

# **A politica externa Brasileira em um contexto globalizado.**

Shiguenoli Miyamoto.

Cita:

Shiguenoli Miyamoto (2007). *A politica externa Brasileira em um contexto globalizado. XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Guadalajara.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-066/1785>

## **XXVI ENCONTRO DA ALAS**

**Autor – Shiguenoli Miyamoto**

**Universidade Estadual de Campinas-Sao Paulo-Brasil**

**Email – [shiguenoli@gmail.com](mailto:shiguenoli@gmail.com)**

**[shigue@unicamp.br](mailto:shigue@unicamp.br)**

**Titulo do Trabalho - A politica externa brasileira em um  
contexto globalizado**

**Grupo de Trabalho – Sociologia e Relações Internacionais**

**Guadalajara/México – Agosto de 2007**

# A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA EM UM CONTEXTO GLOBALIZADO

Shiguenoli Miyamoto  
DCP – IFCH - UNICAMP

## I. Introdução

O final do século passado experimentou profundas alterações, e com velocidade até nunca verificada. A ordem até então vigente, e que estruturou o mundo, durante pelo menos os últimos cinquenta anos, desmoronou, levando consigo, um padrão de conduta apoiado quase que exclusivamente em relações de força e de poder. Uma nova ordem emergindo na penumbra, sem contornos precisos, tal qual fumaça ao vento, ainda não conseguiu se definir inteiramente.

Muitas explicações e hipóteses foram levantadas, tentando dar conta, em primeiro lugar, dos motivos que levaram ao esfacelamento do império soviético. De outro, qual seria a nova configuração do mundo, em face dessa nova realidade. As otimistas passaram a apostar na cooperação como o fator que mais seria levado em conta, a partir de então, excluídos os momentos de desconfiança que modelaram o comportamento dos dois grandes antagonistas que até então imperavam sem maiores problemas, apesar das contestações.

Para esses mais crenes, a invasão ao Iraque no início da década de 1990, não pareceu afetar seu novo quadro de referência, e o que se verificou nesses anos foi a investida, no que ficou conhecida como a década social, com os grandes encontros multilaterais, patrocinados sob a bandeira da Organização das Nações Unidas (ONU), e pelo aumento de presença das Organizações Não-Governamentais (ONGs).

No decorrer dos anos, essa visão de cooperação que deveria substituir aquela que privilegiava o uso da força, apesar das grandes mobilizações em torno de temas importantes como a pobreza, a fome, o meio ambiente, a questão urbana, etc., não ganhou avanço, porque ao que parece, o fato de os Estados Unidos terem permanecido na arena, como o grande agente mundial, ao invés de avançarem nessa direção, surtiu o efeito contrario. Assim, ao mesmo tempo que se invadiu o Iraque,

partiu-se para a reestruturação do conceito estratégico da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN).

Se, de um lado, o uso da força continuou marcando presença constante nos anos 90, com o acirramento dos conflitos étnicos e religiosos, tanto na África, quanto no Oriente Médio e no Leste Europeu, verificou-se igualmente, o aumento da disputa em termos econômicos, sobretudo dos grandes países situados na tríade do hemisfério norte – EUA/Canadá – União Européia – Japão -, com novos atores ocupando ou ansiosos por participar cada vez nesse nebuloso cenário, e procurando enxergar na penumbra, quais os melhores caminhos para sair com êxito dessa jornada, junto com os grandes que já estavam mais adiante. Ou, pelo menos, não ficarem muito afastados.

Na realidade, alguns anos antes do esfacelamento da União Soviética, alguns fortes sinais indicativos já davam mostras de como seria redesenhado o novo cenário, com a Rodada do GATT no Uruguai, e com o surgimento posterior da Organização Mundial do Comércio. Um conjunto de variáveis, entre as quais, as novas tecnologias, o aumento dos protecionismos e a disputa cada vez maior por espaços econômicos, ocasionou uma luta pela ampliação ou abertura de novos mercados. Aqueles países, com menores capacidades, se sentiram constrangidos, apresentando-se com poucas chances de reverter tal quadro, ainda que possibilidades se lhes abrissem, dentro das regras do jogo. Ou seja, participariam com capacidade limitada, inserindo-se em uma ordem que, embora nova, se lhes mostrava desvantajosa, da mesma forma que a anterior.

Nesse cenário, países considerados potências médias, com aspirações maiores de poder no cenário mundial, partiram para estratégias nem sempre coincidentes, procurando cada um a seu modo, salvação individuais e projeções particulares, ainda que utilizassem o discurso de que chances iguais deveriam ser oferecidas às nações em desenvolvimento, para que todas, em um contexto global, pudessem sair beneficiados.

É nesse cenário que países como o Brasil navegam, sem rumo definido, mudando suas rotas, conforme as alternativas se lhes aparecem, às vezes sem saber qual o melhor roteiro a ser seguido, e sem um mapa preciso do seu ponto final, porém conscientes de que devem fazer parte dessa grande expedição/jornada em mares ainda turbulentos, navegando esperançosamente em direção ao desenvolvimento.

São algumas dessas questões, que mais nos interessam de perto, que

passaremos doravante a explorar, tecendo considerações sobre qual o papel que o governo considera adequado para o Brasil nesse contexto, e como tem trabalhado nos últimos anos para conseguir esse intento.

## **2. Política externa brasileira: breves antecedentes**

Possivelmente, não se encontrará precedentes na política brasileira, em que sua conduta externa não tenha sido em busca de um status mais favorável no contexto das relações globais de poder. Adotando posicionamentos mais próximos ou mais afastados de grandes parceiros, em certos momentos de sua História, nem por isso, o Brasil abriu mão de possibilidades de obtenção de um lugar de destaque mundial. Para tanto, o país comportou-se, externamente, amparando-se em seus indicadores e condicionantes geográficos, ora considerando seu destino manifesto de algum dia ser guindado à categoria de grande potência. Mesmo nos momentos mais agudos, propugnou lugar de proeminência, em termos mais modestos, no plano regional.

Às vezes caminhando em zigue-zague, no lusco-fusco, outras vezes afiliando-se às concepções políticas e ideológicas de países como os Estados Unidos, pagando, por isso, o preço de ser acusado pelos vizinhos de ocupar o papel de Estado-chave no continente sul americano, a política externa brasileira, em termos globais, entretanto, parece ter seguido sempre (adaptando-se às variações conjunturais internas e externas), aquelas orientações que, ao longo dos anos, foram se solidificando na Casa do Barão do Rio Branco.

Nos anos do regime militar, a ascensão do país, foi claramente procurada, tanto pelo que equivocadamente se designou como “alinhamento automático”, pela “diplomacia da prosperidade, pela “diplomacia do interesse nacional”, quanto pelo “pragmatismo responsável e ecumênico”. De diferentes maneiras se procurou alavancar o país, primeiro no cenário regional e, posteriormente, como meta indeclinável, sua projeção no cenário mais amplo, escorado em seus indicadores econômicos e industriais.

Para isso, tornou-se necessário incrementar, sensivelmente, seus próprios índices, perseguidos em troca da supressão de liberdades e, sob um ponto de vista estritamente economicista, negligenciando a sociedade. Na primeira década do regime militar, através de mecanismos vários, se procurou dar conta do ambiente

interno e externo, traduzindo-se na arguta observação feita por Oliveiros S. Ferreira sobre o comportamento do governo, no plano internacional:

“Sua origem é comum: militar; vale dizer, os estudos do Conselho de Segurança Nacional; seus fins, os mesmos: construir, com a aceleração possível, um Poder Nacional que faça do Brasil uma potência ouvida no concerto dos fortes e respeitada naquele dos francos: seus objetivos, sempre pragmáticos: carrear recursos externos para fortalecer o Poder Nacional”.<sup>1</sup>

Mesmo em outros momentos do regime castrense, ora concebendo o mundo como se todos os parceiros fossem iguais, diversificando sua dependência, e fazendo novos contatos com grandes nações, como a França, o Reino Unido, o Japão, ou realizando acordos em áreas sensíveis, como a tecnologia nuclear, com a República Federal da Alemanha, aparando suas arestas regionais com a Argentina, e passando a olhar para o Norte, para as grandes florestas, o ciclo militar trouxe fatores que poderiam considerados positivos e negativos. De negativo, o acirramento das diferenças sociais e econômicas, particularmente, a partir do milagre econômico, além, obviamente, da supressão de liberdades e da repressão física. De positivo, a criação de uma infra-estrutura que abrangeu, desde o setor energético às comunicações, e o incremento das vagas nas universidades, ainda que se amargasse as turbulências decorrentes a partir da primeira crise do petróleo em 1973.

Oscilando entre o Primeiro e o Terceiro Mundos, com um pé aqui e outro acolá ao mesmo tempo, na tentativa de auferir benefícios de ambos os lados, nem sempre teve êxito nesse tipo de empreitada.<sup>2</sup> As divergências nos *loci* de decisão costumavam ser freqüentes, e facilmente perceptíveis, seja dentro do Ministério das Relações Exteriores, seja entre esse e os ministérios econômicos. Ou mesmo dentro das próprias instâncias econômicas, dependendo do governo considerado, já que uma das tendências existentes dentro do modelo militar, foi a tentativa de manutenção do regime o máximo possível. Observou-se, igualmente, a inexistência de uniformidade política e ideológica no seio do estamento militar, e a carência de regras cristalinas de como se devia conceber a formulação e implementação das políticas econômica e exterior.

---

<sup>1</sup> “Oliveiros S. FERREIRA – “Política externa a serviço de uma idéia messiânica”. *O Estado de S. Paulo*, 31 de março de 1974, p. 9 (?)

<sup>2</sup> Cf. Wayne SELCHER – *Between First and Third Worlds*. Boulder/Colorado: Westview Press, 1972?

O apagar das luzes do regime militar, com a retomada da normalidade constitucional, encontrou o país em cenário turbulento, e com dificuldades no quesito da dívida externa, e em termos de captação de novos recursos, além das pressões que passaram a se tornar cada vez mais agudas, em setores diversos, com as críticas sobre a deterioração do meio ambiente, sobretudo dirigidas para a região amazônica. As desavenças enfrentadas pelo governo Sarney, em seus primeiros anos, com os Estados Unidos, davam noção precisa de quais os critérios que vigoravam no relacionamento global, ainda que o país tivesse enfrentado duas décadas de modelo político, sob responsabilidade do grande parceiro do Norte.

Já no final dos anos 80, com os protocolos de integração assinados com o governo de Raul Alfonsín, com o término da Rodada do GATT em Montevideu, e com a ascensão do Fernando Collor ao Palácio do Planalto, o Brasil pareceu adaptar-se ao cenário novo que despontava, com o fracionamento do império soviético, mantendo íntimo relacionamento com o governo da Casa Branca. Evidentemente, os resultados foram aquém do desejado, em momento de conjuntura difícil para os norte-americanos, com frentes abertas em diversos locais, tendo ainda que enfrentar seus próprios problemas domésticos, apesar do grande apoio recebido pelo governo de George Bush, por ocasião dos ataques ao Iraque, em 1991.

Nesta parte do continente, as mudanças no cenário interno, em face do impedimento do presidente Fernando Collor de Melo, foram significativas, porque coincidiu com o fim de uma ordem, com a formalização dos blocos, ainda que incipientes, e com a criação de uma moeda estável que, ao longo dos anos, possibilitou uma atuação mais sólida da política externa brasileira.

Nesse cenário que recém-surgia, a retórica da globalização se fez com todo o vigor, a interdependência assumiu força explicativa para explicar o novo mundo, ao mesmo tempo que se passou a questionar, com intensidade maior, o papel das fronteiras nacionais, o velho e tradicional conceito de soberania nacional, enquanto o uso da força e da violência igualmente passou a ocupar espaço importante na agenda dos grandes países, agora voltados para novas ameaças e novos inimigos, tão ou mais preocupantes que os antigos adversários que já estavam habituados a combater.

### **3. A PEB na virada do século**

No pós-Guerra Fria, a agenda da política externa brasileira esteve recheada, operando em distintas frentes. No plano regional aprofundou-se o processo de integração, com novos parceiros, no Cone Sul, enquanto se debatia com outras grandes questões colocadas na agenda global, e que diziam respeito aos interesses nacionais, na parte setentrional do país. Integração, comércio internacional, meio ambiente e dívida externa foram alguns dos tópicos que o governo passou a gerenciar, ainda que nem sempre tivesse recursos suficientes para contrapor-se a todos eles. Outros temas como transferência de tecnologia, propriedade intelectual, terrorismo, migração, direitos humanos e organismos internacionais completaram a agenda de preocupações brasileira. Neste tópico, acompanharemos a caminhada da política externa brasileira em três grandes frentes: no plano regional, nas relações com as grandes potências, e nas organizações internacionais.

### **3.1. O contexto regional : convergências e divergências**

Embora, periodicamente, discursos sejam feitos, lamentando a pouca importância concedida por um ou outro governo, às parcerias regionais, a verdade é que o relacionamento tanto com o vizinho maior do Cone Sul, quanto com os outros, jamais deixou de estar presente, ocupando lugar privilegiado na pauta da política externa brasileira.

Por motivos históricos, em face de sua própria localização geográfica e identificação com a América Latina, como um todo, o Brasil sempre concedeu importância aos países ao longo e além-fronteiras, particularmente os da América do Sul. Na América Central, por outro lado, espaço reduzido foi um elemento caracterizador da atuação brasileira nessa parte do continente. Além do México, as demais nações das Antilhas e do Caribe receberam pouca atenção da diplomacia brasileira, principalmente, pelo fato de se constituírem em mercados restritos para os produtos nacionais, o que não significa que não fossem importantes. Mas apresentaram uma importância relativa.

A proximidade com os países tanto da Bacia do Prata, quanto com os andinos e demais da Bacia Amazônica, converteram-se em motivos suficientes para que todos os olhares nacionais fossem dirigidos para essas regiões, além, obviamente do *Mare Nostrum*. Nos anos mais recentes, exceção feita a Cuba, que mereceu cuidado especial pela afinidade dos governantes de ambos os países, os demais permaneceram longe dos interesses brasileiros, estando mais próximos dos mercados mexicano e

norte-americano. É bem verdade que mesmo com o governo de Fidel Castro, as opiniões nem sempre convergiram, como se pode observar recentemente, após a visita de George Bush ao Brasil, quando o presidente Luiz Inácio Lula da Silva passou a dar ênfase à produção de etanol, recebendo críticas do dirigente cubano.

Por outro lado, precaução redobrada se verifica nas duas pontas do território brasileiro. No Sul, apesar da boa vontade dos então presidentes, o processo de integração surgiu em meados dos anos 80, com dificuldades, e continua navegando em águas turbulentas, às vezes com intensidade maior, outras vezes em clima de calmaria de alto-mar.

As diferenças de atitudes do governo argentino, dependendo de quem ocupa a Casa Rosada, são visíveis, ora criando intensos problemas, colocando em risco mesmo os acordos já firmados, ora negociando dentro de padrões razoáveis admitidos pelo governo brasileiro, que nunca manifestou intenção de colocar ponto final naquilo que foi iniciado há três lustros. Assim, as divergências acentuadas com o atual mandatário argentino Nestor Kirchner, não têm sido suficientes para abalar as relações bilaterais, com o governo brasileiro cedendo em inúmeras oportunidades, frente as demandas portenhas.

Algumas pendências com o Uruguai têm sido da mesma forma resolvidos. Com o governo paraguaio, ainda que não haja obstáculos de maior significado, as irregularidades observadas ao longo da fronteira, junto à Ponte de Amizade, tem feito com que Brasília tenha se preocupado com temas que não colocam, necessariamente, em risco o intercâmbio bilateral, mas que, pelo fato de se localizarem em região envolvendo três fronteiras, carregam consigo elementos complicadores. Entre esses, o contrabando para lá e para cá, as denúncias de existência de simpatizantes de grupos extremistas muçulmanos, que receberiam ajuda financeira de empresários de Ciudad del Este e de Foz do Iguaçu, fazem com que o governo brasileiro conceda especial atenção a esta parte do continente, inclusive em termos de representação diplomática.

Nos Andes, sobretudo a Bolívia e o Peru, sempre se converteram em alvo de cuidado, já que por aí se poderia chegar ao Oceano Pacífico, apesar das dificuldades na transposição da cadeia montanhosa.

No caso boliviano, os acordos para construção do gasoduto são antigos e merecem frequentemente reflexões, tanto sobre o caráter estratégico dos referidos acordos, quanto pelo comércio diretamente envolvido com a venda do gás andino para o mercado brasileiro. Desde a subida de Evo Morales ao poder, contudo, as relações

que poderiam ser mais cordiais, acabaram tornando-se um pouco tempestuosas, justamente por causa das diferenças de abordagens sobre o domínio e controle da extração de petróleo, e quebra de contrato, afetando interesses brasileiros, representados pela Petrobrás. Além do mais, inúmeras divergências no plano ambiental têm sido levantadas principalmente pelo lado boliviano, em função das políticas mais agressivas do governo brasileiro para a realização de grandes obras, como a construção de usinas hidroelétricas, afetando o território do país vizinho.

Se problemas maiores não tem sido detectados, a não ser aqueles relativos a questão energética com a Bolívia, a região amazônica, sem qualquer sombra de dúvida, tem sido motivo de apreensão constante, não só da diplomacia, mas também das Forças Armadas nacionais. As pressões que começaram a se tornar cada vez mais presentes, a partir dos anos 70, assumiram proporção maior na década de 1980, com as críticas sobre a devastação do meio ambiente amazônico, afetando a fauna e a flora locais, e atingindo de maneira irreversível as populações florestais.

Alvo de intensas denúncias nas duas últimas décadas, o Brasil inclusive ofereceu-se para sediar, em 1992 no Rio de Janeiro, a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, procurando com essa atitude minimizar as pressões internacionais. Iniciativas práticas abarcando esforços civis e militares foram, também, apresentadas, nesse meio tempo, desde o Projeto Calha Norte (atual Programa Calha Norte), até o Sistema de Vigilância da Amazônia/Sistema de Proteção da Amazônia (SIVAM/SIPAM).

Os inúmeros debates em torno da restrição de soberania sobre o território amazônico, converteram-se em mote para o governo brasileiro adotar políticas, inicialmente defensivas e, depois, ofensivas, para neutralizar tais ataques, visando resguardar seus direitos nessa parte do continente, inclusive através de inúmeros pronunciamentos, desde o mandato do presidente José Sarney. Certamente que as pressões atuais, sobre a questão ambiental, tem inquietado, sobretudo os defensores da preservação da região, insatisfeitas com os rumos tomados pelo governo, opondo ambientalismo e desenvolvimentismo.

Tema por excelência da comunidade global, o meio ambiente assume proporções cada vez maiores, fazendo com que os países da região, juntamente com o governo brasileiro, adotem posturas para defesa de seu patrimônio, já que as florestas são grandes reservatórios bio-tecnológicos, e alvo de cobiça internacional sobre os recursos aí existentes.

A Comunidade Sul-Americana de Nações foi outro assunto que recebeu importância nesses últimos anos, mas que já foi ultrapassada pela União das Nações Sul-Americanas.

Por outro lado, o governo investiu fortemente no projeto de Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), injetando recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), instituição essa que deveria, em princípio, ter suas políticas orientadas para o desenvolvimento nacional. Segundo a concepção brasileira, utilizar o BNDES seria de importância crucial para as aspirações nacionais, uma vez que o país poderia, assim ampliar seu espaço de influência junto aos demais parceiros da rede, e também no próprio continente sul-americano. Outra medida com a qual, provavelmente, o governo concordará, apesar de sua reticência inicial, é a criação do Banco do Sul. Certamente que a proposta de integração religiosa na América do Sul, como propôs o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, no dia 14 de maio de 2007, logo após a visita do Papa Bento XVI, está longe de atender a realidade, e os interesses regionais, mesmo porque os Estados são laicos.

### **3.2. O contexto internacional : em busca de mais espaço**

Uma das dificuldades maiores para qualquer governo de um país, considerado média potência como o Brasil, é a eleição de prioridades, ou seja, com quais parceiros manter relacionamento privilegiado, quais as metas a serem atingidas, e quais os instrumentos necessários para tal objetivo.

Do governo de Fernando Henrique Cardoso, ressalvas surgiram às dezenas, pela forma como preferiu inserir-se globalmente, dentro do denominado contexto neoliberal, abrindo o mercado e privatizando as grandes empresas brasileiras. Na realidade, deu continuidade ao que Fernando Collor de Mello pretendeu fazer, imaginando ter contrapartida favorável dos Estados Unidos. No caso de Fernando Henrique, era esta a percepção que tinha das relações globais. Essas opiniões emitidas em várias oportunidades, mostram claramente o mundo: interdependente, globalizado e competitivo. Para inserir-se nesse cenário, portanto, considerava-se necessário agir de acordo com as regras, sabendo de suas limitações. Nesse sentido, o relacionamento do Brasil com o exterior privilegiaria parcerias com grandes nações, como a norte-americana, em detrimento das demais. Em termos reais, a América Latina não foi abandonada, nem o resto do mundo, ainda que parte desse merecesse

atenção menor, inclusive aqueles pertencentes ao bloco da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).

Por outro lado, para fazer frente aos grandes países, a criação do G-3, e as parcerias com a Índia, com a Rússia e com a China, ficaram longe de apresentar os resultados esperados, sobretudo no último caso, quando se reconheceu aquele país como livre-mercado.

Dificuldades maiores, contudo, foram percebidas no relacionamento do Palácio do Planalto com os grandes agentes. Tanto as nações européias, quanto o Japão e os Estados Unidos, além da retórica tradicional de elogios formais, demonstraram-se pouco receptivos às demandas brasileiras, seja na tentativa de se reestruturar o sistema internacional, com a criação de uma nova ordem, seja com relação às propostas de combate a pobreza e de auxílio aos países em desenvolvimento.

As queixas contra o protecionismo, e a reivindicação por alíquotas diferenciadas, têm consumido tempo apreciável das negociações brasileiras, especialmente no que diz respeito aos subsídios agrícolas concedidos pelos grandes países, aos seus produtores. Disputas outras foram igualmente sentidas, em planos diversos, seja com relação às exportações de aço, açúcar e produtos com maior valor agregado. A própria divergência com o Canadá em torno das empresas aeronáuticas Bombardier-Embraer ilustra com exatidão, as dificuldades enfrentadas no relacionamento entre dois ou mais países, que fabricam produtos semelhantes, e que desejam abocanhar parcelas maiores do mercado, levando as disputas para os tribunais internacionais.

### **3.3. As relações multilaterais**

No campo das relações multilaterais, a atuação do governo foi constante, em busca cada vez mais de espaços. Com esse intuito procurou assenhorar-se de cargos nas grandes organizações, onde se exercita o verdadeiro poder. O cargo de Diretor-Geral da Organização Mundial do Comércio, e a presidência do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), estavam entre as pretensões da política externa brasileira, lançando candidatos próprios, enquanto manteve a reivindicação por uma vaga de membro permanente no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas.

Amargando fracassos nas duas tentativas, o que se constatou foi uma série de falhas no encaminhamento dessas demandas. Visivelmente faltou capacidade de análise para interpretar corretamente a correlação de forças existentes. Nesse sentido, as negociações em torno do candidato nacional foram conduzidas de forma equivocada, não se conseguindo construir um consenso, ou uma maioria, em torno do mesmo, partindo para uma disputa perdedora.

Além do saldo negativo contabilizado pela derrota tanto de João Sayad, quanto de Luiz Felipe de Seixas Corrêa, ficou patente a voracidade da conduta brasileira, na ânsia de ocupar os cargos, em vez de negociá-los, e preencher outros que poderiam ser disponibilizados. Quer dizer, apresentou-se como parceiro que nem sempre é possível de contar e confiar, em momentos de adversidade.

Já no caso da ONU, a obtenção da tão desejada vaga não foi conseguida, por motivos que escapam à vontade nacional. Simplesmente a instituição não se renovou como deseja o Brasil, e outros representantes da comunidade, interessados em ampliar tanto o número de membros permanentes, quanto o de rotativos do Conselho de Segurança. Entre esses incluem-se certamente, os próprios candidatos, como a Alemanha, o Japão, a Índia, a África do Sul, e concorrentes diretos do Brasil, como a Argentina e o México.

A proposta apresentada pelo ex-secretário geral da ONU, Kofi Annan, pouco antes de se retirar, jamais foi apreciada ou levada em consideração. A falta de unanimidade sobre os critérios a serem adotados – como, quantos e de onde – impediu que qualquer mudança fosse processada, travando a demanda brasileira, desejosa de assumir responsabilidades maiores na formatação da ordem mundial. Dai, não ter se recusado a colaborar com as Missões de Paz da ONU, em oportunidades variadas, inclusive no Haiti, onde se encontra em caráter não-provisório há pelo menos 3 anos .

As inúmeras divergências do Brasil foram resolvidas quase sempre em negociações bilaterais diretas, mas quando esse tipo de mecanismo apresentou-se insuficiente, os organismos utilizados foram aqueles de mais amplo escopo, como a OMC, onde demandas brasileiras foram julgadas.

Outros temas como a questão ambiental, o terrorismo, as denúncias sobre os desrespeitos à propriedade intelectual, a quebra de patentes de remédios, ou os relacionados com os direitos humanos, marcaram com regularidade as divergências verificadas contra os demais países, nas organizações multilaterais, sobre o

entendimento que se deveria conceder a cada uma dessas categorias mencionadas. Por exemplo, no quesito terrorismo não se chegou a unanimidade, com o governo brasileiro rejeitando, classificar as Forças Armadas Revolucionárias Colombianas (FARC), como tal, preferindo considera-lo como movimento político.

Em itens como a pobreza, um dos carros-chefe da política brasileira, apresentado nos fóruns globais, poucos resultados foram obtidos, da mesma forma que se sucedeu com o meio ambiente.

### **3.4. Demais parceiros**

Outros países, com os quais o Brasil negociou, excetuando-se aqueles com os quais gostaria de mudar a geopolítica mundial, apresentaram poucos retornos, menos dividendos do que o desejado. O perdão da dívida a vários países africanos e latino-americanos, em troca de um possível apoio à reivindicação brasileira no Conselho de Segurança da ONU, acabou por naufragar, mostrando-se improdutivo, visto que a reformulação não avançou. Países que, numericamente, poderiam traduzir-se em apoio, afinal não convertido, apenas usufruíram das benesses de Brasília, nem sequer apresentando como contrapartida o aumento das compras de produtos brasileiros.

## **4. Do desejável ao possível: demandas, apoios, constrangimentos ...**

A busca de um lugar de relevo nas relações globais sempre fez parte das aspirações nacionais. Nos discursos grandiloqüentes iniciais, de seu primeiro governo, o presidente Lula reforçou esse desejo, enfatizando que “vamos mudar a geopolítica econômica mundial”. Outras declarações de igual calibre se fizeram ao longo do tempo, tornando-se, entretanto, mais moderadas com o passar dos anos.

Do lado da diplomacia, o discurso foi mais cauteloso, longe dos arroubos e das bravatas presidenciais. Experimentados na labuta do dia-a-dia das intermináveis negociações econômicas e políticas, no plano bilateral ou multilateral, com países em estágio de desenvolvimento equivalente, ou com outros abaixo, e também acima, os responsáveis pela execução direta da política externa brasileira sempre mantiveram prudente distância das propostas de mudar o mundo, contando apenas com a força da vontade e as queixas lamuriosas, dando mais importância aos fatos do que à retórica.

Por isso mesmo, se notaram, em várias oportunidades discrepâncias entre o discurso presidencial e o diplomático. De um lado, o discurso grandioso e magnânimo feito tanto em pequenos recintos, quanto em grandes instâncias multilaterais, seja no Fórum Social Mundial, seja em Davos, propondo a grande transformação que o mundo deveria sofrer, para atender as demandas dos mais afetados, e a criação de uma nova ordem apoiada em critérios de justiça e de solidariedade. De outro, o discurso cauteloso, às vezes excessivamente comedido, contradizendo o presidente, consciente de que o trabalho diplomático implica em saber quais os limites possíveis de serem atingidos em cada estágio das negociações, e também, de acordo com as realidades mundiais, impossíveis de serem simplesmente ignoradas e atropeladas, por aqueles que não detêm efetiva capacidade de ditar as regras. Assim, enquanto o presidente Lula dizia que havia a necessidade de arrombar as portas para pertencer ao mundo desenvolvido, no caso ao Grupo dos 8, o chanceler Celso Amorim realçava a necessidade de se bater à porta, ou seja, antes pedir permissão para entrar.

Apegando-se ao discurso de que a vontade política consegue superar obstáculos, a retórica presidencial esbarrou, inúmeras vezes em suas próprias palavras, esfumando-se ao vento, sem deixar vestígios. Por isso, mesmo, o discurso presidencial não pode ser tomado *ipsis literis*, para uma ponderada avaliação da conduta da política externa brasileira. Essa deve ser feita, justamente, pelas atitudes tomadas pela arena responsável, qual seja, o Ministério das Relações Exteriores e os demais órgãos econômicos que, apesar das divergências internas e entre si, representam os interesses nacionais no exterior, ainda que, no limite, a responsabilidade por toda a política governamental seja sempre presidencial, conforme destacou recentemente o próprio presidente. Ou seja, não existe uma política de ministros, mas tão somente uma política governamental, dirigida por ele, presidente e mandatário maior do país.

Divergências a parte, sobre as instâncias de formulação e decisão de política externa, o certo é que entre o desejável pelo país, pesando-se seus indicadores e os constrangimentos internos e externos, e o possível, existe uma série de elementos complicadores, tal qual uma corrida de obstáculos, aumentando o grau de dificuldade conforme se avança em busca do ponto de chegada.

As demandas do governo enquadram-se dentro daquele leque de alternativas, em que o acesso a todas elas assegura o país no rol daqueles que não apenas votam,

mas que poderiam ter direito de veto nas grandes resoluções mundiais. Daí, a insistência, se bem que apresente resultados duvidosos, por uma demanda como membro do Conselho de Segurança, investindo-se nas missões de paz. Procura, com isto, mostrar que não tem receio de assumir responsabilidades, e que tem condições de contribuir para resolver problemas alheios, mesmo distante de suas fronteiras, o que convêm às grandes potências, assim caracterizadas.

Longe de ter o apoio dos vizinhos mais próximos que, possivelmente, também manifestam intenção de pleitear a tão sonhada vaga no Conselho de Segurança, como a Argentina de Nestor Kirchner, mesmo assim, o Brasil tem insistido em tal empreitada, periodicamente recebendo apoios, seja da Rússia ou da Venezuela, da França ou do Japão, mas, sem qualquer resultado concreto, já que o tema não está posto na agenda da entidade. Além do mais, um dos requisitos para a representação regional, é que o solicitante tenha unanimidade de seus parceiros próximos, exigência que dificulta, sem qualquer sombra de dúvida, aspirações tranqüilas. Como tem sido observado desde o final dos anos 80, principalmente na década de 90, o ex-embaixador argentino em Brasília, ex-titular da Defesa e ex-Ministro das Relações Exteriores e Culto Oscar Camilión respondia a indagação sobre a pretensão brasileira, afirmando, com freqüência, que não falava sobre hipóteses. Ou seja, o Brasil não deveria esperar da Casa Rosada, apoio para sua causa, muito menos sem primeiro negociar, ao invés de fazer a demanda unilateral e isoladamente.

Na realidade, esta não é uma reivindicação recente. Sempre fez parte das aspirações brasileiras. Nos anos 20, logo após o findar da Primeira Grande Guerra, com o surgimento da Liga das Nações, o Brasil, como potência média da época, já ambicionava uma das vagas de membro permanente do Conselho da referida Sociedade. Exatamente por não ver atendidas suas pretensões, poucos anos após sua constituição, o país retirou-se da mesma em 1926, antes da crise que levaria a organização a insolvência nos anos 30.<sup>3</sup>

Quando se criou a ONU, em 1945, a reivindicação brasileira igualmente fez parte da atuação diplomática nacional naquele fórum. Apesar de ter o apoio dos

---

<sup>3</sup> Ver Norma Breda dos SANTOS – *Le Brésil et la Société des Nations (1920-1926)*. Tese de Doutorado em Ciências Políticas, apresentada ao Instituto Universitário de Altos Estudos Internacionais da Universidade de Genebra, 1996; e Eugênio Vargas GARCIA – *Entre América e Europa: a política externa brasileira na década de 1920*, Brasília: Editora Universidade de Brasília/FUNAG, 2006,

Estados Unidos, que viam no Brasil, um aliado a somar esforços, contra o outro grande agente do sistema internacional, a recusa dos demais fez com que durante as próximas décadas, esse intuito permanecesse sepultado, sendo ressuscitado apenas a partir do final dos anos 80.

Uma geração depois, percebe-se que, para o atendimento das demandas, há necessidade de se preencherem pelo menos duas condições: a primeira delas, o aumento de seu papel no mundo, de suas capacidades, em termos políticos, econômicos, tecnológicos, ou estratégico-militares; a segunda, intrinsecamente ligada a anterior, é a anuência que os demais parceiros tem que conceder, para que um outro país possa tomar assento ao seu lado. Apesar das costumeiras contestações, esta ordem, como relembra Henry Kissinger é legítima, porque pressupõe o consenso dos grandes países sobre as formas como devem ser regidos os destinos do mundo.<sup>4</sup> Todos que fazem parte do seleto grupo, agem, portanto, segundo as mesmas regras, e, na medida do possível, de manutenção do status quo. E, contra esses, não há possibilidade de simplesmente arrombar a porta e adentrar o recinto, clamando pela necessidade de ver atendidas suas pretensões.

Como nenhuma dessas condições foram preenchidas, nada mais resta ao país, do que continuar sua demanda, fazendo sua via crucis, e esperando que suas pregações ecoem além do deserto. Enquanto isto, procura fortalecer seus poderes e seus espaços, o que pode resultar em um caminho mais produtivo para alcançar seus objetivos.

Ao lado dessa reivindicação, outras se fizeram, sem que se tomassem os devidos cuidados. Em primeiro lugar, sem avaliar corretamente, os apoios para suas demandas, ignorando a correlação de forças, não seguindo o clássico modelo analítico de David Easton.<sup>5</sup> Em segundo lugar, ao perceber que as disputas estavam em risco, ter se recusado a abrir mão das mesmas, em favor de outro candidato, não auferindo possíveis benefícios dessa retomada de posições. Arcou, em curto período de tempo, com o desgaste provocado por duas derrotas consecutivas, em instâncias importantes como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Organização Mundial do Comércio(OMC).

---

<sup>4</sup> Cf. Henry KISSINGER – *O mundo restaurado*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1973, p. 1-2.

<sup>5</sup> Cf. David EASTON – *Uma teoria de análise política*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1968. Esta clássica obra trata dos inputs e outputs no sistema político.

Nesses casos, as demandas dão mostras da ansiedade demonstrada pelo país atrás de vagas em busca de projeção, e do seu comportamento, quando poderia, eventualmente, negociar as mesmas, entre aliados preferenciais. Isto indica, sob outros olhares, que, entre o discurso e a prática da diplomacia brasileira, existem enormes lacunas. De um lado, o país procuraria, retoricamente, resolver os grandes problemas mundiais, mas, de outro, em termos práticos, ocupar individualmente o máximo de espaço possível. Nessas condições, o resultado obtido nem sempre é aquele desejado. Como os demais países também agem sob o mesmo prisma, o pragmatismo exacerbado paga seu preço. Ou seja, obtém apoio, mas tão somente quando os parceiros, seja em que latitude estiverem localizados, tiverem certeza de que isto igualmente lhes trará benefícios.

## **5. Considerações finais**

Qual o papel reservado ao país no tabuleiro mundial do poder? Possivelmente um lugar de realce, ainda que não haja tempo definido para tal. Apesar dos inúmeros revezes, sofridos em institutos internacionais, das dificuldades no plano regional e dos indicadores aquém do desejado no plano interno, o país detém, sem qualquer margem para contestações, potencial para que no prazo de uma geração sua posição internacional seja reconsiderada.

Para tal, necessário se faz que os governos, independentemente de suas afiliações políticas e ideológicas, atuem firmemente nas duas grandes frentes, que desafiam Estados médios como o Brasil e outros de igual quilate, situados em diferentes continentes. A primeira delas, no âmbito interno, aumentando suas capacidades, melhorando seus indicadores sócio-econômicos, e investimento na formação de recursos humanos de alta qualidade. Isto implica, portanto, ao mesmo tempo que dá ênfase no incremento das condições de sua população, na aplicação de verbas necessárias em ciência e tecnologia, estabelecendo quais as áreas que devem ser privilegiadas. O bom funcionamento das instituições nacionais, igualmente, se

torna crucial, fazendo com que regras definidas existam, em todos os níveis dos três poderes. Obviamente, aqui se incluem problemas de grande magnitude que necessitam ser solucionados, mesmo que esforços redobrados se façam, afetando interesses escusos, eliminando a possibilidade de que situações agudas, como o tráfico de drogas, crime organizado, corrupção, que perpassam as instâncias nacionais em todos os níveis (municipal, estadual e federal), minem o poder do Estado.

No plano mais amplo, das ambições internacionais, é preciso ter clareza e uma definição de qual o papel de relevo que realmente deseja ocupar, se na esfera regional ou no campo mais amplo das Relações Internacionais. Em qualquer dos casos, em função das peculiaridades regionais, e das divergências que têm caracterizado o cenário mais próximo – apesar da sensível melhoria dos últimos anos, se comparado com o quadro anterior ao final dos anos 70 - necessário se faz chegar a um entendimento sobre quais os projetos nacionais de cada parceiro da região. Isto se torna imprescindível, para se chegar a um acordo dos papéis que devem ser assumidos por eles, individualmente, já que o histórico dos três últimos lustros ilustra as dificuldades no aprofundamento dos processos de integração, em que existem nítidas assimetrias de poder entre os diversos membros que deles fazem parte.

Possivelmente, o investimento apenas em termos regionais, a médio e longo prazos, pouco interessa ao país, uma vez que, pelos seus próprios indicadores, o papel de liderança regional, ainda que sempre contestado, jamais deixou de estar presente na plataforma da política externa brasileira. O discurso brasileiro pode, e será sempre utilizado, como instrumento em nome da necessidade de se atuar unido, pelas condições costumeiras, como a identificação latino-americana, de países à margem das grandes decisões, portanto, com pouco mando. Na prática, é, também, o que se tem quotidianamente verificado, de captar apoios, em nome coletivo, para atender seus interesses individuais.

Ao se pensar em escopo mais amplo das Relações Internacionais, além do discurso sobre a necessidade de se mudar o mundo, democratizar as instituições internacionais, privilegiar os países menos favorecidos, reforço se faz no aumento de poder efetivo, tanto em termos econômicos quanto militares. Essas duas últimas variáveis, como mostra a história de todas as grandes potências, ao longo dos séculos, sempre caminharam pari passu, sem nunca delas terem abdicado, apesar dos discursos pacifistas, e de que o funcionamento do mundo deva obedecer às regras mundiais de

boa convivência, e funcionar segundo as normas do Direito Internacional, e não do direito ao uso da força e da violência.

Como a História também tem registrado, quanto mais aumentam as aspirações de uma nação, suas responsabilidades crescem na mesma intensidade. Para que suas demandas tenham legitimidade e credibilidade, seu poder nacional, tem que ser incrementado na mesma proporção, incluindo a variável militar. Como os interesses passam a extrapolar suas fronteiras, para o país ansioso por assumir responsabilidades globais, o vetor econômico é crucial para sustentar seus futuros compromissos, que os parceiros menores passarão a exigir. Não preenchendo esses requisitos, e não possuindo capacidade efetiva de intervenção, nem de influenciar decisivamente nas negociações internacionais, dependendo de outros para sustentar suas ambições, e para proteger seus interesses e sua segurança, tais países se enquadram, como dizia Antonio Gramsci nos anos 30, na categoria de potências apenas nas cartas diplomáticas.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Cf. Antonio GRAMSCI – *Maquiavel, a política e o Estado moderno*, Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira S.A., 1968 , sobretudo a Parte II – “Notas de Política Internacional”, p. 191-213