliança com países emergentes com matrizes energéticas extremamente dependentes de combustíveis fósseis (China, Indonésia, Índia e África do Sul). Nesse processo, a posição do Brasil foi a de líder de uma coalizão de resistência baseada numa clivagem Norte/Sul, contraditória com as características de um país rico em recursos naturais e com uma matriz energética limpa para padrões internacionais.

Essa posição estava também sustentada no fato de que, até 2005, o Brasil manteve um paradigma de crescimento econômico altamente intensivo em carbono, com um padrão de produção de gases de efeito estufa (GEE) muito particular para um país de renda média, na medida em que mais da metade das emissões provinham do desmatamento e que o sector energético – de matriz relativamente limpa – pesava pouco na equação final.¹⁹

Durante o ano de 2009 diversos fatos relevantes levaram a mudanças nas estratégias brasileiras na área climática²⁰. Foi aprovada no Congresso Nacional uma lei de regularização fundiária na Amazônia. Ao mesmo tempo, os governos dos estados do Norte do Brasil formaram o Fórum da Amazônia e pediram, em julho de 2009, a mudança da posição brasileira com relação a florestas – mais especificamente a aceitação por parte do Brasil de que o desmatamento evitado faça parte do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo ou de

¹⁸ Viola, E. (2009). *O Brasil na arena internacional da mitigação da mudança climática, 1996-2008*. Série Breves CINDES, nº 14. Rio de Janeiro: CINDES.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Viola, E. (2011). *A mudança climática em 2011: governança global estagnada e o novo perfil de emissões do Brasil*. Série Breves CINDES, nº 54. Rio de Janeiro: CINDES.

qualquer outro novo mecanismo de mercado (tipo REDD) envolvendo créditos de carbono que pudesse emergir das negociações das próximas COPs.

Nos meses seguintes, três coalizões empresariais demandaram mudanças na política climática brasileira. Elas se diferenciavam pela combinação de setores que reúnem e pelo grau das reformas propostas para a política energética/climática nacional e externa. Apesar das posições avançadas de algumas dessas coalizões, a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e a Confederação Nacional da Indústria (CNI) se pronunciaram em outubro daquele ano contrárias à assunção, pelo Brasil, de compromissos quantificáveis antes que isso fosse feito pelos outros grandes emissores.

Em agosto de 2009, pela primeira vez na história, declarações dos principais formuladores de política e negociadores brasileiros apontaram a possibilidade de o Brasil assumir metas de redução de emissões para 2020, condicionada à assunção de metas ambiciosas pelos países desenvolvidos. A posição tradicional do governo brasileiro na negociação climática foi sendo crescentemente questionada por grupos e interesses econômicos e sociais, particularmente nas regiões Sul e Sudeste. A entrada do tema na agenda das eleições presidenciais de 2010, através da candidatura de Marina Silva, contribuiu para explicitar essa tendência.

| 32 |

Depois de significativos esforços do bloco parlamentar ambientalista, a Câmara dos Deputados aprovou em outubro de 2009, a Lei de Mudanças Climáticas. A lei foi aprovada pelo Senado início de dezembro de 2009. Em 13 de novembro foi anunciada a nova posição do Brasil, apresentada durante a COP-15 em Copenhague. O compromisso brasileiro anunciado em 13 de novembro de 2009 tem as seguintes características fundamentais:

- a) É de tipo voluntário e, por enquanto, não existe disposição manifestada de plasmar compromisso desse tipo num tratado internacional.
- b) Referia-se ao desvio da curva de crescimento das emissões em relação à expectativa de emissões futuras num cenário *'business as usual'* e não a uma meta obrigatória com relação ao ano base de 1990, como os compromissos já assumidos pela União Europeia, Japão, Coreia do Sul, Suíça e Noruega.
- c) O Brasil compromete-se a reduzir emissões entre 36% e 39% com relação à expectativa emissões projetadas para 2020 em cenário *'business as usual'*. Nesta última expectativa assume-se que as emissões brasileiras em 2020 seriam de 2,7 bilhões de toneladas de CO₂ equivalentes. No compromisso voluntário, essas emissões são reduzidas para 1,6 bilhão, o que significaria de fato uma redução de aproximadamente 20% com respeito às emissões de 2005 e redução de aproximadamente 10% com relação às de 2008 (as emissões neste ano foram bastante inferiores às de 2005 por causa da dramática queda do desmatamento na Amazônia).

Existem ainda muitas dúvidas sobre a implementação futura do compromisso de redução, no Brasil, mas a nova lei e as metas assumidas pelo país no Anexo do Acordo Copenhague são um passo de fundamental importância para a trajetória futura das suas políticas externa, econômica, energética, agrícola, florestal e climática.

No Brasil, o ano de 2010 inaugura nova etapa na trajetória da composição das emissões brasileiras. Em primeiro lugar, as emissões de GEE voltaram a crescer, estimuladas desta vez, não pelo desmatamento, mas pela forte expansão dos outros setores econômicos – o PIB cresceu 7% no ano com um alto consumo de gasolina. Em segundo lugar, e como resultado do anterior, o perfil brasileiro de emissões se tornou mais similar aos de outros países de renda média, com um aumento da participação relativa dos setores modernos da economia – energia, indústria, agropecuária e resíduos – na pauta de produção de GEE vis à vis do chamado ‘setor LULUFC’ (*Land use, land use change and forestry*). Assim, em 2010 aproximadamente 25% das emissões vieram do desmatamento na Amazônia, 10% do Cerrado, 32% da energia, 25% da agricultura, 5% da indústria e 3% de resíduos.

O novo perfil de emissões traz desafios também novos para a transição da economia brasileira em direção a um paradigma de baixo carbono, na medida em que já foram esgotadas as opções de mitigação mais baratas e fáceis. No futuro, eventuais reduções de emissões exigirão não apenas mais recursos, mas também maior capacidade em todos os níveis de governo para desenhar e implementar políticas públicas climáticas articuladas. Nesse sentido, com a mudança de perfil, desaparece uma das particularidades que o Brasil tinha vis à vis das demais potências climáticas: o baixo custo da descarbonização.

Uma conclusão que se impõe a partir deste balanço de forças e interesses que favorecem ou dificultam a transição do Brasil para uma economia de baixo carbono é que a trajetória de transição está fortemente relacionada com o futuro do campo energético do país. Conforme o Brasil converge para um perfil de emissões mais moderno, o setor de energia aumenta sua participação relativa na produção de GEE e se torna o eixo central de qualquer política séria de mitigação da mudança climática.

| 33 |

Duas tendências contraditórias estão presentes na dinâmica energética/climática em 2011. A primeira destas tendências enfatiza a descarbonização da economia e se expressa na redução das emissões de GEE observada entre 2005 e 2009 (devida, principalmente, ao decrescente desmatamento na Amazônia). Esse movimento se consolida com a sanção da Lei do Clima (2009), o compromisso internacional voluntário do Brasil com a mitigação da mudança climática na COP 15 de Copenhague, o avanço dos planos setoriais do Plano Nacional de Mudanças Climáticas desde 2010 e a complexa aprovação em 2013 do novo Código Florestal.

A outra tendência é o avanço do complexo petrolífero. No discurso oficial, essa expansão não aparece como contraditória com as perspectivas do Brasil aprofundar a transição para uma economia de baixo carbono. No entanto, a experiência internacional mostra que a produção e a exportação de petróleo em grande escala tendem a influir no comportamento dos Estados, no sentido de atrasar a descarbonização e estimular posições internacionais conservadoras.

Nesse sentido, existem muitas incertezas com relação à implementação integral da Lei do Clima. Hoje a normativa favorece os grupos reformistas, mas como ficou claro no processo de reforma do Código Florestal, as forças conservadoras e podem colorar sérios obstáculos à descarbonização da economia do país.

2.6 As consequências para a política externa da Holanda

A análise do modelo econômico e das opções de política econômica e política externa do Brasil permite identificar algumas implicações para as relações bilaterais Holanda-Brasil.

2.6.1 Relações político-diplomáticas

No campo político, a Europa deve ter em conta o aumento de reivindicações do Brasil e dos outros grandes países latino-americanos para uma maior participação no processo decisório das organizações internacionais. É provável que esta participação venha a se concretizar em detrimento dos países europeus e, em particular, dos países médios e pequenos, como a Holanda.

As tendências de mudanças nas relações de poder no âmbito dos foros econômicos internacionais significam que a Holanda perde em importância como um parceiro independente para grandes países como o Brasil e terá que reforçar sua atuação por meio da UE.

A Europa continua a ser um ator estratégico para o Brasil. A Holanda, como membro da UE, pode desempenhar um papel que é diferente daquele tradicionalmente reivindicado pelos países ibéricos (como intermediários naturais, mas agora em crise) e do desempenhado pelos 'três grandes' (Alemanha, França, Reino Unido), que tendem a priorizar as relações bilaterais em relação à política comunitária.

O Brasil é um parceiro-chave para os objetivos da política externa holandesa tanto por suas aspirações como ator relevante nos foros mundiais, inclusive no âmbito das Nações Unidas, como pelo peso que este país pode ter na resolução de problemas mundiais de paz e segurança, clima e energia. Embora existam diferenças de opinião e de abordagem, o pragmatismo na política brasileira oferece boas oportunidades de cooperação, especialmente em algumas áreas específicas.

O Brasil não tem a pretensão, como potência média emergente, de aplicar política de força, mas busca atingir seus objetivos dentro do quadro do direito internacional e das instâncias multilaterais. Por outro lado, o país posiciona-se de forma independente em temas econômicos, diplomáticos, geoestratégicos e políticos globais (sustentabilidade, clima, direitos humanos) e não necessariamente alinhada às grandes potências do Norte. Em questões críticas, tais como o respeito à soberania e autonomia no campo dos direitos humanos, a opinião brasileira apresenta, às vezes, diferenças significativas e até mesmo fundamentais em relação aos países do Norte. Essa é a moldura em que se enquadra o posicionamento diplomático e geoestratégico holandês.

2.6.2 Interesses econômicos

O desempenho econômico e a melhoria das condições sociais no Brasil nos últimos anos oferecem à Holanda oportunidades para diversificar as relações comerciais tradicionalmente focadas na Europa. O consumo crescente da nova classe média cria novas oportunidades para a comercialização de produtos, desde alimentos até produtos com alto conteúdo tecnológico. As grandes empresas holandesas já estão instaladas nos três principais países latino-americanos há várias décadas: Shell, Unilever, Philips, Heineken, ING, DSM. Há, portanto, interesses holandeses já bem estabelecidos na região.

No Brasil, assim como em alguns outros países latino-americanos, a presença do Estado na economia ainda é grande e tem se tornado mais relevante nos últimos anos. Embora a legislação brasileira garanta tratamento bastante favorável aos investimentos estrangeiros, a regulação do país é complexa e cambiante. A política comercial é orientada para a defesa do mercado doméstico, o que dificulta o acesso de produtos estrangeiros. Isso significa que o papel da diplomacia econômica é importante para a atuação de empresas holandesas no país.

A análise da atuação da diplomacia econômica bilateral de outros países que atuam no Brasil pode ser útil para a elaboração das estratégias holandesas no Brasil. Nesse sentido, Noruega e Suécia poderiam servir como *benchmarking*, dado que são países pequenos, com recursos diplomáticos também limitados, mas que lograram consolidar uma presença no Brasil através de estratégia focada, combinando contribuição ao debate de políticas no Brasil e desenvolvimento de oportunidade de negócios para suas empresas.

| 35 |

Para além das barreiras associadas ao ainda elevado grau de proteção e de intervenção do Estado na economia, a evolução recente da economia no Brasil apresenta importantes oportunidades para empresas holandesas. O crescimento das exportações de matérias-primas e produtos agrícolas, a necessidade de vencer gargalos estruturais e a demanda social por melhoria de serviços públicos tornam necessária a expansão e modernização da infraestrutura de transportes. A Holanda está bem posicionada para responder à demanda de participação estrangeira em novos projetos de infraestrutura, especialmente nos setores de portos e transportes fluviais. As reservas de petróleo no pré-sal no Brasil oferecem oportunidades para empresas holandesas e para novos investimentos.

A inovação tecnológica e a sofisticação da estrutura produtiva no Brasil são prioridades da política econômica e industrial. A Holanda também está bem posicionada nessa área tanto para fornecer produtos e serviços, quanto para ampliar seus investimentos em setores de alta tecnologia, que contam com benefícios fiscais e creditícios.

Ainda que as perspectivas para a conjuntura econômica no Brasil não sejam muito otimistas no futuro próximo, principalmente no que se refere ao crescimento econômico, as principais oportunidades identificadas acima deverão continuar presentes. Em particular, a melhoria das condições de infraestrutura e os esforços de inovação e atração de tecnologia continuarão a ocupar papel prioritário na agenda de políticas no Brasil.

2.6.3 Desenvolvimento sustentável

A América Latina e o Brasil, em particular, detêm um dos maiores estoques mundiais de biodiversidade. Por esta razão, a cooperação com os países da região na área de desenvolvimento sustentável e da política climática internacional é importante. As exportações do Brasil são fortemente dominadas por bens primários e a Holanda é, para muitos desses produtos exportados, um importante porto de trânsito (Roterdã). Dado o tamanho da *pegada* ecológica holandesa no Brasil, existem, neste país, responsabilidades e oportunidades para ajudar a concretizar os objetivos internacionais na área de desenvolvimento sustentável.

Há um amplo espaço para aprofundar a discussão sobre a integração do tema de desenvolvimento sustentável na estratégia diplomática da Holanda. O país não teve, ao contrário de países como o Reino Unido, papel relevante na promoção das discussões domésticas sobre mudança climática, no momento em que o Brasil formulava sua posição para a COP 15.

A crescente relevância dos recursos naturais para as economias da América Latina – inclusive para o Brasil – tende a redefinir o conteúdo e a aumentar a relevância da agenda de desenvolvimento sustentável no país e na região, em termos econômicos, sociais e políticos. A promoção de modelos sustentáveis de gestão do uso de recursos naturais, especialmente os não renováveis, poderá vir a ser um campo fértil de atuação da diplomacia holandesa na região, inclusive envolvendo *stakeholders* diversos, na Holanda como no Brasil.

Ainda nessa dimensão do desenvolvimento sustentável, um tema relevante diz respeito às preocupações brasileiras com o protecionismo ambiental e climático nos países desenvolvidos. Tais preocupações se acentuam com a constatação de que há forte tendência, na Europa, à adoção de mecanismos de certificação (públicos e privados) de processos produtivos e produtos que poderiam afetar as exportações brasileiras baseadas em recursos naturais. Há aqui espaço para um papel relevante da Holanda, em suas relações com o Brasil, na medida em que a Holanda atue, na União Europeia, como promotora e incentivadora de processos de certificação transparentes e neutros do ponto de vista da competição entre produtos importados e produzidos localmente.

De forma mais geral, em países como o Brasil, a integração bem sucedida dos temas de desenvolvimento sustentável à agenda bilateral pode aumentar a legitimidade da estratégia de diplomacia econômica.

2.6.4 Resumindo

Resumindo, há importantes oportunidades para a Holanda no Brasil, embora estas nem sempre sejam evidentes. Há também riscos e desafios a serem enfrentados, decorrentes principalmente do ambiente regulatório complexo e mutante. A Holanda é um dos muitos países de médio porte europeu com interesses crescentes no Brasil. Por outro lado, para atrair a atenção e ganhar espaço na política externa brasileira, um país desse porte precisa ter uma estratégia bem definida. Há experiências bem sucedidas de países europeus de porte semelhante ao da Holanda operando no Brasil.

A Holanda é um país que tem importantes contribuições a dar ao desenvolvimento brasileiro, particularmente nas áreas de infraestrutura, desenvolvimento tecnológico e inovação. Também no campo do desenvolvimento sustentável há espaço para uma aprofundar a cooperação bilateral.

Do ponto de vista da convergência de visões e coordenação para atuação em foros internacionais, é importante ter claro que o Brasil tem a sua própria política externa e, em muitas áreas, opta por posicionamentos diferentes dos defendidos pela UE. A convergência de opiniões sobre questões econômicas, geoestratégicas e políticas, certamente, não é óbvia.

3

Política externa e alocação de recursos dos Países Baixos para a América Latina

Neste capítulo, discutimos a política externa oficial da Holanda para o Brasil. Sucessivamente, abordamos os objetivos, recursos e implementação da política. As diretrizes desta são identificadas em documentos políticos estratégicos para a política externa holandesa para a América Latina e o Brasil desde 2004, e nos planos plurianuais e anuais, bem como nos relatórios anuais da embaixada da Holanda em Brasília.

3.1 O desenvolvimento da política para o Brasil

A política para a América Latina é, em boa medida, a aplicação dos objetivos gerais da política exterior holandesa à região. Os documentos sobre a política regional expressam o interesse da Holanda pela América Latina nos seguintes termos:

- a) Muitos países da América Latina são parceiros importantes na coalizão para a promoção da ordem jurídica internacional, *incluindo os direitos humanos*.
- b) A Holanda visa a expansão do *comércio e investimentos* na região.

As relações da Holanda com a América Latina são de grande importância para os estados de Aruba, Curaçau e Sint Maarten, que fazem parte do Reino dos Países Baixos e estão localizadas na região. Isso é válido, particularmente, para as relações com a Venezuela e o Brasil. Representantes destes países participam em missões comerciais para os países da região. A Holanda está empenhada em cooperar com os territórios ultramarinos no combate ao tráfico de drogas.

| 39 |

A Holanda tem um interesse direto na *paz e segurança na região, na promoção da estabilidade e na luta contra o terrorismo e o comércio ilegal de armas e drogas na América Latina*. Este tema é importante para as Antilhas holandesas e Aruba.

A Holanda comprometeu-se em contribuir para o *desenvolvimento sustentável*, tendo os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e os tratados internacionais como referência. Este compromisso vale também para a América Latina.

Os documentos políticos de 2004 e 2009 mencionam um papel político modesto da Holanda em sua relação com a América Latina. Como o senhor Bot, ministro das Relações Exteriores em 2004, comentou no parlamento por ocasião da apresentação da nota de política sobre a América Latina: 'Certamente não há falta de interesse, mas há muitas áreas no mundo que precisam de atenção. O papel dos Países Baixos na América Latina é limitado. A Holanda é um dos muitos intervenientes e com certeza não o maior.'²¹

A Holanda desempenha um papel ativo, mas não o mais importante, quando se trata das relações da comunidade internacional com a América Latina.

²¹ TK 2004-2005, 259653, nr. 3.

Durante muito tempo, a Holanda não deu importância especial para as relações com os principais países da América Latina. A partir de 2008, isso mudou rapidamente. A Holanda foi incorporada à cada vez mais longa lista de países europeus que queriam estreitar seus laços com o Brasil. Nos documentos políticos, justifica-se o crescente interesse pelo Brasil pelas seguintes razões:

- A adesão ao G20 e o papel crescente do Brasil nos foros internacionais são um motivo importante para manter boas relações com este país.
- Para a cooperação política é um pressuposto importante que a Holanda compartilha com o Brasil muitos valores que possibilitam a cooperação nos campos de construção da paz, direitos humanos e não proliferação.
- Brasil é um dos parceiros potencialmente mais importantes para a Holanda no que se refere à expansão dos laços econômicos.

Os principais objetivos de cooperação com o Brasil são:

- A promoção do comércio e investimento, especialmente nos chamados 'setores promissores'.
- A cooperação na agenda multilateral.
- O fortalecimento da ordem jurídica internacional e o respeito pelos direitos humanos.

| 40 |

A Holanda apresenta-se como um país especial, com oportunidades atraentes para esses países. Deste modo é feita referência:

- Ao papel destacado da Holanda no campo da cooperação para o desenvolvimento.
- À disposição holandesa para assumir a responsabilidade pela paz e estabilidade, inclusive quando se trata de contribuições para missões de paz internacionais (da ONU).
- A sua participação relativamente grande no comércio e investimento internacionais.

No documento de orientação política, os Países Baixos surgem como um país com muitas oportunidades para desempenhar um papel intermediário como porta de entrada para a Europa e a União Europeia, em particular. A publicidade em torno da Corte Internacional de Justiça publicada na imprensa latino-americana fortalece a imagem de 'Haia' como capital jurídica do mundo.

O desenvolvimento de políticas em relação ao Brasil pode ser dividido em três períodos:

- 2004-2007: não foi dada nenhuma prioridade para o Brasil.
- 2007-2011: o poder político e econômico crescente do Brasil foi reconhecido e esforçou-se em fortalecer as relações políticas e econômicas. O Brasil foi considerado pelo Ministério da Economia um dos 12 países prioritários para a política externa holandesa.
- 2011- hoje: o Brasil é um dos países-chave para a política externa holandesa e foi dada a mais alta prioridade à diplomacia econômica nas relações bilaterais. A nova política foi definida em um Quadro de Política Plurianual Interdepartamental 2012-2016 (MIB, por sua sigla em holandês).

Período 2004-2007

Até 2008, a Holanda não possuía grande interesse no Brasil. O declínio do interesse na América Latina prevaleceu. A região não era pobre ou estratégica o suficiente para uma prioridade no âmbito da cooperação de desenvolvimento clássica, e a região não era interessante o suficiente para a intensificação das relações políticas e econômicas.

Na nota política de 2004, encontram-se poucas referências específicas ao Brasil. A longa lista de intenções políticas se relaciona, principalmente, com outros países. As relações de cooperação de desenvolvimento com os países parceiros na América Latina recebem muita atenção. As referências ao Brasil concentram-se na cooperação econômica.

No Brasil, o estabelecimento dos dois Netherlands Business Support Offices (NBSOs) data de 1998 (Porto Alegre) e 2001 (Recife). Para apoiar a agroindústria holandesa, foi designado um adido agrícola na Embaixada.²² Também foi criado o programa 'Subsídio de Inovação para Projetos de Cooperação' com o objetivo de promover a cooperação tecnológica entre empresas holandesas e brasileiras.

Com a reorganização da política de cooperação holandesa em 1999, o Brasil passou a contar apenas para a cooperação temática na área de meio ambiente. Nos primeiros cinco anos deste século, foram financiados ainda vários projetos ambientais. A partir de 1º de janeiro de 2006, a Holanda deu por encerrada a cooperação bilateral com o Brasil. Como doador, a Holanda ainda pretendia exercer um papel ativo no debate político sobre a Amazônia com o governo federal e outros doadores, mas depois da supressão do apoio financeiro, o lado brasileiro não tinha mais nenhum interesse.

| 41 |

Desde 2007, em parceria com a GTZ alemã, apóia-se a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), no qual oito países amazônicos cooperam.

Período 2007-2011

A partir de 2007, o reconhecimento internacional da importância do Brasil cresceu. Na política holandesa, isso veio a se refletir, a partir de 2007, no crescente interesse na cooperação econômica com o Brasil e no aumento do número de visitas de ministros e de missões comerciais.

À visita de Estado da rainha Beatrix ao Brasil, em 2003, sucedeu a visita do presidente Lula da Silva à Holanda em abril de 2008. O presidente foi acompanhado por uma comitiva de empresários e foram fechados acordos de cooperação nas seguintes áreas: portos, transporte marítimo e logística, educação superior e profissional superior, bioenergia e biocombustíveis, patrimônio cultural e um acordo no âmbito do programa Parceria em Águas. Lula também participou da cerimônia de encerramento do Seminário Empresarial Brasil-Países Baixos, que contou com a presença de 85 empresários brasileiros.

²² Verre Buren, *Goede Vrienden* (2004), p. 34.

Durante sua visita, Lula referiu-se repetidas vezes ao apoio recebido dos sindicatos holandeses e ONGs quando ele, como líder sindical, nos anos setenta e oitenta, vivenciou a repressão do regime militar. Lula tinha incluído no programa, portanto, reunir-se com os sindicatos holandeses e ONGs.

A atualização da nota de política para a América Latina em 2009 mostrou uma maior concentração dos interesses holandeses em campos específicos, tais como a intensificação das relações econômicas e direitos humanos. A nota diz que o Brasil, de um lado, é o país mais interessante para as relações econômicas com a Holanda, mas mostra pouca compreensão em relação à política econômica brasileira, enfatizando a evolução negativa desta:

‘O país é, no contexto das relações econômicas bilaterais, um dos mercados prioritários. Mas o Brasil também é um mercado difícil, ainda bastante introvertido. O clima de investimento ainda é caracterizado por altos impostos, políticas comerciais protecionistas, mercado de trabalho rígido e elevada complexidade da regulação. Realizam-se esforços extras para este mercado muito promissor.’²³

Na nota de políticas sobre a América Latina de 2009, foi anunciado que ‘passos importantes’ seriam dados para promover as relações econômicas com o Brasil. A ênfase foi colocada em setores estratégicos (portos, logística, agricultura, biocombustíveis) e parcerias público-privadas. Os cinco memorandos de entendimento assinados durante a visita de Estado do presidente Lula à Holanda em abril de 2008 constituíram importante diretriz para o planejamento das atividades.

No Plano Estratégico Plurianual (MASP) de 2008-2012 da Embaixada, foi feita referência à importância política da emergência do Brasil. A Holanda passou a ver o Brasil como um parceiro estratégico na consecução dos objetivos da política externa no campo multilateral, especialmente no Conselho de Direitos Humanos da ONU, em relação à reforma do sistema das Nações Unidas, a não-proliferação, bio-energia, clima e meio ambiente, bem como na área econômica. Como justificativa, o documento se refere à participação brasileira nos BRICS e no G20 e ao papel fundamental que o país desempenha na Rodada Doha.²⁴ Na visão da Holanda, seria preciso estimular o Brasil a assumir responsabilidades globais compatíveis com a ambição de ser um ator internacional relevante, além de representante de países em desenvolvimento. Como exemplo disso, foi mencionado no documento que, no campo da paz e segurança, o Brasil poderia participar mais em operações de gestão de conflitos na África e na Ásia.²⁵

A partir de 2009, o Brasil torna-se um país ‘focalizado’ pelo Ministério da Economia e, em 2011, o Brasil entrou na lista dos 12 principais países prioritários daquele Ministério. A nova

²³ *Het Nederlands buitenlandse beleid ten opzichte van Latijns-Amerika en de Cariben* (2009), p. 12.

²⁴ Dossier interno do Ministério das Relações Exteriores (februari 2009).

²⁵ O Brasil tem contribuído para missões de paz recentes em El Salvador, Angola, Moçambique, Timor Leste e Haiti (nestes dois últimos países, o Brasil liderou a missão).

prioridade para o Brasil foi acompanhada por uma intensificação de visitas de ministros e missões holandesas ao Brasil.

Quanto ao papel dos Países Baixos como parceiros bilaterais, o documento sublinhou que a relação com o Brasil não pode realmente ser somente bilateral e que será, cada vez mais, tratada a nível da UE. Mas isso vale especialmente para questões como direitos humanos e comércio.

A Holanda se apresenta no documento como um país com aspectos particularmente atraentes para o Brasil, fazendo-se referência, (a) ao papel de liderança holandesa no campo da cooperação para o desenvolvimento, (b) à vontade de responsabilizar-se pela paz e estabilidade, inclusive quando se trata de contribuir para missões de paz e (c) ao peso relativamente elevado do comércio e investimento internacionais na economia holandesa, resultando-se que a Holanda pode ser particularmente interessante para o Brasil como porta de entrada para a Europa e, em particular, para a União Europeia.

O período desde 2011

Sob o primeiro governo Rutte (2010-2012), a promoção de interesses econômicos holandeses ganhou a mais alta prioridade na política externa. O interesse nacional tornou-se o guia nesta área. Como, nos próximos anos, 70% do crescimento da economia mundial serão gerados pelos mercados emergentes, a Holanda quer obter mais benefícios dos mercados em rápido crescimento. Em comparação com outros países europeus, a Holanda exporta e investe pouco, por exemplo, nos países do BRICS²⁶ ou outros de crescimento rápido (incluindo Colômbia). Além disso, o documento deixa claro que, dada a crise econômica e financeira, é necessário fazer escolhas claras e executar a política através de uma rede mais 'enxuta' de embaixadas.²⁷

| 43 |

As mudanças na política externa holandesa têm consequências diretas para as relações da Holanda com a América Latina. Isso se reflete na atualização da política, tal como previsto na nota de política sobre América Latina de novembro de 2011.²⁸ O rápido crescimento da 'influência geopolítica e econômica Brasil como potência regional e global' recebeu muita atenção.²⁹ Nesta nota de política de 2011 ao Parlamento, atribuiu-se papel fundamental na região ao Brasil e afirmou-se ser importante manter os fortes laços diplomáticos com este país e, se necessário, expandi-los.

²⁶ BRICS é um acrônimo utilizado fazer referência às grandes economias emergentes: Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

²⁷ Rood, J. (2012). 'Het buitenland onder Rutte: terug naar het verleden?' Em: *Internationale Spectator*, Jaargang 66 Nr. 9.

²⁸ Brief aan de Tweede Kamer van 18 november 2011, *Het Buitenlandse beleid van het Koninkrijk der Nederlanden in Latijns-Amerika*. Haia.

²⁹ *Het buitenlandse beleid van het Koninkrijk in Latijns-Amerika* (2011), p. 2.

O ministro anunciou na nota que, devido aos cortes orçamentários, cinco embaixadas holandesas seriam fechadas em países da América Latina, mas que a rede diplomática oficial no Brasil seria reforçada para responder às crescentes oportunidades econômicas no país.³⁰

O reconhecimento da importância do Brasil continuou depois de 2011 e pode ser identificado nos planos anuais em 2011 e 2012 da embaixada. Dadas as novas dinâmicas da relação com o Brasil e a expansão das atividades, o planejamento de longo prazo da embaixada mostrou-se desatualizado. Em junho de 2012, foi determinado um novo Quadro de Política Plurianual Interdepartamental (MIB): um plano estratégico de longo prazo, integrado e de caráter interdepartamental para as relações com o Brasil.³¹ A análise da mudança no Brasil tornou-se mais completa, matizada e realista, especialmente quando comparada com as anteriores notas de política.

Alguns dos pontos principais da estratégia são:

- A ênfase na MIB é a *diplomacia econômica*. A rede econômica no Brasil será, nos próximos anos, voltada para os setores prioritários: agroalimentar, química, indústrias criativas, energia (biocombustíveis), *High Tech*, logística (portos, aeroportos, interior), horticultura, água (marítimo, gestão de recursos hídricos), além de temas como Turismo e Esporte (Copa do Mundo de 2014, Jogos Olímpicos de 2016). O foco principal é chamar a atenção para os obstáculos enfrentados pelos empresários holandeses no mercado brasileiro e promover a igualdade de oportunidades para as empresas holandesas em contratos públicos. Isso tanto no nível da UE, quanto, sempre que necessário, também no bilateral.
- *Cooperação nos foros internacionais e fortalecimento do diálogo com o Brasil na área das IFIs (Instituições Financeiras Internacionais) e G20*. A participação brasileira do G20 faz com que seja importante para a Holanda trabalhar em conjunto com o Brasil, dados os interesses substanciais no setor financeiro e monetário.
- *Continuação dos atuais diálogos políticos com o Brasil sobre comércio e investimento* (entre outros, *EU-Brazil Strategic Partnership*, OMC)
- *Acompanhamento ativo e informação sobre as negociações entre a UE e o Mercosul*.
- Com as atividades de *Holland Branding (HB)* e *Diplomacia Pública (DP)*, a imagem tradicional e positiva dos Países Baixos pode ser complementada com sugestões de como é a Holanda moderna. Com a diplomacia pública busca-se na medida do possível a coerência com os objetivos e setores prioritários de diplomacia econômica. Os próximos eventos esportivos no Brasil também se prestam muito bem ao *HB*, *DP*, e à conexão entre esporte e cultura. O fortalecimento da cooperação cultural terá continuidade.
- A cooperação na área das *ciências e tecnologia* tem dado uma contribuição importante através do Memorando de Entendimento assinado, com a colaboração da Organização Holandesa para Pesquisa Científica com parceiros brasileiros. Os vínculos universitários foram reforçados pela inclusão da Holanda no âmbito do programa 'Ciência sem

³⁰ Guatemala, Nicarágua, Equador, Bolívia, Uruguai. No Panamá, foi nomeado um embaixador não-residente no país com o objetivo de explorar o potencial econômico relacionado ao projeto de expansão do Canal do Panamá.

³¹ *Meerjarig Interdepartementaal Beleidskader Brazilië 2012-2016*, 26 juni 2012.

Fronteiras'. O Netherlands Education Support Office (NESO) desempenha um papel fundamental no desenvolvimento dessas relações no plano do ensino superior.

- *Responsabilidade Social Empresarial (RSE)*. Para as empresas holandesas, a RSE já é parte da visão integrada do empreendedorismo, em que a empresa cria valor nas áreas econômica (lucro), de meio ambiente (planeta) e social (pessoas). A Holanda quer que essas questões ganhem relevância no Brasil e definiu este objetivo como um nicho específico na política holandesa. O governo holandês selecionou o Brasil como um dos países-alvo para um projeto piloto da RSE. A Holanda faz questão de que empresas holandesas e seus sócios adiram às orientações da OCDE para empresas multinacionais (incluindo os Princípios Ruggie) e que demonstrem fazê-lo.³²
- *Desenvolvimento econômico sustentável*. Várias empresas holandesas já estão ativas nesta área em iniciativas de mesas redondas e consultas *multistakeholders*, por exemplo, sobre soja ou bioetanol responsável. Se empresas holandesas e seus parceiros aparecem de forma negativa nas notícias, isto irradia uma imagem negativa dos Países Baixos como parceiro econômico. Exemplos positivos podem, por sua vez, transformar a imagem da Holanda para fortalecê-la. Atividades concretas realizadas são:
 - Em cooperação com o setor privado e organizações sociais, contribuir para uma rede de produção e redes comerciais mais sustentáveis.
 - Incentivar o diálogo com o Brasil na área de sustentabilidade, segurança alimentar, medidas veterinárias e fitossanitárias e defesa do consumidor.
 - Incentivar a transferência de conhecimento mútuo e organizar missões entre supervisores brasileiros e holandeses.
- *Direitos Humanos*. A Holanda visa a contribuir para a atenção e melhorias na situação dos direitos humanos no Brasil. Isso inclui atenção especial à população indígena original e às condições de trabalho, bem como aos defensores dos direitos humanos. Além disso, o objetivo da Holanda é estabelecer um bom relacionamento (diálogo, troca de informação) com o Brasil, no campo dos direitos humanos no contexto internacional. Além disso, é dado muito valor à promoção de Haia como a capital jurídica mundial, inclusive por meio de compartilhamento de informações sobre o progresso de projetos de legislação relevantes para o Tribunal Penal Internacional.
- *O acordo bilateral sobre cooperação em defesa*, assinado em dezembro de 2011, fornece uma estrutura útil para intensificar os contatos entre as duas forças armadas e para dar melhor acesso às empresas holandesas aos processos de contratação na área de defesa.
- Para avançar na agenda de *não-proliferação nuclear multilateral*, a Holanda quer investir no diálogo bilateral de não-proliferação com atores-chave, ainda que estes não necessariamente compartilhem seu pensamento, como é o caso do Brasil. Assim, pode-se apresentar, no momento adequado, as diferentes opiniões para em seguida buscar uma convergência que aumente as chances de sucesso do Nuclear Security Summit que terá lugar na Holanda em março de 2014. Por isso, a embaixada pretende intensificar o intercâmbio de conhecimento sobre as ações da ONU e sobre a participação ativa do Brasil no novo ciclo de avaliação do Tratado de Não Proliferação. Uma das atividades pretendidas consiste em visitas recíprocas de autoridades militares responsáveis por missões de paz. Outra área em que se busca cooperação é no combate ao crime

organizado transnacional e o fortalecimento da cooperação policial bilateral no campo (internacional) da prevenção da criminalidade e de drogas.

- Na área da *cooperação internacional*, pretende-se explorar a possibilidade de estudos com vistas à cooperação tripartite para o desenvolvimento com o Brasil.

3.2 O desenvolvimento da rede de embaixadas, consultas políticas e utilização de recursos

O interesse crescente no Brasil também se expressa nas visitas mútuas de chefes de Estado e ministros. A tabela abaixo fornece uma visão geral das visitas de Estado e de consultas políticas em nível dos ministros e secretários de Estado das Relações Exteriores.

Tabela 3.1 Lista de consultas políticas e visitas (2005-2012)

Visita	ao Brasil	à Holanda
Visita oficial / Visitas à Casa Real	2003 (Rainha Beatrix) 2012 (casal de príncipes reais)	2008 (Presidente Lula)
Contatos bilaterais entre o primeiro-ministro holandês e o presidente brasileiro	2009 (Balkenende)	
Visitas de Ministros das Relações Exteriores	2007 (Bot) 2010 (Verhagen) 2012 (Rosenthal)	2008 (Amorim, durante visita oficial) 2010 (Amorim) 2013 (Patriota)
Visita de Ministro da Defesa	2011 (Ministro da Defesa Hillen)	
Visita de secretário de Estado	2008 (Timmermans sobre a cooperação cultural)	

| 46 |

Além das visitas de caráter predominantemente político, nos últimos anos efetuou-se um número crescente de missões econômicas. Os Ministros da Economia, Verhagen e Van der Hoeven, e o atual ministro de Comércio e Desenvolvimento, Ploumen, visitaram o Brasil por duas vezes, em um curto espaço de tempo (2012 e 2013). Além da preocupação com os interesses econômicos, eles deram também muita atenção à Responsabilidade Social Empresarial em suas visitas.

A rede de embaixadas e consulados

No Ministério das Relações Exteriores, a Direção do Hemisfério Ocidental (DWH por sua sigla em holandês) é responsável pela formação e coordenação interdepartamental da política externa para as relações bilaterais do reino holandês com os países do hemisfério ocidental. Com exceção do México, todos os países fazem parte do departamento América Latina e Caribe, formado por um chefe de departamento e oito funcionários. A direção assessora a liderança política e administrativa do ministério e serve como um centro de conhecimento e primeiro ponto de contato para os países e regiões do Hemisfério Ocidental. A direção também é o primeiro ponto de contato para as políticas da União

Europeia (UE) em relação ao Hemisfério Ocidental, e participa de relevantes grupos de trabalho organizados segundo critérios geográficos no Conselho da União Europeia. A DWH controla, através do ciclo de planejamento anual, as embaixadas na região e coordena as solicitações de entrada e saída dos funcionários das Relações Exteriores de e para a região.

Na região em si, há treze embaixadas e dois consulados gerais. In 2011, havia um total de 79 funções de tempo integral para diplomatas e 188 funcionários locais. Os adidos especiais não estão incluídos nestes números. A participação dominante da Holanda na cooperação para o desenvolvimento é percebida tanto na formulação da política quanto na utilização dos funcionários. Até pouco o corpo de funcionários das embaixadas na Bolívia, Guatemala, Colômbia e Nicarágua (países que estão qualificados para a cooperação bilateral) era muito maior que a da embaixada no maior país do continente: o Brasil. Como referência deve-se ter em conta que metade das embaixadas da Holanda são tem pequeno porte e que estas, muitas vezes, não têm mais do que dois diplomatas holandesas.

Tabela 3.2 Corpo de funcionários das embaixadas na América Latina (2004-2013) excluído o Suriname

	2004		2007		2011		2013		2014*	
	Diplo- matas	Locais	Diplo- matas	Locais	Diplo- matas	Locais	Diplo- matas	Locais	Diplo- matas	Locais
Bogotá	9,0	16,9	10,0	18,8	11,0	21,5	9,0	21,5	10,0	21,5
Brasília	5,0	15,0	4,0	16,9	5,0	17,5	6,0	23,5	5,0	19,5
. Rio De Janeiro cg	2,0	10,8	2,0	12,7	2,0	7,0	2,0	9,0	2,0	7,0
. São Paulo cg	2,0	10,0	2,0	10,0	3,0	13,0	4,0	18,0	3,0	14,0
Buenos Aires	6,0	11,0	6,0	11,0	6,0	10,7	5,0	9,2	5,0	10,2
Caracas	6,0	13,0	6,0	13,0	4,0	13,7	3,0	11,7	2,0	11,7
Guatemala	8,0	8,0	8,0	8,9	8,0	5,5	8,0	5,5	-	-
La Paz	12,0	23,7	12,0	23,7	11,0	18,8	9,0	20,3	-	-
Lima	6,0	15,9	4,0	15,9	4,0	13,4	3,0	13,4	2,0	13,0
Manágua	9,0	13,7	9,0	15,6	7,0	13,0	7,0	14,0	-	-
México	4,0	14,9	5,0	14,9	5,0	14,9	3,0	16,0	3,0	16,0
Montevidéu	2,0	6,0	2,0	6,0	2,0	6,0	-	-	-	-
Cidade De Panamá	-	-	-	-	-	-	2,0	2,5	2,0	2,5
Quito	4,0	13,8	3,0	13,8	3,0	9,4	-	-	-	-
San José	8,0	17,0	6,0	17,9	5,0	13,0	5,0	18,0	4,0	11,9
Santiago do Chile	4,0	10,0	4,0	10,0	3,0	11,0	2,0	9,0	2,0	9,0
Sub-total:	87,0	199,6	83,0	209,0	79,0	188,4	68,0	191,6	40,0	136,3
TOTAL	286,6		292,0		267,4		259,6		176,3	

* Estimação. Fonte: lista de formação de pessoal do Ministério das Relações Exteriores (2012).

As principais funções da embaixada, por ordem de importância, são: economia e comércio, política (incluindo direitos humanos) e serviços consulares.

Entre 2013 e 2014, serão fechadas cinco embaixadas na região (Equador, Uruguai, Bolívia, Nicarágua e Guatemala). Para estimular a expansão das relações econômicas, a rede de embaixadas foi expandida no Brasil a partir do verão de 2012, e foi aberta uma nova embaixada no Panamá. Estas mudanças na rede de embaixadas fez com que, a partir de 2012, o corpo de funcionários destas estivesse mais de acordo com as novas prioridades, mas também implica uma diminuição substancial da presença de embaixadas dos Países Baixos na região.

A embaixada em Brasília foi, por um longo tempo, um posto pequeno, com um embaixador, um embaixador adjunto, um secretário da embaixada e chefe de gestão / assuntos consulares.³³ A ocupação não mudou substancialmente entre 2006 e 2011. Em seu relatório anual de 2011, a embaixada indica que a ocupação atual é apenas suficiente para executar atividades regulares, deixando pouco espaço para novas iniciativas, que também são consideradas necessárias, dada a prioridade que o Brasil tem na política externa. Uma razão importante para isso é a atividade relacionada ao aumento do número de visitas da Holanda para o Brasil.

A inspeção interna em 2011 identificou, em relação a esta situação, que a ocupação dos postos estava aquém do crescente interesse da Holanda pelo Brasil, das oportunidades de negócios significativas no país e da posição deste como país de foco estratégico para os holandeses:³⁴ o Brasil é para a Holanda – depois dos EUA – o país mais importante do Hemisfério Ocidental e, por essa razão, foi recomendado adequar a ocupação da embaixada a este grau de prioridade.

Como mencionado acima, em 2012 a prioridade atribuída ao Brasil foi, finalmente, materializada no crescimento da ocupação dos cargos da embaixada. Apesar dos cortes na rede mundial de embaixadas, a embaixada em Brasília e o Consulado Geral no Rio de Janeiro foram reforçados, com a adição de um cargo de tempo integral em cada uma das unidades, em 2012.

A partir daquele ano, a rede diplomática da Holanda no Brasil inclui: a embaixada e dois consulados-gerais, com doze expatriados, enquanto a rede de negócios é composta pelo Departamento Econômico e o Departamento da Agricultura, Meio Ambiente e de Alimentos em Brasília, os Consulados Gerais em São Paulo e Rio de Janeiro e dois Gabinetes de Apoio aos Negócios da Holanda no Recife e em Porto Alegre.

Apesar desta evolução positiva, a rede diplomática no Brasil continua a ser significativamente menor do que as representações holandesas nos outros países do BRICS, como mostra a Tabela 3.3.

³³ Quando no final de 2005, a relação de cooperação para o desenvolvimento com o Brasil foi encerrada, o número de funcionários da embaixada foi reduzido.

³⁴ Informe interno do Ministério das Relações Exteriores / ISB 2011, p. 8.

Tabela 3.3 Comparação entre o número de funcionários em tempo integral da rede diplomática e de negócios holandesa em países do BRICS (2004-2013)

	2004		2007		2011		2013	
	Expat	Loc	Expat	Loc	Expat	Loc	Expat	Loc
Brasil (incl. 2 CG's)	9,0	35,8	8,0	39,6	10,0	37,5	12,0	50,5
Rússia (incl. 1 CG)	28,0	44,8	29,0	46,7	29,0	46,9	28,0	49,9
Índia	28,0	41,9	16,0	41,9	16,0	60,9	18,0	68,3
China (incl. 3 CG's)	34,0	32,0	33,0	28,8	33,0	109,0	27,0	97,2
África do Sul (incl. 1 CG)	25,0	36,9	24,0	42,5	23,0	39,6	13,0	26,9
Subtotal	124,0	191,4	110,0	199,5	111,0	293,9	98,0	292,8
TOTAL	315,4		309,5		404,9		390,8	

Fonte: Formação e revisão de utilização do pessoal do Ministério das Relações Exteriores (2013). 'EXPAT' significa o pessoal expatriado e 'LOC' o pessoal local.

Uma avaliação da extensão da rede de embaixadas depende fortemente dos critérios definidos acima. Tabela 3.4 é uma comparação com base na dimensão da população e economia e os volumes de negócios (no caso, exportações da Holanda para o país em questão).

Tabela 3.4 BRICS: PIB, população e exportações desde a Holanda

	PIB (PPP, bilhões atuais USD, 2012)	População em milhões (2012)	Exportações da Holanda (milhões EUR, 2011)
Brasil	2.328,8	198,7	2.281,5
Rússia	3.267,3	143,5	6.404,5
Índia	4.749,2	1.237,0	1.863,9
China	12.435,4	1.351,0	6.696,4
África do Sul	572,6	51,2	1.828,3

Fonte: <http://data.worldbank.org>; <http://statline.cbs.nl>.

Como a Tabela 3.4 mostra, o número de funcionários da rede no Brasil fica atrás da Índia. Nesse sentido, o tamanho da rede nos dois países pode estar correlacionado à população do país, mas não ao tamanho da exportação holandesa. Para uma avaliação da relação entre as prioridades da política e comprometimento, em termos de alocação de recursos, inclusive humanos, no entanto, é preciso critérios específicos e mais pesquisas.

Diplomacia Pública

Nos últimos anos, tem sido dada muita atenção à diplomacia pública. Os objetivos da diplomacia pública são: forjar uma imagem positiva dos Países Baixos no exterior e apoiar a promoção dos objetivos de política geral dos Países Baixos. Não se trata de promoção pura da Holanda (sem conteúdo político), mas da apresentação dos valores políticos, sociais, econômicos e culturais do nosso país, por um lado, e das capacidades e ambições da Holanda no exterior, por outro lado.

Nos últimos anos, os esforços têm sido direcionados a quinze países-alvo: os países com os quais a Holanda tem uma ligação histórica, de grande interesse político ou econômico, ou que têm um papel de liderança em uma região (incluindo o Brasil).

A disponibilidade de recursos para atividades de promoção tem sido muito modesta até agora. No Brasil, o principal esforço no campo da diplomacia pública foi a celebração do ano de relações bilaterais em 2011. Para a implementação das atividades relacionadas a esta iniciativa, disponibilizou-se um orçamento limitado: € 330.000, dos quais 40 por cento patrocinados pela empresariado holandês com atuação no Brasil. Assim, uma série de atividades, em sua maioria de pequena escala, foi organizada, tais como apresentações de músicos de jazz holandeses, exposições e exibições de filmes.

3.3 Cooperação e coordenação interdepartamental

As relações holandesas com a América Latina são muito mais amplas do que aquelas sob a responsabilidade do Ministério das Relações Exteriores. No capítulo 1, mencionou-se a crescente participação de muitos outros atores na política externa. O Ministério das Relações Exteriores deve cada vez mais ter em conta a necessidade de coordenar a política externa com os outros atores e, cuidadosamente, determinar a sua missão e posicionar-se em relação a eles.

Como a componente internacional nas políticas dos ministérios aumenta, a política externa holandesa está se tornando, cada vez mais, uma tarefa interdepartamental. Para a América Latina, isto é ilustrado na Tabela 3.5.

Tabela 3.5 Agenda de relações exteriores dos ministérios com a América Latina	
Ministério	Tópicos (não exaustivos)
Ministério das Finanças	<ul style="list-style-type: none"> - Parecer em fóruns internacionais sobre as posições regionais dos membros do G20 (Brasil, México e Argentina). - Investimento e questões fiscais: acordos de proteção de investimentos.
Ministério da Infraestrutura e Meio Ambiente	<ul style="list-style-type: none"> - Portos fluviais, marítimos, água e clima. (Cancun, Rio +20). - Participação em missões de comércio do Fundo para Infraestrutura no Brasil.
Ministério da Economia e da Agricultura (a responsabilidade pelos negócios internacionais e RSE é em grande parte administrada pela Direção-Geral das Relações Econômicas Externas que, a partir de 2012, faz parte do Ministério das Relações Exteriores)	<ul style="list-style-type: none"> - Diplomacia econômica. - Negociações de livre comércio. - Responsabilidade social empresarial na região. - Energia sustentável / Biocombustíveis. - Questões fitossanitárias e defesa dos interesses agrícolas holandeses.
Ministério da Educação e Cultura	<ul style="list-style-type: none"> - Cooperação universitária e missão de ensino no Brasil. - Cooperação cultural.

Ministério do Interior e Relações do Reino dos Países Baixos ³⁵	- Coordenação do relacionamento do Reino com a América Latina.
Ministério da Defesa	- Tratado de Defesa com o Brasil. - Fornecimento de equipamentos de defesa.
Ministério de Segurança e Justiça	- Pedidos de assistência jurídica. - Controle Internacional de drogas (Colômbia, Bolívia). - Cooperação Policial (Adido regional).

Cerca de 25 por cento do pessoal nas embaixadas vêm de outro departamento ou outra área da administração pública, sendo que, em 2012, o número total destes funcionários era de 285.³⁶ Os adidos provêm, atualmente, de um número maior de departamentos e serviços do que no passado. A Holanda tem uma abordagem integrada para a diplomacia econômica, com um compromisso cada vez maior de todos os funcionários das missões (além de questões econômicas, incluindo assuntos políticos, de desenvolvimento, de negócios e culturais). Apenas os adidos holandeses são especialistas em sua área (inovação, agricultura).

O ministro das Relações Exteriores é responsável pela coordenação de toda a política externa e pelas representações holandesas no exterior. Na prática do trabalho na embaixada, isso significa que o adido é controlado diretamente pelo departamento especializado, mas o chefe de Missão dirige o posto e é responsável pela consistência entre os departamentos em relação à agenda internacional como um todo. A administração regional do Ministério das Relações Exteriores atua como ponto de contato entre o Chefe de Missão e órgãos governamentais dos Países Baixos.

Na América Latina, esse desenvolvimento tem sido mais notável no Brasil. O novo Quadro de Política Plurianual Interdepartamental para o Brasil foi estabelecido em estreita colaboração com os ministérios. Na embaixada trabalham adidos da agricultura, defesa e inovação. Uma pesquisa de 2009 junto ao empresariado sobre as necessidades ou o sentido da implantação de um posto de adido técnico-científico³⁷ em Brasília, mostrou o apoio a este projeto, que se concretizou em 2012. Em setembro de 2012, um adido de defesa foi alocado à embaixada para a cooperação militar. O número de visitas ao Brasil dos líderes políticos de outros ministérios tem aumentado significativamente. Nas palavras do embaixador: 'Quando estou na Holanda, eu passo mais tempo em consultas com outros ministérios do que no meu próprio'.³⁸

³⁵ O Reino dos Países Baixos consiste de quatro países independentes (os Países Baixos na Europa e Aruba, Curaçao e Sint Maarten no Caribe) e três ilhas no Caribe (Bonaire, Sint Eustatius, e Saba) que são indicados como 'municípios especiais'.

³⁶ Um adido é um funcionário enviado de um departamento (exceto Relações Exteriores) ou outro órgão público, temporariamente trabalhando em uma embaixada. No uso diário, o termo adido é usado frequentemente com a adição de sua especialização ou designação (por exemplo, defesa, agricultura, trânsito ou adido cultural). Além disso, espera-se que os cortes os próximos anos conduzam a uma diminuição de 65 trabalhadores de tempo integral. Fonte: TK 2012-2013, 33 400-V, N ° 8.

³⁷ É tarefa de um adido Técnico-Científico reunir e organizar oferta e demanda de conhecimento e tecnologia entre partidos holandeses e estrangeiros.

³⁸ Comunicação verbal de maio de 2012.

Além dos ministérios setoriais, também há várias províncias, municípios e instituições ligadas ao governo que operam na América Latina. Assim, os municípios de Roterdã e Amsterdã e a província da Brabante do Norte realizaram diversas missões comerciais na América Latina. O porto de Roterdã é ativo de forma regular no Brasil e em outros países da região. Em conexão com o objetivo de redução das emissões provenientes de combustíveis fósseis, Roterdã realiza missões para desenvolver a cooperação com o Brasil no uso de fontes alternativas de energia. Há também programas de cooperação universitária e de outras instituições públicas, tais como o Conselho Econômico e Social, na região.

3.4 A política holandesa em comparação com outros países europeus

Em uma comparação da política holandesa na América Latina com a de outros países europeus deve-se naturalmente ter em conta o tamanho dos países, a extensão dos seus interesses na região e a história das relações bilaterais. Contudo, a comparação fornece pistas interessantes.³⁹

| 52 |

A recente ‘redescoberta’ do Brasil pela Holanda não foi posterior à de outros países europeus e à da própria UE. Nenhum dos diplomatas consultados informou sobre a atribuição de prioridade explícita às relações de seus países com o Brasil antes de 2009. A explicação para isso tem relação com a dinâmica política interna do Brasil. Apenas a partir de 2007, com o início do segundo mandato de Lula e com a cristalização do sucesso econômico e diplomático do Brasil, a atitude da maioria dos países mudou. O Reino Unido respondeu relativamente tarde aos desenvolvimentos na América Latina e no Brasil em particular, realizando correção substancial dos rumos da política anterior, que reduzia a importância da América Latina e previa o fechamento de embaixadas na região. Em suas visitas à América Latina em 2012, o ministro Hague, do Ministério das Relações Exteriores das Relações Exteriores, esforçou-se em tornar pública a mudança de rumo em relação à América Latina. ‘*The days of our diplomatic retreat from Latin America are over*’ e anunciou ‘o mais ambicioso o esforço para reforçar as relações com a região’.⁴⁰

A Suécia serve de exemplo das oportunidades que um ‘*head start*’ poderiam fornecer. Durante muitos anos, a Suécia manteve boas relações políticas com o Partido dos Trabalhadores (PT), através do apoio histórico aos sindicatos clandestinos e de oposição contra a ditadura militar, ligados a décadas de presença de multinacionais suecas que fabricam importantes

³⁹ A comparação com a Espanha não está incluída aqui, em função do significado da Espanha para a região, que tem raízes históricas únicas entre os Estados-membros da UE. Além disso, a Espanha tem suas relações com a região institucionalizadas em uma parceria ibero-latino-americana.

⁴⁰ ‘*We are cementing this commitment in bricks and mortar, re-opening our Embassy in El Salvador, a new consulate here in Brazil in Recife, and expanding our diplomatic staff across Latin America. British Ministers have made 37 visits to the continent in the first 18 months – nearly half of them to Brazil, and we have set targets to double our trade with Brazil, Mexico and Colombia by 2015. We have moved our diplomatic engagement with Brazil to a wholly different level within British government, because we recognise your country’s growing impact on the economic and political landscape of the world. (...) In every way, Britain is back in Brazil and we are proud to be here.*’

bens de consumo para o mercado interno (como Ericsson, Saab/Scania, Electrolux). O governo sueco também propôs ao Brasil um compromisso de longo prazo, esperando, assim, poder fornecer equipamento militar (neste caso, o avião de combate Saab Gripen). A estratégia foi bem sucedida, tendo o governo brasileiro anunciado, em dezembro de 2013, sua decisão de comprar 36 jatos fabricados pela empresa sueca, que venceu a concorrência com o Boeing (USA) e a Dassault (França). Lula visitou a Suécia várias vezes como presidente. A Suécia também elaborou uma agenda de visitas ambiciosa e conseguiu construir uma relação especial de consultas entre o ministro sueco do Ministério das Relações Exteriores das Relações Exteriores e seu colega brasileiro.

No entanto, apenas a Noruega, em 2011, tornou pública uma estratégia específica para o Brasil.⁴¹ Enquanto a Holanda escolheu, em grande parte, um exercício administrativo para uso interno, a estratégia norueguesa tornou-se um documento público. A estratégia holandesa foi mais voltada para temas econômicos importantes para a Holanda.⁴² O plano de longo prazo para a representação holandesa no Brasil é amplamente dominado por questões econômicas que são importantes para a Holanda. A estratégia norueguesa parece um pouco mais ampla e está incorporada em um discurso de 'cooperação'. No caso do petróleo, tecnologia energética, esportes e cultura, os noruegueses esperam aprender com os brasileiros. No aspecto formal, a estratégia norueguesa e os documentos plurianuais holandeses apresentam algo em comum: eles elaboram temas e explicitam o empenho que se pode esperar dos governos holandês e norueguês. É também claro que a Holanda e a Noruega são concorrentes no campo da tecnologia marítima e *offshore*, transporte de água e de logística.

| 53 |

Os principais países da UE investem em uma ampla variedade de atividades, na expectativa de que os efeitos se fortaleçam mutuamente e, ao final, afetem positivamente as relações econômicas. Em comparação com este padrão, os esforços holandeses têm um foco bastante unilateral sobre interesses econômicos e contam com poucos recursos disponíveis para atividades em outras áreas. Um bom exemplo a este respeito é dado pela Alemanha. Já há quase dois séculos existem laços históricos e culturais entre Brasil e Alemanha através da migração de alemães para estados do sul do Brasil (Santa Catarina, Rio Grande do Sul). Desde os anos 50, a República Federal da Alemanha (Alemanha Ocidental até 1990) tem sido para o Brasil um exemplo e pilar de apoio para a política industrial e de tecnologia, através do investimento de suas empresas no país (indústria automobilística na década de 50, petroquímica e energia nuclear nos anos 70, inovação industrial nos dias de hoje). A Alemanha percebe que o estabelecimento de fortes laços históricos cria uma base positiva para as relações mútuas.⁴³ A Alemanha tem, atualmente, dentre todos os países europeus, a política mais ativa para a América Latina. Isto é expresso na presença visível do governo

⁴¹ The ministry of Foreign Affairs (2011). *The Norwegian Government Strategy for Cooperation between Brasil and Norway*. [Online]. http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/press/news/2011/brazil_strategy.html?id=636328 (consultado em 01/04/13).

⁴² Entrevista Embaixada da Noruega, Brasília, setembro de 2012. O Ministério e o embaixador realizaram uma série de consultas com ministérios setoriais e outros órgãos.

⁴³ Entrevista Embaixada da Alemanha, Brasília, setembro de 2012.

alemão e seus programas na região, mas também no interesse de ONGs, think tanks e instituições acadêmicas alemãs por muitos países da América Latina.⁴⁴

No que diz respeito aos recursos disponíveis para a cooperação cultural, a Holanda opera no mesmo nível dos países escandinavos (orçamento limitado, nenhuma instituição cultural permanente) e em nível inferior a países como França e Alemanha, que têm orçamentos maiores e uma rede de institutos culturais. O orçamento para a organização do Ano da França no Brasil foi de vários milhões de euros. Mas a Suécia também aumentou sua contribuição voltada para a diplomacia pública, por exemplo, quando da visita do primeiro-ministro Reinfeld ao Brasil, em 2011.

As estratégias mais exitosas de diplomacia comercial de países europeus no Brasil parecem voltadas menos para resultados específicos e pontuais do que para a criação de condições favoráveis à geração de resultados positivos para o comércio e investimento bilaterais e para os interesses econômicos e políticos dos países que as adotam.

3.5 Conclusões

| 54 |

As intenções da política holandesa no sentido de intensificar as relações com o Brasil foram realizadas de forma significativa. A proteção dos interesses econômicos é um fator-chave da intensificação de contatos.

Além de expandir a rede de embaixadas, o número de visitas de gabinete holandês teve um aumento significativo e aconteceram missões empresariais. Visitas políticas do Brasil para a Holanda foram consideravelmente menos frequentes.

Custou um pouco de tempo para que a política holandesa se adaptasse às mudanças nas relações de poder e se desse conta de que a Holanda se tornou 'menor'. A recente 'redescoberta' do Brasil pela Holanda não foi posterior à de outros países europeus e à da própria UE. Mas países como a Suécia têm agido mais cedo e com mais intensidade para executar a diplomacia política e econômica e para se conectar uma à outra.

Apesar da atuação em grande escala que caracteriza os grandes estados-membros da UE não estar entre as opções para um país pequeno como a Holanda, a experiência de alguns destes países sugere quão importante eles consideram incorporar as relações econômicas a um marco de relações mais amplas. .

Atualmente, Ministério precisa fazer cortes significativos e a política, o método e o aparato da rede diplomática está em discussão. Isso é importante para entender o tamanho das embaixadas em relação às atividades que as embaixadas têm que realizar. Embora quatro embaixadas na região tenham sido fechadas, a rede diplomática no Brasil cresceu e abriu-se

⁴⁴ Ver, por exemplo, *Auswärtiges Amt, Alemanha (2010). América Latina y el Caribe. Lineamientos del Gobierno Federal.*

uma embaixada no Panamá. Porém, tendo em conta as ambições do Plano Estratégico da embaixada holandesa e a intenção de realizar atividades em diversas áreas, a alocação de recursos à embaixada em Brasília, mesmo após as alterações em 2012, ainda é modesta.

4

A política externa holandesa em relação ao Brasil

Este capítulo aborda a evolução da política externa holandesa para a América Latina em geral, e com base em uma série de temas em que os Países Baixos e o Brasil têm trabalhado juntos. Depois, aborda-se a defesa dos interesses holandeses.

4.1 A política externa dos Países Baixos em relação ao Brasil

Como descrito acima, a política externa holandesa deu preferência quase exclusiva à expansão das relações com o Brasil, com foco na intensificação das relações econômicas bilaterais. A visita oficial do presidente Lula da Silva, em 2008, foi um momento importante no desenvolvimento das relações com o Brasil. O presidente assinou cinco memorandos de entendimento para a cooperação em vários campos, incluindo os biocombustíveis, portos e infraestrutura. As intenções das políticas foram em grande parte concretizadas. A partir de 2007, realizou-se um programa intensivo de visitas e, a partir de 2012, a rede de missões foi ampliada.

Nas relações diplomáticas com o Brasil, pode ser percebida, nos últimos cinco anos, uma mudança na posição dos Países Baixos, na direção de um crescente realismo em relação ao Brasil.

| 57 |

Inicialmente, foi um pouco difícil adaptar a política externa às mudanças na distribuição do poder na esfera internacional e dar-se conta de que a Holanda se tornou ‘menor’. No novo cenário, a Holanda precisa se esforçar mais para despertar o interesse do governo brasileiro em relação aos interesses holandeses e as potenciais contribuições da Holanda para os objetivos do Brasil. A concorrência com outros países é grande e, a partir da perspectiva brasileira, a importância da Holanda diminuiu. O mesmo se aplica à UE e a seus demais estados-membros. O Brasil está implementando uma estratégia ativa e cada vez mais bem sucedida de diversificação de alianças em âmbito mundial. Isso significa que o Brasil está criando mais opções para si mesmo e não é mais, em termos diplomáticos, um país ‘demandante’ frente às grandes potências tradicionais do Atlântico Norte.

A Holanda reconhece que o Brasil justificadamente exige uma melhor representação nas instituições de governança internacional e está disposta a fazer as concessões necessárias para viabilizar este objetivo. Os Países Baixos consideram o Brasil um parceiro estratégico na realização dos objetivos da sua política externa.

A avaliação brasileira da Holanda parece situar este país em um nível intermediário de importância. Como membro da UE, a Holanda não tem uma importância acima da média. Mas a posição holandesa é considerada pelo Brasil como estável e previsível (‘a Holanda não surpreende’) e as relações bilaterais são percebidas como valiosas e harmônicas, mais importantes para o Brasil do que seria esperado, à luz do tamanho da Holanda. Diplomatas brasileiros mencionam, especialmente, as relações econômicas, os laços históricos e ciência e tecnologia. Em relação aos laços econômicos, apontam a importância de Roterdã

para a exportação de produtos brasileiros e dos Países Baixos como um país investidor. O Brasil reconhece a importância da Holanda como 'semi-vizinho' (em função dos países e territórios pertencentes ao Reino dos Países Baixos no Caribe) e enfatiza explicitamente a importância da história colonial que partilha com a Holanda. A representação diplomática brasileira na Holanda consiste da embaixada (com um embaixador e quatro funcionários) e dos consulados em Roterdã e Amsterdã.

4.2 Cooperação em temas centrais da política externa dos Países Baixos

4.2.1 A Reforma da ONU e de seu Conselho de Segurança

A Holanda e o Brasil concordam, em princípio, com a necessidade de reforma da ONU. O funcionamento tanto da Assembleia Geral (AG), como o Conselho de Segurança, não é efetivo e a representação no seio do Conselho de Segurança já não (mais) reflete o equilíbrio de poder mundial. O Brasil desempenha um papel pró-ativo para conseguir um assento permanente no Conselho de Segurança. A Holanda apoia esta ambição, é da opinião de que as reformas deverão ocorrer gradualmente. A Holanda defende uma transição de dez a quinze anos em que o número de membros temporários do Conselho de Segurança seria aumentado. A Holanda segue aqui a posição da UE e dos membros europeus do Conselho de Segurança (com poder de veto), a França e o Reino Unido, em resposta à proposta apresentada pelo G4 (Alemanha, Índia, Japão, Brasil) em 2005 para a reforma do Conselho de Segurança.

| 58 |

Este tema é, desde 2008, um item permanente das reuniões entre Ministros das Relações Exteriores holandês e brasileiro, chefes de governo e de Estado. A Holanda pede ao Brasil (e ao G4) aderir à estratégia de transição por ela defendida, enquanto o Brasil espera que a Holanda desempenhe papel mais ativo na promoção da posição do G4. De acordo com o Brasil, a Holanda está bem posicionada para desempenhar tal papel por ser um membro valorizado pela ONU sem qualquer interesse político direto na reforma do Conselho de Segurança. A Holanda está disposta a desempenhar esse papel, mas não houve muito progresso neste tema, o que por sua vez não pode ser atribuído à falta de vontade de cooperação entre a Holanda e o Brasil. Para ambos os países, os obstáculos políticos internacionais para a reforma das Nações Unidas e do Conselho de Segurança são grandes. A proposta do G4 é rejeitada pelos países com poder de veto no Conselho de Segurança, enquanto o G4 (dado o amplo apoio para suas ideias entre os membros das Nações Unidas) não quer se satisfazer com o compromisso de transição, com receio de que a reforma do Conselho de Segurança seja empurrada para um futuro distante.

4.2.2 Os objetivos holandeses para a paz e a segurança: as intervenções de paz internacionais e *Responsibility to Protect*

A Holanda é um forte defensor de soluções pacíficas para os conflitos interestatais e internos. Ela mostrou-se disposta a participar em operações de paz da ONU ('capacetes azuis') e missões de observação sob o patrocínio da União Europeia, bem como em

missões de combate internacionais. A Holanda se vê como um dos pioneiros da ideia de *Responsibility to Protect* (R2P). O Representante Permanente holandês na ONU em Nova York foi co-presidente do grupo *Friends of R2P*.⁴⁵ A Holanda vê o Brasil como um possível parceiro neste campo, e, portanto, o Brasil é objeto de um objetivo específico da política holandesa: promover contatos bilaterais e visitas de intercâmbio entre os militares e as autoridades militares responsáveis pelas operações de manutenção da paz.

O Brasil promove os seus próprios pontos de vista sobre esta questão, sob o conceito de *Responsibility while Protecting* (RwP).⁴⁶ O núcleo dessa visão é a primazia da prevenção e a ponderação cuidadosa das consequências de uma intervenção militar, com base na ideia de que as intervenções militares não só muitas vezes causam danos desproporcionais, mas também estão em conflito com o direito internacional e as resoluções do Conselho de Segurança da ONU. O Brasil cita as recentes intervenções no Iraque e na Líbia como exemplos. Desde o final de 2009, o Brasil tem tomado iniciativas diplomáticas para disseminar e buscar apoio para esta visão. Além disso, o Brasil tem participado de uma série de operações internacionais de manutenção da paz sob o patrocínio da ONU (em El Salvador, Moçambique, Angola, Timor Leste e Haiti), mas não em missões de combate internacionais.

Holanda e Brasil têm opiniões diferentes sobre o uso de meios militares para impor a paz e proteger as populações contra as violações massivas do direito humanitário. Nas reuniões entre os ministros das Relações Exteriores sobre as intervenções militares da OTAN (Kosovo, Líbia), a Holanda sempre insistiu que, a OTAN sempre opere sob mandato do Conselho de Segurança. A ONU precisa de poderio militar para implementar suas resoluções e a OTAN tem esta capacidade. O Brasil, por sua vez, destaca que a OTAN não deve tomar o lugar do Conselho de Segurança, mas deve partir de um mandato da ONU.⁴⁷ A sugestão holandesa de que o Brasil poderia construir uma relação especial com a OTAN e participar de seminários de reflexão conjunta é discutida em consultas bilaterais. A OTAN deseja cooperar com países como o Brasil, por exemplo, em missões de paz.

A diferença de opinião sobre a R2P não significa necessariamente que a Holanda e o Brasil não possam trabalhar juntos. Assim, ambos os países organizaram, em maio de 2012, um seminário sobre os pontos de vista brasileiro e holandês sobre este assunto. Os dois Ministros das Relações Exteriores (Rosenthal e Patriota) estavam presentes e o Ministro Rosenthal disse, em seu discurso:

⁴⁵ Aprovada em uma resolução da Assembléia Geral da ONU como um resultado da World Summit de 2005 (Resolução 60/1, 24 out 2005). Veja documentos no site da Coligação Internacional de ONGs para R2P: <http://www.responsibilitytoprotect.org>.

⁴⁶ Spektor, M. (2013). 'Humanitarian Interventionism Brazilian style?'. Em: *Americas Quarterly* Vol. 6 no. 3 Summer 2012.

⁴⁷ United Nations (2011). *Annex to the letter dated 9 November 2011 from the Permanent Representative of Brazil to the United Nations addressed to the Secretary-General*. [Online]. <http://www.un.int/brazil/speech/Concept-Paper-%20RwP.pdf> (consultado em 01/04/13).

*'The Brazilian concept of Responsibility While Protecting arose out of concerns about the application of the Responsibility to Protect. I do appreciate Brazil's contribution to the debate. It is indeed essential to think through the consequences when taking a decision as drastic as military intervention. That's why military action is the last resort. We both agree on that. The concept of Responsibility While Protecting, introduced by Brazil, contains elements that may very well reinforce the principle of Responsibility to Protect.'*⁴⁸

Em consultas bilaterais, o Brasil tem reiterado a opinião de que o princípio R2P não pode ter nenhum impacto significativo sobre a população, devendo visar o controle de uma situação indesejável. A Holanda deu um passo adiante na cooperação com o Brasil sobre esse tema, através de um encontro organizado – juntamente com o Brasil, o Reino Unido e a Dinamarca – à margem da semana ministerial da sessão de outono do Conselho de Segurança da ONU. A embaixada cooperou, assim, efetivamente com os departamentos da ONU e da Europa do ministério brasileiro das Relações Exteriores.

Apesar do modesto papel que a Holanda pode reivindicar em contatos bilaterais sobre segurança internacional, a troca de ideias e a organização do seminário sobre R2P são bons exemplos da 'diplomacia de nicho' compatível com a nova posição dos Países Baixos. Essas atividades podem contribuir para uma maior compreensão e diálogo sobre o conflito na Síria. No tratado bilateral de cooperação assinado entre a Holanda e o Brasil, em dezembro de 2011, também estão incluídas a cooperação na área de defesa e as trocas de informação e experiência na área de missões da ONU.

| 60 |

4.2.3 A agenda de reformas do FMI e do Banco Mundial

A Holanda se dá conta de que os países com economias emergentes devem estar melhor representados nas instituições financeiras internacionais e devem adquirir uma maior participação no poder de decisão destas instituições. O poder de voto dos países em desenvolvimento e em transição no Banco Mundial deve aumentar. A Holanda procura um modelo onde os votos serão redistribuídos entre os países desenvolvidos de acordo com suas contribuições financeiras para os fundos do banco. A Holanda preconiza que as contribuições à International Development Association (IDA) pesem na fórmula que determina a proporção de novas ações no Banco Mundial, divergindo, neste ponto, de opinião com o Brasil.

Em 2012, quando da eleição de um novo presidente para o Banco Mundial tinha que ser escolhido, e pela primeira vez, muitos candidatos tinham uma chance, o Brasil apoiou o candidato latino-americano (o colombiano Ocampo) e Holanda o candidato proposto pelos EUA. Os países do BRICS não tinham consenso em trono de um nome. Finalmente, o candidato dos EUA foi eleito e o candidato colombiano retirou sua candidatura.

O Brasil busca maior influência na administração e gestão (governança) de instituições financeiras internacionais. A Holanda sempre apoiou as propostas de alteração de quotas

⁴⁸ Rijksoverheid (2012). *Speech by the Minister of Foreign Affairs, Uri Rosenthal, at the opening of the CEBRI conference, 'Approaches to International Security: the Brazilian and Dutch experience', Brasília, 29 May 2012* [Online]. <http://brazilie.nlambassade.org/binaries/content/assets/postenweb/b/brazilie/nederlandse-ambassade-in-brasil/speech-uri-roenthal.pdf> (consultado em 01/03/13).

do Fundo Monetário Internacional, mudanças que beneficiaram principalmente o Brasil. Na revisão de quotas em 2010, a participação holandesa diminuiu para 1,83 por cento. No *ranking* dos países por poder de voto, a importância da voz da Holanda também caiu da segunda para a quarta posição. O Brasil conseguiu ficar entre os ‘dez mais’ nas negociações de quotas. A revisão das quotas foi concluída em janeiro de 2011, transferindo seis por cento das quotas dos países sobre-representados para os subrepresentados. A Holanda apoiou a revisão, e o Brasil dela se beneficiou.

No entanto, o Brasil continua insatisfeito com o ritmo das mudanças no FMI. As reformas na alocação das quotas ainda não foram completadas. Além disso, o Brasil também demanda maior diversidade na gerência e no quadro de funcionários, reclamando que a seleção do Diretor Geral do FMI seja feita de modo transparente e na base do mérito, sem considerar questões de nacionalidade.

Para atender ao desejo de dar aos países em desenvolvimento uma maior participação na governança do FMI, Holanda e Bélgica decidiram que, a partir de 1º de novembro de 2012, compartilhariam seu assento no conselho executivo. Holanda e Bélgica, assim, levam a efeito o acordo feito no G20 no sentido de que dois assentos europeus de economias desenvolvidas sejam liberados, no Conselho do FMI, para serem preenchidos por economias emergentes.⁴⁹

4.2.4 G20

A Holanda tomou parte, durante o período de 2008-2010, na pessoa do Primeiro-Ministro Balkenende como ‘convidado’, nas cinco primeiras reuniões do G20. Nos contatos bilaterais com os três principais países latino-americanos, a Holanda não poupou esforços para consolidar sua participação, com base na posição da Holanda entre as maiores economias, bem como e no tamanho relativamente grande e na importância internacional no seu setor financeiro. Assim, o Primeiro-Ministro Balkenende, durante a sua visita de trabalho ao Brasil, no início de março de 2009, pediu ao presidente Lula o apoio brasileiro com vistas à participação holandesa permanente do G20. O primeiro-ministro ressaltou o valor desta participação e listou os temas que eram importantes para a Holanda.⁵⁰ O Brasil era da opinião, como outros membros latino-americanos do G20, de que a Europa já estava sobre-representada no G20, à luz de um critério que leve em consideração o equilíbrio entre as diferentes regiões. No entanto, o Brasil apoiou a participação de Espanha. A Holanda, depois de 2008, expôs ao Brasil suas idéias sobre os resultados desejáveis da agenda do G20, especialmente durante as reuniões bilaterais em alto nível político (ministros, líder do governo holandês, chefe de Estado brasileiro).

⁴⁹ Carta do ministro de Finanças ao Parlamento do 4 de julho de 2012 sobre a posição do FMI.

⁵⁰ Estes foram: papel central do FMI; revisão da arquitetura das IFIs; fim dos paraísos fiscais; carta global para o desenvolvimento sustentável e a estrutura de governança global; evitar o protecionismo e impulsionar a Rodada de Doha; lutar contra as alterações climáticas e pelo sucesso da COP 15, em Copenhague; compromisso com os Objetivos do Milênio. Fonte: Notas confidenciais do Ministério das Relações Exteriores dos Países Baixos.

Ao longo destas reuniões, a Holanda também tomou conhecimento do comprometimento brasileiro com o processo do G20. Em 2009, ambos os países concordaram que o G20 tinha que avançar na direção do fortalecimento da supervisão bancária, da reforma das instituições financeiras internacionais e do reinício da Rodada de Doha, a fim de chegar a uma breve conclusão da Rodada.

O Brasil estava (em 2009) preparado para discutir questões do G20 em nível de ministros das Finanças com a Holanda.⁵¹ Mas a Holanda tem pouco peso quando se trata de influenciar a posição dos principais países latino-americanos sobre questões do G20 e o Brasil não pode contribuir para a realização da ambição holandesa de participação (permanente) no G20. O Brasil não tinha interesse nesta demanda holandesa, outras alianças pesavam mais. Além disso, o peso dos Países Baixos em si não era grande o suficiente para forçar a participação. Depois de 2009, a Holanda não tentou mais levantar esta questão com o Brasil.

Para o Brasil, dois ocupam lugar de destaque na agenda do G20: além das questões relacionadas à reforma das instituições financeiras multilaterais, o tema dos desequilíbrios macroeconômicos globais é central para o país. Nesse tema a posição do Brasil tem sido a de demandar que os países desenvolvidos envidem maiores esforços para recuperar o crescimento econômico, recorrendo a políticas fiscais mais expansionistas. Embora o país esteja preocupado com a retomada do crescimento da economia mundial, as autoridades brasileiras criticaram as iniciativas de expansão monetária nos Estados Unidos e na Zona do Euro para lidar com a crise, sob o argumento de que estes promovem ‘guerras cambiais’, prejudicando a competitividade e, portanto, o crescimento econômico dos países que adotam políticas de taxas de câmbio flutuantes, que é o caso do Brasil.

| 62 |

4.2.5. Suriname

O desenvolvimento em Suriname, para a Holanda, é um tema importante nas relações bilaterais com o Brasil. Nas discussões sobre esse tema, a Holanda argumenta que o presidente Bouterse, foi condenado a 11 anos de prisão (na Holanda) em conexão com o tráfico de drogas e é suspeito de envolvimento nos homicídios de 1982.⁵² O Brasil considera as relações com o Suriname a partir de uma perspectiva totalmente diferente. O país quer a paz e a estabilidade em sua fronteira norte, estrategicamente importante, e vê boas oportunidades, em cooperação com o Suriname, de desenvolver a região de fronteira. A posição dos garimpeiros brasileiros (a maioria ilegal) no Suriname afeta as relações entre os dois países.⁵³ O Brasil respeita a posição holandesa sobre o presidente Bouterse, mas dá prioridade às boas relações com o seu vizinho: o desenvolvimento no Suriname tem um efeito positivo sobre a população e o país está comprometido em resolver pacificamente o conflito de fronteira com a Guiana. O Brasil irá expandir sua embaixada no Suriname, tendo em vista a importância do país. Não é esperado que se consiga o apoio do Brasil para a posição holandesa sobre o Suriname.

⁵¹ *Idem.*

⁵² Em dezembro de 1982, quinze homens jovens que tinham criticado a ditadura militar surinamês, foram detidos e matados.

⁵³ Notas confidenciais do Ministério das Relações Exteriores dos Países Baixos.

4.3 Direitos Humanos

Durante o período da avaliação, a Holanda fez vários esforços para colaborar com o Brasil na área de direitos humanos a nível internacional, e para apoiar a situação de direitos humanos no país.

Entretanto, as visões oficiais em relação à agenda de direitos humanos não são coincidentes, no Brasil e na Europa. Na Europa, prevalece a visão de direitos humanos como liberdades civis e individuais, enquanto a visão dominante no Brasil privilegia os direitos sociais e econômicos e o processo de desenvolvimento como afirmação dos direitos humanos. Em consequência, os direitos humanos são vistos no Brasil como objetivo de políticas estatais, em aliança com grupos da sociedade civil, ao passo que, na Europa, eles são parte da agenda da sociedade civil, inclusive contra os interesses do Estado.

4.3.1 Cooperação na comissão de direitos humanos da ONU

Dentro da comissão de direitos humanos da ONU, a Holanda chamou a atenção para a situação dos direitos humanos em vários países latino-americanos, com a ajuda do Universal Periodic Review (UPR).⁵⁴ Além disso, a Holanda também tem colaborado com alguns dos países para chamar a atenção sobre a situação dos direitos humanos a nível internacional. Durante a primeira fase da UPR⁵⁵, a Holanda fez um total de 527 recomendações aos 151 países, sendo 47 destas recomendações dirigidas a 15 países da América Latina.⁵⁶ A Holanda foi um dos primeiros países que, em abril de 2008, ofereceu-se voluntariamente para uma UPR. Durante o Diálogo Interativo sobre a UPR holandesa, foram feitas 31 recomendações por 27 países diferentes. A maioria das recomendações foi relativa à islamofobia, ao racismo, à migração e a questões de integração, bem como à relação entre liberdade de religião e liberdade de expressão. Entre os países que apresentaram recomendações, havia três da América Latina. O Brasil aconselhou a Holanda a ratificar dois protocolos facultativos de tratados internacionais (a Convenção Internacional contra a Tortura e a Convenção para os direitos da criança durante conflitos armados), o que a Holanda aceitou. A Holanda aconselhou o Brasil a implementar a federalização do exame de graves abusos de direitos humanos. O Brasil aceitou esta recomendação também.⁵⁷

| 63 |

4.3.2 Apoio aos direitos humanos no Brasil

Até 2010, o esforço holandês nessa área era limitado e voltava-se para combater a violência doméstica e o tráfico humano, proteger povos indígenas e melhorar a situação dos

⁵⁴ O UPR é um mecanismo do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas que critica sistematicamente a situação dos direitos humanos nos todos os países membros da ONU.

⁵⁵ A primeira fase do UPR foi de 2008 até 2011, a segunda vai de 2012 até 2016. A segunda fase não é abordada nesta avaliação, porque ela está fora do período de avaliação.

⁵⁶ As recomendações para países da América Latina não incluídos nesta avaliação (Cuba, ilhas do Caribe) não foram contabilizadas. Não houve recomendações holandesas para a Venezuela e o Paraguai.

⁵⁷ Ministério das Relações Exteriores (2009). *Mensenrechtenrapportage 2008. Rapportage over de uitvoering van de mensenrechtenstrategie 'Naar een menswaardig bestaan'*. Haia; <http://www.upr-info.org>.

penitenciários.⁵⁸ A partir de 2011, passou-se a dar mais atenção ao tema da responsabilidade social empresarial (RSE) e, em 2012, a atenção aos direitos humanos em nível da UE intensificou-se, com o diálogo europeu de direitos humanos. A embaixada no Brasil gastou, no período de 2007-2011, um pouco mais de € 400.000 em projetos sobre direitos humanos, dirigidos. Esses recursos foram direcionados, entre outros, a projetos locais de ONGs para investigação sobre tráfico humano entre o Brasil e países vizinhos, a organização de uma conferência nacional sobre melhoria de instalações médicas para presidiários e um simpósio internacional sobre igualdade de gênero no Rio de Janeiro. A embaixada, em 2012, apoiou a organização de um *workshop* sobre empresas e direitos humanos, coordenado pela ONG Ethos, e a análise dos critérios de RSE para empréstimos de instituições financeiras brasileiras (similar ao 'Guia do Banco' holandês), projeto executado pela ONG Conectas.

A atitude dos holandeses em relação aos direitos humanos no Brasil pode ser descrita como pragmática. A Holanda opta por agir discretamente porque (a) a Holanda reconhece e valoriza os esforços brasileiros de melhorar a situação de direitos humanos no país; e (b) o governo brasileiro descarta a interferência estrangeira em assuntos internos. A Holanda escolhe monitorar, em um quadro multilateral, o cumprimento de convenções internacionais, contribuir para a o diálogo sobre direitos humanos da UE, e concentrar-se nos nichos acima mencionados. Uma consequência disso é que, no caso de temas delicados, tais como a construção da barragem de Belo Monte, no estado do Pará, a Holanda opta por não intervir ativamente. O embaixador holandês recebe informações, visita a região e fala com várias partes interessadas, mas não opina. A recente decisão de concentrar-se na promoção da RSE no Brasil adequa-se à prioridade econômica que a Holanda confere ao país.

| 64 |

4.4 A representação de interesses dos Países Baixos no Brasil

No que diz respeito à representação dos interesses holandeses, os resultados da avaliação são:

Ensino superior e inovação

Desde a abertura do escritório Nuffic NESO em Brasília em dezembro de 2008, a atração pelo ensino superior holandês ganhou um impulso no Brasil. Com os *Netherlands Education Support Offices* (NESO), a Holanda quer posicionar o ensino superior holandês no Brasil em três níveis: no governo, nas instituições de ensino superior e entre os estudantes. Por causa dos arranjos institucionais entre colegas do NESO e brasileiros a nível federal, o número de projetos de cooperação aumentou consideravelmente nos últimos quatro anos. O NESO trabalha com canais e meios existentes, tais como a organização mãe Nuffic.⁵⁹ O Ministério

⁵⁸ Estas questões também foram discutidas durante a visita do embaixador dos direitos humanos ao Brasil em novembro de 2008. Fonte: HMA Brasília (2006-2010). *Jaarplannen 2006-2010*.

⁵⁹ A Nuffic é a organização holandesa para a cooperação internacional no ensino superior.

das Relações Exteriores oferece os recursos para o *Netherlands Fellowship Program*, através do qual os alunos podem candidatar-se a um período de estudo na Holanda.⁶⁰

Esse impulso foi reforçado pelo início do programa Ciência sem Fronteiras, uma das prioridades do governo de Dilma Rousseff. Dentro deste programa de bolsas, até 2016 um total de 100.000 estudantes brasileiros poderá estudar em nível de licenciatura, mestrado e doutorado no exterior ou fazer uma pesquisa em disciplinas tecnológicas e científicas aplicadas. A Holanda é para o Brasil um dos países mais importantes no campo da ciência e da tecnologia, porque se concentra fortemente na inovação e na cooperação entre ciência e o mundo empresarial. O NESO se destacou aqui, com uma oferta de 2.500 posições de estudo. Esta oferta foi acolhida pelo Brasil, através do ministro Raupp, de Ciência e Tecnologia, durante sua reunião com o ministro Rosenthal, em maio de 2012. Ambos os ministros defenderam enfaticamente a cooperação tripartite entre governo, instituições de ensino superior e setor empresarial, e consideraram esse modelo típico de uma situação *win-win*.⁶¹ No primeiro ciclo do programa, 160 estudantes brasileiros foram aceitos pelos instituições holandesas, em nível de graduação (universidades e faculdades).⁶²

A harmonização fiscal

A Holanda tem feito todos os esforços para ser removida da lista ‘cinza’, elaborada pelas autoridades fiscais brasileiras, de países com regime especial de tributação para *holdings*. Durante as visitas da Ministra dos Assuntos Económicos, Maria van der Hoeven (2010), do Secretário de Finanças Weekers (2012) e do ministro das Relações Exteriores, Rosenthal (maio de 2012), foi pleiteada ao Brasil a retirada da Holanda, daquela lista, em que o país fora injustamente incluído, já que não tem regime especial de *holding*.⁶³ A Holanda considera que os contribuintes podem se beneficiar de diferentes sistemas fiscais e que, enquanto não houver imposto harmonizado global, isso vale para todos os países. O tamanho dos fluxos financeiros que têm as Instituições Financeiras especiais holandesas como intermediárias totalizou, em 2009, € 11,2 bilhões, dos quais € 53 milhões na América Latina.⁶⁴ O Brasil indicou estar aberto para debater o tema e não ter posição tendenciosa.

⁶⁰ Entrevista NESO, Brasília, setembro de 2012.

⁶¹ Notas confidenciais do Ministério das Relações Exteriores dos Países Baixos.

⁶² Entrevista NESO, Brasília, setembro de 2012.

⁶³ Em seu blog (junho de 2012) o Secretário de Estado Weekers escreveu: ‘Depois do que o ministro De Jager enviou uma carta às autoridades fiscais brasileiras sobre isso, a Holanda foi colocado em uma “lista cinza” (de países com um regime especial para *holdings* em relação com as suas preferências tributárias). Mas, obviamente, gostaríamos de ser permanentemente removidos dessa lista, pela simples razão de que a Holanda não tem regime especial para *holdings*, e nós não queremos figurar em lista errada. Isso prejudica a vontade de investir. O Sr. Barreto (da Receita Federal do Brasil) informou-me que eu vou ser esclarecido dentro de poucos dias Qual o caminho que irá tomar, não está claro. Também sobre a renegociação do tratado de tributação, eu não recebi nenhuma resposta definitiva. Atualmente, o Brasil está re-examinando todos os seus acordos. Isso deve, naturalmente, ser feito em conjunto e vai demorar mais tempo para ser concluído’. Fonte: Rijksoverheid (2012). Weblog Frans Weekers [Online]. (consultado em 01/09/12).

⁶⁴ Ministério das Finanças (2011). *Antwoord van de staatssecretaris van Financiën Weekers op schriftelijke vragen van het Lid Braakhuis van 30 mei 2011*.

Em maio de 2012, no entanto, a Holanda recebeu a resposta de que as objeções holandesas à inclusão na lista cinza foram rejeitadas e que o caso ainda não foi resolvido.⁶⁵

Cooperação em Defesa

Como condição para o fornecimento de equipamentos de defesa holandeses ao país, o Brasil propôs um acordo de defesa bilateral. A proposta de memorando de cooperação (MoU) foi apresentada em março de 2011 às autoridades brasileiras e, em seguida, negociada em nível técnico entre os dois ministérios de defesa.

Em meados de julho de 2011, o projeto de MoU foi apresentado ao Ministério das Relações Exteriores da Holanda. Neste contexto, o embaixador holandês conduziu as negociações com o conselheiro de defesa no ministério brasileiro das Relações Exteriores. O Brasil queria aproveitar o tratado de defesa para fortalecer a cooperação e o diálogo com a Holanda em relação, por exemplo, com a experiência de implantação das forças de paz da ONU. Para isso, foi criado um grupo de trabalho, que se reúne duas vezes por ano. Em 7 de dezembro de 2011, o ministro da Defesa Hans Hillen e seu colega brasileiro, Celso Amorim, assinaram o acordo de cooperação.⁶⁶ A cooperação prevista cobre a área de tecnologia de defesa, apoio logístico e treinamento. Ambos os países se dão bem na troca de experiências com o empenho das missões de paz no estrangeiro.

| 66 |

Corte Internacional

Tanto o Brasil, quanto a Argentina e o México, assinaram o Estatuto de Roma e apoiam o Tribunal Penal Internacional, em Haia. A embaixada holandesa no Brasil desenvolve atividades específicas para consolidar a percepção de Haia como a capital jurídica do mundo.

Nomeações e candidaturas

A Holanda fez *lobby*, várias vezes, junto ao Brasil e a outros países da região quando se tratou da nomeação de holandeses para postos-chave em organizações internacionais. No entanto, normalmente, estes países escolhem apoiar um candidato latino-americano ou, no caso do Brasil, um candidato de um dos países em desenvolvimento do BRICS. Um exemplo é o *lobby* para a candidatura do holandês Melkert como Diretor Geral da Organização Internacional do Trabalho (OIT).⁶⁷ O apoio solicitado não foi concedido e Melkert não foi escolhido. Também para a nomeação do candidato holandês Kortenhorst

⁶⁵ Como fontes de documentação cita-se o Congresso dos EUA e a ONG holandesa de pesquisa SOMO. Veja SOMO. *The Netherlands: a tax haven?*

⁶⁶ O fato de que o ministro holandês viajou especialmente ao Brasil por um dia nesta oportunidade causou boa impressão. Entrevista embaixada (CdP) Brasília, setembro de 2012.

⁶⁷ Na avaliação geral do *lobby* para Melkert que o Ministério da Economia, Agricultura e Inovação (2012) fez, observou-se que é necessário, interagir com os parceiros sociais, implementar o método de campanha e organizar com antecedência a cooperação entre os departamentos. *Buitenlandse Markten, Nederlandse Kansen*. Haia

para o Global Environment Facility, o *lobby* com o Brasil foi em vão.⁶⁸ Por sua vez, a Holanda não apoiou, em março de 2013, no contexto da UE, a candidatura brasileira de Roberto Azevedo, para o cargo de Diretor Geral da OMC. Azevedo foi, contudo, escolhido. Esta é a primeira vez que um latino-americano liderará a OMC.

Apenas em raros casos consegue-se negociar apoio a candidaturas. Assim, os governos holandês e brasileiro, em março de 2009, combinaram apoiar de forma recíproca seus candidatos para o Painel de Disputas da OMC. Além disso, no próximo ano haverá consultas bilaterais sobre o eventual apoio à candidatura holandesa ao Conselho de Segurança da ONU para 2017-2018.

Cooperação cultural no Brasil

Embora, no Brasil, exista atenção para a história compartilhada com a Holanda, neste caso, a Companhia das Índias Ocidentais em Pernambuco de 1630-1654, os temas de história comum e do patrimônio cultural têm um papel menor na atual abordagem holandesa de suas relações com o Brasil, dominada por considerações comerciais. A Embaixada exerce moderação e hesita em usar os laços diplomáticos históricos.⁶⁹ Durante sua visita em novembro de 2008, o (então) secretário de Estado das Relações Exteriores, Timmermans, ofereceu, no âmbito da cooperação cultural, apoio técnico e financeiro ao Brasil para a tradução dos arquivos históricos e trabalhos arqueológicos no Forte Orange. Pedidos do Brasil para o financiamento da edificação de uma casa brasileiro-holandesa no Recife em torno das (ruínas de) construções do período da Companhia das Índias Ocidental (incluindo fortes e uma sinagoga) não foram atendidos. A Holanda dou prioridade ao intercâmbio de cultura contemporânea, além de ter recursos disponíveis bastante limitados. Na execução da política bilateral, a embaixada está dependente dos recursos culturais da administração central e do apoio de empresas.

| 67 |

4.5 Conclusões

A Holanda apoiou as reivindicações do Brasil para uma maior participação no processo de tomada de decisão no FMI e está disposta a apoiar, sob determinadas condições, as alterações na distribuição dos assentos no Conselho de Segurança da ONU. O Brasil, no entanto, não está satisfeito com o ritmo das mudanças nestas instituições.

A Holanda não conseguiu realizar suas ambições de ter acesso, com o apoio dos países latino-americanos, à mesa do G20 ou de ver nomeados holandeses para cargos altos nas organizações internacionais. Isto não é devido à falta ou inadequação dos esforços

⁶⁸ Notas confidenciais do Ministério das Relações Exteriores dos Países Baixos. Em uma entrevista com o embaixador, autoridades brasileiras disseram não apoiar candidatos a cargos nas organizações de sustentabilidade ou ambientais por causa da presidência da Conferência Rio +20. A solidariedade com os candidatos de outros países do BRICS desempenha, na política brasileira, normalmente, um papel importante.

⁶⁹ Entrevista Embaixada, Brasília, setembro de 2012.

empreendidos pela Holanda, decorrendo, na maioria das vezes, das preferências dos países latino-americanos em apoiar seus próprios candidatos.

A expectativa de que o Brasil e os Países Baixos tenham um alto nível de convergência nas visões da política internacional não é muito realista na prática. O Brasil toma decisões estratégicas e se posiciona em relação a importantes questões internacionais (a reforma do Conselho de Segurança da ONU, como trabalhar no Conselho de Direitos Humanos da ONU, a questão do Irã, etc.) frequentemente de forma diferente da Holanda. Apesar disso, as consultas políticas entre a Holanda e o Brasil contribuem para uma maior compreensão dos pontos de vista de cada um.

A Holanda conseguiu realizar uma diplomacia de nicho: cooperar bilateralmente sobre temas específicos. Este foi o caso, por exemplo, na cooperação na área da responsabilidade de proteger. Mas iniciativas como essas precisam ter assegurada sua continuidade no futuro.

Em algumas áreas, como a não-proliferação, a Holanda não desenvolveu praticamente nenhuma atividade.

Há uma estratégia para articular diplomacia econômica e diplomacia pública. A aplicação da diplomacia pública holandesa no Brasil ainda é limitada e é executada com recursos escassos.

5

A política externa comunitária e da Holanda para o Brasil

Este capítulo discute o papel da política externa da União Europeia na América Latina para os seus Estados-membros, bem como as relações entre esta política e as políticas nacionais daqueles Estados. São ainda discutidas as implicações destas relações para a política holandesa na região e, em especial, no Brasil.

5.1 A política holandesa para a América Latina: o papel da UE

Desde 2004, a UE tem adquirido papel cada vez mais importante na formulação da política externa holandesa para a América Latina. A nota de política sobre América latina do Ministério de Relações Exteriores dos Países Baixos de 2004 menciona que a política em nível da UE é importante para acordos inter-regionais de comércio, a coesão social, a migração e o meio ambiente. A nota regional de 2009 estende a um número significativamente maior de políticas a ideia de ‘alavancagem’ da UE.

A Holanda espera que a UE aprofunde as ‘fortes ligações históricas’ com a América Latina para dar mais sentido às parcerias estratégicas com a região e com seus grandes países: Brasil e México. A nota política de 2011 indica que o governo ‘mais do que nunca a Holanda quer usar a política da UE para alcançar os objetivos holandeses (...)’. Destina-se, principalmente, a objetivos concentrados no comércio, investimentos, interesses de negócios e direitos humanos. Para este fim, seria desejável atrair a relação com a Espanha e Portugal, na suposição que esses países têm maior influência sobre a política da UE em relação à América Latina.⁷⁰

| 71 |

Na relação com a América Latina, a Holanda espera que a UE possa desempenhar um papel mais importante por três razões:

- 1) Questões importantes (comércio, meio ambiente) só podem ser resolvidas em nível inter-regional ou multilateral);
- 2) A UE teria consideravelmente mais influência do que os Estados-membros em separado (especialmente os de médio e pequeno porte, sobretudo na relação com os grandes países latino-americanos);
- 3) O impacto dos cortes nas despesas da política externa holandesa pode, assim, ser parcialmente compensado.

A Holanda tem a opinião de que as duas reuniões anuais entre os líderes de ambas as regiões, a UE e a ALC (América Latina e Caribe), precisam de mais foco e deveriam ser mais orientadas para a ação. No entanto, a representação dos Países Baixos para as consultas sobre as relações UE-ALC sofre muitas alterações. Em Lima, em 2008, a Holanda foi

⁷⁰ Ministério das Relações Exteriores (2004). *Verre buren, Goede Vrienden. Het Nederlands buitenlandse beleid ten aanzien van Latijns-Amerika en de Cariben*. Haia; Ministério das Relações Exteriores (2009). *Het Nederlandse beleid ten aanzien van Latijns-Amerika en de Cariben*. Haia, p. 3; Ministério das Relações Exteriores (2011). *Het buitenlandse beleid van het Koninkrijk in Latijns-Amerika*. Haia, pp. 2, 12.

representada no mais alto nível (pelo primeiro-ministro e pelo ministro das Relações Exteriores); em Madrid (2010), somente por um funcionário do ministério. Quando o ministro das Relações Exteriores Timmermans participou da cúpula em Santiago (2013), ele queria deixar claro que a Holanda quer aprofundar, seriamente, as relações com a América Latina. A Holanda enfatizou, durante as negociações, especialmente os temas de direitos humanos, a não-proliferação e a necessidade de opor-se ao protecionismo.⁷¹

5.2 A política da UE para a América Latina e para o Brasil

A história em comum e as relações estreitas entre as sociedades de ambas as regiões são frequentemente invocadas como explicação para a existência de valores comuns (democracia, estado de bem-estar, direitos humanos), o que daria uma boa base para o diálogo e a cooperação entre a UE e a América Latina. A mudança na distribuição do poder econômico e político na esfera internacional leva, no entanto, a que a prioridade atribuída pelos países latino-americanos às relações com a UE diminua e não seja mais tão evidente. Assim, os países latino-americanos têm cada vez mais interesse em estabelecer relações políticas com os países da Ásia, em função da crescente importância das relações econômicas com aquela região.

| 72 |

Embora as relações comerciais com a UE percam peso em relação à China e outros países asiáticos, seu tamanho continua a ser relevante. A UE é, de longe, o maior investidor no Brasil. Em 2009 a UE foi, depois da China, o maior sócio comercial da América Latina. As exportações para a América Latina representam 6,3% das exportações totais da UE. A UE tem acordos comerciais com o México, Peru, Colômbia e América Central. Além disso, a UE continua sendo a principal fonte de investimentos externos da região. Durante a Cúpula Ibero-americana em 2012, em Madrid, Espanha e Portugal solicitaram apoio na forma de investimentos dos países latino-americanos e a migração agora corre na direção contrária: o número de imigrantes da Espanha e de Portugal para a América Latina está crescendo rapidamente.

A política da UE em relação à América Latina foi estabelecida no documento *The European Union and Latin America: Global Players in Partnership* de 2009.⁷² As principais áreas em que as regiões cooperam são política internacional, comércio, inovação, educação e meio ambiente. Das dez parcerias estratégicas que a UE tem no mundo, há duas com países da América Latina, Brasil e México. A experiência com a parceria com o Brasil é detalhada abaixo.

5.2.1 A União Europeia e o Brasil

O Brasil e a UE fecharam uma parceria estratégica em 2007, em que acordaram trabalhar juntos em uma variedade de temas de interesse bilateral e global. Esta parceria baseia-se em acordos anteriores estabelecidos entre a UE (ou a Comissão Europeia), de um lado, e o Brasil

⁷¹ Comunicado de imprensa do Ministério das Relações Exteriores, 26 janeiro 2012.

⁷² Commission of the European Communities (2009). *The European Union and Latin America: Global Players in Partnership*. [Online]. http://eeas.europa.eu/la/docs/comog_495_en.pdf (consultado em 01/03/2013).

e o Mercosul, de outro, desde o início da década de 1990.⁷³ A cooperação é definida em três planos de ação anuais e é desenvolvida por meio de reuniões anuais, consultas políticas e técnicas frequentes e um grande número de memorandos de entendimento (ME) conjuntos e programas. O âmbito de aplicação da cooperação estratégica é, a julgar pelos *Joint Action Plans*, amplo.⁷⁴ Demorou mais de um ano para que a parceria pudesse concretizar-se na forma de um Plano de Ação Conjunto. A estratégia de país da UE para o Brasil, durante o período 2007-2013, previa o aporte de € 61 milhões, sendo 70% para melhorar as relações bilaterais e 30% para promover a dimensão ambiental da sustentabilidade. Uma ampla gama de atividades foi financiada, como o intercâmbio acadêmico, a pesquisa, a fundação de uma instituição de estudos europeus no Brasil, etc.

No âmbito da parceria, ocorrem consultas regulares, o que intensificou a troca de opiniões e facilitou o tráfego diplomático. Na UE, cresce a percepção do valor da eu como estrutura de coordenação para as questões dos direitos humanos. O grupo de trabalho sobre direitos humanos mantém um diálogo bilateral anual, que ocorre alternadamente em Bruxelas e Brasília.⁷⁵ O Brasil valoriza a cooperação com a UE neste campo, mas prefere o quadro multilateral do Conselho de Direitos Humanos da ONU em Genebra.

A cooperação também avançou em outras áreas. O Brasil e a UE assinaram dois acordos: um para a cooperação científica e tecnológica e um com a Euratom sobre o uso de energia nuclear. Em Moçambique, lançou-se um programa de cooperação trilateral.

| 73 |

No entanto, na literatura e em entrevistas com interessados, predomina um sentimento de decepção com os resultados obtidos pela parceria estratégica no que diz respeito às relações entre o Brasil e a UE.⁷⁶ A parceria está sendo implementada, mas é difícil escapar à impressão de que isso é feito quase que por obrigação. Resultados visíveis foram, até agora, limitados.

Para os resultados desanimadores há várias explicações possíveis. O Brasil está interessado em uma parceria com a UE com base na expectativa de que esta cooperação confirme o reconhecimento do *status* do país como potência emergente, o que facilitaria o aumento no grau de influência nos foros de concertação internacional e o acesso a conhecimento

⁷³ Ver por exemplo o relatório da quinta cúpula UE-Brasil em novembro de 2011 (V European Union – Brazil Summit Joint Statement Brussels, 4 de outubro de 2011).

⁷⁴ Ver *Brazil-European Union Strategic Partnership Joint Action Plan 2008-2011*; e *Brazil-European Union Strategic Partnership Joint Action Plan 2011-2014*.

⁷⁵ Comunicação verbal do embaixador holandês em Brasília e entrevistas de nas embaixadas de outros Estados-membros da eu em Brasília. De acordo com funcionários da Embaixada da Suécia, por exemplo, o grupo de direitos humanos é o melhor de todos os grupos de trabalho da UE em Brasília (Entrevista na Embaixada da Suécia, Brasília, setembro de 2012).

⁷⁶ Gratius, S. (2012). *Brazil and the European Union: between balancing and bandwagoning*. European Strategic Partnership Observatory. Working Paper 2/july 2012. Madrid: ESP/FRIDE. Iglesias (2012). 'The EU and Brazil: What crisis? What partner? What Strategy'. Em: *Partners in crisis: EU strategic partnerships and the global Economic Downturn*. Madrid. ESP/FRIDE.

e tecnologia. Para a UE, por sua vez, uma razão importante para o estabelecimento da parceria foi a de incentivar as relações econômicas.⁷⁷

A crise do euro faz com que os problemas internos da UE recebam agora uma prioridade mais alta por parte dos governos europeus. Por isso, as expectativas brasileiras sobre as possibilidades de aumento dos investimentos da Europa e os frutos da cooperação econômica tornaram-se moderadas.

Mas há também razões mais estruturais para os resultados decepcionantes. Não tem havido convergência nas agendas europeia e brasileira nos foros multilaterais e tampouco quanto ao tipo de multilateralismo que a nova ordem mundial deveria assumir. O Brasil prefere uma ordem mundial formada por estados soberanos, que seja mais plural e multipolar. A Europa defende uma sociedade de estados liberal e normativa⁷⁸.

O Brasil atua ativamente em várias alianças e tem, em muitas questões internacionais importantes, juntamente com os BRICS, opiniões diferentes da UE, que em muitas dessas questões, se aproxima dos Estados Unidos (ver Capítulo 2). As diferenças de opinião não facilitam a convergência no diálogo, embora – segundo alguns autores – tais diferenças sejam mais de natureza tática do que de conteúdo. Para o Brasil, a UE não é mais, portanto, um parceiro óbvio.⁷⁹ Enquanto os grandes países da UE, como França e Reino Unido, procuram manter a sua posição tradicionalmente privilegiada e dominante nas organizações multilaterais, o Brasil busca ampliar sua influência sobre a ordem existente e obter maior poder de voz nestas instituições. O Brasil continua a insistir em uma mudança na distribuição de quotas no FMI e em uma maior participação na tomada de decisões da instituição, em troca de suas contribuições para o aumento de capital do FMI (incluindo a contribuição adicional em 2012 de US\$ 10 bilhões para combater a crise do euro), Já a UE tem dificuldades para renunciar à sua posição privilegiada no Fundo.

Mesmo no âmbito da cooperação trilateral, em que algum progresso tem sido observado, há divergências importantes entre as estratégias perseguidas pelos dois parceiros. Enquanto a União Europeia procura exportar seus valores, buscando implantar o ‘estado de bem-estar’ e o cumprimento de indicadores, para o Brasil o que importa é a governança e o processo. O Brasil não projeta seus valores.⁸⁰

Uma razão adicional importante para os resultados decepcionantes da parceria bilateral é a falta de uma estratégia europeia clara e inequívoca em relação ao Brasil. Alemanha, Espanha, França, Itália, Portugal e Reino Unido também fecharam parcerias estratégicas bilaterais com o Brasil. Por isso, o Brasil não sabe o que esperar da UE e em que parcerias

⁷⁷ Gomes Saraiva, M. (2013). ‘Brazil’s strategic partnerships: the place of the European Union’, prepared for delivery at the 2013 Congress of the Latin American Association, Washington DC May 29 – June 1, 2013.

⁷⁸ Gomes Saraiva, M. (2013), Op. Cit.

⁷⁹ Gratius, S. (2012) *Brazil and the European Union: between balancing and bandwagoning*. European Strategic Partnership Observatory. Working Paper 2 / July 2012. Madrid: ESP/FRIDE.

⁸⁰ Comentários feitos por participantes do grupo de referência em reunião no Rio de Janeiro em 1 de julho de 2013.

ele deveria se concentrar. A confiança do Brasil na capacidade da UE para superar as suas divisões internas, para resolver a própria crise (Euro) e discutir questões internacionais com uma só voz, não aumentou ao longo do tempo.

Por enquanto, isto significa que é mais atraente e importante para o Brasil fazer negócios através de suas relações bilaterais, especialmente com os grandes Estados-membros da UE (Alemanha, Reino Unido e França).⁸¹ Por sua vez, esses países também dão prioridade aos seus interesses nacionais nas relações bilaterais, e têm as suas próprias prioridades. Apenas os pequenos Estados-membros dependem fortemente da UE para informação, acesso e serviços (23 Estados-membros têm uma representação no Brasil).⁸²

Outro obstáculo relevante para o desenvolvimento as relações entre o Brasil e a UE é a estagnação nas negociações para um acordo de livre comércio entre a UE e o Mercosul – situação que se estende há quase uma década.⁸³ Os principais obstáculos são, por um lado, a resistência na Europa para reduzir as barreiras à importação de produtos agrícolas e, por outro, a oposição do lado brasileiro à liberalização das importações de produtos industriais e de serviços. O rápido aumento das importações chinesas de bens industriais fez com que crescesse no Brasil a percepção das ameaças à indústria doméstica, estimulando um protecionismo crescente, através de uma vasta gama de medidas, entre as quais a decisão de conceder proteção adicional ao setor automotivo.

| 75 |

As convergências e divergências nas negociações comerciais birregionais reproduzem, com algumas sutilezas, o panorama observado nas negociações multilaterais. Entretanto, no âmbito do acordo Mercosul-União Europeia, os interesses holandeses em termos de acesso ao mercado brasileiro estão mais concentrados em alguns temas específicos: eliminação das tarifas de importação para produtos com elevado conteúdo tecnológico, tratamento das barreiras não-tarifárias para e acesso a provimento de serviços de transporte marítimo, principalmente serviços de cabotagem e *feeder*.

No que se refere à negociação de eliminação de tarifas de bens industriais, as principais resistências do setor industrial brasileiro estão concentradas nos setores de bens de capital e autopeças, que vêm atuando junto ao governo brasileiro para que seus produtos estejam na lista de exceções ao processo de liberalização.

Na área de serviços, o principal ponto de interesse da Holanda nessas negociações é o setor de transporte marítimo. Esse é um dos temas mais sensíveis para o Brasil nas negociações de liberalização dos serviços no âmbito do acordo birregional. Os negociadores europeus vêm insistindo que não será possível concluir um acordo sem a inclusão de um capítulo sobre serviços de transporte marítimo. As principais demandas europeias são: acesso aos

⁸¹ Entrevista Departamento Europa Itamaraty, Brasília, setembro de 2012.

⁸² Entrevista Delegação UE, Brasília, setembro de 2012.

⁸³ CINDES (2012). *Overview of Brazilian economic international integration policies and possible impacts on bilateral cooperation with the Netherlands*. Estudo encomendado pelo IOB. Rio de Janeiro.

serviços de *feeder* e de navegação de cabotagem e acesso ao transporte multimodal, o que significa acesso às vias de transporte interno (*interways*).⁸⁴

O Brasil não tem demonstrado muita disposição para fazer concessões nessa área. Não há acordo de transporte marítimo no âmbito do Mercosul (o que dificulta o posicionamento conjunto do bloco), os países da região têm interesses divergentes nesse tema (o Uruguai parece ser o único que tem interesse em uma abertura maior) e as estratégias brasileiras de desenvolvimento/consolidação da marinha mercante não são convergentes com a abertura do mercado brasileiro nesse setor.

Apesar das divergências, as negociações para a conclusão do acordo foram retomadas ao longo de 2013, com o renovado interesse por parte do Brasil. A percepção de que o país está ficando à margem do processo de formação de blocos preferenciais de comércio e que isto tem impacto sobre a qualidade da inserção do país nas cadeias globais de valor tem estimulado setores empresariais a manifestarem maior apoio às negociações comerciais com sócios relevantes. A Confederação Nacional da Indústria coordenou um movimento para estimular o governo brasileiro a apresentar ofertas de acesso a mercados ao lado europeu ainda em 2013.

| 76 |

A principal dificuldade para cumprir esse objetivo tem sido a falta de interesse da Argentina em somar-se a esse esforço. As dificuldades econômicas e políticas em que o país está imerso não são compatíveis com um movimento de liberalização comercial desta magnitude. Embora viesse resistindo a essa possibilidade, o governo brasileiro parece agora disposto a apresentar as ofertas de forma individual. Uruguai e Paraguai também estão em condições de cumprir esse objetivo. Um novo prazo para o intercâmbio de ofertas está previsto para o início de fevereiro de 2014.

⁸⁴ De acordo com entrevista com Marco Chirullo, Conselheiro Comercial da Seção para Assuntos Comerciais da Delegação da União Europeia no Brasil.

Box 5.1 *Alemanha e Brasil*

Um bom exemplo da grande importância de uma forte ação bilateral no âmbito das relações bilaterais com o Brasil é dado pelo maior e mais poderoso membro da UE: a Alemanha. A ação da Alemanha se baseia em laços históricos e culturais com o Brasil (por causa da imigração e da cooperação em matéria de política industrial desde o final do século XIX) e se materializa através de diferentes canais e mecanismos incluindo uma embaixada de peso (com 25 diplomatas expatriados, a maior da América Latina), quatro consulados-gerais, quinze cônsules honorários, cinco filiais do Instituto Goethe, três da Câmara de Comércio Brasil-Alemanha, uma Casa de Ciência e Tecnologia em São Paulo e um orçamento para o desenvolvimento bilateral de € 240 milhões (para dois anos).

O Brasil busca cooperar com a Alemanha no campo da política industrial e de inovação, trabalha em conjunto com a Alemanha no G4 (também com a Índia e Japão) para a reforma do Conselho de Segurança da ONU, e é mais próximo da Alemanha em certas questões internacionais (por exemplo, a intervenção da Líbia) do que de outras potências europeias. Já a Alemanha procura, entre outras coisas, a expansão do diálogo político com o Brasil. A Alemanha vê a Holanda como parceira de mentalidade semelhante na UE e, quando se trata de questões comerciais, defende que a UE se empenhe em combater tendências protecionistas do Brasil.

| 77 |

A política da UE para o Brasil é ampla, mas pouco cristalizada. A UE não consegue ser um parceiro político claro para o Brasil. O que domina é a força das relações bilaterais entre o Brasil e os principais países da UE.

5.2.2 Em resumo

A ação conjunta da UE funciona melhor quando interesses comuns evidentes estão em jogo ou em relação a questões sobre as quais existe um grande consenso entre os Estados-membros. Por exemplo, na questão do Irã, a política de direitos humanos ou a mudança climática. Até mesmo no campo econômico há, inicialmente, uma repartição clara de tarefas: a UE está empenhada na política comercial, que envolve o desenvolvimento de quadros normativos gerais, e os Estados-membros se preocupam com o comércio bilateral com o Brasil, em que eles são concorrentes. Mas, como a política comercial e a promoção do comércio estão muito intimamente ligadas, faz-se também, aqui, difícil demarcar a fronteira entre os interesses e as competências da UE e as dos Estados-membros. Em muitas outras áreas, especialmente os países maiores têm seus próprios planos e os executam, como no caso do Brasil, através de suas próprias parcerias estratégicas.

A eficácia da cooperação política entre o Brasil, a região e a UE ainda é limitada: a parceria é uma boa moldura para o intercâmbio de ideias e o diálogo, mas não tem metas e direção concretas, não gerando, portanto, resultados palpáveis. A parceria também tem feito pouco para ajudar a reduzir as diferenças de posição e pontos de vista sobre a área

macroeconômica, que surgiram como resultado da crise. A decepção, neste caso, tem a ver principalmente com o Brasil, pois as diferenças de opinião que precisam ser superadas com este país são maiores do que no caso do México.

Existem várias explicações para os resultados limitados. Uma delas é a falta de consistência e coerência institucional na organização política da UE.⁸⁵ Alguns autores apontam uma falha inerente à fórmula da parceria estratégica: o diálogo é feito entre um país e um grupo de países com uma grande diversidade de pontos de vista.⁸⁶ Este problema só pode ser superado através de políticas mais coerentes da UE. Enquanto a própria UE estiver dividida e não puder desenvolver uma posição comum sobre as principais questões de política econômica internacional, será difícil esperar-se que o diálogo com um país como o Brasil conduza a muitos resultados.

Embora a UE continue a ser importante como um parceiro comercial, ela é apenas uma plataforma para discutir, de forma relativamente livre, questões como meio ambiente, direitos humanos e democratização. Quando se trata de assuntos sérios, é melhor fazer negócios bilateralmente. Não raramente, os Estados-membros também diferem de opinião sobre questões específicas, de modo que os países latino-americanos ganham mais espaço para negociação. Mas as divisões internas na própria região constituem um obstáculo a uma maior cooperação.

| 78 |

Como se observou, há outras razões para os resultados decepcionantes da parceria estratégica entre o Brasil e a União Europeia. A estratégia de alianças internacionais do Brasil, que privilegia os BRICS e valoriza a dimensão das relações Sul-Sul, reduz a prioridade, na política externa brasileira, de projetos mais exigentes em coordenação – como a própria parceria – ou em adoção de regras e disciplinas comuns – como as negociações de livre comércio – especialmente quando estes envolvem países desenvolvidos.

5.3 As implicações para a Holanda

Foi identificado um baixo grau de eficácia na atuação da UE em países como o Brasil. Isto é devido às formas distintas de relacionamento de cada Estado-membro com a delegação da União Europeia. Os principais países europeus têm a capacidade, as redes e a vontade política para abordar o negócio bilateral que para eles é essencial.

Os grandes países são mais importantes para apoiar a UE do que vice-versa. Isso significa que os pequenos países, tais como a Holanda, que têm mais (ou necessitam) apoio da UE, são indiretamente dependentes dos grandes Estados-membros.

⁸⁵ Reynaert, V. (2012). 'The European Union's Foreign Policy since the Treaty of Lisbon: The Difficult Quest for More Consistency and Coherence'. Em: *The Hague Journal of Diplomacy* 7 (2012), pp. 207-226.

⁸⁶ AFET (2011). *The EU foreign policy towards the BRICS and other emerging powers: objectives and strategies*. Brussel: Directorate General for External Policies.

A Holanda tem que operar neste ambiente complexo e se esforça para realizar parte das relações, conscientemente, através da delegação europeia no Brasil, no México e na Argentina. Isso gera por um lado, oportunidades para a execução da política holandesa, e por outro, novas ambiguidades e incertezas (em termos de coordenação, informação e *networking*).

A Holanda está fazendo o possível para definir seu próprio perfil e manter a sua influência dentro da UE. A embaixada da Holanda no Brasil, por exemplo, está consciente de que a Holanda tem importância limitada como parceiro bilateral específico para as grandes questões da política internacional. Por essa razão, ela procura identificar temas ‘de nicho’ que os Países Baixos possam apresentar bilateralmente, ao passo que, simultaneamente, apóia de forma ativa a coordenação da política externa da UE no Brasil.

No Brasil, a Holanda é apreciada pelos colegas de embaixadas dos Estados-membros da UE e pela delegação da UE. Como membro fundador da União Europeia, a Holanda é ativista, bem informada e muitas vezes tem a estatura de um grande Estado, em parte devido à sua relativamente grande e bem diversificada rede de embaixadas. A delegação da UE gostaria de ver Holanda desempenhar um papel importante quando se trata de ‘ativar’ o trabalho da UE no Brasil e de outros Estados-membros, tanto em Bruxelas como em Brasília.

É difícil avaliar os custos e benefícios dos esforços da UE. Através da UE o poder de influência em relação a muitos objetivos políticos importantes da política holandesa é maximizado. Isso certamente se aplica a muitas questões de política externa, que são relativamente incontroversas. Mas, como mencionado, os resultados no âmbito da parceria estratégica são bastante decepcionantes. Na área do comércio, a Holanda pode se beneficiar dos acordos comerciais concluídos na região, mas as negociações com o Mercosul caíram em um longo impasse. E nesta área, deve-se ter em conta os interesses contraditórios dentro da UE. Isso fica claro nas negociações sobre acordos de livre comércio, onde a Holanda, juntamente com a Suécia e o Reino Unido, empenha-se para uma maior liberalização comercial.⁸⁷

Como a Holanda se comprometeu a aceitar o ponto de vista da UE sobre conflitos bilaterais, isto tem, também, um impacto sobre as relações mais amplas entre a UE e a América Latina. Mas, por outro lado, questões políticas sensíveis podem ser tratadas, agora, em nível da eu, e não precisam afetar diretamente as relações bilaterais. O mesmo ocorre no Brasil. Os representantes do governo têm notado que a Holanda se manifesta pouco ou nada como país sobre as negociações com o Mercosul. Com isto, às vezes, assuntos difíceis são evitados e a Holanda pode mostrar-se cooperativa em áreas específicas. Ao mesmo tempo, isto tem

⁸⁷ Um bom exemplo disso é a proposta do ministro do Comércio sueco, na conferência preparatória para a cúpula da CEPAL-UE em Santiago: Bjorling, E. (2012). ‘Social inclusion and environmental sustainability’. Address at seminar on investment for economic growth. Santiago de Chile: CEPAL.

a desvantagem de que a Holanda está ausente do *lobby* em favor de interesses holandeses específicos, tais como o acesso aos serviços, especialmente no setor portuário e marítimo.⁸⁸

De acordo com negociadores brasileiros, eles não têm sido procurados por diplomatas holandeses para conversar sobre o andamento do acordo birregional⁸⁹. Há eventualmente contatos de diplomatas de outros países – República Checa, Dinamarca, Suécia e Polónia foram citados como exemplos de países que procuram manter um diálogo bilateral sobre as negociações. Os holandeses parecem acompanhar o tema por meio da representação da União Europeia em Brasília.

Há limitada presença dos holandeses na busca de informações e/ou influência sobre as negociações birregionais, mesmo no setor de transporte marítimo, onde há efetivo interesse da Holanda. Os negociadores brasileiros indicam que esse diálogo bilateral pode ser relevante, pois as visões e posições da representação da Comissão Europeia podem não coincidir integralmente com as preocupações dos países-membros. Como mencionado acima, outros países do bloco europeu mostram-se mais ativos nesse campo. A Parceria Estratégica EU-Brasil também pode ser um espaço relevante de concertação e discussão de temas de interesse direto da Holanda. Por isso mesmo, a Holanda deveria buscar ser mais ativa no âmbito desta instância de cooperação e negociação.

| 80 |

Para a Holanda, é importante que a comunidade empresarial holandesa se beneficie de um maior acesso ao crescente mercado interno brasileiro. No entanto, o governo brasileiro tem uma política ativa de proteção da sua indústria, inclusive através da criação de disposições rigorosas de conteúdo local e o reforço da legislação aduaneira. Tais questões de política comercial são abordadas através da União Europeia, especialmente no quadro das negociações UE-Mercosul para um acordo de livre comércio. Mas essas questões também fazem parte da relação bilateral, especialmente na agricultura, em que o canal da UE não é suficiente para tratar dos problemas e interesses especificamente holandeses.

Tudo isso limita o grau de ‘europeização’ da política externa holandesa para a região e o Brasil, especificamente. Em uma análise da política externa dos Estado-membros da UE no que diz respeito à América Latina, o pesquisador mexicano Ruano constata que cada vez mais pequenos e médios países europeus ‘download’ a política da UE e que eles cada vez menos ‘upload’.⁹⁰ Isto também se aplica à Holanda. A Holanda pertenceu, até recentemente,

⁸⁸ Enquanto outros países-membros participam mais ativamente nas negociações sobre esta questão, a Holanda é geralmente relutante, mesmo se elas envolvem interesses específicos holandeses. Os negociadores do lado brasileiro ressaltaram que a Holanda mantém uma imagem positiva de um país que se concentra mais na cooperação técnica no setor. Veja o estudo de CINDES (2012). *Overview of Brazilian economic international integration policies and possible impacts on bilateral cooperation with the Netherlands*. Estudo encomendado pelo IOB. Rio de Janeiro.

⁸⁹ De acordo com entrevista com Ministro Ronaldo Costa Filho, chefe do Departamento de Negociações Comerciais do Ministério das Relações Exteriores do Brasil.

⁹⁰ Neste caso, ‘download’ significa que um estado membro adapta a sua política nacional à política da UE. ‘Upload’ faz referência aos países que tentam modelar a política da UE de acordo com a sua própria política nacional. Fonte: Ruano, L. (2013). *The Europeanization of national foreign policies towards Latin America*. New York: Routledge.

aos países com uma posição intermediária: em particular nas áreas de direitos humanos e desenvolvimento no contexto da UE, a Holanda fez um grande investimento. Agora, surge a situação paradoxal de que, não só a Holanda, mas também outros países da UE, reduzem a sua presença bilateral na América Latina, e querem deixar mais tarefas e funções de política externa a cargo da União Europeia, enquanto que, ao mesmo tempo, não estão de acordo que as delegações e o serviço diplomático da UE se dotem de mais pessoal e recursos.

A ação em nível da UE pode contribuir apenas limitadamente para a realização dos objetivos políticos holandeses. Por essa razão, é essencial que a Holanda ainda contribua para o fortalecimento da UE na região.

Encontrar um caminho para sair deste dilema depende em larga medida da forma como a Holanda dirija a sua política externa. Quanto de política externa ‘própria’ (nacional) os Países Baixos precisam na América Latina e que interesses o país quer tratar bilateralmente? Sobre muitas questões políticas importantes, existe acordo a nível da UE. A importância da consulta holandesa independente é, por conseguinte, relativa, a não ser que a Holanda possa desempenhar um papel chave de mediador em questões específicas.

Deixar mais encargos à UE também traz obrigações: por um lado, os países devem continuar a contribuir ativamente com a política da UE e, por outro lado, devem continuar a desempenhar um papel ativo nas consultas em Bruxelas. Para não ser superado pelos grandes países e pela comissão no fluxo de temas cotidianos que estão na agenda, é importante ser seletivo na escolha dos temas que a Holanda tenciona tratar em nível da UE.⁹¹

| 81 |

5.4 Conclusões

Os esforços para consolidar a política da UE no Brasil têm levado a resultados mistos. As principais razões são:

- *Falta de consistência política e de coerência institucional.*⁹² É difícil ter uma imagem clara do sentido político da UE e da tradução desta na política externa. A distinção entre as competências do Conselho de Ministros das Relações Exteriores, o Conselho Europeu, e o papel do Serviço Diplomático Europeu faz com que seja difícil responder à questão de como se dá a tomada de decisões sobre a política externa da UE. Esta observação é consistente com conclusões de pesquisadores segundo os quais, após o Tratado de

⁹¹ Isso também foi objeto de consulta interna no ministério com a equipe política responsável para o Hemisfério Ocidental na Representação Permanente em Bruxelas. Relatório interno da reunião-almoço do funcionário de coordenação para o Hemisfério Ocidental: v.d. Bogaerts (2012). Para esse argumento de um modo mais geral, ver: Ham, P. van & L. Van Schaik (2012). *Heeft Nederland nog wel een eigen buitenlands beleid (nodig)? Of zou de Europese Unie dit moeten overnemen? Euroforum.nl analyse*. Haia: Clingendael.

⁹² Reynaert, V. (2012). ‘The European Union’s Foreign Policy since the Treaty of Lisbon: The Difficult Quest for More Consistency and Coherence’. Em: *The Hague Journal of Diplomacy*. 7 (2012), pp. 207-226

Lisboa, o quadro institucional da política externa da UE tornou-se mais complicado e que há falta de consistência e coerência horizontal e institucional nesta política.⁹³

- *A distinção entre as políticas externas dos Estados-membros e a política externa da UE não é clara.* A maioria dos Estados-membros da UE atua fortemente em diplomacia econômica no Brasil, subordinando as relações políticas às econômicas. Espanha e Alemanha têm muita influência sobre a tomada de decisões dentro da UE em relação à política externa para a América Latina, mas também desenvolvem uma ativa política externa nacional nesses países. Para os parceiros na América Latina, fica difícil distinguir entre esses interesses nacionais e interesses da UE, o que os leva, muitas vezes, a negociar diretamente a nível bilateral com países europeus. Para os países latino-americanos, a UE não é um substituto para as relações bilaterais com os principais países da UE.
- *A construção da delegação europeia e, particularmente, o Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE) leva tempo.* A construção do novo serviço e sua consolidação, inclusive frente à diplomacia nacional dos Estados-membros, demorará algum tempo.
- *Os Estados-membros competem entre si, em função de seus interesses econômicos específicos.* Especialmente no Brasil, a maioria dos Estados-membros da UE está fortemente comprometida com interesses econômicos nacionais. Como em muitas áreas há concorrência com outros Estados-membros, é óbvio que isso é um obstáculo para a coordenação e a troca de informações entre estes países e com a UE.
- *A Holanda deve ser mais ativa na defesa de seus interesses nacionais, especialmente os de natureza ofensiva, nas relações com o Brasil.* Tanto no âmbito das negociações birregionais, quanto no da Parceira Estratégica Eu-Brasil, há espaço para a Holanda participar mais ativamente em defesa dos seus interesses nacionais, relacionados a temas e setores que poderiam não merecer da União Europeia e dos Estados-membros maiores a atenção requerida pelos interesses holandeses.

| 82 |

Os grandes Estados-membros, como a Alemanha e a Espanha, devido às suas relações especiais com a região latino-americana, levam uma grande vantagem no conhecimento e contatos. Ao mesmo tempo, muitos países reduziram sua rede de embaixadas, supondo que a UE assumira maior responsabilidade na execução da política externa. Com isso, as (pequenas) delegações europeias queixam-se de que estão insuficientemente equipadas e, devido aos cortes orçamentários em seus países, possuem menos condições para apoio aos interesses nacionais.

A Holanda era, até recentemente, um dos países de tamanho médio que contribuíram de forma relativamente intensa para o desenvolvimento de políticas no nível da UE. A possibilidade de continuar atuando dessa forma diminuiu. A Holanda terá de considerar os interesses e as áreas da política externa em que pode atuar no Brasil, pela via bilateral ou através da UE. Enquanto a UE não for capaz de dar foco à sua política para a região e o

⁹³ Veja também: Auswärtiges Amt (2012). *Final Report on the Future of Europe Group of the Foreign Ministers of Austria, Belgium, Denmark, France, Italy, Germany, Luxembourg, the Netherlands, Poland, Portugal and Spain* [Online]. <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/626322/publicationFile/171798/120918-Abschlussbericht-Zukunftsgruppe.pdf> (consultado em 17/09/12).

Brasil, a Holanda terá que fazer um esforço extra dentro da UE para tratar de seus interesses específicos no Brasil.

6

Diplomacia econômica

A expansão das relações econômicas com o Brasil tem alta prioridade na política holandesa. Este capítulo descreve o método e os resultados da diplomacia econômica holandesa no Brasil.

6.1 Contexto

A crescente importância econômica da América Latina se reflete no comércio com a Holanda. A importação de bens da América Latina subiu de € 5,2 bilhões em 2002 para € 10,6 bilhões em 2011. Além disso, as importações de serviços somaram € 2,0 bilhões. As importações de bens vieram principalmente do Brasil, da Argentina e do México, que juntos representam quase 70% do total. Por outro lado, a participação destes países nas importações da Holanda ainda é baixa em comparação com as dos outros países do BRICS.

A participação da América Latina no total das exportações holandesas também é pequena: no período 2009-2011, a participação média atingiu 4,5% do total das exportações holandesas, percentual comparável ao das exportações para a Itália.⁹⁴ O comércio entre a Holanda e a América Latina baseia-se, em grande parte, nas vantagens comparativas de ambas as partes. As empresas holandesas, geralmente, se beneficiam de uma vantagem comparativa em produtos baseados em conhecimento, enquanto a América Latina tem clara vantagem comparativa em produtos primários e matérias primas. As vantagens comparativas dos dois lados variam conforme o país e ao longo do tempo: assim, por exemplo, a vantagem comparativa holandesa em produtos baseados em conhecimento tem se reduzido nos últimos anos.

| 85 |

Em 2011, havia pelo menos 3.500 empresas holandesas ativas na região, das quais 64% eram pequenas empresas. Os setores de indústria e transporte, armazenagem, comunicações e reparação de bens de consumo são juntos responsáveis por 90% das exportações da Holanda para a região. Entre os principais países de destino das exportações estão o Brasil, o Chile, a Argentina e o México. Este último país é o principal destino das exportações holandesas para a região, com 34% do valor total.

A importância da América Latina como um destino para investimentos diretos estrangeiros holandeses ⁹⁵ manteve-se inalterada no período de 2002-2011, com cerca de 3% do total. No período 2009-2011, os fluxos de investimentos diretos holandeses para a região, foi, na média anual, de € 19,6 bilhões. Em 2009, empresas holandesas tinham participação majoritária em 600 filiais latino-americanas com, aproximadamente, noventa mil

⁹⁴ Centraal Bureau voor de Statistiek (2012). *Economiegrootte, afstand en handel van Nederland met andere landen*. Heerlen.

⁹⁵ Na América Latina – como também em outras regiões – discute-se a origem dos investimentos holandeses. O Banco Central do Brasil afirma que a maioria dos investimentos a partir da Holanda não tem origem holandesa. Pesquisando-se a origem dos investimentos, vê-se que a Holanda não é o primeiro, mas sim o décimo-primeiro país investidor no Brasil. *Censo de Capitais Estrangeiros no País 2011 – Ano-base 2010 Resultados Preliminares*. [Online]. www.bcb.gov.br/Rex/Censo2010/port/Resultados_preliminares_Censo_2011.pdf (consultado em 25/04/13).

funcionários e um faturamento total anual de € 27,5 bilhões. A maioria dos investimentos está no Brasil (2%) e no México (1%). No que diz respeito aos países latino-americanos menores, os investidores holandeses demonstram interesse pela Colômbia. Todas as grandes multinacionais holandesas estão representadas na América Latina e empresas como a KLM, Philips, Unilever, Shell e ABN AMRO já eram ativas no continente antes da Segunda Guerra Mundial.⁹⁶

Os investimentos diretos da América Latina na Holanda foram muito menos expressivos. Entre 2009 e 2011, a média anual foi de € 334 milhões. Em 2009, as empresas latino-americanas tinham apenas 16 filiais na Holanda, com um total de trezentos funcionários e um volume de negócios de € 127 milhões. Oito dessas empresas eram, por sinal, brasileiras. A Petrobrás, a maior multinacional brasileira, abriu um escritório em Roterdã em 2010.

6.1.1 O mercado latino-americano

À primeira vista, pode-se tentar explicar os fluxos comerciais e de investimentos ainda modestos entre a Holanda e a América Latina pela distância geográfica entre ambos. Porém, a distância em termos de língua e cultura tornam mais difícil entrada de empresas holandesas no mercado latino-americano e, após a entrada, o controle de seus investimentos.⁹⁷

| 86 |

Além disso, a política econômica e comercial de cada país latino-americano pode dificultar o comércio e os investimentos.⁹⁸ Primeiramente, as barreiras tarifárias e não tarifárias têm um papel importante em alguns países. A figura 6.1 mostra o nível de barreiras para os principais países da América Latina. Estas barreiras têm um forte impacto sobre o comércio de mercadorias. Exemplos de barreiras não tarifárias importantes são exigências fitossanitárias feitas a produtos agrícolas (por exemplo, viveiros) e os procedimentos aduaneiros complicados que impedem importações. O que especialmente impede o comércio são a incerteza e a imprevisibilidade de tais medidas.⁹⁹

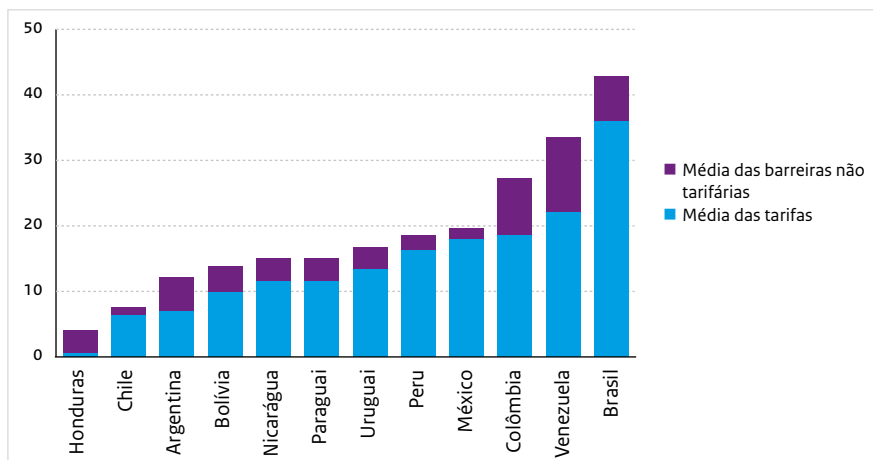
⁹⁶ Riemens, H. (1955). 'De tegenwoordige en potentiële betekenis van Latijns-Amerika voor onze economie.' Em: *De Economist*, 103(1), págs. 751-78.

⁹⁷ Isto não vale somente para a América Latina. As exportações holandesas para os países do BRICS também são relativamente baixas, comparadas com outros países europeus. Escritório Central de Estatísticas (2012). *O forte crescimento das exportações para os países do BRICS*. [online]. www.cbs.nl/nl-NL/menu/themes/internationale-handel/publicaties/artikelen/archief/2012/2012-bric-2011.htm (consultado em 25/04/13).

⁹⁸ Ver também European Commission (2012). *Trade and Investment Barriers Report 2012*. Brussels.

⁹⁹ Segundo o Inter-American Development Bank, os efeitos negativos de barreiras não tarifárias sobre o comércio são na América Latina, seis vezes maior do que o efeito negativo de barreiras tarifárias. Inter-American Development Bank (2012). *Trade and Integration Monitor*. Washington D.C.

Figura 6.1 Barreiras comerciais na América Latina (2008)



Fonte: Inter-American Development Bank (2012). *Trade and Integration Monitor*. Washington DC.

Além disso, o clima doméstico de negócios é importante para o comércio de bens e serviços e os investimentos. Fatores internos de ordem econômica, mas também sociais e políticos, como a inflação, a corrupção, a burocracia, a regulamentação do mercado de trabalho, a tributação e a regulação afetam o acesso ao mercado e o sucesso de empresas holandesas no exterior. Os países latino-americanos são muito heterogêneos em termos de barreiras comerciais e de clima de negócios, o torna alguns países mais fáceis do que outros para fazer negócios.

6.1.2 Diplomacia econômica na América Latina: Por quê?

A diplomacia econômica pode ser definida como ‘a mobilização das relações e da influência governamentais para promover o comércio e os investimentos internacionais’.¹⁰⁰ A existência de oportunidades para as empresas holandesas na América Latina é, por si só, insuficiente como justificativa para o apoio estatal sob a forma de diplomacia econômica.

Oportunidades que surgem devem ser identificadas e aproveitadas pelas empresas. O uso de diplomacia econômica, no entanto, é apropriado quando:¹⁰¹

- O envolvimento do governo é necessário, por causa da cultura comercial, para reduzir a instabilidade ou incertezas políticas ou porque conhecimento específico relevante para a identificação e aproveitamento de oportunidades pelas empresas não está livremente disponível;

¹⁰⁰ IOB (2012). *Effectiviteit van Economische Diplomatie: Methoden en resultaten van onderzoek*. Haia: Ministério das Relações Exteriores. A definição dada se limita a uma categoria de diplomacia econômica, na qual se inclui a diplomacia de negócios e a diplomacia comercial. Veja Okano-Heijmans, M. (2010) e Woolcock, S. (2011).

¹⁰¹ IOB (2012). *Effectiviteit van Economische Diplomatie: Methoden en resultaten van onderzoek*. Haia: Ministério das Relações Exteriores.

- A natureza do produto requer o envolvimento do governo (do lado da demanda e/ou da oferta);
- Há regulamentos restritivos ou interpretações destes regulamentos que impedem a atuação das empresas não nacionais;
- Os interesses de empresas holandesas são prejudicados por um governo estrangeiro;
- O governo holandês pode contribuir para a promoção da Holanda ou de um setor da economia holandesa como um todo.

Tendo em conta as características do mercado da América Latina, certamente há razões para o uso da diplomacia econômica. A utilização adequada da diplomacia econômica depende muito do país, do setor, do tipo de negócio (tamanho, produtos) e se traduz em promoção do comércio ou investimentos entre os países envolvidos.

6.2 A implementação da política

Na última década, a política holandesa de diplomacia econômica tem focado cada vez mais em países ou regiões¹⁰² e setores específicos. Especialmente em mercados emergentes, esperam-se resultados importantes de longo prazo. O Brasil é uma das prioridades do Ministério de Assuntos Econômicos, e o único país priorizado pela política na América Latina. O país também foi selecionado por todos os nove principais setores¹⁰³ como prioridade para a sua estratégia de internacionalização. Esta estratégia de focagem se traduz, entre outras coisas, na extensão da rede econômica em países prioritários, ao mesmo tempo em que embaixadas são fechadas em outros lugares. Na região, apenas o Panamá recebeu uma nova embaixada holandesa, devido às oportunidades oferecidas pela expansão do Canal do Panamá. A Colômbia tem uma posição especial como 'país em transição', em que a política holandesa evoluir da cooperação para o desenvolvimento para o estabelecimento de uma relação econômica mutuamente benéfica.

Na diplomacia econômica, o foco é colocado, cada vez mais, na distribuição de responsabilidades públicas e privadas, sem excluir o exercício de parcerias público-privadas. Em consonância com isso, o número de instrumentos e subsídios a que recorre a política foi reduzido.

Para o Ministério das Relações Exteriores, a rede das embaixadas foi o principal instrumento no campo da diplomacia econômica.¹⁰⁴ Durante o período de avaliação, a Holanda tinha embaixadas em treze países latino-americanos. Havia dois consulados-gerais (São Paulo e

¹⁰² Brasil, China, Alemanha, França, Estados do Golfo, Índia, Japão, Ucrânia, Polônia, Romênia, Rússia, Turquia, Reino Unido, Estados Unidos / Canadá e Vietnã. Fonte: Ministério da Economia, Agricultura e Inovação (2012). *Buitenlandse Markten, Nederlandse Kansen*. Haia.

¹⁰³ Sistemas de alta tecnologia e materiais, alimentos e flores, a indústria criativa, química, previdência e seguridade social, infraestrutura, transporte, logística e meio-ambiente (os chamados 'setores mais importantes'). Ministério da Economia, Agricultura e Inovação (2012). *Buitenlandse Markten, Nederlandse Kansen*. Haia.

¹⁰⁴ O Ministério das Relações Exteriores também representa as outras partes do Reino.

Rio de Janeiro, ambos no Brasil) e 55 consulados honorários na América Latina.¹⁰⁵ Além disso, havia um Netherlands Business Support Office (NBSO) em Recife (Brasil), outro em Porto Alegre (Brasil) e, até 2010, um em Monterrey (México).

A rede econômica holandesa em cada país consiste de diplomatas de carreira, funcionários locais e conselheiros de vários ministérios. Enquanto os funcionários locais e conselheiros podem ser selecionados pelos seus conhecimento e experiência em setores específicos, os diplomatas enviados são, em geral, generalistas. Até hoje, não houve nenhuma política de pessoal que se concentre na realização de diplomacia econômica (por exemplo, treinamento, seleção, gestão).

As empresas holandesas não somente podem fazer apelo ao governo holandês para pedir apoio às suas atividades no estrangeiro, como também existe um conjunto de organizações, com e sem fins lucrativos, que oferecem apoio à internacionalização das empresas e que às vezes fazem o mesmo trabalho que o governo holandês. O apoio privado não tem a capacidade de mobilização da influência e das relações governamentais mas, por outro lado, pode prestar mais serviços do que o que o governo pode oferecer. Estes são os chamados ‘serviços secundários’ ou pós-match, tais como planos empresariais, auditoria ou consultoria em financiamento de empresas e tributação. A partir das entrevistas realizadas com o setor privado holandês, parece existir um consenso de que o governo tem um papel único e específico a desempenhar na promoção de comércio e investimentos internacionais:

- A retirada de barreiras comerciais e a promoção do acesso ao mercado através de contatos com governos e instituições estrangeiras;
- A facilitação do acesso de empresas holandesas a altos funcionários e à direção de grandes empresas estatais (através de atividades de lobby e de rede, recomendações e apresentações, proporcionando uma ‘marca registrada’);¹⁰⁶
- O acesso ao uso de informação privilegiada baseado numa rede única (ou seja, aquilo que não está acessível através de canais privados, que é, frequentemente, conhecimento especializado de empresas ou setores);
- O posicionamento e a promoção da Holanda e setores holandeses como um todo e não por empresa, e a coordenação de atividades de diferentes empresas e setores (por exemplo, em missões comerciais, feiras, *Holland Branding*).

¹⁰⁵ Ministério das Relações Exteriores (2012). *Postennet Buitenlandse Zaken. Haia*.

¹⁰⁶ Isto é principalmente importante para as pequenas e médias empresas. As grandes empresas costumam ter suas próprias redes e canais de acesso.

Box 6.1 *Política holandesa em perspectiva*

A maneira pela qual a diplomacia econômica é realizada está enraizada na história e na cultura de um país, na forma como os setores público e privado interagem, e na organização do setor público.¹⁰⁷ Quando se compara o modelo holandês com os dos países vizinhos, algumas características sobressaem:

- 1) Na Holanda, a política e a execução da diplomacia econômica são realizadas pelo governo. A Holanda parece-se, assim, com o Reino Unido, mas distingue-se da Alemanha. Neste país, há uma parte da execução da política que é terceirizada à rede internacional das Câmaras de Comércio alemãs.
- 2) A Holanda não tem uma estratégia de pessoal para funcionários econômicos, como o recrutamento especial, treinamento ou um quadro de avaliação específica. Apenas os conselheiros são especialistas na sua área. Em outros países, usam-se mais funcionários especializados, como jornalistas localmente recrutados ou pessoas com especialização em negócios. Estes países (principalmente a Alemanha e a Bélgica) também estabelecem separação mais nítida entre a diplomacia econômica e as outras áreas de trabalho.
- 3) A responsabilidade pela diplomacia econômica é distribuída, significativamente, entre todos os funcionários das redes de embaixadas em um determinado país. Existe uma abordagem integrada que promove nível cada vez maior de cooperação entre os vários funcionários (Economia, Assuntos Políticos, Cooperação para o Desenvolvimento, Assuntos Culturais e conselhos).¹⁰⁸ A Holanda distingue-se, com isso, dos países acima citados, que se caracterizam por uma forte separação entre a promoção do comércio e a diplomacia.
- 4) A Holanda cobra, desde pouco, uma taxa nominal para o uso de serviços ou participação em programas. Esta política corresponde à política de outros países e tem como objetivo, como em outros países, apenas selecionar as empresas mais interessadas.¹⁰⁹ No Reino Unido, utiliza-se para alguns serviços uma taxa horária de baixo custo. Estes são serviços que normalmente estão também disponíveis através do setor privado, como informação de mercado ou conselho. Este modelo não é usado na Holanda.

6.2.1 Uso de diplomacia econômica na América Latina

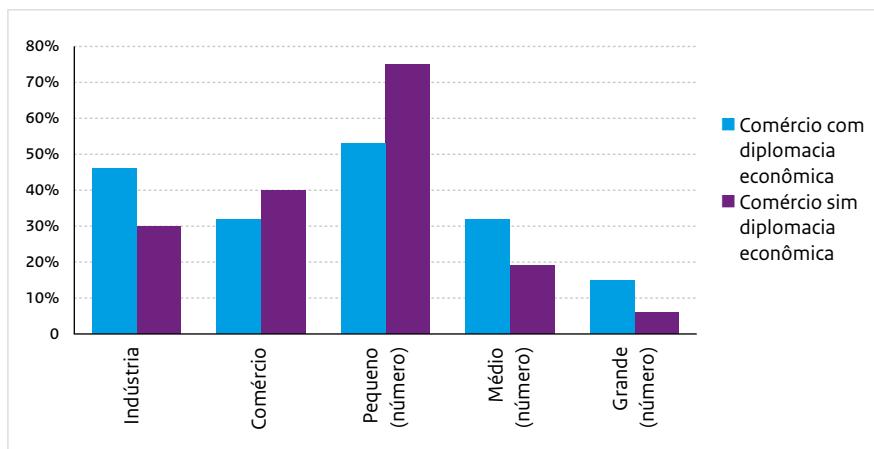
Segundo dados da agência holandesa NL EVD International, entre 2006 e 2011, 999 empresas holandesas fizeram uso de informação, missões econômicas e missões comerciais subsidiadas para a América Latina. Esta é apenas uma pequena parcela das mais de 9.400 empresas que comercializam com países da América Latina.

¹⁰⁷ Naray, O. (2011). 'Commercial Diplomats in the Context of International Business'. Em: *The Hague Journal of Diplomacy*, 6, pp. 121-48.

¹⁰⁸ Entrevistas.

¹⁰⁹ Isso, de acordo com entrevistas com a agência holandesa NL EVD International na Holanda, levou a uma redução da demanda por serviços de informação.

Figura 6.2 Quem usou diplomacia econômica? Percentual de empresas que recorreram aos serviços governamentais (2006-2011)



As empresas que utilizam a diplomacia econômica são, frequentemente, pequenas e médias. Elas, muitas vezes, pertencem ao setor industrial. As empresas mais orientadas para o exterior e que comercializam um número relativamente grande de mercadorias diferentes fazem mais uso de diplomacia econômica. Estas empresas parecem capazes de recorrer aos serviços do governo, enquanto exportadores menores ou mais novos fazem isso com menos frequência.

Tipos diferentes de empresas têm necessidades diferentes. Diversas entrevistas mostram que, particularmente para as empresas menores, as missões econômicas são importantes para estabelecer novos contatos (tanto com parceiros estrangeiros como com colegas holandeses). As grandes multinacionais holandesas têm sua própria rede no exterior e utilizam mais missões para manter contatos e para aproveitar das impressões deixadas pela visita de um ministro ou membro da família real. As grandes empresas também são menos dependentes do governo para a coleta de informação. No entanto, elas têm interesse em apoio diplomático e político para problemas específicos.¹¹⁰

Os dados do Serviço de Estatística dos Países Baixos mostram que, em média, os usuários de diplomacia econômica têm valor de exportação mais elevado (50% a mais) do que as empresas que não utilizam missões comerciais ou serviços de prestação de informação, com exceção das empresas que exportam para o México.

¹¹⁰ Por exemplo, na Argentina, as empresas holandesas pediram ao governo de seu país para intervir em um conflito entre o governo local e a Shell em torno do aumento do preço do diesel. No México, as embaixadas da Europa agiram juntas quando ocorreram problemas no aeroporto da Cidade do México que prejudicaram os interesses de várias companhias aéreas europeias, entre elas a KLM.

6.3 Eficácia

6.3.1 Estudo de caso de portos e do setor marítimo no Brasil

Para esta avaliação foi feito um estudo de caso sobre diplomacia econômica nos setores ‘portos, transporte marítimo e logística’ no Brasil.¹¹¹ Depois de uma análise minuciosa do setor,¹¹² foram feitas cerca de cinquenta entrevistas semiestruturadas com os vários intervenientes no Brasil e Holanda. A eficácia da diplomacia econômica holandesa neste setor é, então, determinada com base na opinião de diferentes perspectivas (triangulação). As opiniões daqueles diretamente envolvidos no lado da oferta (a rede econômica no Brasil, o governo holandês e companhias holandesas participantes) e a demanda (governo brasileiro e empresas brasileiras) são comparadas com as de governos e empresas concorrentes que não tenham feito uso da diplomacia econômica (*benchmark*).¹¹³

Motivação da diplomacia econômica

No estudo de caso do setor, existem, claramente, barreiras para companhias holandesas que poderiam ser derrubadas com a intervenção do governo holandês.¹¹⁴ Primeiramente, no Brasil os governos federal e estaduais têm um papel importante nos setores de portos, hidrovias e construção naval. Além disso, empresas (semi-) estatais, como a Petrobrás, desempenham um papel importante no setor. Em segundo lugar, o setor tem regras e jurisdição complexas, o que pode vir a prejudicar as empresas estrangeiras. Por último, o setor oferece oportunidades para a entrada de um número expressivo de empresas holandesas no mercado. Neste caso, o governo holandês pode desempenhar um papel de facilitador e coordenador.

Os pontos acima mencionados adequam-se aos critérios descritos anteriormente. Ao mesmo tempo, o governo holandês não tem que desempenhar um papel importante no campo de informação no Brasil: o mercado é bastante transparente e há muitas entidades privadas presentes que podem oferecer serviços de primeira e segunda linha e que dispõem de conhecimento mais específico do que o governo holandês.

¹¹¹ Ver para mais detalhes IOB (2013). *Economic Diplomacy in Practice: An evaluation of Dutch economic diplomacy in Latin America*. Haia: Ministério das Relações Exteriores.

¹¹² A análise foi realizada em cooperação com o Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (CINDES) do Rio de Janeiro (Sandra Polónia Rios, José Tavares de Araujo Jr., Pedro da Motta Veiga e Eduardo Augusto Guimarães).

¹¹³ O método é baseado em Arts, B., P. Verschuren (1999). ‘Assessing Political Influence in Complex Decision-Making: An Instrument Based on Triangulation’. Em: *International Political Science Review*, 20(4).

¹¹⁴ Veja CINDES (2012). *Desempenho da Diplomacia Econômica Holandesa no Brasil: Estudo de caso. 1ª parte*. Relatório encomendado pelo IOB. Veja também outras publicações de José Tavares de Araujo Jr. e Eduardo Augusto Guimaraes, CINDES. <http://tinyurl.com/CINDESports>.

A rede econômica holandesa está ativa desde 2007 no setor de 'portos, transporte e logística', utilizando diferentes instrumentos e programas de diplomacia econômica.¹¹⁵

A diplomacia econômica no Brasil é feita da seguinte forma:

- Uso da *rede das embaixadas*. Este uso incluiu o envolvimento de funcionários do setor econômico, com conhecimentos específicos (equivalente a 1,5 funcionário em tempo integral – ETI), que desenvolvem ampla cooperação com os governos federal e estaduais e recorrem à diplomacia pública. As redes de embaixadas também se responsabilizam por coletar informação e por apoiar missões econômicas e comerciais.
- *Acordos bilaterais*. O Memorando de Entendimento (2008) serviu de quadro para o progresso na cooperação. De acordo com o memorando, foi traçado um plano de ação e foi criado um grupo de trabalho bilateral. No grupo de trabalho, estão representadas entidades públicas e privadas de ambos os países. Além do memorando, há uma carta de intenções assinada com o estado do Rio Grande do Sul para promover a cooperação bilateral no setor.
- *2G@there*. O programa 2G@there 'Portos marítimos do Brasil, Logística intermodal e construção naval', foi lançado em abril de 2009. O programa abrange, em parte, o Memorando de Entendimento e o plano de ação associado, mas é mais amplo do que isso. No âmbito do programa, houve uma estreita colaboração entre o governo holandês e o setor privado e foram realizadas diversas atividades. Isto inclui diversas feiras, uma missão empresarial e várias atividades menores. Também foram criados 'master classes' com co-financiamento dos governos holandês e brasileiro. No Rio de Janeiro, há uma *Holland Marine House Brasil* (HMHB), criada para representar os interesses da construção naval e apoiar empresas holandesas no local. O governo holandês gastou um pouco mais de € 1 milhão no programa 2G@there entre 2009 e 2012.
- *Missões econômicas e comerciais*. Entre 2004 e 2011, houve muitas missões ao Brasil e à Holanda, anteriores ou pouco depois da entrada em vigor do Memorando de Entendimento e do programa 2G@there. Neste período, o Brasil foi visitado, no total, seis vezes por um ministro holandês e uma delegação empresarial, com foco no setor objeto do estudo de caso. Também foram organizadas quatro missões comerciais relevantes que foram subsidiadas pelo programa Coletivo de Atividades Promocionais da agência holandesa do Ministério dos assuntos econômicos NL EVD International.¹¹⁶ Finalmente, foram feitas diversas visitas de representantes governamentais holandeses, empresas e instituições com o apoio da rede diplomática. Ministros brasileiros importantes visitaram a Holanda pelo menos nove vezes, geralmente acompanhados de uma delegação empresarial.

¹¹⁵ Deve-se considerar que o setor também pode se beneficiar de diplomacia econômica que não esteja direcionada ao setor. Há, por exemplo, um forte esforço holandês para evitar a dupla tributação. IOB (2013). *Economic Diplomacy in Practice: An evaluation of Dutch economic diplomacy in Latin America*. Haia: Ministério das Relações Exteriores. Outros acordos bilaterais (proteção de investimentos, por exemplo) e diplomacia pública podem dar contribuições que vão na mesma direção.

¹¹⁶ Idem. Fornecido ao IOB em abril de 2013. O número total de missões comerciais para o Brasil no período 2005-2011 é de quatorze. As quatro missões comerciais aqui mencionadas são: uma missão de infraestrutura, uma de construção naval dentro do programa Shipbuilding 2G@there e duas missões marítimas da *Holland Marine Equipment*.

Resultados

A Holanda, com o uso de diplomacia econômica, conseguiu posicionar-se, firmemente, no setor 'portos, transporte marítimo e logística' no Brasil – até mesmo comparando-se com países concorrentes. Desta maneira, as empresas e o governo holandeses estiveram envolvidos em alto nível no desenvolvimento da política neste setor. Além disso, construíram uma boa reputação no setor. Isto é o que se depreende de uma análise global feita por especialistas do setor, que teve o governo brasileiro e empresas brasileiras do setor como interlocutores.¹¹⁷ A partir dessas entrevistas e de daquelas feitas com a rede econômica e companhias holandesas envolvidas, foram identificados os seguintes fatores de sucesso:

- 1) O trabalho da rede econômica holandesa no Brasil é bem avaliado pelos parceiros brasileiros e empresas holandesas. A rede econômica com os funcionários holandeses e brasileiros é vista como 'atenciosa, sincera e forte tecnicamente'. A utilização de pessoal local promoveu a continuidade de contatos. Em alguns períodos, não houve capacidade suficiente na rede para realizar diplomacia econômica pró-ativa; houve pouco apoio, por exemplo, para a organização de missões ao Brasil e insuficiente pré-seleção de empresas ou de suporte no acompanhamento dos contatos realizados. A recente expansão da rede econômica e uma melhor priorização do trabalho deveria melhorar a capacidade de atuação.
- 2) O Memorando de Entendimento foi um 'guarda-chuva' útil – e provavelmente necessário – de cooperação entre companhias holandesas e o governo brasileiro. O memorando serviu como um 'trampolim' para missões econômicas e o programa 2G@there. Além disso, determinadas atividades dentro do âmbito do Memorando, como assessoria ou treinamento, não precisam mais ser adjudicadas pelo governo brasileiro.¹¹⁸ Devido a esse alto nível de cooperação com o governo brasileiro, a Holanda provou que possui conhecimento e experiência das necessidades do governo brasileiro. Ao mesmo tempo, foram estabelecidas relações de longo prazo entre o governo brasileiro e o governo e empresas holandesas. Além disso, as companhias holandesas que estiveram envolvidas na elaboração de vários *masterplans* possuem uma visão estratégica para o mercado brasileiro.
- 3) O programa 2G@there é visto, por algumas empresas, como um fator catalisador para as atividades de companhias holandesas do setor de logística (de portos) no Brasil. O programa tem sido um veículo útil para a execução do Memorando de Entendimento. Além disso, o programa contribuiu para se obter uma maior cooperação entre as companhias holandesas. Assim, por exemplo, as empresas estão mais atentas a possíveis oportunidades ou aquisições. No entanto, as opiniões sobre o impacto real do programa variam consideravelmente. The *Holland Marine House Brasil*, durante os

¹¹⁷ CINDÉS (2012). *Desempenho da Diplomacia Econômica Holandesa no Brasil: Estudo de caso. 1ª parte*. Relatório encomendado pelo IOB.

¹¹⁸ Isso significa que companhias holandesas podem experimentar uma concorrência de tratados entre o governo brasileiro e outros governos. Por exemplo, uma empresa de formação holandesa, com sede no Brasil, sofreu desvantagem num treinamento oferecido, praticamente de graça, por um porto belga, como parte do Memorando de Entendimento entre Brasil e Bélgica.

primeiros anos, não teve muito êxito na promoção dos interesses do setor marítimo holandês. Houve uma falta de organização e estratégia.¹¹⁹

- 4) Missões de comércio do governo e empresariado brasileiros aos Países Baixos – eventualmente combinadas com atividades de treinamento – parecem ter sido extremamente eficazes em promover a especialização holandesa no setor e criar relacionamentos pessoais e empresariais. Estas missões são geralmente menores e focadas em um único assunto ou setor. Além disso, elas devem se adequar, naturalmente, aos interesses do Brasil. Isto contrasta com algumas missões holandesas ao Brasil. No entanto, em comparação com outros países, a Holanda dá pouca atenção e recursos para missões recebidas. O mesmo acontece em relação às missões ao Brasil organizadas pela Holanda.
- 5) Missões econômicas da Holanda ao Brasil são avaliadas em geral como úteis. As empresas holandesas indicam que o valor de uma missão econômica está em sua capacidade para se auto-promover,¹²⁰ para obter acesso aos altos funcionários e diretores das empresas estatais, para estabelecer contato com parceiros potenciais de negócios e para manter relações comerciais existentes. Os contratos assinados durante as missões são percebidas muito mais como ‘algo extra’ do que como um resultado direto das missões. Com base nas entrevistas, pode-se reconstruir a missão econômica ideal: ela deve estar de acordo com a agenda brasileira e ir de encontro a uma pergunta ou necessidade do lado brasileiro. Além disso, a missão deve ser breve, com foco claro sobre um setor particular e com um objetivo específico. A missão deve ser liderada por um ministro com conhecimento suficiente e um estilo pessoal que combine com o país. Finalmente, a missão deve ser seguida por organizadores e participantes (que também devem ter tal capacidade). Uma visão geral das missões organizadas¹²¹, entrevistas com empresas holandesas e enquetes com empresas envolvidas mostram que a avaliação das missões varia muito segundo o grau em que elas satisfazem a estes critérios.

A próxima figura (6.3) mostra uma visão geral dos resultados da diplomacia econômica no setor. Sob a égide do acordo bilateral, foram fechados contratos de trabalho com algumas empresas holandesas, resultado que parece estar diretamente ligado à utilização de diplomacia econômica (coluna 1). Outras empresas holandesas, no Brasil, podem ter-se beneficiado com a melhoria da competitividade dos Países Baixos através do uso de diplomacia econômica, mas isso é mais difícil de provar (coluna 2). Finalmente, ainda há muitas oportunidades para as empresas holandesas no setor, que, no futuro, podem se utilizar da rede e reputação holandesas (coluna 3).

¹¹⁹ Ministério da Economia, Agricultura e Inovação (2012). *Overzicht sector havens, maritiem transport en logistiek. Haia*. O Holland Marine House Brazil fez, em 2012, um reinício com um foco mais amplo (incluindo também o iatismo) e é, atualmente, financiado pelo Programa PIB.

¹²⁰ A cobertura de notícias na Holanda é geralmente mais intensa do que os relatos na imprensa brasileira. No entanto, as notícias na Holanda também contribuem para o comércio, pois as empresas holandesas estão cientes do potencial do Brasil. Fonte: entrevistas.

¹²¹ Documentação interna. Agência holandesa.

Figura 6.3 Resultados da diplomacia econômica no setor de 'portos, transporte marítimo e logística'

Ligação direta DE	Possível ligação indireta com DE	Futuro
(p.e. parte do zg@there ou do memorando)	(p.e. através de apresentações, reputação da Holanda)	(apoiado na reputação e posição obtidas)
Porto de Roterdã: Assessoria ao Ministério de Portos sobre Masterplan Assessoria de modernização do porto de Suape	Porto de Roterdã: Participação no Porto Central, Espírito Santo Arcadis Logros:	Participação ou consultoria no porto de Suape
Grupo STC: Fundação STC Brasil (treinamento, consultoria e empresa de pesquisas)	Desenvolvimento do Masterplan para ligações com o interior	Atividades no estado do Rio Grande do Sul
Amports/NEA: Assessoria ao governo do Rio Grande do Sul Assessoria sobre Masterplan ligações com o interior	Outras empresas holandesas que operam no setor (Boskalis, van Oord, Damen, Royal Haskoning, MKB)	Atividades no estado do Pará
		Holland Marine House Brazil
		Cooperação contínua com o governo brasileiro (p.e. na área de formação de corredor)

Deve-se levar em conta que o setor estudado (o setor de portos, transporte marítimo e logística) foi de acesso muito difícil. O setor marítimo doméstico foi protegido, durante muito tempo, como parte da política industrial brasileira. A privatização dos portos ainda é uma questão sensível no Brasil, especialmente no caso de participação estrangeira.¹²² Isto requer paciência e uma perspectiva de longo prazo também ao avaliar os resultados.

6.3.2 Análise quantitativa: efeitos da diplomacia econômica sobre exportações de bens da Holanda para a América Latina

Abordagem

De acordo com o estudo de caso, o uso da diplomacia econômica levou a um melhor posicionamento dos Países Baixos no setor portuário brasileiro. A próxima pergunta é se isso levou a mais comércio e investimentos da Holanda para a América Latina.¹²³

Na maioria dos estudos econômicos internacionais – com diferentes métodos, variáveis e dados, – parece haver evidência para uma relação positiva:¹²⁴ diplomacia econômica geralmente tem um impacto significativo sobre os fluxos de comércio. Mas existem grandes diferenças entre os países e instrumentos. Infelizmente, o principal estudo sobre a Holanda

¹²² CINDES (2012). *Desempenho da Diplomacia Econômica Holandesa no Brasil: Estudo de caso. 1ª parte. Relatório encomendado pelo IOB.*

¹²³ Como falta dados sobre investimento holandês, não é possível aqui discutir a relação entre a diplomacia econômica e comércio.

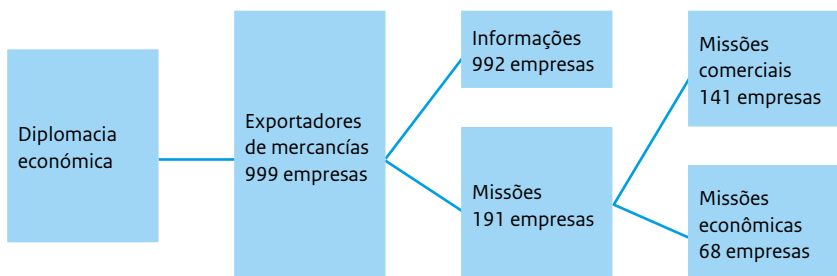
¹²⁴ Para uma descrição detalhada ver: IOB (2012). *Effectiviteit van Economische Diplomatie: Methoden en resultaten van onderzoek.* Haia.

nesta área não aborda especificamente o Brasil ou outros países da América Latina.¹²⁵ Por isso, foi feita uma nova análise quantitativa do impacto da diplomacia econômica na exportação holandesa de produtos para a América Latina no período de 2006-2011 para esta avaliação. A análise combina:¹²⁶

- Informações do Serviço de Estatística dos Países Baixos (CBS em holandês) sobre as empresas que exportam mercadorias para a América Latina (ou seja, excetuam-se exportações de serviços e investimentos);
- informações do Ministério das Relações Exteriores sobre as missões holandesas na América Latina e, mais especificamente, a implantação de pessoal do departamento econômico;
- informações da agência Agentschap NL sobre as empresas que usaram:
 - missões econômicas com ministros ou altos funcionários e missões comerciais que foram subsidiadas pelo programa Coletivo de Atividades Promocionais; e
 - informações através de NL EVD International (ver Figura 6.4).

A figura 6.4 indica em que medida a comunidade empresarial holandesa fez uso da diplomacia econômica.

Figura 6.4 *Uso de diplomacia econômica pelos exportadores holandeses de bens*



É possível que a implantação e utilização de diplomacia econômica sejam influenciadas pelo comércio existente, por exemplo, porque a rede econômica holandesa se concentra nos grandes parceiros comerciais atuais.¹²⁷ Portanto, a análise examina a probabilidade de que as empresas usem a diplomacia econômica e, depois, o impacto que o uso de

¹²⁵ CBS (2010). *Export margins and export barriers: uncovering market entry costs of exporters in the Netherlands*. Haia.

¹²⁶ Os bancos de dados do Serviço de Estatística dos Países Baixos (CBS) e os da agência Agentschap NL não são completos. Os dados da CBS se referem apenas à exportação de bens – não às importações, à exportação de serviços ou ao investimento estrangeiro – para a América Latina. O banco de dados da agência Agentschap NL também é passível de melhoramentos. Além disso, a embaixada também fornece informações diretamente às empresas. E, como descrito, a diplomacia econômica tem muitas outras atividades que não são registradas sistematicamente pela rede econômica ou a agência Agentschap NL.

¹²⁷ Este é a chamada endogeneidade da diplomacia econômica. Se não for levado em conta, o efeito da diplomacia econômica pode ser superestimado (a endogeneidade se refere ao impacto do comércio sobre diplomacia econômica e não vice-versa).

diplomacia econômica tem sobre o valor de exportação. Os dois passos são, portanto, os seguintes:

- 1) Estimar o efeito sobre o uso da diplomacia econômica (informação e missões) de: características do mercado (distância à Holanda, tamanho do mercado), características operacionais (experiência de exportação), e a rede econômica (número de empregados);
- 2) Estimar o impacto sobre as exportações holandesas de bens para a América Latina: características do mercado e dos negócios (incluindo o número de produtos que uma empresa exporta como medida do grau de internacionalização)¹²⁸, e o uso de diplomacia econômica (passo 1), mas apenas a parte que não é determinada pelo comércio existente (a chamada parte exógena).¹²⁹

Resultados

O uso da diplomacia econômica pode ajudar a aumentar o valor das exportações de bens para a América Latina por empresas holandesas. Isto se torna evidente a partir da análise quantitativa do impacto da diplomacia econômica no comércio (ver Tabela 6.1). Aqui, duas especificações são utilizadas: (a) o uso da diplomacia econômica, e (b) a influência da diplomacia econômica no valor das exportações.¹³⁰ As variáveis explicativas, incluídas no primeiro modelo, dizem respeito a características de mercado (renda, crescimento das exportações, distância geográfica), características empresariais (valor das exportações como uma *proxy* para a experiência exportadora da empresa) e a rede de representação econômica. As variáveis explicativas no segundo modelo são, além de características de mercado e dos negócios, o uso da diplomacia econômica, tendo em conta os possíveis efeitos de auto-seleção e endógenos.

O primeiro passo da análise esclarece que o tamanho da representação econômica nos países da América Latina, tem um efeito positivo e significativo no uso de diplomacia econômica. Onde uma rede econômica maior está presente, mais empresas utilizam este instrumento.¹³¹ O uso da diplomacia econômica é ainda mais influenciado pela renda *per capita* do país em questão (renda *per capita*) e pela experiência de exportação da empresa (valor médio de exportação para o mundo inteiro). A distância a partir da Holanda para os países latino-americanos não é relevante, na medida em que as empresas usam diplomacia econômica (os países são provavelmente considerados como igualmente distantes da Holanda).

¹²⁸ No segundo passo, uma regressão chamada regressão de efeitos fixos é estimada. Com isso, as diferenças não vistas entre empresas (por exemplo, propriedade, cultura) são eliminadas, o que também pode afetar o impacto da diplomacia econômica (*selection bias*).

¹²⁹ Os chamados *fitted residuals* (com um ano de atraso no efeito). Veja também, por exemplo, Creusen, H., & Lejour, A. (2013). Market entry and economic diplomacy. *Applied Economics Letters*, 504–507 e Badinger H. (2012). *Export Credit Guarantees and Export Performance. Evidence from Austrian Firm-Level Data*. Vienna: WIFO.

¹³⁰ Para mais detalhes, consulte: IOB (2013). *Economic diplomacy in practice: An evaluation of Dutch economic diplomacy in Latin America*. Haia: Ministério das Relações Exteriores.

¹³¹ Deve-se considerar que também o tamanho da representação econômica é endógeno. Ou seja, ele é também determinado pelo comércio entre os Países Baixos e os países latino-americanos.

A segunda etapa mostra que o uso de missões e de informação tem um efeito positivo e significativo sobre o valor das exportações de empresas holandesas que lidam com a América Latina. Além disso, o valor das exportações é positivamente influenciado pela experiência de exportação da empresa (valor médio de exportação para o mundo inteiro). Juntos, esses dois fatores explicam 32 por cento do aumento do valor das exportações de empresas holandesas. O número de produtos que uma empresa exporta não tem efeito. Quando o Brasil – como maior economia da América Latina – é removido da amostra, os mesmos efeitos se aplicam.

Nesta segunda etapa, o tamanho do departamento econômico da embaixada não é tido em separado. Isto não impede que a rede econômica também possa ter um efeito independente sobre o valor das exportações de empresas holandesas. Para determinar isso, porém, é necessário um registro das atividades da rede econômica que vá além do número e tipo de funcionários no departamento econômico de um posto.¹³²

Tabela 6.1 Resultados da análise quantitativa da diplomacia econômica		
	(1)	(2)
Variável dependente	Uso de diplomacia econômica	Valor das exportações de empresas holandesas
Tamanho da amostra ¹³³	26.447	14.516
Período	2006-2011	2007-2011
Método	Probit	Fixed effects
Diplomacia econômica (parte exógena, um período posterior)		+++
Representação econômica	+	
(Log) distância até Holanda		fixa
(Log) PIB per capita	+	+
(Log) valor de exportação médio mundial por empresa	+	++
Crescimento de exportação	0	
Número médio de produtos de exportação		0
Valor explicativo do modelo (R ²)		32 por cento

Nota: Um sinal positivo (+) indica um nível de significância de 0,01. Vários sinais positivos significam um coeficiente superior. Outras variáveis não são relevantes.

Os resultados da Tabela 6.1 referem-se ao continente latino-americano como um todo. Os resultados estão de acordo com os resultados da análise anterior de, entre outros, Nitsch

¹³² Como discutido no texto do box 6.1, alguns outros países têm uma melhor registro das atividades de diplomacia econômica (como o registo de tempo no Reino Unido contendo componentes específicos, tais como conselhos, redes, lançamentos, promoções, etc).

¹³³ A amostra para o segundo passo é menor, porque a diplomacia econômico foi incluída com um atraso de um ano.

e Van Bergeijk.¹³⁴ Eles mascaram as diferenças na eficácia da diplomacia econômica entre países, setores e empresas. Os dados disponíveis para este estudo não permitem uma subdivisão por setores ou instrumentos.

6.4 Conclusões

Apesar da crescente importância econômica do continente, a participação da América Latina no comércio holandês e nos investimentos desde e para a Holanda ainda é relativamente baixa. A diplomacia econômica é especialmente útil quando se trata de obstáculos que exigem a intervenção do governo. A implementação da diplomacia econômica e a definição da melhor maneira de fazê-lo, dependem em grande medida do país e dos obstáculos aí encontrados, da indústria, do tipo de empresa (tamanho, produtos) e do tipo de internacionalização (comércio ou investimento). Naturalmente, também tem-se que determinar se os benefícios justificam os custos.

Esta avaliação mostra que o governo pode desempenhar um papel específico e único na promoção do comércio e investimento na América Latina.

| 100 |

Existe uma gama de organizações privadas, cujo trabalho às vezes se sobrepõe ao do governo holandês. No entanto, a atuação do governo holandês tem uma função específica na América Latina, especialmente tendo em conta o importante papel desempenhado por vários governos latino-americanos na economia:

- 1) Facilitar o acesso para empresas holandesas a altos funcionários e à gerência de grandes empresas (estatais);
- 2) Eliminar barreiras comerciais e promover o acesso ao mercado por meio de contatos com instituições e governos estrangeiros (por exemplo, em caso de problemas específicos enfrentados por empresas holandesas);
- 3) Tornar acessível à informação privilegiada com base na rede da embaixada (trata-se da informação que não pode ser acessada pelos canais privados);
- 4) Posicionar e promover os Países Baixos e setores holandeses, associando-os a um rótulo de qualidade.

Para esta avaliação, foram investigados os efeitos da diplomacia econômica em duas etapas: de 'contatos' (resultados diretos como posicionamento, rede e conhecimento) até 'contratos' (impacto sobre o valor das exportações). Daí resulta que:

- Com a implantação estratégica da diplomacia econômica, os Países Baixos foram capazes de desenvolver uma vantagem competitiva na área de portos, transporte e logística no Brasil.

¹³⁴ Nitsch, V. (2007). 'State visits and international trade'. Em: *World Economy*. Oxford: Blackwell Publishing; IOB (2012). *Effectiviteit van Economische Diplomatie: Methoden en resultaten van onderzoek*. Haia: Ministério das Relações Exteriores.

- As empresas e o governo holandeses estão envolvidos conjuntamente, em alto nível, no desenvolvimento de uma política relativa a este setor e ambos tiveram a oportunidade de construir uma boa reputação.
- Com base em uma análise quantitativa, podemos concluir que existe um efeito significativamente positivo da diplomacia econômica (missões comerciais e fornecimento de informações) sobre as exportações de bens holandeses para a América Latina.

Por outro lado, as missões comerciais brasileiras (governo e empresas) que chegam à Holanda parecem ter sido muito eficazes na promoção de experiência holandesa e no estabelecimento de relações pessoais e empresariais. Estas missões são geralmente menores do que as missões holandesas ao Brasil e se concentram em um único tema ou setor, em função dos interesses e as prioridades do Brasil.

7

Comércio e produção sustentáveis

O desenvolvimento sustentável é uma questão importante nas relações com o Brasil. Este capítulo verifica como a Holanda tem procurado contribuir para a sustentabilidade da produção de três produtos que são importantes no comércio entre o Brasil e a Holanda: soja, biocombustíveis e madeira.

7.1 Envolvimento dos Países Baixos

O porto de Roterdã é, para muitas matérias-primas da América Latina, a porta de entrada para a Europa. O valor das importações provenientes desta região aumentou, no período de 2004-2011, de € 1,8 bilhões para € 5 bilhões (177%), ao mesmo tempo em que um grupo de produtos (incluindo produtos agrícolas, carne, gás, carvão, minério de ferro) aumentava de 70% para 77% sua participação nestas importações. A Holanda é o 4º destino mais importante para as exportações brasileiras. Em 2012, as importações desde o Brasil atingiram € 4,4 bilhões,¹³⁵ incluindo o pagamento de fretes de transporte.

A principal matéria-prima exportada da América Latina para os Países Baixos (em termos de volume e valor) é a soja, usada, principalmente, como um produto alimentar para a criação intensiva de gado holandês. A importação de soja está livre de tarifas desde 1992 e teve um impulso extra em 2001, quando o uso de farinha de osso foi proibido por causa do risco da 'doença da vaca louca'. A criação de gado suíno holandês e a avicultura não poderiam ser competitivas sem as importações de soja livre de tarifas (juntos representam 35% do consumo de soja).

| 103 |

A UE é o maior mercado mundial de madeira originária da região latino-americana, tendo o Brasil como principal exportador (45% do total exportado pela região, em 2011) e a Holanda está entre os três principais importadores dentro da UE. Em 2008, a UE importou 2,4 bilhões de litros de bioetanol, dos quais 77% provenientes do Brasil (produzido a partir da cana-de-açúcar). Para todos estes produtos, Roterdã é um porto de trânsito importante.

Na última década, a atenção para a pegada ecológica¹³⁶ da economia holandesa aumentou. No total, foi necessária a utilização de quase 10 milhões de hectares para suprir o consumo holandês em 2005, dos quais 85% fora das fronteiras nacionais, o que corresponde a mais de três vezes o tamanho da Holanda.¹³⁷ Desse total, cerca de 2 milhões de hectares estão na América Latina, principalmente por causa das importações de soja do Brasil (que correspondem aproximadamente a 1,3 milhões ha).¹³⁸ Para reduzir o efeito do desmatamento, a Holanda deveria reduzir a produção e o comércio de matérias-primas e torná-los duráveis, inclusive na América Latina. A educação do desmatamento também é

¹³⁵ Dados reunidos do Escritório Central para Estatística (CBS) para este estudo.

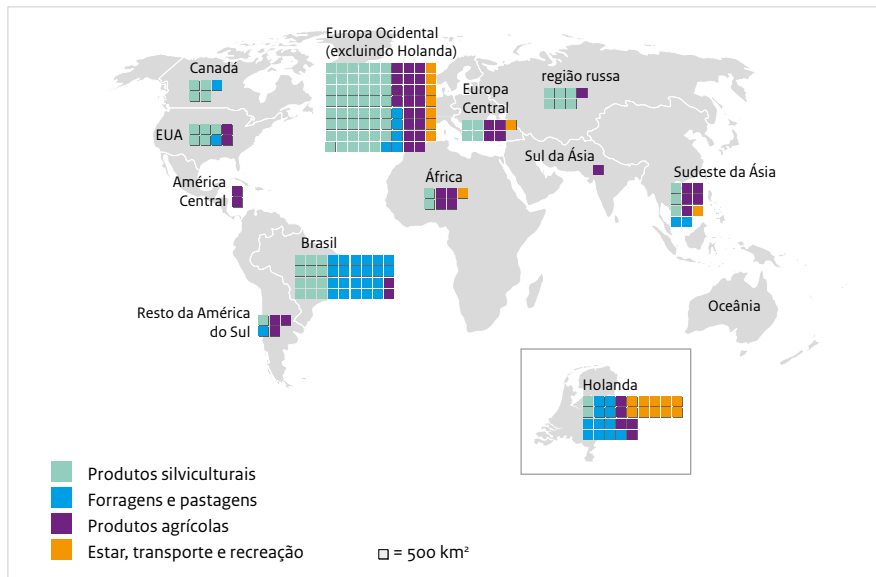
¹³⁶ A pegada ecológica (*ecological footprint*) é um número hipotético que indica o grau em que um país produz dentro da sua capacidade ecológica. A pegada é grande se um país importa mais do que ele possa produzir.

¹³⁷ PBL (2012). *De Nederlandse voetafdruk op de wereld: hoe groot in hoe diep?* Relatório n° 500411002, Bilthoven

¹³⁸ Idem.

importante do ponto de vista dos objetivos climáticos, pois o desmatamento também leva à emissão de CO₂.¹³⁹

Figura 7.1 Uso da terra mundial gerada pelo consumo holandês (2005)



Fonte: Oorschot, M. van, Rood, T., Vixseboxse, E., Wilting, H. e van der Esch, S. (2012). *De Nederlandse voetafdruk op de wereld: hoe groot in hoe diep?* PBL-relatório n° 500411002. Haia: PBL.

Na Holanda, nas últimas décadas, cresceu a conscientização sobre a relação entre consumo e produção. Estas discussões também estão relacionadas com a produção e comércio com a América Latina. A discussão sobre a relação entre as importações de soja, o consumo de carne e os danos à floresta tropical é um exemplo. Esta relação é ainda mais complicada se a relação com o consumo de carne local e o objetivo de desenvolvimento forem levados em conta. Suinocultores holandeses protestaram contra a política da UE de importar carne barata do Brasil, onde vigorariam exigências ambientais menos rigorosas do que as feitas à produção holandesa (os chamados ‘porcos de samba’). Outro exemplo, é a atenção para a relação entre os biocombustíveis, o desmatamento e a produção local de alimentos na América Latina, que se tornou recentemente tema de uma campanha internacional de Oxfam Novib.¹⁴⁰

Por esse motivo, há, sob pressão de organizações sociais e do empresariado, mais atenção à promoção da produção e do comércio sustentáveis. A grande maioria do apoio financeiro para promover o desenvolvimento sustentável é concedida através do apoio bilateral ao desenvolvimento. Na Bolívia, Guatemala e Colômbia, o setor de meio ambiente (ministério

¹³⁹ Ministério das Relações Exteriores (2011). *Grondstoffennotitie*. Haia.

¹⁴⁰ Oxfam-Novib (2012). *Voedsel in de tank?* Amsterdã: Profundo.

e ONGs) foi financiado, no período de 2004-2011, em € 186 milhões. Além do apoio bilateral, a Holanda fornece suporte através de ONGs e contatos multilaterais. Além disso, as organizações de meio-ambiente da América Latina são apoiadas, tanto direta como indiretamente, assim como o são muitas atividades na área de produção sustentável e iniciativas de 'comércio justo' (*fair trade*).

No passado, houve na Holanda muitas críticas ao Brasil por causa do desmatamento da Amazônia e a construção de barragens. Mas, mesmo nesta área, o desenvolvimento faz-se rapidamente e o governo brasileiro aplicou uma política ativa para reduzir o desmatamento. E os Países Baixos estão perdendo um pouco o direito à palavra. Enquanto no Brasil o fornecimento de energia, em mais de 80 por cento, vem de fontes renováveis, a Holanda tornou-se, nos últimos anos, mais dependente dos combustíveis fósseis (em mais de 80 por cento do total).

7.2 Os estudos de caso

Para a avaliação das intenções da política na área de produção e comércio sustentáveis, foram realizados três estudos de caso. Os resultados, por estudo de caso, constam dos relatórios setoriais específicos. Este capítulo apresenta as conclusões gerais destes estudos. A escolha dos estudos de caso a seguir apresentados baseou-se nos seguintes critérios:

| 105 |

- Uma parte significativa da importação do produto pela Holanda vem da América Latina;
- Existe uma relação entre o consumo nos Países Baixos (e na UE) e os impactos da produção voltada para desenvolvimento sustentável na América Latina;
- Estes dossiês receberam uma grande atenção no desenvolvimento da política holandesa e em discussões sobre o assunto no parlamento holandês.

7.2.1 Soja

Contexto

Como resultado do aumento do consumo da carne e da utilização da soja como ração animal, a demanda por este produto mais que duplicou no período entre 1995 e 2010. Neste período, a produção mundial de soja aumentou para 264 milhões de toneladas (2011) e 44% dessa produção vêm da América Latina, com uma posição de liderança para o Brasil (26%) e a Argentina (16%). Para a Argentina, a soja e o biodiesel à base de soja estiveram, durante vários anos, entre os principais produtos de exportação, com grandes exportações para a UE. A participação do Paraguai na produção mundial de soja (2,7%) é pequena, mas de grande importância para a economia local. Até 2009, a UE foi o principal mercado de importação de soja; depois, a China assumiu esta posição.

No período de avaliação, o aumento da produção de soja na América Latina se deu através da expansão da área cultivada, pois a produtividade era ótima. No século passado, existiu uma relação direta entre a expansão de área plantada de soja e o desmatamento, levando à perda da biodiversidade e de ecossistemas. O principal impacto social deste padrão

de expansão era a violação dos direitos humanos no que se refere ao uso da terra. De acordo com o instituto de pesquisas ICONE, agora, há uma diminuição nos conflitos de terra nas principais áreas de produção de soja dos estados brasileiros de Mato Grosso e Paraná. A expansão dos conflitos de terra, agora, ocorre, principalmente, na expansão no Cerrado, no Maranhão e Tocantins. No Paraguai, desde os anos 80, mais de 100 mil pequenos agricultores foram tirados de suas terras para a expansão da produção de soja.¹⁴¹ As plantações intensivas de soja oferecem pouco emprego (cerca de um trabalhador permanente por 500 hectares).¹⁴² Não há evidência empírica direta de que produção de soja leve a uma redução da produção de alimento local.

Participação holandesa

No período de 2004-2007, a Holanda respondeu por mais de 20% das importações de soja feitas pela UE (9 milhões de toneladas) e consumiu 1,8 milhão de toneladas, enquanto o restante foi transbordado a outros países europeus. As importações incluem soja, farelo de soja e óleo de soja, mas a proporção de soja no total declinou, neste período, em favor dos outros dois produtos. A farinha de soja veio, no período de avaliação, principalmente do Brasil (aumento da participação brasileira de 42% para 52%) e da Argentina (redução da participação do país de 53% a 44%), bem como do Paraguai (cerca de 5%). As importações holandesas representaram cerca de 4% da produção brasileira e 7% da produção argentina (2009).

| 106 |

Internacionalmente, foi acordado que não há tarifa de importação para a soja. Cerca de 50% da produção mundial de soja é geneticamente modificada (OGM) e essa participação continua a aumentar. Em 2011, a política estrita de tolerância zero da UE, em relação aos OGMs, foi abrandada e há uma autorização de importação para três variedades de soja geneticamente modificada.¹⁴³

Atividades e resultados

A partir de 1995, formou-se uma aliança de ONGs (*Dutch Soy Coalition*) em torno do tema da soja sustentável e foram feitos contatos com empresas e parceiros na região. A iniciativa foi uma resposta aos impactos negativos da produção de soja, da qual parte significativa é importada pela Holanda. A informação sobre a soja sustentável foi concedida, principalmente por ONGs da América Latina, baseada na longa história de ativo envolvimento de ONGs holandesas na região.

Desde 2008 há reuniões tripartites entre governo, empresas e ONGs para discutir o progresso da soja sustentável. O governo holandês apoiou ativamente a *Round Table on Responsible Soy* (RTRS), inclusive através de apoio financeiro (estimado em € 5-6 milhões) e apoio político das embaixadas. Esses recursos são usados principalmente para apoiar o processo da RTRS, apoiar as ONG locais, pesquisadores e produtores capacitados. O governo holandês financiou uma pesquisa sobre soja sustentável, realizada pela Universidade

¹⁴¹ <http://www.towardfreedom.com/americas/2898-a-coup-over-land-the-resource-war-behind-paraguays-crisis>.

¹⁴² http://wwf.panda.org/what_we_do/footprint/agriculture/soy/impacts/social/.

¹⁴³ <http://www.vlees.nl/dossiers/diervoer/gmos>; MVO (2011). *Fact sheet Soy*. Product Board. Rijswijk.

de Wageningen e pelo instituto brasileiro EMBRAPA, e outra do Instituto de Pesquisa Econômica de Agricultura LEI sobre os impactos ambientais e sociais da produção de soja e o papel holandês nesse processo. Os resultados destes estudos atestam a importância de que o governo holandês continue a apoiar a iniciativa do RTRS.

Em 2010, após uma série de consultas e testes de campo, em parte apoiadas por financiamento holandês, foi estabelecido o padrão RTRS para a soja sustentável. Esta norma é neutra em relação a OGM e não-OGM. Também foi feito um anexo para uso do RTRS para a produção de bioenergia à base de soja. Em dezembro de 2011, uma coligação de empresas holandesas decidiu que, a partir de 2015, toda a soja consumida na Holanda (1,8 milhão de toneladas por ano) deverá ter um certificado RTRS.¹⁴⁴ Esta decisão também é reconhecida internacionalmente como um marco histórico.

Quanto à participação no processo RTRS, é importante saber que duas grandes entidades de representação dos produtores brasileiros abandonaram o processo em 2009, a saber: a associação de produtores brasileiros APROSOJA (que representa 25% dos produtores) e a Associação Brasileira da Indústria de Óleos Vegetais (ABIOVE). A organização dos agricultores argentinos FUNDAPAZ também saiu. A essência das objeções à norma é que (1) a norma tem requisitos de aplicação muito elevados, muito acima da lei de desmatamento existente, o que não é visto como viável, e (2) em termos de processo, a RTRS é dominada por intervenientes europeus, especialmente holandeses, enquanto faltam participantes locais e representantes dos EUA e China. Em parte como resultado dessa retirada, uma série de novas iniciativas, como alternativas para a RTRS, foram criadas no Brasil, entre as quais Proterra (livre de OGM, com base nos critérios anteriores de Basel), Ecosocial e SojaPlus.

| 107 |

Em 2008, pela primeira vez, foi importada pela Holanda soja com um certificado de sustentabilidade: um total de 133 mil toneladas, das quais 70.000 toneladas da Proterra, soja sustentável e livre de OGM; 50.000 toneladas de outros produtores de soja livre de OGM e 12.000 toneladas de soja orgânica e EcoSocial. Esta produção foi atingida, em grande parte, graças a iniciativas e investimentos de ONGs e empresas holandesas. Em 2011, 80 mil toneladas de soja foram produzidas segundo o RTRS e 28 mil agricultores foram treinados. Em 2012, a produção de soja RTRS foi de 430 mil toneladas, das quais se espera que 300 mil toneladas sejam importadas através dos Países Baixos. Isso é menos do que o objetivo para 2012, de 500.000 toneladas. Atualmente (2012), 15% de todas as importações na Holanda são de soja certificada RTRS. Ainda não é certo se a meta para 2015 de soja 100% RTRS (1,8 milhões de toneladas) será cumprida, apesar dos produtores envolvidos terem uma grande área de produção e, portanto, poderem certificar rapidamente um grande volume de soja. Além disso, em 2011, a produção de soja sustentável no Brasil, de acordo com o padrão ProTerra, foi de 4,2 milhões de toneladas. É duvidoso que elas satisfaçam as exigências do padrão RTRS, mas trata-se, certamente, de uma melhoria em relação aos padrões 'normais' de produção de soja. A soja produzida de acordo com as normas SojaPlus ainda não está disponível no mercado. A produção de soja RTRS na Argentina tem sido muito limitada e ainda não chegou ao Paraguai.

¹⁴⁴ IDH, 2011, 15 dezembro. [Notícia de imprensa.](#)

Ainda que a meta para 2015, de importação de 1,8 milhões de toneladas de soja RTRS sustentável (o consumo holandês), seja alcançada, esta é apenas uma pequena parte da produção de soja, brasileira (3%) ou mundial (1%). Além disso, a plataforma de empresas e ONGs para promover a produção e o comércio sustentáveis financiado pelo governo holandês – a Iniciativa de Comércio Sustentável – IDH em sua sigla em holandês – tem o objetivo de que 10-15% do total das importações de soja da UE sejam certificadas de acordo com o padrão RTRS (foco na Bélgica, países escandinavos e no Reino Unido) em 2015. Isso seria quase 10% da produção brasileira.

Até 2006, houve uma forte correlação entre o desmatamento na Amazônia, a expansão da área plantada de soja e o preço da soja, com alta no desmatamento de 2,5 milhões de hectares em 2004. Após 2006, esta correlação não existe.¹⁴⁵ Em 2010, o desmatamento causado pela expansão da soja era ainda de 618 mil hectares por ano, e isso ocorreu, em grande parte, no Cerrado. Esta redução deve-se à moratória da soja na Amazônia e também por uma melhor aplicação da lei florestal. No entanto, o desmatamento contínuo no Cerrado é um resultado direto da expansão da área cultivada de soja e continua a representar uma ameaça para a biodiversidade e as comunidades locais nesta área.¹⁴⁶

As perspectivas de expansão da certificação são limitadas. No setor da soja, a demanda da China deverá aumentar e, em 2020, esta corresponderá a 70% da produção brasileira de soja. A questão é saber se os importadores e consumidores chineses serão capazes de seguir o padrão RTRS. O processo de certificação parece estar em uma etapa intermediária e tem como efeito indireto importante o aumento da pressão sobre outras empresas e políticas de governo (por exemplo: moratória da soja, zoneamento da cana).

| 108 |

7.2.2 Bioetanol

Participação holandesa

Em 2001, revelou-se que o aumento das emissões de CO₂ na UE, entre 1990 e 2010, seria de 50%, principalmente devido ao transporte rodoviário. Com isso, a UE não poderia cumprir suas obrigações a Kyoto. A mistura de energias renováveis produzidas a partir da biomassa, como o bioetanol, poderia contribuir para a solução do problema. A capacidade instalada para produção de etanol na Europa era (ainda) insuficiente para atender à demanda total, o que implicava a necessidade de importação adicional. O Brasil exportou 1,5 bilhões de litros para a UE, dos 24,5 bilhões de litros produzidos em 2008. O Brasil, em 2008, foi o principal parceiro comercial no que se refere ao bioetanol da UE (responsável por 77% de suas importações) e, portanto, o mais beneficiado pelo aumento da demanda. De acordo com o Porto de Roterdã, as importações originárias do Brasil e que entraram na Europa através

¹⁴⁵ Nassar, A. M. & L. C. da Silva Moraes (2011). *O que aconteceria com a geração de renda e a arrecadação tributária se os déficits de APPs e RL fossem restaurados em área produtiva?* [Online]. <http://www.redeagro.org.br/images/stories/o-que-aconteceria-com-a-geracao-de-renda-e-a-arredacao-tributaria.pdf> (consultado em 01/03/13).

¹⁴⁶ Vitali, I. (2011). *WWF. Soya and the Cerrado: Brazil's forgotten jewel.* [Online]. http://assets.wwf.org.uk/downloads/soya_and_the_cerrado.pdf (consultado em 01/03/13). WWF, 2011.

da Holanda somaram 1 bilhão de litros em 2008 (68% das exportações brasileiras para a eu naquele ano).

As principais empresas holandesas no setor de etanol são a Argos Trader (com distribuição na Europa) e Shell. Em 2011, a Shell formalizou a sua associação com a companhia brasileira Cosan (produtora e distribuidora de etanol) através do joint venture Raizen, com um valor de mercado de US\$ 12 bilhões (40 mil funcionários, produção de 2,2 bilhões de litros de etanol).

Com base nos critérios holandeses de sustentabilidade, o governo holandês reuniu países da UE com o mesmo ponto-de-vista – incluindo países como a Alemanha e o Reino Unido, além da Comissão Europeia – para incluir critérios de sustentabilidade dentro da Diretiva de Energias Renováveis (RED). A RED¹⁴⁷ e a Diretiva de Qualidade de Combustível¹⁴⁸ para a UE, são os principais instrumentos políticos para estimular a produção sustentável de biocombustíveis. A RED promove o uso de energia renovável através da introdução de uma exigência de mistura de combustíveis. Em 2020, 20% de toda a energia deverá ter origem em fontes renováveis. No setor de transportes, esse percentual deve ser de pelo menos 10%. A Holanda assume a meta de 10% e pretende passar de 4,25% de participação de biocombustíveis, em 2011, para 5,5%, em 2014. Pela primeira vez, com o RED, também foram introduzidos critérios de sustentabilidade (artigo 17) na produção e comércio de matérias primas que, em parte, são baseadas nos critérios holandeses.

| 109 |

Em 2008, a Holanda assinou cinco memorandos de entendimento com o Brasil, incluindo um para biocombustíveis. O objetivo do memorando é de natureza qualitativa e geral: *‘to promote a mutually beneficial partnership between the signatories in the field of bioenergy, including biofuels and identified areas of co-operation’*.

Através do Fundo de Biomassa Sustentável (Ministério das Relações Exteriores) e do Fundo Import Biomassa Sustentável (Ministério da Fazenda), três atividades relacionadas com bioetanol são apoiadas pelo empresariado e ONGs: uma atividade da ONG holandesa Solidaridad com Argos e ÚNICA sobre a certificação do bio-etanol; um projeto de estudo de instituições brasileiras e holandesas sobre a metodologia do cálculo dos efeitos indiretos do bio-etanol sobre o uso da terra; e um projeto piloto sobre a granulação do bagaço (resíduo de cana-de-açúcar), da empresa Biopower International.

Resultados e efeitos

No Brasil, como resultado da demanda doméstica e global para o etanol e das expectativas geradas pela exigência de mistura de etanol e combustíveis fósseis na UE e em outros países, a produção de cana-de-açúcar aumentou de 5,6 para 9,2 milhões de hectares entre 2004 e 2010 (+64%). No entanto, o crescimento econômico no Brasil, o forte aumento do número de veículos em circulação no Brasil e as crises econômicas na Europa fizeram com que as

¹⁴⁷ EC (2009). *Renewable Energy Directive*. Directive 2009/28/EC. [Online]. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:140:0016:0062:pt:PDF> (consultado em 01/04/13).

¹⁴⁸ EC (2009). *Fuel Quality Directive*. Directive 2009/30/EC. [Online]. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:140:0088:0113:PT:PDF> (consultado em 01/04/13).

exportações do Brasil para a UE entrassem em colapso depois de 2008. O porto de Roterdã importou, em 2012, apenas 127 milhões de litros do Brasil (queda de 87% em relação a 2008). O comércio do etanol é completamente determinado pelo preço E atualmente, o mercado nacional do Brasil, em especial, e o mercado dos EUA são atrativos para os produtores do etanol. A Holanda, de acordo com a agência AgentschapNL, conseguiu cumprir a exigência de mistura.¹⁴⁹

A colaboração da ONG Solidaridad com Argos e UNICA sobre certificação levou a que 23 grandes produtores¹⁵⁰ fossem certificados com o padrão Bonsucro em 2012 (incluindo a Raizen). Com o padrão Bonsucro, e as empresas cumprem os critérios de sustentabilidade UE RED. Juntos, esses produtores representam 2% da produção mundial e 5% da produção brasileira. De acordo com UNICA, a atual cobertura é suficiente para atender a toda a demanda de etanol da UE para os próximos anos.

No Brasil, foram tomadas várias medidas para melhorar a sustentabilidade da produção de biocombustíveis, como a introdução, em 2009, do zoneamento agro-ecológico. Este é um mecanismo pelo qual não se tem direito a subsídio ou a qualquer outro auxílio governamental fora das zonas designadas. O zoneamento indica áreas adequadas (principalmente pastagens) e deixa a produção na Amazônia e Pantanal de fora. Com o aumento da mecanização na produção de cana, as péssimas condições de trabalho desapareceram (sobrevivendo apenas no Nordeste do Brasil). O estudo de caso também demonstra que a expansão da cana no Brasil não teve efeitos negativos sobre a produção das principais culturas alimentares ('alimentos versus combustível'). Embora, em alguns casos, haja redução da área plantada, a produção de muitas culturas alimentares, na verdade, aumentou em escala nacional desde 2004: é o caso do milho (aumento de 33%), feijão (6%), café (18%) e trigo (6%).

Sobre a pergunta se a expansão da produção de cana leva a mais desmatamento, o estudo do ICONE estima que ocorre a conversão da vegetação natural em função da expansão da cana, mas grande parte desse processo é devido aos efeitos indiretos daquela expansão, ou seja, dos impactos desta em termos de deslocamento de agricultores em busca de novas fronteiras agrícolas. Metade disso ocorreu no cerrado brasileiro. A produção de cana tem crescido principalmente na área agrícola já em exploração gerando apenas um pequeno efeito de deslocamento geográfico da produção. A expansão da cana-de-açúcar entre 2004-2011 levou a algum desmatamento, mas pouco significativo em relação a outras causas de desmatamento (85% da mudança do uso da terra na Amazônia é resultante da transformação da floresta em pastagem para o gado). Além disso, o desmatamento diminuiu drasticamente desde 2005 na Amazônia. Em síntese, a expansão da cana não levou ao desmatamento na Amazônia.

¹⁴⁹ <http://www.agentschapnl.nl/programmas-regelingen/nederlands-beleid-biobrandstoffen-2006-2010>.

¹⁵⁰ O padrão Bonsucro incide sobre a produção sustentável de cana, que é responsável por 60-70% da produção mundial de açúcar e grande parte da produção de etanol.

Conclusões

A Holanda teve um impacto direto e positivo sobre o desenvolvimento de critérios de sustentabilidade de biocombustíveis na diretiva comunitária de Energias Renováveis da UE, através da postura pró-ativa de funcionários holandeses naqueles anos (ver a execução de políticas).

Pode-se supor que os critérios do RED tiveram influência nas discussões na sociedade brasileira sobre sustentabilidade e sobre as políticas do governo brasileiro. O projeto apoiado pela Holanda junto a Solidaridad, ARGOS e única, também teve um efeito relevante.

No momento, há uma abundância de produtores brasileiros de etanol (ao lado de europeus) com certificados da Bonsucro para atender a demanda do mercado. Produtores voltados para o mercado brasileiro, provavelmente, não vão se certificar. Mas espera-se que os produtores certificados façam pressão de mercado sobre outras empresas (como aconteceu no caso de outros padrões). Portanto, é muito importante ter uma boa legislação nacional (como o zoneamento agro-ecológico) e bom controle (como está acontecendo agora no desmatamento).

7.2.3 Florestas e madeira

| 111 |

Participação holandesa

A UE é o principal mercado mundial de madeira produzida pela América Latina, tendo o Brasil como principal exportador. A Holanda é, desde 2008, após a França, a maior importadora da UE. Além disso, a UE importa cerca de 45% da madeira exportada a partir da região amazônica, tendo a França, a Holanda e o Reino Unido as maiores participações nesta importação¹⁵¹. Na Holanda, a madeira (74%) é, principalmente utilizada para fins de construção (habitação e infraestrutura).

O governo holandês formulou, especificamente, como objetivos para este setor:

- Reforçar o Plano de Ação da UE, *Forest Law Enforcement, Governance and Trade* (FLEGT);
- Acordar com o empresariado sobre a transição para uma cadeia de fornecimento sustentável;
- Fortalecer a gestão florestal sustentável e combater o desmatamento.

O objetivo mais concreto do governo holandês é a política de compra sustentável. A partir de 2011, 50% de toda a madeira comprada têm que comprovar ser sustentável, percentual que sobe a 100% nas compras do governo central e a 75% nas compras das províncias e comitês de água, mantendo-se em 50% nas compras efetuadas pelos municípios. Em resposta ao governo, as madeireiras holandesas formularam, em 2009, os objetivos para 2015: 100% da madeira macia, 85% das folhas de madeira e 50% de toda a madeira tropical deverão provir de fontes sustentáveis. Além disso, os membros da UE determinaram que,

¹⁵¹ WWF. (2005). *Failing the Forests. Europe's illegal timber trade*. [Online]. <http://awsassets.panda.org/downloads/failingforests.pdf> (consultado em 01/04/13).

a partir de 1º de março de 2013, não é mais vendida madeira ilegal no mercado europeu. Os dois maiores padrões de certificação são FSC (*Forest Stewardship Council*), com 170 milhões de hectares em todo o mundo, e PEFC (Programa de Reconhecimento de Certificação Florestal), com 247 milhões de hectares. O FSC é mais comumente usado em regiões tropicais.

A Iniciativa do Comércio Sustentável (IDH), iniciada e apoiada pelo governo holandês, lançou, em 2010, o programa *‘The Amazon Alternative’*. O objetivo do programa é certificar mais 2,5 milhões de hectares de FSC nas florestas tropicais do Brasil, Peru e Bolívia e aumentar o volume de madeira sustentável da América Latina na Holanda. Com isso, a orientação da política se deslocou da conservação da floresta para o uso sustentável das florestas, através de produtos florestais. Além disso, numerosas iniciativas de ONGs holandesas e latino-americanas e de empresas foram financiadas.

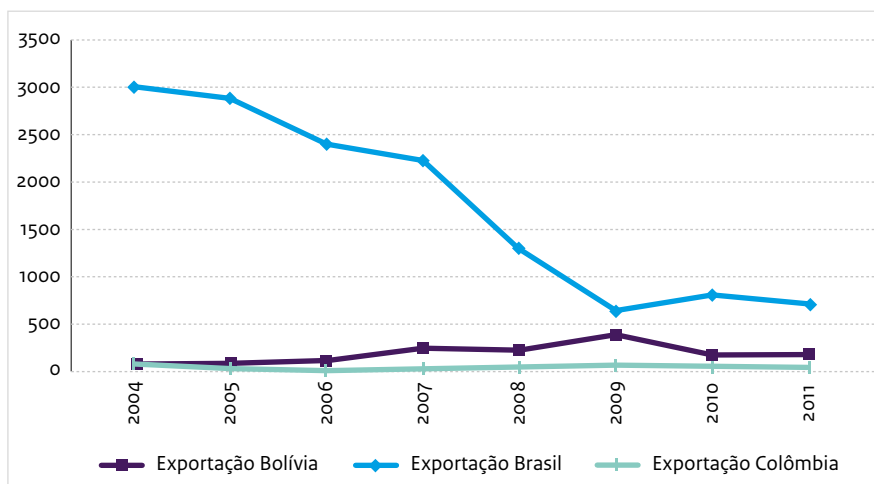
Resultados e efeitos

O FSC tem conseguido, desde o seu início, chamar a atenção para a importância da madeira sustentável, o que fez com que madeireiros desenvolvessem seu próprio padrão. O governo holandês tem promovido a sustentabilidade, ajustando sua política de compras e só comprando madeira sustentável. Isso tem contribuído para os objetivos estabelecidos por empresas madeireiras holandesas. O objetivo de 50% de madeira certificada no mercado holandês em 2011 foi atingido. Neste mercado, a parcela de madeira sustentável consumida aumentou de zero, em 2000, para 13% em 2007, 34% em 2008 e 65,7%, em 2011.

A participação da madeira tropical certificada nas compras holandesas fica atrás de outros tipos de madeira sustentável. Da madeira tropical proveniente da América Latina, em 2008, apenas 15,5% tinham um certificado, sendo que 42% vinham do Brasil.

| 112 |

Figura 7.2 Volume total de exportações de madeira tropical da Bolívia, Colômbia e Brasil



Fonte: elaborado para este estudo, baseado nos dados do ITTO.

A participação da madeira tropical certificada aumentou para 39% em 2011, mas, desde então, apenas 10% desta madeira provinha das importações do Brasil, já que, agora, a madeira certificada no mercado vem da Malásia.¹⁵² Tanto no Brasil como na Bolívia, a produção de madeira ilegal diminuiu (de 50% no Brasil e 80% na Bolívia). O Brasil continua a ser, de longe, o maior produtor de madeira da América Latina (com uma produção de cerca de 3 milhões de m³). Apenas uma pequena parte da madeira produzida é exportada. O Brasil ainda domina o comércio da América Latina, com uma participação de 45%.

O governo holandês, no final de 2005, contribuiu em um nível muito modesto para a capacitação do governo brasileiro (Ministério do Meio Ambiente), através do programa PPG7 (80% do financiamento deste programa provinham de Estados-membros da UE). O Ministério do Meio Ambiente desempenhou, mais tarde, um papel importante na queda do desmatamento.

No setor da madeira, os mercados locais tornaram-se mais importantes (o Brasil exportou, em 2007, 7% da madeira produzida e, em 2009, apenas 3%) e reduz-se a importância dos mercados internacionais. A percentagem de madeira sustentável no mercado local é pequena, devido à falta de atenção dos consumidores e empresas locais. No entanto, a América Latina é líder em número de florestas certificadas e plantações para a produção de madeira – no Brasil, são 6,5 milhões de ha. A maioria (78%) da madeira exportada é certificada. A certificação tem um efeito positivo na conservação da floresta e sobre a renda dos produtores locais.

| 113 |

Conclusões

A Holanda contribuiu positivamente para a proteção das florestas de alguns países na América Latina e para a boa governança como um pré-requisito para a produção e comércio sustentáveis. No Brasil, a Holanda, até 2005, contribuiu positiva e relevantemente para a criação de capacidades do governo (via PPG7) e ONGs. A partir daí, o governo federal foi capaz de aplicar com eficácia a legislação, mas a Holanda não teve relação direta com isso.

7.3 Conclusões gerais

Elaboração e implementação de política

Inicialmente, o governo holandês, muitas vezes, formulou objetivos ambiciosos, focando-se na sustentabilidade do setor. Durante o período de avaliação, observou-se que esses objetivos, muitas vezes, se tornaram menos ambiciosos e focaram na redução da pegada ecológica da Holanda.

A adoção de metas claras e específicas, relacionadas o mais diretamente possível com a produção e o comércio sustentáveis, parece aumentar a eficácia da política. Assim, a política de compras do governo, através das empresas madeireiras holandesas, teve um papel

¹⁵² Oldenburger, J., A. Winterink & C. de Groot (2013). *Duurzaam geproduceerd hout op de Nederlandse markt in 2011*. [Online]. http://www.probos.nl/images/pdf/rapporten/Rap2013_Duurzaam_geproduceerd_hout_op_de_Nederlandsemarkt_in_2011.pdf (consultado em 01/03/2013).

relevante para a sustentabilidade da produção de madeira e acordos sobre importação de soja certificada RTRS estimularam a produção sustentável no Brasil. Metas concretas são formuladas para muitas cadeias de produção no âmbito da Iniciativa Sustentável. Em sua aplicação concreta, ela exige que cada cadeia e cada país tenham uma abordagem cuidadosa e específica para se chegar a uma integração aceitável entre diferentes objetivos, como o comércio, a sustentabilidade e os direitos humanos. Em alguns casos, estes objetivos diferentes revelam-se conflitantes entre si e muito difíceis de atender simultaneamente. O caso da soja sustentável mostra que esta é uma cadeia muito mais problemática do que, por exemplo, o café e o óleo de palma. A abordagem de cada cadeia requer o uso específico de diferentes instrumentos de política, a partir de canais públicos e privados e das ONGs.

Impactos em um contexto mais amplo

Os efeitos diretos da certificação parecem limitados: isso tem a ver com a escala da produção e do comércio sustentáveis. Mas as iniciativas de certificação têm uma função de direcionamento para mudanças políticas. Os efeitos indiretos incluem o crescimento da consciência sobre a produção sustentável, o incentivo ao diálogo em âmbito multilateral, o fortalecimento da regulação e fiscalização da legislação, e o desenvolvimento de padrões de sustentabilidade locais. É possível que, para as cadeias estudadas, no longo prazo, o impacto destes efeitos indiretos seja mais importante do que a produção quantitativa e o volume do comércio de produtos certificados ou sustentáveis. Além disso, os efeitos indiretos dependem fortemente da situação política local (especialmente governança). Uma boa ilustração são as diferenças atuais observadas na produção sustentável de soja no Brasil, Argentina e Paraguai.

| 114 |

A Holanda pode ter um impacto muito mais direto sobre a sustentabilidade internacional do que somente através de seu próprio consumo, em função da forte posição holandesa no comércio internacional e do grande mercado interno da UE (abastecido em boa medida através de Roterdã). O crescente consumo da população latino-americana e o papel crescente da China fazem com que a influência da União Européia, e, certamente, a da Holanda, fiquem menor. No entanto, os estudos de casos mostram que, se o governo desempenha um papel proativo no desenvolvimento de políticas no âmbito da UE, a Holanda ainda pode dar uma contribuição significativa. Além disso, um grande número de empresas (Unilever, Rabobank, Philips, Shell) e ONGs holandesas desempenham um papel importante na preservação das cadeias e no desenvolvimento da responsabilidade social das empresas na América Latina no Brasil, especificamente. Em entrevistas, observou-se que as empresas holandesas, na América Latina, muitas vezes, têm uma boa imagem na área da RSE.

Papel do governo

A literatura, sobre as experiências de outros países, mostra que a regulamentação não precisa estar em conflito com interesses empresariais. Também mostra que as empresas que atuam na área de responsabilidade social empresarial declararam se beneficiar da

regulamentação de aspectos sociais e ambientais.¹⁵³ Quando os interesses conflitantes são maiores, há espaço para o governo desempenhar o papel de mediador ou facilitador. O estudo de caso da soja sustentável mostra que um papel proativo do governo holandês para a sustentabilidade pode ter um valor significativo.

Ainda nessa dimensão do desenvolvimento sustentável, um tema relevante diz respeito às preocupações brasileiras com o protecionismo ambiental e climático nos países desenvolvidos. Tais preocupações se acentuam com a constatação de que há forte tendência, na Europa, à adoção de mecanismos de certificação (públicos e privados) de processos produtivos e produtos que poderiam afetar as exportações brasileiras baseadas em recursos naturais. Há aqui espaço para um papel relevante da Holanda, em suas relações com o Brasil, na medida em que a Holanda atue, na União Europeia, como promotora e incentivadora de processos de certificação transparentes e neutros do ponto de vista da competição entre produtos importados e produzidos localmente.

¹⁵³ Gjolberg, M. (2011). 'Explaining Regulatory Preferences: CSR, Soft Law, or Hard Law. Insights from a Survey of Nordic Pioneers in CSR'. Em: *Business and Politics*: Vol. 13; Iss. 2, Article 4.

8

Observações finais e pontos de atenção para o futuro

Como indicado, é difícil avaliar os resultados dos esforços diplomáticos, de acordo com critérios claramente definidos. Pode-se dizer algo que soe plausível sobre a medida em que estes esforços diplomáticos têm contribuído para gerar resultados.

Até recentemente, a política externa holandesa no Brasil caracterizava-se por relações políticas estáveis. Em comparação com outros grandes países no mundo, no entanto, essas relações eram menos intensas. Apesar de grandes empresas multinacionais holandesas terem implantado, durante décadas, fábricas e sucursais no Brasil, as relações comerciais bilaterais eram limitadas. A política holandesa de diplomacia econômica era relativamente reativa. No entanto, usavam-se ativamente os chamados instrumentos de negócios.

O reconhecimento do crescente poder político e econômico do Brasil faz com que a Holanda dê uma alta prioridade a este país. A prioridade bastante exclusiva ao Brasil acarreta o perigo de que os interesses holandeses nos demais países latino-americanos de língua espanhola sejam subestimados.

As intenções políticas de intensificar as suas relações com o Brasil foram realizadas pela Holanda em um tempo relativamente curto. A expansão da rede diplomática no Brasil não estava em sintonia com as prioridades estabelecidas e com o rápido aumento da carga de trabalho, devida ao grande número de visitas e missões realizadas. Faltava a flexibilidade para fazer, mais rapidamente, um ajuste no quadro de pessoal da embaixada e consulados. A expansão, finalmente, ocorreu em 2012.

| 117 |

Não se pode ignorar que Brasil e Holanda têm percepções diferentes – e eventualmente divergentes – sobre as relações internacionais e a ordem global, conforme já assinalado. No campo da cooperação política, a Holanda e o Brasil raramente mudam suas posições ou ações. Mas os esforços para fazer diplomacia de nicho levaram a alguns resultados concretos, no caso do *Responsibility to Protect* (R2P).

A Holanda não conseguiu realizar a sua ambição de, com o apoio do Brasil, ter acesso às reuniões do G20. O mesmo se aplica à nomeação de holandeses para altos cargos internacionais. Isso não pode ser atribuído à qualidade dos esforços desenvolvidos pela Holanda, mas decorre principalmente do novo quadro político internacional, em que os países latino-americanos preferem apoiar candidatos da própria região a altos cargos em organismos internacionais.

Na área de diplomacia econômica, a Holanda respondeu rapidamente às novas oportunidades na região. O aumento do compromisso com o Brasil está em linha com o propósito de dar prioridade aos interesses holandeses. O novo planejamento plurianual para o Brasil reflete a abordagem mais sistemática e específica do setor para a diplomacia econômica. No campo da diplomacia econômica, a Holanda conseguiu desenvolver uma vantagem competitiva com um compromisso estratégico no setor de ‘portos, transporte marítimo e logística’ no Brasil. A diplomacia econômica holandesa parece ter tido efeitos positivos, em geral, sobre as exportações de bens holandeses para a América Latina. A rede de embaixadas interveio, com sucesso, várias vezes, na resolução de problemas com as autoridades locais.

A diplomacia econômica, com um enfoque setorial e destinada a promover a colaboração entre parceiros e potenciais participantes, é promissora. No Brasil, uma rede estratégica foi desenvolvida no setor marítimo e portuário, de modo que a Holanda conseguiu construir uma reputação que facilita a realização de negócios. A experiência mostra que, para entrar no negócio, exige-se um investimento de longo prazo na criação de condições favoráveis e na construção de uma boa reputação.

Apesar dos resultados positivos dos esforços holandeses na área da diplomacia econômica, a comparação com as iniciativas de outros países europeus (Noruega, Suécia e Reino Unido, por exemplo) sugere certas dificuldades, por parte da Holanda, para associar a estratégia de relacionamento com o Brasil a uma imagem precisa, combinando a dimensão político-institucional e a econômica. A experiência destes países indica que estratégias diplomáticas bem sucedidas não dispensam uma preocupação de *'matching'* entre a oferta do país que a pratica e as demandas e aspirações do país que é seu objeto. De fato, as estratégias *'brasileiras'* dos países citados revelaram elevada capacidade para associar seus interesses econômicos ofensivos a *'demandas'* – relacionadas a temas de política – de *stakeholders* influentes no Brasil.

| 118 |

No caso da Noruega, a prioridade concedida ao setor de petróleo e gás combinou-se com contribuição à discussão brasileira acerca de políticas industriais para fomentar o desenvolvimento do setor, o que conferiu legitimidade ampla à estratégia norueguesa no Brasil. A Holanda parece ter dificuldades para emular a estratégia destes países, possivelmente refletindo fatores que vão desde a carência de recursos diplomáticos até uma maior diversificação setorial de investimentos.

As estratégias mais exitosas de diplomacia econômica aplicadas às relações com o Brasil parecem voltadas menos para resultados específicos e pontuais do que para a criação de condições favoráveis à geração de resultados positivos para o comércio e investimento bilaterais e para os interesses econômicos e políticos dos países que as adotam.

Nesse sentido, a diplomacia econômica de alguns países europeus investe em um pacote abrangente de atividades com a esperança de que os seus efeitos se reforcem mutuamente e que, em última análise, causem impacto positivo sobre as relações econômicas mantidas com o Brasil. Em comparação com isso, a ênfase na abordagem holandesa é a defesa dos interesses econômicos, com poucos recursos para atividades em outros campos. Não há uma estratégia de vincular a diplomacia pública à diplomacia econômica. Além disso, a diplomacia pública ainda é pouco desenvolvida e a Holanda não quer investir uma grande quantidade de recursos financeiros nela.

Sobre as possibilidades de cooperação na área da educação no Brasil, a Holanda agiu de forma proativa. Isto resultou em um acordo concluído para os próximos anos, envolvendo a vinda à Holanda de 2.500 estudantes brasileiros. O financiamento deste projeto vem do Brasil. Os recursos limitados disponíveis para a diplomacia pública, juntamente com a falta de apoio profissional, são as principais razões para a eficácia limitada de certo número de iniciativas holandesas. As tentativas para remover a Holanda da lista de países com regime

fiscal especial, ainda não produziu resultados no Brasil. O tratado de defesa assinado com o Brasil pode ter objetivos políticos (operações de paz da cooperação) e objetivos econômicos (o fornecimento de equipamentos de defesa).

A atenção à relação com a produção e o comércio de matérias primas sustentáveis da América Latina tem aumentado nos últimos anos, sob a influência do *lobby* de ONGs e da indústria. Na embaixada em Brasília, os conselheiros de agricultura deram atenção sistemática aos dossiês ligados ao setor. No entanto, há, até agora, pouco interesse na exploração das oportunidades que surgem na região na área de desenvolvimento sustentável e focar a na colaboração sob a ótica dos bens públicos internacionais. Isto não se deve apenas à falta de fundos. Também tem a ver com a definição dos critérios da ajuda oficial ao desenvolvimento (ODA). Muitos esforços de produção e comércio sustentáveis estão se concentrando agora nas compras (importações) e no comércio, não dando suporte para as atividades nos países produtores. A exceção positiva aqui é o financiamento da Iniciativa de Comércio Sustentável, que também opera na América Latina.

A introdução da Diretiva de Biocombustíveis (RED) mostra que a UE pode ser influente. A Holanda utilizou, de forma eficaz, o canal da UE para desenvolver critérios de sustentabilidade. No entanto, a Holanda precisou ser apoiada por um ou mais países 'grandes' (Alemanha, França, Reino Unido), a fim de lograr as mudanças nas políticas. Como se reduzem as possibilidades da Holanda impor isoladamente seus pontos de vista, isso também significa que todas as partes interessadas devem trabalhar junto com os parceiros europeus. As iniciativas deveriam ter um caráter mais europeu, começando-se por trabalhar mais estreitamente com os Estados-membros, as empresas e as organizações da sociedade civil. A Iniciativa de Comércio Sustentável é um bom exemplo deste tipo de cooperação internacional.

| 119 |

O apoio ao certificado Bonosucro foi importante e Bonsucro é hoje aceito pelo padrão de sustentabilidade RED para a cana.

A certificação tem sido bem sucedida como indutor de discussões mais amplas e de ações para promover a produção e o comércio sustentáveis, mas seus efeitos são limitados em escala macro.

Seria importante aprofundar a discussão sobre a integração do tema de desenvolvimento sustentável na estratégia diplomática da Holanda em relação ao Brasil. Recorde-se que a Holanda não teve, ao contrário de países como o Reino Unido, papel relevante na promoção das discussões domésticas sobre mudança climática, no momento em que o Brasil formulava sua posição para a COP 15. Por outro lado, o foco em responsabilidade social corporativa não é um caminho fácil para desenvolver vantagens comparativas institucionais, entre outras coisas porque há uma dissonância entre o significado de responsabilidade social corporativa para as empresas europeias (direitos humanos e sustentabilidade ambiental) e para as empresas brasileiras (ações para suprir as deficiências do Estado nas áreas de educação e saúde, principalmente).

A crescente relevância dos recursos naturais para as economias da América Latina – inclusive para o Brasil – tende a redefinir o conteúdo e a aumentar a relevância da agenda de desenvolvimento sustentável no país e na região, em termos econômicos, sociais e políticos e este fato deve ser levado em conta pela diplomacia holandesa. A este processo se associa a emergência de novos riscos econômicos e políticos na região, especialmente em países ‘tentados’ pela gestão nacionalista e populista dos recursos naturais. A promoção de modelos sustentáveis de gestão do uso de recursos naturais, especialmente os não renováveis, poderá vir a ser um campo fértil de atuação da diplomacia holandesa na região, inclusive envolvendo *stakeholders* diversos, na Holanda como no Brasil.

A Holanda quer canalizar, cada vez mais, elementos de sua política exterior através da UE. A expectativa é que a ação conjunta da UE tenha mais influência do que a atuação isolada de um país. A ação conjunta também poderia compensar o relativo declínio no poder dos diferentes países isoladamente. No Brasil e em outros países importantes na região, a eficácia esperada da ação comum, no entanto, é dificultada pelo seguintes fatores:

- a) Falta de consistência e coerência institucional na tomada de decisão sobre a política externa na UE;
- b) A distinção entre as políticas externas dos Estados-membros e a política externa da UE não é clara. Para os países latino-americanos, a União Europeia não é um substituto para as relações bilaterais com os principais países da Europa;
- c) A estruturação da delegação europeia e, em particular, o Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE), leva tempo. A construção do novo serviço e sua consolidação, inclusive frente à diplomacia nacional dos Estados-membros, demorará algum tempo;
- d) Os Estados-membros competem entre si, em função de seus interesses econômicos específicos.

| 120 |

A intenção de operacionalizar a política holandesa no Brasil em nível da UE, na prática, é dificultada pela insuficiência de recursos e pela influência da representação da UE. Nas negociações sobre os tratados de clima e do livre comércio, a Holanda, como um Estado-membro da UE, está sujeita à política conjunta, às decisões e à diplomacia internacional da UE. Sem a UE, a Holanda não tem influência. A Holanda prepara a sua própria posição nas discussões internas da UE e procura países afins aos seus pontos de vista. A Holanda não tem metas nacionais específicas para política de clima internacional e, de um modo geral, a posição diplomática europeia está em conformidade com a dos Países Baixos. A ação conjunta da UE parece funcionar melhor quando estão em jogo interesses comuns evidentes ou questões sobre as quais há um alto grau de convergência entre os Estados-membros. Este é o caso da intervenção da UE na questão do Irã ou da política dos direitos humanos. Mas, em muitas outras áreas e temas, os países – e especialmente os maiores – têm os seus próprios planos. Então, verifica-se que para países de médio porte em escala global, como Suécia, Itália e Holanda, as consequências da mudança na distribuição internacional do poder são sentidas com mais força do que nos países maiores. Os grandes países são mais importantes para fortalecer a UE do que vice-versa. Isso significa que os pequenos Estados-membros, como os Países Baixos, que querem devem apoiar-se na UE, se

tornam indiretamente, mais dependentes dos grandes Estados-membros. Isso limita o teor de ‘europeização’ da política externa de países como a Holanda.

Considerações e pontos de atenção para a política futura

O reposicionamento dos Países Baixos, como resultado das mudanças sociais e políticas na América Latina e no Brasil, em particular, ganhou apenas parcialmente forma. Por causa da mudança de equilíbrio de poder mundial, o peso da Holanda se reduziu no cenário mundial. Nas relações entre a Holanda e Brasil, essa constatação esteve presente, mas ainda não se tem certeza do que isso significa para a política holandesa. A Holanda ainda pode fazer reivindicações nas suas relações com a região sob o status de um país de tamanho médio, ou já é um país médio-pequeno? A política em relação a estas questões ainda não está cristalizada.

No campo da cooperação política, seria importante dimensionar realisticamente o alcance e objetivos da cooperação política com o Brasil, levando em conta as diferenças de percepções e preferências de ambos os países no que se refere à agenda global. Nesse sentido, seria razoável transferir à União Europeia ao menos parte da agenda relacionada a valores e a temas em que há consenso e pouca competição entre os países-membros, como os de direitos humanos e democracia. O diálogo estratégico entre o Brasil e a União Europeia poderia também ser utilizado seletivamente pela Holanda para a discussão e negociação de temas de seu interesse nacional.

| 121 |

No âmbito estritamente bilateral, a cooperação política poderia investir na discussão de temas que são preocupações comuns dos dois países – temas globais – ainda que se reconheça que também este diálogo poderá ser difícil devido às divergências de percepções e preferências dos dois países nesta área. Mas o esforço se justifica numa perspectiva estratégica e de médio prazo.

Os cortes no orçamento do Ministério das Relações Exteriores limitam as possibilidades de investir em relações mais amplas com Brasil. O perigo está em que as relações se limitem a uma ênfase unilateral na diplomacia econômica. As experiências no Brasil ensinam, precisamente, que a diplomacia econômica deve concentrar-se no desenvolvimento de longo prazo e no estabelecimento de amplos e diversificados relacionamentos. Também é importante conectar-se a diplomacia econômica com a diplomacia pública.

Apesar das mudanças nas relações de força internacionais, a Holanda ainda pertence à categoria média dos Estados-membros da UE. Isso traz consigo obrigações no que diz respeito ao comprometimento dos Países Baixos no Brasil e ao desenvolvimento da política da UE neste país.

A política externa holandesa está deixando de ser um monopólio do Ministério das Relações Exteriores. A presença de outros ministérios no Brasil, através de conselheiros especiais e de missões, tem crescido significativamente e é importante desenvolver esta cooperação interdepartamental.

O ministério terá que se esforçar mais para desenvolver conhecimento e experiência específicos no país. Por isso, é importante manter sistematicamente contatos com *think tanks* e acadêmicos, e, onde benéfico, envolver-se em relações de colaboração.

A embaixada já deixou claro dar grande valor à expansão das relações em nível dos estados federativos. Planos anteriores para trabalhar com consultores locais merecem, mais uma vez, consideração. Agora que as tradicionais ONGs holandesas reduziram significativamente suas relações com o Brasil, é importante procurar novas e diferentes formas de cooperação entre as organizações da sociedade civil de ambos os países. Na área do desenvolvimento sustentável, há boas oportunidades para isso e também já se adquiriu alguma experiência.

A presença crescente de estudantes brasileiros na Holanda oferece oportunidades para se desenvolver, em tempo, a rede no Brasil.

A Holanda tem operado, em algumas áreas, com algum sucesso com a diplomacia de nicho. A escolha de tal estratégia de diplomacia é importante, mas ela tem de atender a várias condições:¹⁵⁴

- 1) As prioridades devem ser estabelecidas por um longo período de tempo;
- 2) A especialização da Holanda deve ser identificada e mobilizada através de redes de contatos e de parceiros no Brasil;
- 3) A diplomacia de nicho, às vezes, requer uma abordagem baseada em projetos com orçamento próprio.

Estas condições não foram adequadamente atendidas na política externa para o Brasil.

Se a redefinição das licenças de Assistência Oficial ao Desenvolvimento o permitir, valeria à pena considerar a cooperação com o Brasil na área de bens públicos internacionais e, especialmente, em desenvolvimento econômico sustentável, dado o vínculo direto entre, de um lado, o comércio holandês e, de outro, o consumo e a produção sustentáveis no Brasil.

¹⁵⁴ WRR (2010). *Aan het buitenland gehecht. Over verankering en strategie van het Nederlandse buitenlandbeleid*. Amsterdã: Amsterdam University Press.

Apêndices

Apêndice 1 Sobre o IOB

Objetivos

O Departamento de Avaliação de Políticas e Operações do ministério de Relações Exteriores dos Países Baixos (IOB por sua sigla em holandês) tem como objetivo contribuir para o conhecimento acerca da aplicação e dos efeitos da política externa dos Países Baixos. O IOB trata da necessidade de uma avaliação independente da implementação de políticas, no que diz respeito a todas as áreas que fazem parte do grupo homogêneo de despesas efetuadas no exterior. O IOB também oferece assessoria à programação e execução das avaliações realizadas sob a responsabilidade dos departamentos do ministério e das embaixadas.

As avaliações permitem que os ministros prestem contas ao Parlamento sobre a política implementada e a alocação de recursos. Na realização de avaliações, além de prestação de contas, também é dedicada atenção à aprendizagem. Nesse sentido, tem-se como objetivo a incorporação dos resultados das investigações de avaliação ao ciclo de formulação de políticas do Ministério das Relações Exteriores holandês. Os relatórios que emanam de pesquisa são usados como *feedback* para melhorar tanto a formulação como a implementação de políticas. Equipados com o conhecimento dos resultados da política implementada, os políticos são capazes de preparar melhor as novas intervenções.

| 125 |

Organização e garantia de qualidade

O IOB conta com uma equipe de pesquisadores experientes e orçamento próprio. Para a realização das avaliações, o IOB procura os serviços de especialistas externos, com conhecimentos especializados sobre o tema sob avaliação. Em função do controle de qualidade, o IOB organiza, para cada avaliação, um grupo de referência do qual também participam, além de peritos externos, as partes interessadas do ministério. Além disso, o Painel Consultivo tem a tarefa de promover o uso e a utilidade das avaliações através de conselhos solicitados e não solicitados. Este painel é composto por quatro peritos externos reconhecidos, cuja assessoria é independente e pública.

Programação

A programação das avaliações do IOB faz parte da lista de avaliações previstas, que são agrupados de acordo com as cláusulas estabelecidas na política formulada e que formam parte do Orçamento do Ministério das Relações Exteriores. O IOB tem a responsabilidade final sobre a programação das avaliações em matéria de cooperação e faz recomendações sobre a programação na área da política externa. A seleção dos temas é determinada pelas exigências do parlamento, pelos pedidos do ministério e pelos desenvolvimentos na sociedade.

Abordagem e Metodologia

Originalmente, as atividades do IOB foram enquadradas em avaliações por separado de projetos do Ministro da Cooperação para o Desenvolvimento. Depois de 1985, as pesquisas tornaram-se mais abrangentes e focadas em setores, temas ou países. Além disso, os relatórios do IOB eram apresentados ao parlamento e, portanto, tornaram-se públicos.

Em 1996, uma nova calibragem da política externa foi realizada e o Ministério das Relações Exteriores foi reorganizado. Durante este processo, ampliou-se a área de trabalho para toda a política externa da administração pública holandesa e o nome da Inspeção passou de IOV (Inspeção de campo da cooperação para o desenvolvimento) para IOB.

Além disso, a partir dos anos noventa, o IOB colabora com serviços de avaliação em outros países, inclusive na realização de avaliações conjuntas e dentro da rede de avaliação da OCDE-CAD.

Na área de metodologia, o IOB busca uma alta qualidade e inovação metodológica. A pesquisa de avaliação aplica, de preferência, uma combinação interativa de métodos quantitativos e qualitativos de pesquisa. Atualmente, estão em execução estudos de impacto robustos. Finalmente, realizam-se revisões sistemáticas de resultados empíricos disponíveis em áreas de gestão prioritárias.

Apêndice 2 Lista de estudos específicos (temáticos e setoriais)

Cooperação Política e Econômica

- 1) Koonings, C. G. (2013). *Achtergronden, doelstellingen, uitvoering en resultaten van de Nederlandse buitenlandse politiek met betrekking tot Brasil (2004-2012)*. Relatório encomendado pelo IOB.

Diplomacia econômica

- 2) IOB (2013). *Economic Diplomacy in Practice: An evaluation of Dutch economic diplomacy in Latin America*. Haia: Ministério das Relações Exteriores.
- 3) Centraal Bureau voor de Statistiek (2012). *Evaluatie Nederlandse handel en investeringen met Latijns-Amerika 2002-2011*. Relatório encomendado pelo IOB.
- 4) CINDES (2012). *Desempenho da Diplomacia Econômica Holandesa no Brasil: Estudo de caso do Setor Portuário*. Relatório encomendado pelo IOB.
- 5) CINDES (2012). *Overview of Brazilian Trade and Industrial Policies and Bilateral Economic Relations with The Netherlands*. Relatório encomendado pelo IOB.
- 6) IOB (2012). *Effectiviteit van Economische Diplomatie: Methoden en resultaten van onderzoek*. Haia: Ministério das Relações Exteriores.

| 127 |

Desenvolvimento sustentável

- 7) Kessler, J. J., P. de Koning & L. Antoniazzi (2013). *Case study: Sustainable soy*. Relatório encomendado pelo IOB.
- 8) Koning, P. de, E. Viola, M. Franchini, A. Andrade & J. J. Kessler (2013). *Case study: Climate change emissions and international climate negotiations in Brazil and Colombia*. Relatório encomendado pelo IOB.
- 9) Koning, P. de & M. Moreira (2013). *Case study: Sustainable bioethanol from Brazil*. Relatório encomendado pelo IOB.
- 10) Hofstede, R, J. J. Kessler & P. de Koning (2013). *Case study: Forest policy and the production and trade of forest products*. Relatório encomendado pelo IOB.

Apêndice 3 Bibliografia

AFET (2011). *The EU foreign policy towards the BRICS and other emerging powers: objectives and strategies*. Brussel: Directorate General for External Policies.

Agentschap NL (2012). *Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen in Brasil*. Haia.

Amnesty International (2012). *Amnesty International Report 2012. The state of the world's human rights*. [Online]. <http://www.amnestyusa.org/sites/default/files/air12-report-english.pdf> (consultado em 28/02/2013).

Armijo, L. E. & S. W. Burges (2010) 'Brazil, the Entrepreneurial and Democratic BRIC'. *Polity* 42(1); pp. 14-37.

Arts, B. & P. Verschuren (1999). 'Assessing Political Influence in Complex Decision-Making: An Instrument Based on Triangulation'. Em: *International Political Science Review*, 20(4).

Auswärtiges Amt (2012). Final Report on the Future of Europe Group of the Foreign Ministers of Austria, Belgium, Denmark, France, Italy, Germany, Luxembourg, the Netherlands, Poland, Portugal and Spain [Online]. <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/626322/publicationFile/171798/120918-Abschlussbericht-Zukunftsgruppe.pdf> (consultado em 17/09/12).

Auswärtiges Amt Alemanha (2011). *América Latina y el Caribe. Lineamientos del Gobierno Federal*. Berlin.

Badinger, H. (2012). *Export Credit Guarantees and Export Performance. Evidence from Austrian Firm-Level Data*. Vienna: WIFO.

Bakker, A. 'Naar een effectieve Nederlandse positie in een veranderende wereld'. Em: Hellema, D., M. Segers & J. Rood (2011). *Bezinning op het buitenland, Het Nederlandse buitenland-beleid in een onzekere wereld*. Haia: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael & Universiteit Utrecht.

Banco Central do Brasil (2011). *Censo de Capitais Estrangeiros no País 2011 – Ano-base 2010 Resultados Preliminares*. [Online]. www.bcb.gov.br/Rex/Censo2010/port/Resultados_preliminares_Censo_2011.pdf (consultado em 25/04/13).

Birdsall, N. et al. (2010). *The Washington Consensus: Assessing a Damaged Brand*. Working Paper 213. Washington: Center for Global Development.

Bjorling, E. (2012). 'Social inclusion and environmental sustainability'. Address at seminar on investment for economic growth. Santiago de Chile: CEPAL.

Bonelli, R. & A. Castelar Pinheiro (2012). *Competitividade e desempenho industrial: mais que só câmbio*. Fórum Nacional – Estudos e Pesquisas n. 432, trabalho elaborado para o XXIVº Fórum Nacional, 14 a 17 de maio de 2012.

Bonelli, R. & S. Pessoa (2011). 'Desindustrialização no Brasil: fatos e versões'. Em: *Novos dilemas de política econômica: ensaios em homenagem a Dionísio Dias Carneiro*, LTC Editora.

Bonelli, R. (2013). 'O Desenvolvimento econômico brasileiro em uma visão de longo prazo'. Em: *Armadilha da renda média: Visões do Brasil e da China*, v1 / Lia Valls Pereira, Fernando Veloso e Zheng Bingwen (Org.). Rio de Janeiro: Editora FGV: IBRE, pp. 25.

Bonelli, R. e A. Castelar Pinheiro (2012). op. cit. e Rios, S. e Tavares de Araújo Jr., J. – *Desempenho industrial e vantagens comparativas reveladas*, Série Breves CINDES, nº 69, julho. Rio de Janeiro: CINDES.

Both Ends (2013). *Review of dredging activities for entry channel and harbor basin of Promar S.A. shipyard, Suape, Brazil*. Amsterdã.

Cameron, M. A. (2009). 'Latin America's Left Turns: beyond good and bad'. Em: *Third World Quarterly* 30(2), pp. 331-348.

| 129 |

Centraal Bureau voor de Statistiek (2012). *Economiegrootte, afstand en handel van Nederland met andere landen*. Heerlen.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2012). *Sterke groei export naar BRIC-landen*. [Online]. www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/internationale-handel/publicaties/artikelen/archief/2012/2012-bric-2011.htm (consultado em 25/04/13).

Centraal Plan Bureau (2010). *Export margins and export barriers: uncovering market entry costs of exporters in the Netherlands*. Haia.

CEPAL (2011). *En busca de una asociación renovada entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea*. Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL (2012). *Latin America and the Caribbean and the European Union: striving for a renewed partnership*. Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL (2012). *Statistic Yearbook for Latin America and the Caribbean 2011*. Santiago de Chile: CEPAL.

Damonte, G. (2011). *ELLA Policy Brief: Gas Sector Investment Policy: The Latin American Experience*. Lima: ELLA, Practical Action Consulting.

European Commission (2012). *Trade and Investment Barriers Report 2012*. Brussels.

FAO (2012). *State of the World's Forests 2011*. Rome: FAO.

Ferreira, F. et al. (2012). *Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class*. Washington: World Bank.

Foreign Affairs and International Trade Canada (2011). *Evaluation of the Americas Strategy*. Ottawa: Foreign Affairs and International Trade Canada.

Frank et al. (2011). *Sustainability of current GM crop cultivation*. WUR report 386.

Gallagher, K. & R. Porzecanski (2010). *The dragon in the room*. Stanford: Stanford University Press

Gardini, G. L. & P. Lambert (eds.) (2011). *Latin American foreign policies. Between ideology and pragmatism*. New York: Palgrave Macmillan.

Gjolberg, M. (2011). 'Explaining Regulatory Preferences: CSR, Soft Law, or Hard Law. Insights from a Survey of Nordic Pioneers in CSR'. *Business and Politics*: Vol. 13; Iss 2, Article 4.

Globo.com (2012). *Resolução sobre Síria reflete posição do Brasil, diz representante brasileira*. [Online]. <http://g1.globo.com/revolta-arabe/noticia/2012/08/resolucao-sobre-siria-reflete-posicao-do-brasil-diz-representante-brasileira.html> (consultado em 01/03/13).

| 130 |

Gomes Saraiva, M. (2013). 'Brazil's strategic partnerships: the place of the European Union', prepared for delivery at the 2013 Congress of the Latin American Association, Washington DC May 29 – June 1, 2013.

Gratius, S. (2012). *Brazil and the European Union: between balancing and bandwagoning*. European Strategic Partnership Observatory. Working Paper 2 / July 2012. Madrid: ESP/FRIDE.

Groep van Wijzen (2013). *Modernisering van de diplomatie, tussenrapport van de Groep van Wijzen*.

Ham, P. van & L. Van Schaik (2012). *Heeft Nederland nog wel een eigen buitenlands beleid (nodig)? Of zou de Europese Unie dit moeten overnemen? Euroforum.nl analyse*. Haia: Clingendael.

Holanda Barbosa Filho, F. (2013). *Desigualdade e desenvolvimento econômico no Brasil*. Em: *Armadilha da renda média: Visões do Brasil e da China*, v1 / Lia Valls Pereira, Fernando Veloso e Zheng Bingwen (Org.). Rio de Janeiro: Editora FGV: IBRE, pp. 139.

Human Rights Watch (2012). *World Report 2012. Events of 2011*. [Online]. <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/wr2012.pdf> (consultado em 28/02/13).

Human Rights Watch (2013). *What are the BRICS building?* [Online]. <http://www.hrw.org/news/2013/03/30/what-are-brics-building> (consultado em 01/04/13).

IDH (2012). *Leveraging investments, creating impact. Annual report 2011*. Utrecht.

Iglesias (2012). 'The EU and Brazil: What crisis? What partner? What Strategy'. Em: *Partners in crisis: EU strategic partnerships and the global Economic Downturn*. Madrid. ESP/FRIDE.

ILO (2005). *Forced labour in Latin America*. Cornell University, ILR School.

Inter-American Development Bank (2012). *Trade and Integration Monitor*. Washington D.C.

Kitzmann, D., M. Asmus (2006). *Gestio ambiental portuaria: desafios e possibilidades*. RAP Rio de Janeiro 40 (6).

Koning, P. de (2008). *Quality Systems in Brazil: the role of FSC and IFOAM related quality systems in poverty reduction and biodiversity conservation*. Netherlands.

Koonings, K. (2012). *Brasil als paradigma, ontwikkeling, ongelijkheid en democratie in de 'B' van BRICS*. Inaugurale rede Universiteit van Amsterdam 29 maart 2012.

Ministério de Fazenda (2010). *Ato Declaratório Executivo RFB nº 10, de 24 de junho de 2010*. [Online]. <http://www.receita.fazenda.gov.br/legislacao/AtosExecutivos/2010/RFB/ADRFBo10.htm> (consultado em 01/05/13).

Motta Veiga, P (2013). *Indústria e Mudanças estruturais no Brasil e na África do Sul*. Policy Brief, BRICS Policy Center Center, Agosto de 2013. [Online]. <http://bricspolicycenter.org/homolog/uploads/trabalhos/6020/doc/786682310.pdf> (consultado em 01/02/14).

Motta Veiga, P. & S. Rios (2011). *A Política externa do Governo Dilma Rousseff: os seis primeiros meses*. Série Breves CINDES, nº 53, julho. Rio de Janeiro: CINDES.

Motta Veiga, P. & S. Rios (2010). *A política externa brasileira sob Lula: o fim do 'Consenso de Brasília'?* Paper elaborado para o CEBRI, julho de 2010.

MVO (2011). *Fact sheet Soy*. Product Board. Rijswijk.

Naín, M. (2012). 'Rethinking Latin America, Foreign Policy is More than Development'. Em: *Foreign Affairs*. Vol. 92 No 2.

Naray, O. (2011). 'Commercial Diplomats in the Context of International Business'. Em: *The Hague Journal of Diplomacy*, 6

Nassar, A. M. & L. C. da Silva Moraes (2011). *O que aconteceria com a geração de renda e a arrecadação tributária se os déficits de APPs e RL fossem restaurados em área produtiva?* [Online]. <http://www.redeagro.org.br/images/stories/o-que-aconteceria-com-a-geracao-de-renda-e-a-arredacao-tributaria.pdf> (consultado em 01/03/13).

Nitsch, V. (2007). 'State visits and international trade'. Em: *World Economy*. Oxford: Blackwell Publishing.

OECD (2011). *Guidelines for Multinational Enterprises*. [Online]. <http://www.oecd.org/daf/inv/mne/oecdguidelinesformultinationalenterprises.htm> (consultado em 01/05/13).

OECD/ECLAC (2012). *Latin American Economic Outlook 2012: Transforming the State for Development*. OECD Publishing.

OECD/ECLAC/CIAT (2012). *Revenue Statistics in Latin America*. Paris.

Okano-Heijmans, M. (2010). 'Conceptualizing Economic Diplomacy: Crossroads of International Relations, Economics, IPE and Diplomatic Studies'. Em: *The Hague Journal of Diplomacy*, 6, pp. 7-36.

Oldenburger, J., A. Winterink & C. de Groot (2013). *Duurzaam geproduceerd hout op de Nederlandse markt in 2011*. [Online]. http://www.probos.nl/images/pdf/rapporten/Rap2013_Duurzaam_geproduceerd_hout_op_de_Nederlandsemarkt_in_2011.pdf (consultado em 01/03/13).

Oorschot, M. van, Rood, T., Vixseboxse, E., Wilting, H. e van der Esch, S. (2012). *De Nederlandse voetafdruk op de wereld: hoe groot en hoe diep?* PBL-rapport nr 500411002. Haia: Planbureau voor de Leefomgeving.

Organização Mundial do Comércio (2013). *Tariff Profiles*. [Online]. <http://stat.wto.org> (consultado em 13/03/13).

Oxfam-Novib (2012). *Voedsel in de tank?* Amsterdã: Profundo.

Panizza, F. (2009). *Contemporary Latin America, development and democracy beyond the Washington Consensus*. London: Zed Books.

Rees, C. (2011). *Piloting Principles for Effective Company Stakeholders Grievance Mechanisms: A Report of Lessons Learned*. United Nations Human Rights Council.

Reynaert, V. (2012). 'The European Union's Foreign Policy since the Treaty of Lisbon: The Difficult Quest for More Consistency and Coherence'. Em: *The Hague Journal of Diplomacy*. 7 (2012), pp. 207-226.

Riemens, H. (1955). 'De tegenwoordige en potentiële betekenis van Latijns-Amerika voor onze economie'. Em: *De Economist*, 103(1).

Rood, J. (2012). 'Het buitenland onder Rutte: terug naar het verleden?' Em: *Internationale Spectator*, Jaargang 66 Nr. 9.

Ruano, L. (2013). *The Europeanization of national foreign policies towards Latin America*. New York: Routledge.

SER (2012). *Eindevaluatie IMVO*. Haia: Sociaal Economische Raad.

Sinnott, E., J. Nash & A. de la Torre (2010). *Natural resources in Latin America and the Caribbea : beyond booms and busts?* Washington, DC: World Bank.

Soares de Lima. M. R. (2003). *A Política Externa Brasileira e os Desafios da Cooperação Sul-Sul*, processado.

Tedesco Lins, del, M. A. & L. Pignatari Silva (2011). *Brazil and the G20: Recent Development Strategy and Strength among 'New' Emerging Economies*. [Online]. http://www.kas.de/upload/dokumente/2011/10/G20_E-Book/chapter_3.pdf (consultado em 02/05/13).

The Economist (2010). 'Democracy Latino-style, visible disorder, hidden progress. A special report on Latin America'. *The Economist*. Sept 11 2010.

The Economist (2011). 'The 9 billion-people question, a special report on feeding the world'. *The Economist*. February 26 2011.

The Economist (2012). 'Class in Latin America, The expanding Middle Class'. *The Economist*. 10 November 2012.

The Economist (2012). 'Brazil's economy Stalled, a long awaited recovery still fails to materialize'. *The Economist*. Dec 8-14 2012.

| 133 |

The Economist (2012). 'Class in Latin America, The expanding Middle Class'. *The Economist*. 10 November 2012.

The Economist (2013). 'Dams in the Amazon. The rights and wrongs of Belo Monte'. *The Economist*. May 4-10 2013.

The Economist. (2012). 'Señores, start your engines'. *The Economist*. November 24 2012.

Tordo, S., T. Brandon, & N. Arfaa (2012). *Can National Oil Companies Create Value for their Countries?* Washington; World Bank. Volume II National Oil Companies and Value Creation: Detailed Case Studies.

Tulder, R. van (2010). *Chains for change in Max Havelaar Lectures*. Rotterdã: Rotterdam School of Management, Erasmus University. Lectures series Research in Management.

UN (2006). *Delivering as One. Report of the Secretary General's High Level Panel*, p. 2. [Online]. <http://www.un.org/events/panel/resources/pdfs/HLP-SWC-FinalReport.pdf> (consultado em 01/03/13).

UNEP (2010). *Latin America and the Caribbean. Environmental Outlook*. Washington: UNEP.

United Nations (2011). *Annex to the letter dated 9 November 2011 from the Permanent Representative of Brazil to the United Nations addressed to the Secretary-General* [Online]. <http://www.un.int/brazil/speech/Concept-Paper-%20RWP.pdf> (consultado em 01/04/13).

United Nations (2011). *Statement by H.E. Ambassador Maria Luiza Ribeiro Viotti, Permanent Representative of Brazil to the United Nations* [Online]. <http://www.un.int/brazil/speech/11d-mlrv-REPORT-OF-THE-SECURITY-COUNCIL.html> (consultado em 01/03/13).

United Nations (2012). *Sustainable Development 20 Years on from the Earth Summit: Progress, gaps and strategic guidelines for Latin America and the Caribbean*. [Online]. <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/46098/riomas20-ingles.pdf> (consultado em 10/05/13)

Viola, E. (2009). *O Brasil na arena internacional da mitigação da mudança climática, 1996-2008*. Série Breves CINDES, nº 14. Rio de Janeiro: CINDES.

Viola, E. (2011). *A mudança climática em 2011: governança global estagnada e o novo perfil de emissões do Brasil*. Breves CINDES 54.

Vitali, I. (2011). *WWF. Soya and the Cerrado: Brazil's forgotten jewel*. [Online]. http://assets.wwf.org.uk/downloads/soya_and_the_cerrado.pdf (consultado em 01/03/13).

Volkskrant (2013). *Amazonestam dreigt met oorlog wegens bouw dam*. [Online]. www.volkskrant.nl/vk/nl/2664/Nieuws/article/detail/3420361/2013/04/04/Amazonestam-dreigt-met-oorlog-wegens-bouw-dam.dhtml (consultado em 25/04/13).

Weyland, K. (2004). 'Neoliberalism and Democracy in Latin America: A Mixed record.' *Latin American Politics and Society* 46(1), pp. 135-157.

Woolcock, S. (2011). 'EU Economic Diplomacy: The Factors Shaping Common Action'. Em: *The Hague Journal of Diplomacy* 6, pp. 83-99.

WRR (2010). *Aan het buitenland gehecht. Over verankering en strategie van het Nederlandse buitenland-beleid*. Amsterdã: Amsterdam University Press.

WRR (2010). *Minder pretentie, meer ambitie. Ontwikkelingshulp die verschil maakt*. Amsterdã: Amsterdam University Press.

WWF (2005). *Failing the Forests. Europe's illegal timber trade*. [Online]. <http://awsassets.panda.org/downloads/failingforests.pdf> (consultado em 01/04/13).

Documentos consultados do governo central

Ministério das Relações Exteriores (2004). *Verre buren, Goede Vrienden. Het Nederlands buitenlands beleid ten aanzien van Latijns-Amerika en de Cariben*. Haia.

Ministério das Relações Exteriores (2007). *Naar een menswaardig bestaan – een mensenrechtenstrategie voor het buitenlands beleid*. Haia.

Ministério das Relações Exteriores (2007). *Verslag Regionale Handelsradenbijeekomst*. Documento interno.

Ministério das Relações Exteriores (2009). *Actualisering beleidsnotitie inzake Latijns-Amerika*. Haia.

Ministério das Relações Exteriores (2011). *Ano da Holanda no Brasil*. São Paulo.

Ministério das Relações Exteriores (2011). *Grondstoffennotitie*. Haia.

Ministério das Relações Exteriores (2011). *Kabinetsbeleid Latijns-Amerika*. Haia.

Ministério das Relações Exteriores (2011). *MJSP voor het Midden-Amerika programma (MAP)*. Haia.

Ministério das Relações Exteriores (2011). *Nota Modernisering Nederlandse Diplomatie*. Haia

Ministério das Relações Exteriores (2012). *Lezing Minister Rosenthal tijdens bezoek aan Brazilië in mei 2012* [Online]. <http://brazilie.nlambassade.org/binaries/content/assets/postenweb/b/brazilie/nederlandse-ambassade-in-brasilia/speech-uri-rosenthal.pdf> (consultado em 01/03/13).

Ministério das Relações Exteriores (2012). *Postennet Buitenlandse Zaken*. Haia.

Ministério da Economia (2004). *Actieplan Internationaal Ondernemen*. Haia.

Ministério da Economia (2006). *Beleidsdoorlichting EZ Handelspolitiek*. Haia.

Ministério da Economia (2008). *Beleidsagenda Internationaal Ondernemen*. Haia.

Ministério da Economia (2009). *Kabinetsvisie non-trade concerns en handelsbeleid*. Haia.

Ministério da Economia, Agricultura e Inovação(2011). *Buitenlandse markten, Nederlandse kansen*. Haia.

Ministério da Economia, Agricultura e Inovação (2011). *Meldpunt Handelsbelemmeringen*. Haia.

Ministério da Economia, Agricultura e Inovação (2011). *Overzicht sector havens, maritiem transport en logistiek*. Haia.

Ministério das Finanças (2011). *Antwoord van de staatssecretaris van Financiën Weekers op schriftelijke vragen van het Lid Braakhuis van 30 mei 2011*. Haia.

Ministério da Agricultura, Natureza e Alimentação (2004). *Berichten Buitenland Regiospecial*, nr. 9. Haia.

Ministério da Agricultura, Natureza e Alimentação (2004). *Berichten Buitenland*, nr. 1/2. Haia.

Ministério da Agricultura, Natureza e Alimentação (2008). *Beleidsprogramma Biodiversiteit 2008-2011 Biodiversiteit werkt: voor natuur, voor mensen, voor altijd*. Haia

Ministério da Habitação, Território e Ambiente van (2003). *Duurzame Daadkracht. Actie programma duurzame ontwikkeling*. Haia.

Governo dos Países Baixos (2012). *News item Government of The Netherlands*. [Online]. <http://www.government.nl/news/2012/06/21/rosenthal-meets-members-of-syria-committee.html> (consultado em 01/03/13).

Governo dos Países Baixos (2012). *Nieuwsbericht Rijksoverheid.nl* [Online]. <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2012/12/07/ploumen-spreekt-met-indianenleider-over-amazonegebied.html> (consultado em 05/03/13).

| 136 |

Governo dos Países Baixos (2012). *Speech by the Minister of Foreign Affairs, Uri Rosenthal, at the opening of the CEBRI conference, 'Approaches to International Security: the Brazilian and Dutch experience', Brasilia, 29 May 2012* [Online]. <http://brazilie.nlambassade.org/binaries/content/assets/postenweb/b/brazilie/nederlandse-ambassade-in-brasilia/speech-uri-rosenthal.pdf> (consultado em 01/03/13).

Governo dos Países Baixos (2012). *Speech by the Minister of Foreign Affairs, Uri Rosenthal, during Foreign Secretary William Hague's visit* [Online]. <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/toespraken/2012/07/09/speech-by-the-minister-of-foreign-affairs-uri-rosenthal-during-foreign-secretary-william-hague-s-visit.html> (consultado em 24/04/13).

Governo dos Países Baixos (2012). *Weblog Frans Weekers* [Online].

Staatscourant (2008). *Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie – 2006*. Staatscourant 28 april 2006, nr. 83.

Relatórios consultados do IOB

IOB (2011). *Regionaal en geïntegreerd beleid? Evaluatie van het Nederlandse beleid met betrekking tot de Westelijke Balkan 2004-2008*. Haia: Ministério das Relações Exteriores.

IOB (2012). *Economische diplomatie vergeleken*. Documento interno.

IOB (2012). *Effectiviteit van Economische Diplomatie: Methoden en resultaten van onderzoek*. Haia: Ministério das Relações Exteriores.

IOB (2013). *Corporate Social Responsibility: the role of public policy, a systematic literature review*. Haia: Ministério das Relações Exteriores.

IOB (2013). *Economic Diplomacy in Practice: An evaluation of Dutch economic diplomacy in Latin America*. Haia: Ministério das Relações Exteriores.

Documentos parlamentares

TK 2004-2005, 259653, nr. 3.

Documentos internos

HMA Brasilia (2006-2010). *Jaarplannen 2006-2010*.

HMA Brasilia (2012). *Meerjarig Interdepartementaal Beleidskader Brasil 2012-2016*.

HMA Brasilia (2013). *Jaarplan 2012*.

Websites

<http://www.abc.gov.br>

<http://www.agentschapnl.nl/programmas-regelingen/nederlands-beleid-biobrandstoffen-2006-2010>

https://www.g20.org/about_G20

<http://www.inkoopduurzaamhout.nl/>

<http://www.oas.org/en/iachr/>

<http://www.ohchr.org>

<http://www.prensalibre.com>

<http://www.responsibilitytoprotect.org>

<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/biotechnologie/genetisch-gemodificeerd-voedsel-en-landbouw>

<http://www.upr-info.org>

<http://www.vlees.nl/dossiers/diervoer/gmos>

<http://www.voedingscentrum.nl/encyclopedie/genetische-modificatie.aspx>

<https://www.gov.uk/government/world/brazil>

www.hollandtrade.com

www.internationaalondernemen.nl

Avaliações do Departamento de Avaliação de Políticas e Operações (IOB) publicadas em 2009-2013

(Os relatórios de avaliação que foram publicados antes de 2009 são disponíveis no website do IOB: www.iob-evaluatie.nl)

IOB No.	Ano	Nome do relatório de avaliação	ISBN
382	2013	Op zoek naar nieuwe verhoudingen: Evaluatie van het Nederlandse buitenlandbeleid in Latijns-Amerika	978-90-5328-443-8
381	2013	Balancing Ideals with Practice: Policy evaluation of Dutch involvement in sexual and reproductive health and rights 2007-2012	978-90-5328-442-1
380	2013	Linking Relief and Development: More than old solutions for old problems?	978-90-5328-441-4
379	2013	Investeren in stabiliteit. Het Nederlandse fragiele statenbeleid doorgelicht	978-90-5328-440-7
378	2013	Public private partnerships in developing countries. Systematic literature review	978-90-5328-439-1
377	2013	Corporate Social Responsibility: the role of public policy. A systematic literature review of the effects of government supported interventions on the corporate social responsibility (CSR) behaviour of enterprises in development countries	978-90-5328-438-4
376	2013	Renewable Energy: Access and Impact. A systematic literature review of the impact on livelihoods of interventions providing access to renewable energy in developing countries	978-90-5328-437-7
375	2013	The Netherlands and the European Development Fund - Principles and practices. Evaluation of Dutch involvement in EU development cooperation (1998-2012)	978-90-5328-436-0
374	2013	Working with the World Bank. Evaluation of Dutch World Bank policies and funding 2000-2001	978-90-5328-435-3
373	2013	Evaluation of Dutch support to human rights projects (2008-2011)	978-90-5328-433-9
372	2013	Relations, résultats et rendement. Évaluation de la coopération au sein de l'Union Benelux du point de vue des Pays-Bas	978-90-5328-434-6
372	2012	Relaties, resultaten en rendement. Evaluatie van de Benelux Unie-samenwerking vanuit Nederlands perspectief	978-90-5328-431-5
371	2012	Convirtiendo un derecho en práctica. Evaluación de impacto del programa del cáncer cérvico-uterino del centro de mujeres Ixchen en Nicaragua (2005-2009)	978-90-5328-432-2
371	2012	Turning a right into practice. Impact evaluation of the Ixchen Centre for Women cervical cancer programme in Nicaragua (2005-2009)	978-90-5328-429-2

IOB No.	Ano	Nome do relatório de avaliação	ISBN
370	2012	Equity, accountability and effectiveness in decentralisation policies in Bolivia	978-90-5328-428-5
369	2012	Budgetsupport: Conditional results – Policy review (2000-2011)	978-90-5328-427-8
369	2012	Begrotingssteun: Resultaten onder voorwaarden – Doorlichting van een instrument (2000-2011)	978-90-5328-426-1
368	2012	Civil Society, Aid, and Development: A Cross-Country Analysis	978-90-5328-425-4
367	2012	Energievoorzieningszekerheid en Buitenlandbeleid – Beleidsdoorlichting 2006-2010	978-90-5328-424-7
366	2012	Drinking water and Sanitation – Policy review of the Dutch Development Cooperation 1990-2011	978-90-5328-423-0
366	2012	Drinkwater en sanitaire voorzieningen – Beleidsdoorlichting van het OS-beleid 1990-2011	978-90-5328-422-3
365	2012	Tactische diplomatie voor een Strategisch Concept – De Nederlandse inzet voor het NAVO Strategisch Concept 2010	978-90-5328-421-6
364	2012	Effectiviteit van Economische Diplomatie: Methoden en Resultaten van onderzoek	978-90-5328-420-9
363	2011	Improving food security: A systematic review of the impact of interventions in agricultural production, value chains, market regulation, and land security	978-90-5328-419-3
362	2011	De Methodische kwaliteit van Programma-evaluaties in het Medefinancieringsstelsel-I 2007-2010	978-90-5328-418-6
361	2011	Evaluatie van de Twinningfaciliteit Suriname-Nederland	978-90-5328-417-9
360	2011	More than Water: Impact evaluation of drinking water supply and sanitation interventions in rural Mozambique	978-90-5328-414-8
359	2011	Regionaal en geïntegreerd beleid? Evaluatie van het Nederlandse beleid met betrekking tot de Westelijke Balkan 2004-2008	978-90-5328-416-2
358	2011	Assisting Earthquake victims: Evaluation of Dutch Cooperating aid agencies (SHO) Support to Haiti in 2010	978-90-5328-413-1
357	2011	Le risque d'effets éphémères: Évaluation d'impact des programmes d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement au Bénin	978-90-5328-415-5
357	2011	The risk of vanishing effects: Impact Evaluation of drinking water supply and sanitation programmes in rural Benin	978-90-5328-412-4
356	2011	Between High Expectations and Reality: An evaluation of budget support in Zambia	978-90-5328-411-7
355	2011	Lessons Learnt: Synthesis of literature on the impact and effectiveness of investments in education	978-90-5328-410-0
354	2011	Leren van NGOs: Studie van de basic education activiteiten van zes Nederlandse NGOs	978-90-5328-409-4

IOB No.	Ano	Nome do relatório de avaliação	ISBN
353	2011	Education matters: Policy review of the Dutch contribution to basic education 1999–2009	978-90-5328-408-7
352	2011	Unfinished business: making a difference in basic education. An evaluation of the impact of education policies in Zambia and the role of budget support.	978-90-5328-407-0
351	2011	Confianza sin confines: Contribución holandesa a la educación básica en Bolivia (2000-2009)	978-90-5328-406-3
350	2011	Unconditional Trust: Dutch support to basic education in Bolivia (2000-2009)	978-90-5328-405-6
349	2011	The two-pronged approach Evaluation of Netherlands Support to Primary Education in Bangladesh, 1999-2009	978-90-5328-404-9
348	2011	Schoon schip. En dan? Evaluatie van de schuldverlichting aan de Democratische Republiek Congo 2003-2010 (Verkorte samenvatting)	978-90-5328-403-2
347	2011	Table rase – et après? Evaluation de l'Allègement de la Dette en République Démocratique du Congo 2003-2010	978-90-5328-402-5
346	2011	Vijf Jaar Top van Warschau. De Nederlandse inzet voor versterking van de Raad van Europa	978-90-5328-401-8
345	2011	Wederzijdse belangen – wederzijdse voordelen. Evaluatie van de Schuldverlichtingsovereenkomst van 2005 tussen de Club van Parijs en Nigeria. (Verkorte Versie)	978-90-5328-398-1
344	2011	Intérêts communs – avantages communs. Evaluation de l'accord de 2005 relatif à l'allègement de la dette entre le Club de Paris et le Nigéria. (Version Abrégée)	978-90-5328-399-8
343	2011	Wederzijdse belangen – wederzijdse voordelen. Evaluatie van de schuldverlichtingsovereenkomst van 2005 tussen de Club van Parijs en Nigeria. (Samenvatting)	978-90-5328-397-4
342	2011	Intérêts communs – avantages communs. Evaluation de l'accord de 2005 relatif à l'allègement de la dette entre le Club de Paris et le Nigéria. (Sommaire)	978-90-5328-395-0
341	2011	Mutual Interests – mutual benefits. Evaluation of the 2005 debt relief agreement between the Paris Club and Nigeria. (Summary report)	978-90-5328-394-3
340	2011	Mutual Interests – mutual benefits. Evaluation of the 2005 debt relief agreement between the Paris Club and Nigeria. (Main report)	978-90-5328-393-6
338	2011	Consulaire Dienstverlening Doorgelicht 2007-2010	978-90-5328-400-1
337	2011	Evaluación de las actividades de las organizaciones holandesas de cofinanciamiento activas en Nicaragua	-
336	2011	Facilitating Resourcefulness. Synthesis report of the Evaluation of Dutch support to Capacity Development	978-90-5328-392-9
335	2011	Evaluation of Dutch support to Capacity Development. The case of the Netherlands Commission for Environmental Assessment (NCEA)	978-90-5328-391-2

IOB No.	Ano	Nome do relatório de avaliação	ISBN
-	2011	Aiding the Peace. A Multi-Donor Evaluation of Support to Conflict Prevention and Peacebuilding Activities in Southern Sudan 2005 - 2010	978-90-5328-389-9
333	2011	Evaluación de la cooperación holandesa con Nicaragua 2005-2008	978-90-5328-390-5
332	2011	Evaluation of Dutch support to Capacity Development. The case of PSO	978-90-5328-388-2
331	2011	Evaluation of Dutch support to Capacity Development. The case of the Netherlands Institute for Multiparty Democracy (NIMD)	978-90-5328-387-5
330	2010	Evaluatie van de activiteiten van de medefinanciering-organisaties in Nicaragua	978-90-5328-386-8
329	2010	Evaluation of General Budget Support to Nicaragua 2005-2008	978-90-5328-385-1
328	2010	Evaluatie van de Nederlandse hulp aan Nicaragua 2005-2008	978-90-5328-384-4
327	2010	Drinking water supply and sanitation programme supported by the Netherlands in Fayoum Governorate, Arab Republic of Egypt, 1990-2009	978-90-5328-381-3
326	2009	Evaluatie van de Atlantische Commissie (2006-2009)	978-90-5328-380-6
325	2009	Beleidsdoorlichting van het Nederlandse exportcontrole- en wapenexportbeleid	978-90-5328-379-0
-	2009	Evaluatiebeleid en richtlijnen voor evaluaties	-
-	2009	Evaluation policy and guidelines for evaluations	-
324	2009	Investing in Infrastructure	978-90-5328-378-3
-	2009	Synthesis of impact evaluations in sexual and reproductive health and rights	978-90-5328-376-9
323	2009	Preparing the ground for a safer world	978-90-5328-377-6
322	2009	Draagvlakonderzoek. Evalueerbaarheid en resultaten	978-90-5328-375-2
321	2009	Maatgesneden Monitoring 'Het verhaal achter de cijfers'	978-90-5328-374-5

Publicado por:

Ministério das Relações Exteriores dos Países Baixos
Departamento de Avaliação de Políticas e Operações
Caixa Postal 20061 | 2500 EB Haia | Países Baixos

www.government.nl/foreign-policy-evaluations
www.iob-evaluatie.nl
www.twitter.com/IOBevaluatie
www.oecd.org/derec

Foto da capa: Rua em Olinda, Pernambuco, Recife, com o antigo Mauritsstad, em segundo plano. Hollandse Hoogte.

Tradução: Kátia da Silva Adriano
Redação: Pedro da Motta Veiga e Sandra Rios
Formato: Vijfkeerblauw
ISBN: 978-90-5328-453-7

Em 2013, o Departamento de Avaliação de Políticas e Operações do Ministério das Relações Exteriores dos Países Baixos (IOB) realizou uma avaliação das relações políticas e econômicas com a América Latina. A principal pergunta formulada nesta avaliação é a seguinte: como a política externa holandesa adaptou-se às

mudanças na América Latina? Pela crescente relevância das relações com o Brasil, parte importante da avaliação trata das relações com este país. Este relatório resume as partes mais importantes do estudo que tratam especificamente do Brasil.

IOB Avaliação | no. 382 | Buscando novas relações | IOB Avaliação | no. 382 | Buscando novas relações | IOB Avaliação | no. 382 | Buscando novas relações

Publicado por:

Ministério das Relações Exteriores dos Países Baixos
Departamento de Avaliação de Políticas e Operações
Caixa Postal 20061 | 2500 EB Haia | Países Baixos

www.government.nl/foreign-policy-evaluations

www.iob-evaluatie.nl

www.twitter.com/IOBevaluatie

www.oecd.org/derec

© Ministério das Relações Exteriores dos Países Baixos | Agosto 2013