

45

As grandes linhas da  
política externa brasileira

*Shiguenoli Miyamoto*



NACIONES UNIDAS

CEPAL

ipea

# 45

## As grandes linhas da política externa brasileira

*Shiguenoli Miyamoto*



NAÇÕES UNIDAS

CEPAL

**ipea**

© Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL, 2011

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2011

Tiragem: 250 exemplares

Miyamoto, Shiguenoli

As grandes linhas da política externa brasileira / Shiguenoli Miyamoto. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2011. (Textos para Discussão CEPAL-IPEA, 45).

31p.

ISSN: 2179-5495

1. Política externa – Brasil I. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. CEPAL  
II. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. IPEA III. Título

CDD: 330.9

Este trabalho foi realizado no âmbito do Acordo CEPAL – IPEA.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da CEPAL e do IPEA.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte.

A presente publicação encontra-se disponível para *download* em <http://www.cepal.org/brasil>

# Sumário

APRESENTAÇÃO	
INTRODUÇÃO .....	7
1 ANTECEDENTES: DE 1964 AO FIM DA GUERRA FRIA.....	10
2 POLÍTICA EXTERNA NA VIRADA DO SÉCULO .....	14
3 DIRETRIZES ATUAIS DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA .....	21
CONCLUSÃO .....	28
REFERÊNCIA.....	30



# APRESENTAÇÃO

A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) mantêm atividades conjuntas desde 1971, abrangendo vários aspectos do estudo do desenvolvimento econômico e social do Brasil, da América Latina e do Caribe. A partir de 2010, os Textos para Discussão Cepal–Ipea passaram a constituir instrumento de divulgação dos trabalhos realizados entre as duas instituições.

Os textos divulgados por meio desta série são parte do Programa de Trabalho acordado anualmente entre a Cepal e o Ipea. Foram publicados aqui os trabalhos considerados, após análise pelas diretorias de ambas as instituições, de maior relevância e qualidade, cujos resultados merecem divulgação mais ampla.

O Escritório da Cepal no Brasil e o Ipea acreditam que, ao difundir os resultados de suas atividades conjuntas, estão contribuindo para socializar o conhecimento nas diversas áreas cobertas por seus respectivos mandatos. Os textos publicados foram produzidos por técnicos das instituições, autores convidados e consultores externos, cujas recomendações de política não refletem necessariamente as posições institucionais da Cepal ou do Ipea.



# AS GRANDES LINHAS DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Shiguenoli Miyamoto<sup>1</sup>

## INTRODUÇÃO

A política externa de um Estado deve contemplar os seguintes objetivos: em primeiro lugar, a preservação de sua independência e segurança; em segundo lugar, a perseguição e a proteção de seus interesses econômicos; por último, suas políticas de ajuda econômica às nações estrangeiras, esforços para difundir a própria propaganda nacional e ideológica em países estrangeiros e seu apoio às missões de intercâmbio cultural e científico favoráveis a esse fim (DEUTSCH, 1970, p. 111).<sup>2</sup>

Ainda que muitas vezes não sejam regras escritas, todos os Estados implementam tais princípios, procurando projetar-se o mais possível. Certamente algumas dessas diretrizes dificilmente se aplicariam a Estados que não disputam espaços e que não dispõem de capacidades – sobretudo, tradicionais, como geográficos, recursos naturais, militares e populacionais – para ombrear-se com vizinhos que detêm esses mesmos elementos em condições mais favoráveis.<sup>3</sup> Ou seja, estariam conscientes de suas limitações e, preferindo

- 
- 1 Professor titular da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp)/Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH) do Departamento de Ciência Política (DCP).
  - 2 Neste texto, a política externa brasileira está exposta em grandes traços, sem a preocupação de explorar detidamente todos os assuntos ora mencionados. Outros autores estão focalizando suas atenções para temas específicos e que foram aqui apenas lembrados.
  - 3 O poder nas relações internacionais refere-se principalmente aos indicadores – políticos, militares, geográficos, estratégicos etc. – que um país detém. Isso pode ser comprovado tanto pela sua capacidade de fazer frente a um opositor, de interferir em assuntos internos de outros países, como de influenciar tomadas de decisão no âmbito de instituições multilaterais. Outros aspectos como o produto interno bruto (PIB), os avanços na ciência e tecnologia, os investimentos em pesquisa e desenvolvimento, igualmente, são hoje altamente considerados, ao lado daqueles primeiros. O conceito de poder é central na ciência política e nas relações internacionais, motivo pelo qual se torna desnecessário realizar neste momento debates maiores sobre o tema. Tampouco vamos nos deter nas teorias sobre relações internacionais. Autores são citados apenas para efeito de ilustração.

investir no bem-estar de suas populações, aplicam significativos recursos em pesquisa e desenvolvimento, em ciência e tecnologia, procurando, por meio desses, compensar suas desvantagens naqueles quesitos. Ou seja, projetam-se de forma distinta, desempenhando papel importante no mundo, por meio de seus indicadores econômicos como o produto interno bruto (PIB), em avanços sociais e tecnológicos. E o fazem com sucesso, como podemos comprovar em países como Japão e Coreia do Sul, entre outros.

Países como o Brasil que detêm elementos tradicionais de poder favoráveis – tais como extenso território, população apreciável, recursos naturais e forças armadas razoáveis – sempre têm aspirações. Ao lado desses, procuram implementar políticas públicas, contemplando outras variáveis, aplicando verbas crescentes em ciência e tecnologia, formando recursos humanos de alta qualidade, buscando reduzir suas vulnerabilidades e dependência frente às grandes potências.

Historicamente, comportamento nessa direção foi adotado com frequência por muitos países, ainda que de forma irregular. Deve-se considerar que os governos costumam enfrentar fortes constrangimentos não apenas do contexto internacional, mas também nas próprias dificuldades domésticas, como políticas econômicas inadequadas, estrutura socioeconômica deficiente/conservadora, dependência da metrópole. Alie-se a esses fatores, a existência de grupos políticos mais preocupados em manter seus privilégios do que em aumentar a capacidade do Estado e o bem-estar da sociedade. Isso poderia, em parte, explicar o motivo pelo qual muitas nações em diferentes partes do globo, na América Latina ou na África, se encontram em situação desfavorável no sistema internacional.<sup>4</sup>

Duas exigências são, igualmente, cruciais para a projeção de um país no tabuleiro mundial do poder. Em primeiro lugar, o aumento do próprio poder, aqui contando todos os fatores possíveis, incluindo a estabilidade das instituições políticas e econômicas e sua capacidade militar em termos tradicionais e estratégicos. Quer dizer, deve-se estar atento às variáveis políticas, econômicas, tecnológicas, militares e psicossociais, porque quase tudo que diz respeito às condições domésticas pode influenciar a política externa do país. De formas diferentes, ao longo da história, autores com matizes diferentes ideológicas e políticas já conferiam importância à necessidade de controle ou obtenção – por aquisição ou conquista – dos tradicionais elementos. Poderiam ser mencionados Napoleão Bonaparte e Antônio Gramsci, sem se esquecer de Aléxis de Tocqueville.

Em segundo lugar, há a necessidade da anuência explícita, por meio de negociações com as grandes potências que lhe permitam, por meio da consecução da primeira exigência, sentar-se ao lado destas últimas para formulação e implementação das políticas que determinam os rumos do mundo. A alternativa, em caso de não se conseguir atingir a segunda exigência, seria procurar, com outros parceiros, mudar a estrutura do

---

4 Análise interessante que realça, inclusive, os aspectos geopolíticos latino-americanos como causa dos problemas da região, pode ser vista no relatório do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (2000).

poder mundial, não de forma revolucionária, mas sim adotando uma postura revisionista, visando principalmente a melhorar sua inserção individual, tornando-a mais favorável para seus objetivos. Obviamente, o discurso seria de mudança substantiva para todos, embora na prática, na impossibilidade desta, uma alteração da própria posição já seja elemento mais do que suficiente para contemplar seus interesses. Era de forma semelhante a esta que Henry Kissinger, em 1950, já falava sobre a estrutura mundial do poder, por ele considerada legítima e estável. Legítima, não porque contemplava ou respeitava os interesses de todos, nem se apoiava em critérios de justiça e igualdade, mas porque representava simplesmente o consenso das grandes potências sobre como as políticas globais deveriam ser conduzidas (KISSINGER, 1972, p. 1-3).

Vale lembrar, ainda, que a política externa e internacional de um país como o Brasil nunca sofre mudanças bruscas. Apenas políticas externas revolucionárias poderiam ser enquadradas dessa forma – porém, nem sempre isso pode ocorrer –, como quebra de certo comportamento e de determinada ordem. Normalmente, poder-se-ia dizer que são revisionistas. A atuação internacional de um país apresenta sempre elementos de permanência e de mudanças, conforme as conjunturas e os grupos no poder, adequando-se às novas realidades. Mas isso não é uma ruptura, um rompimento total das estruturas vigentes ou do modelo anterior, inclusive porque o país se situa em uma concepção prévia, existente, orientada e voltada para o mundo ocidental, ainda que elabore uma retórica universalista. Trata-se, isto sim, de ajustes necessários para atender às novas demandas e às dos atores que são incorporados no processo de formulação e de tomadas de decisão, que podem ser muitas vezes distintos dos anteriores, mesmo em casos de reeleição. Afinal de contas, para os governos, as conjunturas doméstica e internacional são sempre dinâmicas, conectadas, portanto, muito longe de um quadro estático que possa ser analisado linearmente, levando em conta apenas a sucessão temporal, como se todos os atores e interesses se repetissem ao longo da história.

Em certos momentos, os países distanciam-se ou aproximam-se mais das grandes potências, priorizam parcerias com países em desenvolvimento ou com os considerados emergentes, o que é perfeitamente normal, segundo a ótica de inserção internacional de quem comanda os destinos nacionais. Além do mais, os países podem ter posicionamentos coincidentes no plano político, mas discordar no econômico; concordar neste, mas divergir profundamente em termos estratégicos e militares. Quer dizer, todos se adaptam às novas conjunturas internas e externas, atualizam-se os interesses dos detentores do aparelho de Estado no momento e, se existir um projeto político, operam modificando-o segundo as próprias conveniências. Mas a política externa jamais cambia tanto que possa ser considerada como grande mudança na sua forma de atuar, na definição dos parceiros e na escolha de prioridades. É dessa forma, *mutatis mutandis*, que o Brasil tem atuado no decorrer de sua história.

# 1

## ANTECEDENTES: DE 1964 AO FIM DA GUERRA FRIA

Como país médio, que se considera desde 1920, o Brasil sempre teve aspirações de grandeza nacional. A reivindicação não atendida de pertencer ao Conselho de Segurança da Liga das Nações fez que abandonasse a instituição em 1926, poucos anos depois de criada. Esta já era forte indicação de suas pretensões: fazer parte do seleto clube de nações que influenciam os destinos do mundo. Ao ver rejeitada sua pretensão, o Brasil nada mais fez do que tornar claro o descontentamento com uma situação que não atendia a suas expectativas.

No decorrer do tempo, ocasiões não faltaram para que o Brasil demonstrasse intenções de ocupar espaço maior na arena internacional. Independentemente dos regimes políticos e dos indicadores nos quais se apoiava, podem ser listadas diversas oportunidades em que as autoridades brasileiras exteriorizaram o desejo de projetar o país em espaços mais amplos do que o palco sul-americano.

Se tomarmos, de forma arbitrária, como ponto de referência o ano de 1964, quando as Forças Armadas aliadas com os setores mais conservadores da política brasileira assumiram o controle do aparelho de Estado, o que se verifica, no período de uma geração que durou o regime, foi uma infinidade de divergências, tendências e alternativas. A existência de grupos com interesses e concepções bastante distintos em termos políticos e ideológicos, priorizando capitais nacionais ou internacionais, deixa claro o “zigzague” que a política externa percorreu durante os mandatos de dois marechais e três generais.

Fortemente identificado com grupos internacionais, sobretudo norte-americanos, visível pela composição ministerial, o governo de Humberto de Alencar Castello Branco deu significativa importância ao conflito Leste-Oeste, operando com a ideia de segurança continental ou hemisférica. Por isso, enviou tropas para intervir na República Dominicana, quando o Congresso Nacional, por meio do Decreto nº 56.308, de 21 de maio de 1965, autorizou a constituição da Força Armada Interamericana do Brasil (Fairbras), sob o comando do coronel Carlos de Meira Mattos. Além disso, o Brasil cedeu o comandante da Força Interamericana de Paz (FIP), em duas ocasiões, com os generais Hugo Panasco Alvim e Álvaro da Silva Braga. Para agir dessa forma, Castello Branco baseou-se em duas instâncias, surgidas no início da Guerra Fria: de um lado, na Escola Superior de Guerra (ESG), instituto subordinado ao Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA), e nos princípios aí construídos desde 1949; e, de outro lado, obedeceu ao prescrito no Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (Tiar), de 1947. A ideia de segurança, privilegiando a ótica militar, entendia os Estados

Unidos da América (EUA) como líder e guardião do mundo ocidental, com uma política interdependente e associada aos padrões vigentes nesta parte do Hemisfério.

Não foram essas as referências adotadas por Arthur da Costa e Silva, pertencente a grupo distinto dos esquianos, em seu curto mandato. Tomando como elemento importante a questão do desenvolvimento/subdesenvolvimento, o conflito Leste-Oeste deixou de ocupar lugar central na política externa brasileira, com as divergências Norte-Sul preenchendo a agenda governamental. Grupos mais nacionalistas, pensando o desenvolvimento sob ótica diferente do governo anterior, passaram a jogar papel de maior relevo. A segurança deixou de ser militar para ser colocada em termos econômicos, ao mesmo tempo em que o país se recusou a assinar o Tratado de não Proliferação Nuclear (TNP). A tecnologia nuclear era considerada fator importante para projetar o país na arena global, além de outros usos – médicos, geração de energia – que ela poderia oferecer.

Os governos seguintes obedeceram às divergências existentes na caserna. A própria ascensão de Emílio Garrastazu Médici não deixa margens a dúvidas sobre esse fato. Apoiado na excepcionalidade do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, pensou o Brasil como grande potência no período de uma geração. Embora pudessem ser encontrados elementos geopolíticos nesta concepção, nada havia de igual que pudesse ser identificado com o governo de Castello Branco para alcançar tal objetivo. O plano de governo de Médici deixava bem claro o projeto de grandeza:

como objetivo síntese, ingresso do Brasil no mundo desenvolvido, até o final do século. [...] construir-se-á, no País, uma sociedade efetivamente desenvolvida, democrática e soberana, assegurando-se, assim, a viabilidade econômica, social e política do Brasil como grande potência (BRASIL, 1971, p. 15).

Com obras de impacto, como a Transamazônica, a Ponte Rio-Niterói, o Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral), com apelos nacionalistas após a conquista da Copa do Mundo, músicas como *Brasil eu te amo*, a ideia de Brasil Potência com 90 milhões de brasileiros caminhou *pari passu* com forte repressão e intervenção em países vizinhos possuidores de doutrinas consideradas espúrias. De acordo com princípios conhecidos, como a *teoria do cerco*, vizinhos hostis deveriam ser neutralizados. Por isso, missões foram preparadas – a Operação Trinta Horas, por exemplo – para ocupar o Uruguai em 1971, caso Líber Seregni da Frente Ampla saísse vitorioso; o auxílio à tomada de poder por Hugo Banzer Suárez, que apeara Juan José Torres do poder no mesmo ano e, inclusive, em território mais longínquo com a queda de Salvador Isabelino Allende Gossens do Chile em 1973.<sup>5</sup> Esse comportamento enquadrava-se no modelo de fronteiras ideológicas que permeava o pensamento militar, utilizando a política externa como instrumento.

5 Sobre esses acontecimentos, ver os dossiês disponibilizados pelo “The National Security Archive: Brazil helped rig the Uruguayan elections” (2009) e “Brazil conspired with U.S. to overthrow Allende” (2009).

Uma política mais voltada para o mundo, com a ideologia sendo colocada de lado, em uma visão entendida como pragmática, orientou os dois governos seguintes, sob o comando de Ernesto Geisel e João Baptista Figueiredo. No primeiro, o acordo firmado com a República Federal da Alemanha, em 1975, não conseguiu alcançar o inicialmente pretendido controle da tecnologia nuclear, por causa inclusive das restrições internacionais. Visitas a grandes potências, como França, Reino Unido, Alemanha e Japão, fizeram parte do roteiro de Geisel, que enfrentou críticas dos Estados Unidos em face da política de direitos humanos pouco acatada no país, motivando pelo menos duas reações: o voto na Organização da Nações Unidas, considerando o sionismo como forma de racismo, contrariando interesses norte-americanos, enquanto poucos anos depois denunciava o Acordo Militar com esse país, em 1977, colocando ponto final na parceria que vigorava desde 1952. Internamente reagiu com força: desde a repressão verificada no II Exército em São Paulo, com as mortes de Vladimir Herzog e Manoel Fiel Filho, em 1975, até a crise envolvendo o ministro do Exército, general Sylvio Frota, em 1977. E enfrentou problemas com o sequestro dos uruguaios Universindo Rodríguez Díaz e Lílian Celiberti, em Porto Alegre, em novembro de 1978. Reconheceu Angola, Moçambique e China Continental, enquanto em termos regionais pelo menos uma iniciativa foi importante: a assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica, em 1978, por causa de um tema que já ganhava intensidade na agenda brasileira, ou seja, o problema ambiental. O Brasil deixou de lado o projeto de grande potência, autodesignando-se potência emergente, conforme foi exposto no II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) (BRASIL, s./d., parte I, p. 21-78). No governo que encerra o ciclo militar, o Brasil teve dificuldades para dar conta de seus problemas internos e externos. No plano doméstico, apesar do fim do Ato Institucional (AI) nº 5, da anistia e da reestruturação partidária, ocorreram os atentados no Riocentro e na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). No âmbito regional, adotou postura dúbia em relação à guerra que envolveu argentinos e britânicos no Atlântico Sul, em 1982. Mas resolveu-se a contento a divergência em torno da barragem de Itaipu, que ocupou espaço significativo da agenda do governo de Geisel. O Tratado de Cooperação Amazônica não prosperou, as críticas internacionais passaram a se avolumar em torno da questão ambiental, e a crise que assolou a América Latina atingiu o país com forte intensidade.

Mas algumas características comuns marcaram o regime militar. Em primeiro lugar, a ênfase concedida à América Latina, tanto em termos das relações bilaterais, quanto no âmbito multilateral, de acordos como o próprio Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) e a Associação Latino-Americana de Integração (Aladi); a África assumiu papel de relativa importância, bem como os países árabes, estes com intensidade maior a partir da primeira crise do petróleo em 1973; as nações industrializadas sempre estiveram na pauta da política externa brasileira, com Estados Unidos, Europa e Japão jogando papel destacado nas relações internacionais do país, com o tema do desenvolvimento sempre presente nas demandas nacionais. Com altos e baixos, com disputas entre os setores diplomáticos, econômicos e militares, cada um tentando ocupar e ampliar seus espaços, a política externa do governo militar manteve, portanto, premissas que rotineiramente marcaram presença na conduta brasileira.

A volta à democracia no pós-1985 possibilitou diversos reajustes, embora nunca demonstrassem rompimento com o período anterior. O reconhecimento do governo cubano em 1986, a criação da Zona de Paz e de Cooperação no Atlântico Sul no âmbito da ONU, as reações às críticas internacionais sobre a devastação ambiental, mormente na região das grandes florestas tropicais, a Declaração da Amazônia e os protocolos de integração com a Argentina podem ser listados entre as realizações do governo José Sarney. Vinculados estreitamente com o tema ambiental, o Projeto Calha Norte e o Programa Nossa Natureza procuravam responder a uma pretensa internacionalização da Amazônia com o surgimento de um Estado autônomo para os yanomamis, a pressão de muitos setores como: a igreja, o meio acadêmico, as organizações não governamentais (ONGs) e a declaração de François Mitterrand sobre a ideia de soberania compartilhada (de acordo com o exposto no relatório Nosso Futuro Comum, coordenado por Gro Harlem Brundtland, elaborado no seio da ONU) sobre a Região Amazônica. Na realidade, o governo que sempre se recusara a prestar contas à comunidade internacional, sobre assuntos de interesse global, apenas se apercebeu da importância real da questão ambiental em dezembro de 1988, quando o seringalista Chico Mendes, defensor das reservas extrativistas, foi assassinado em Xapuri, no estado do Acre. A partir desse episódio, o meio ambiente foi definitivamente incorporado à agenda nacional, com o governo conscientizando-se de que não poderia ficar ignorando-o, devendo, portanto, enfrentá-lo. Isso tudo ocorria em meio aos debates sobre a nova Constituição, que já espelhava em grande parte esses problemas.

A virada dos anos 1980 para a última década do século continha fortes traços do período anterior, com o governo procurando atuar com intensidade maior em políticas de integração e de projeção em cenário mais amplo. Mas, para isso, precisava mostrar ao mundo que o país era maduro e responsável, que respeitava seus compromissos e se preocupava com a comunidade internacional. Assim, sob o governo de Fernando Collor de Mello, se fez a demanda para realização da Conferência Mundial do Meio Ambiente e Desenvolvimento no Rio de Janeiro, em 1992, interromperam-se os projetos nucleares, com o fechamento da base da Serra do Cachimbo e a construção do submarino de propulsão nuclear em Iperó. Na primeira metade dos anos 1990, ocorreu uma aproximação com os Estados Unidos, os protocolos de integração foram aprofundados com a criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul), enquanto a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) assume papel de importância mais retórica do que prática na agenda brasileira. Mas foi a partir da segunda metade da década que fechou o século XX que a política externa brasileira sofreu forte impacto marcado pela conjuntura do pós-Guerra Fria, no contexto que se convencionou chamar interdependência e globalização.

## 2

# POLÍTICA EXTERNA NA VIRADA DO SÉCULO

Entre as várias características da política externa, no apagar dos anos 1990, algumas podem ser lembradas como as que marcaram a formulação e a implementação dela: a diplomacia presidencial, o fim da Guerra Fria e o novo contexto com uma ordem em construção e, por causa deste, a escolha do governo pelas parcerias seletivas, priorizando as grandes nações industrializadas.<sup>6</sup> É a partir do entendimento pelo governo do novo cenário global que se deve analisar a atuação da política externa na passagem do século.

Como Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso não acreditava no fim das ideologias, como expôs em terras portuguesas, na Universidade de Coimbra, em 24 de julho de 1995, ao receber o título de *Doutor Honoris Causa* daquela tradicional instituição. Um dia depois, ao lhe ser conferida idêntica homenagem na Universidade do Porto, a tecnologia e a ciência foram colocadas como elementos prioritários para o desenvolvimento nacional. Naquela oportunidade, afirmou que “as possibilidades de participar com eficiência na economia globalizada é cada vez mais pela capacidade dos países de investir em ciência e tecnologia e de dispor de recursos humanos qualificados (GAZETA MERCANTIL, 1995, p. A-8).

Ao lado desses itens, uma das preocupações básicas do governo Fernando Henrique foi com os fluxos internacionais de capital, percebidos como um problema global sem possibilidade de ser resolvido por qualquer país, por maior que fosse, em termos estritamente individuais. Para dar conta desse assunto, a cooperação internacional se tornava cada vez mais importante, como disse na Conferência Ibero-Americana realizada na mesma cidade portuguesa do Porto, alguns anos depois, em 18 de outubro de 1998 (cf. CARDOSO, 2010).

A necessidade de estabilizar o Sistema Financeiro Internacional foi percebida como fator crucial nas atuais relações internacionais, porque com o decorrer do tempo ocorreu um envelhecimento das instituições que já não estariam mais preparadas para enfrentar de maneira adequada as novas realidades mundiais.

Qualquer problema que afetasse os países emergentes contribuiria, portanto, para desestabilizar o próprio sistema. As consequências eram claras. Não se tratava simplesmente de mais um jogo de soma zero, mas de situações em que os dois contendores saíam perdendo, o que estava longe de ser interessante para qualquer uma das partes.

---

<sup>6</sup> Neste e no próximo item, retomamos, em parte, discussões feitas em oportunidades diversas individualmente e/ou em parceria com Flávia Nico de Vasconcelos.

O entendimento do governo sobre a ordem internacional apoiou-se na convicção de que a “globalização, a despeito das assimetrias que se mantém produziu nova comunidade de interesses entre o Norte e o Sul, sendo que [...] do êxito dos países emergentes depende a estabilidade da própria economia internacional” (cf. CARDOSO, 2010). Este era um problema que todos deveriam entender, com a cooperação passando a exercer importante papel e convertendo-se no eixo das preocupações gerais.

A ordem mundial, interpretada como injusta e seletiva, ao aprofundar as desigualdades entre industrializados e nações em desenvolvimento, favorecia principalmente interesses dos primeiros. Os produtos oriundos dos países pobres continuavam prejudicados pelas barreiras tarifárias e não tarifárias, pelas políticas protecionistas dos Estados industrializados.

Nesse mundo globalizado, como enfatizou o presidente em pelo menos duas oportunidades em 1996, em Nova Delhi e no México, para contrapor-se aos efeitos negativos da globalização, os governantes deveriam “aceitar certos condicionantes da ordem econômica em gestão com realismo e sentido de pragmatismo. A novidade do processo e a velocidade das transformações exigem formas inteiramente novas de agir no cenário internacional” (cf. CARDOSO, 1997).

Nessa perspectiva, a cooperação regional e inter-regional foi uma das prioridades da política externa brasileira, motivo pelo qual se atribuiu a ela importância crescente.

O Mercosul converteu-se em bom exemplo desse pensamento e, percebido como elemento importante para a política brasileira, foi constantemente ressaltado por Fernando Henrique Cardoso. Em 1997, em Londres, afirmou que a “organização de um novo espaço sul-americano é uma das prioridades da política externa brasileira, o que entendemos como etapa essencial para a liberalização econômica em escala hemisférica” (cf. CARDOSO, 2010).

As constantes divergências verificadas com o governo argentino em torno da fixação de cotas em uma série de produtos, como no setor automotivo, e algumas medidas unilaterais, de um e de outro lado, contudo, tornaram conturbadas as relações no seio do próprio Mercosul. Chegou-se inclusive a delicados momentos, como o verificado no começo de 1999, após a desvalorização cambial brasileira, quando os empresários e o governo argentino mostraram-se ressentidos, por não terem sido previamente avisados pelas autoridades de Brasília.

Sobre a ideia de cooperação e integração inter-regional, a posição brasileira foi de que o aprofundamento das relações entre blocos diferentes, como o Mercosul e a União Europeia (UE) iria beneficiar a ambos, porque além de facilitar o intercâmbio em todos os níveis, aumentaria a capacidade de cada um deles frente aos Estados Unidos, ampliando dessa forma o poder de barganha no cenário mundial. As negociações entre ambos no setor privado e na esfera governamental se fundamentariam em interesses concretos, que se traduziriam

mutuamente em investimentos crescentes. Em várias oportunidades, o governo brasileiro chamou atenção lembrando que um intercâmbio mais aprofundado exigiria que as barreiras técnicas, sanitárias e fitossanitárias que dificultam o acesso dos produtos brasileiros aos principais mercados fossem repensadas, porque nada mais eram do que protecionismos mal disfarçados (cf. CARDOSO, 2010).<sup>7</sup> Como exemplo, o Brasil afirmava que de 1990 a 1996 as importações realizadas pelo Mercosul provenientes do continente europeu aumentaram 274%, enquanto no sentido contrário as exportações sofreram incremento de apenas 25%. Para reforçar suas reivindicações, o governo brasileiro sustentou que o país abriu seus mercados enquanto os parceiros não faziam a sua parte. Quer dizer, a reciprocidade não existia.

Se, no início da década de 1990, a ênfase prioritária do governo brasileiro foi o Mercosul, nos anos que se seguiram, depois da subida de Fernando Henrique à Presidência da República, a cooperação internacional foi o mote constante dos discursos e da atuação, principalmente no bloco regional. Isso porque se percebeu que os benefícios aumentavam gradativamente quando as negociações eram realizadas em grupo e não em termos individuais.

Com frequência, o governo reclamava dos subsídios agrícolas concedidos pelos países europeus. A postura brasileira sobre a questão agrícola era aquela definida pelo Grupo de Cairns, que defendia a remoção de subsídios à exportação. Foi em torno desse tema que se concentraram, em grande parte, as ressalvas brasileiras em foros diversos dos últimos anos. No entender do governo brasileiro, o eixo em torno do qual se deveria priorizar os debates era a política protecionista implementada pelos países desenvolvidos.

Portanto, nada de diferente daquilo que já ocorria desde a década de 1980 e que se constituiu em motivo de reclamações frequentes de países como o Brasil, que se sentia discriminado, já que outros vizinhos latino-americanos usufruíam de condições mais favoráveis para vender seus produtos aos mercados norte-americanos e europeus. Ou seja, o Brasil estava sendo tratado de forma desigual.

Uma das grandes preocupações brasileiras estava voltada, por exemplo, para a fixação de datas para se começar a liberalização do comércio agrícola, mas sem defini-las de imediato, preferindo negociações mais amplas. O posicionamento brasileiro levava em conta as decisões tomadas anteriormente na Cúpula do México, em maio de 1999, quando os países do continente fecharam a questão em torno da feitura de acordos completos, integrais, impossibilitando que qualquer setor da pauta de negociações ficasse excluído. Serviu de referência o conceito utilizado naquela ocasião, de *single undertaking*, em que nada seria acordado até que tudo estivesse devidamente acertado, aprovado em blocos e não em partes, da mesma maneira que o efetuado, por exemplo,

---

<sup>7</sup> Uma discussão mais aprofundada sobre esse tema pode ser verificada, por exemplo, na publicação editada pela Fundação Konrad Adenauer de São Paulo, que reúne os textos do seminário organizado por ela em 1996, com o título de “O Brasil, a União Européia e as relações internacionais” (DEBATES, 1997).

no âmbito do Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (Nafta) (cf. TACHINARDI; FERRARI, 1999, p. A-4). Para o governo, não havia necessidade de pressa na fixação de acordos, mas sim manter razoável prudência, dando tempo para que fosse possível preparar-se para as negociações de 2005. Nesse meio tempo, equipes estariam prontas para enfrentar os debates (cf. TACHINARDI et al., 1999, p. A-4).

Se, oficialmente, o governo adotava esse comportamento, os empresários não pensavam da mesma forma. Com frequência, sentiam-se alijados dos processos decisórios, reivindicando maior presença nas negociações. Os empresários chegaram, inclusive, a elaborar um documento com uma agenda de tópicos que gostariam de ver discutidos. Entre essas demandas constavam temas como acesso a mercado, redução de barreiras tarifárias e não tarifárias, privatização, exigências sanitárias e fitossanitárias e regra de jogos.

Ao mesmo tempo, defendiam entrosamento maior com a Área de Livre Comércio das Américas (Alca), em face de motivos variados, dos quais pelo menos três podem ser aqui lembrados: o primeiro de ordem geográfica, já que o território americano é muito mais próximo do que os europeus e de outras partes do mundo; em segundo lugar, a pauta de negociações com os Estados Unidos estava muito mais avançada do que por exemplo com os países europeus; e, por último, porque era mais fácil negociar com um único país como os Estados Unidos, do que com um bloco como a Europa, composta de várias nações, com interesses muito variados entre si.<sup>8</sup>

O Brasil sempre se amparou em inúmeros indicadores para fazer suas reivindicações e reclamar dos parceiros altamente industrializados. Conforme dados apresentados pelo governo brasileiro, nove entre dez dos principais produtos vendidos ao continente europeu eram constituídos por matérias-primas ou itens com baixo valor agregado como as *commodities*. De janeiro a abril de 1999, o país enviou para a União Europeia 33% de suas exportações, enquanto para os Estados Unidos o total foi de 26% (cf. MEIRELLES, 1999, p. A-2). No que diz respeito aos subsídios agrícolas, 29 membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) gastaram em torno de 366 bilhões de dólares, sendo que deste montante 142 bilhões foram utilizados por 15 países europeus, 97 bilhões pelos Estados Unidos e 56 bilhões pelo Japão (cf. MEIRELLES, 1999, p. A-2).

É contra essa política de subsídios que países como o Brasil tem fincado pé, porque se torna praticamente impossível competir nesses mercados com as mesmas chances de igualdade. Como essa questão foi tratada pelo governo brasileiro? O chanceler Luiz Felipe Lampreia foi muito claro a esse respeito: “como o Brasil é um dos países mais eficientes na produção e exportação de produtos agrícolas e conta com condições naturais ímpares na produção desses bens, a agricultura será o tema prioritário nas negociações” (cf. LAMPREIA, 1999, p. 1-2).

---

8 Sobre este parágrafo e o anterior, ver matéria de Ferrari e Rebouças (1999, p. A-11).

Mas, em uma visão considerada realista e pragmática de atuação do governo brasileiro, entretanto, o chanceler Lampreia lembrava que “não podemos, contudo, nos furtar das negociações de tarifas na área industrial, onde teremos necessariamente que fazer algumas concessões para conseguirmos contrapartidas nas nossas áreas de interesse prioritário” (cf. LAMPREIA, 1999, p. 1-2).

O Brasil entendia como perfeitamente normal debater simultaneamente os vínculos com a União Europeia e a Alca, não vendo nisso um fato contraditório, nem oposição, mas simplesmente a ampliação de oportunidades.

Os produtos agrícolas permaneceram como ponto sensível para o governo brasileiro. No encontro de Seattle, realizado no início de dezembro de 1999, a questão agrícola continuou sendo altamente considerada. As exportações brasileiras desses produtos para o continente europeu correspondiam a 46% do total, dos quais 34% eram constituídos de derivados de soja, café solúvel e suco de laranja, sendo que este último produto era taxado em 36,4%, mais *ad valorem* de 22,3 euros para cada 100 quilos importados; o café solúvel sofria uma taxa de 13,7%, de acordo com a Confederação Nacional de Indústrias (CNI), enquanto o similar colombiano recebia tratamento tarifário especial, tornando o café brasileiro pouco atraente para os paladares e bolsos europeus (cf. PRADO, 1999, p. A-3). Tratamento diferenciado também era dispensado às cotas de outros produtos como a carne. Enquanto ao Brasil se tinha estabelecido uma quantidade de 5 mil toneladas, Argentina e Uruguai juntos exportavam 34 mil toneladas de carne (cf. PRADO, 1999, p. A-3).

Apesar de todas essas divergências, o governo brasileiro considerou a União Europeia como elemento central em sua política externa, porque o bloco detinha o maior estoque de investimento estrangeiro direto em nosso país, em torno de 57 bilhões de dólares. O comércio entre o Brasil e o continente europeu, que era de 15,1 bilhões de dólares em 1992, sofreu considerável aumento nos anos posteriores, chegando a 31,5 bilhões. Como dado negativo, a balança comercial nesse período manifestou-se, por outro lado, completamente desfavorável aos interesses brasileiros, passando de um superávit de 6 bilhões de dólares em 1992 para um déficit de 2,1 bilhões, principalmente em função do protecionismo praticado pelos países europeus no setor agrícola (cf. SOUTO MAIOR, 1999, p. 3).

A presença brasileira não só na reunião de cúpula, mas em instituições como a Organização Mundial do Comércio (OMC), indicava bem os interesses em jogo. Se na OMC grande parte da atuação brasileira se manifestava, de maneira um tanto reticente, mais na defesa – apesar dos discursos contrários –, já no que dizia respeito à questão agrícola, a postura adotada era distinta.

Para defender-se das críticas de que utilizava expedientes protecionistas como o Programa de Financiamento às Exportações (Proex), o governo alegava que antes de implementá-lo notificou a OMC, justificando mesmo que ele não trazia danos aos concorrentes. Nesse caso específico, o Brasil lançou mão de cláusula da

própria OMC de benefício de países em desenvolvimento, utilizando o conceito de nação menos favorecida, que previa a redução gradativa de subsídios em áreas importantes para o desenvolvimento nacional.

Nos demais setores em que a postura defensiva foi observada, a explicação era de que essa timidez “tem sido pautada pelas preocupações com as carências competitivas das empresas brasileiras e com a redução da liberdade no manejo das políticas públicas domésticas” (cf. RIOS, 1999, p. 6).

Enquanto procurou atuar cada vez mais nos foros internacionais, na defesa dos seus interesses, pautando-se pelo aumento da interdependência, o Brasil dedicou-se a outros temas, como a necessidade de assinar o Tratado de não Proliferação Nuclear, a ênfase em questões ambientais e nos direitos humanos. Itens como o tráfico de drogas e o contrabando ocuparam igualmente, no âmbito regional, a atenção do governo brasileiro.

Em termos amplos, a atuação da política externa brasileira estava voltada para quatro grandes linhas: “a construção do Mercosul, o seu aprofundamento rumo a um mercado comum, as associações com outros parceiros como o Chile e a Bolívia e os planos bi-regionais (Alca e União Européia)” (cf. TACHINARDI; FERRARI, 1999). Com várias frentes, simultaneamente, essas operavam interligadas, como se estivesse em um jogo de xadrez, porque, ao se mover uma peça, o jogo como um todo era afetado, no caso, a política externa brasileira. Pelo menos era esse o raciocínio dos decisores brasileiros daquele momento nessa área.

Por isso mesmo, a posição do governo brasileiro não era de assumir compromissos definitivos. Para o chanceler Luiz Felipe Lampreia, “[...] o que pretendemos é lançar as negociações em bases equilibradas, que reconheçam os legítimos interesses de todas as partes, e que portanto levem em consideração o nosso interesse direto numa liberação crescente e uma aproximação nova” (disponível em: <<http://www.mre.gov.br>>).

O próprio mandato negociador obtido pela União Europeia era um valioso elemento para as pretensões brasileiras, já que com esse instrumento poder-se-ia utilizá-lo para mostrar aos Estados Unidos que não havia necessidade de se tomar decisões precipitadas para acelerar a formação do Acordo da Área de Livre Comércio das Américas.

O comportamento da chancelaria brasileira obedeceu a princípios pragmáticos e realistas, inúmeras vezes realçado pelo governo. Sem pressa para tomar decisões, o país investiu nas negociações multilaterais porque não possui, ainda, capacidade suficiente para ditar regras, mas aspira desempenhar tal papel. A participação nos processos de integração regional e inter-regional inseriu-se na estratégia global brasileira de que, isoladamente, o país não conseguiria projetar-se da maneira como desejava.

Enquanto isso, procurou preparar-se da melhor maneira possível para enfrentar os desafios frente às grandes potências, capacitando pessoal técnico, ainda insuficiente para operar em várias frentes ao mesmo tempo, como admitiu o próprio governo brasileiro.

A participação em blocos regionais ou inter-regionais foi percebida como conveniente não só para o caso individual, mas também para os demais parceiros do Mercosul e da própria União Europeia, que assim viram reforçadas suas posições frente aos Estados Unidos, abrindo, portanto, outras opções.

No que diz respeito ao aumento de seu poder nacional, entendido em suas mais distintas facetas, o governo preocupou-se, também, em reestruturar suas Forças Armadas, atentando para a necessidade de fortalecer a vertente militar. Daí a elaboração do primeiro documento sobre Política de Defesa Nacional, em 1996, estabelecendo as prioridades da área, voltadas basicamente para a questão amazônica. Poucos anos depois, criou-se o Ministério da Defesa, em 1999, substituindo os ministérios militares, agora transformados em Comandos da Aeronáutica, do Exército e da Marinha.<sup>9</sup> Ao mesmo tempo, marcou presença ativamente nas reuniões dos ministros da Defesa do Continente, realizada pela primeira vez em 1995, em Williamsburg, estado da Virgínia.

---

9 Os documentos sobre a Política de Defesa Nacional podem ser encontrados na página do Ministério da Defesa. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br>>.

### 3

## DIRETRIZES ATUAIS DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Em largos traços, pode-se dizer que a política externa brasileira atual, operando em um cenário altamente competitivo, apresenta as seguintes características: atuação centrada na figura do Presidente da República como elemento de projeção dos interesses nacionais; a busca por um lugar de realce no contexto internacional a qualquer preço; demanda por cargos em que considera que as decisões mundiais efetivamente ocorrem no âmbito das grandes organizações internacionais, como a ONU, a OMC, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); a tentativa de consolidar-se como líder regional, dando importância, portanto, ao relacionamento com seus vizinhos, em termos bilaterais, e à integração sul-americana como a Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA); ênfase nas relações com os países em desenvolvimento, mormente com o diálogo Sul-Sul, procurando construir uma frente capaz de opor-se aos grandes Estados, embora mantenha estreito contato com estes últimos; alianças e formações de grupos com países geográfico, político e ideologicamente variados, de acordo com as circunstâncias e os interesses específicos, como o G20; relacionamento forte com os ditos emergentes, por exemplo, via G3, G4, Brics etc.; participação constante nos debates sobre os grandes temas da agenda global, principalmente daqueles assuntos que dizem respeito ao desenvolvimento nacional, relacionados com o meio ambiente, a pobreza, os recursos energéticos e com os protecionismos; tentativa de mostrar capacidade como agente intermediador de conflitos e de resolução de problemas que afetam outros países, daí a forte presença em cenários como o Haiti (antes e pós-terremoto), mas sofrendo ressalvas de outros como Israel que não lhe outorga procuração para atuar como “juiz” do Oriente Médio; retórica permanente para resolver os problemas mundiais e exigindo uma ordem mais justa; modernização e reforço do setor militar, com a versão mais elaborada do documento sobre Política de Defesa Nacional (2005) e da Estratégia Nacional de Defesa (2008).

Quando estava fora do governo, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva elegeu como um dos principais alvos para suas críticas à política externa as constantes viagens feitas pelo seu antecessor, a denominada diplomacia presidencial. Um dos argumentos contra Fernando Henrique Cardoso era de que esse recurso apenas servia para ofuscar a inexistência de um projeto nacional. E batia na tecla de que as viagens apresentavam resultados muito pobres em termos práticos, com a falta de investimentos, de melhoria da posição do país no *ranking* mundial e que o desenvolvimento nacional pouco aproveitava dos périplos feitos pelo ex-presidente. O que se observou, contudo, já adentrando no último ano de seu mandato, é que o número de suas viagens excedeu de longe o do ex-presidente. Mas com uma substancial diferença, segundo as autoridades do momento: o país

experimentou sensível avanço em termos gerais, em todos os seus indicadores sociais e econômicos, ainda que distante do nível desejado; projetou a figura do ex-líder sindical e do Brasil, agora visto como parceiro de respeito na arena mundial; e, apesar da recente crise, que não atingiu o país com a mesma intensidade do resto do mundo, os investimentos retomaram seu caminho para cá. Ademais, o projeto nacional, como concebido pelo atual governo, pressupõe uma política externa subordinada às metas de desenvolvimento econômico e de justiça social. Ou seja, a política externa é instrumento de um projeto de governo consolidado sob a bandeira do Partido dos Trabalhadores (PT), do qual o presidente sempre foi figura maior.<sup>10</sup>

Ao discursar no diretório nacional do PT, o chanceler Celso Amorim afirmou que a política externa realizada pelo governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva era ativa e alta (AMORIM, 2003). Tal vigor no discurso pode ser observado em praticamente todas as participações do Brasil em reuniões multilaterais, como em Cancun, na Organização Mundial do Comércio, na Organização das Nações Unidas, no fórum de Davos ou no Fórum Social Mundial. Na ótica governamental, se insucessos ocorreram nesses ambientes, eles eram relativos, pois do ponto de vista da diplomacia brasileira o interesse nacional foi defendido. Isso explicaria, em parte, as dificuldades para a constituição da Alca.

A defesa do interesse nacional significa garantir inserção soberana para o Brasil no comércio internacional e em outras áreas de suma importância, que envolvem problemas ambientais, propriedade intelectual, política industrial etc. As negociações comerciais têm caráter global, ocorrendo no âmbito do Mercosul, da Alca, com a China ou com o Oriente Médio. O incentivo às relações bilaterais internacionais, sempre que possível, partia do Mercosul, acontecendo em níveis hemisférico (Alca) e extra-hemisférico (União Europeia e países asiáticos ao redor do Japão). O Mercosul é o que garantiria o caráter soberano da inserção internacional brasileira. Por isso, durante alguns anos, o fortalecimento do Mercosul e a integração sul-americana foram prioridades na agenda brasileira. Isso, entretanto, está longe de corresponder à realidade dos tempos atuais, ainda que sejam tópicos permanentes da política externa.

A estratégia de negociações paralelas via blocos e acordos bilaterais que aconteceu nos anos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) foi mantida, porém, de forma mais explícita. Essa característica pode ser observada pelas tentativas de fortalecer o Mercosul – como o Protocolo de Olivos e a escolha da Argentina como destino da primeira viagem internacional de Lula –, bem como nos avanços das negociações de acordos entre Mercosul/União Europeia e Mercosul/CAN. O que se observou durante estes últimos anos foram, entretanto, dificuldades cotidianas apresentadas pelos Kirchners, fazendo que o governo brasileiro cedesse em inúmeras oportunidades, para não aguçar ainda mais as divergências no plano bilateral e com reflexos no âmbito multilateral. Foi o que passou a ser chamado pelo Brasil de “paciência estratégica” com parceiro importante no contexto regional. No nível sul-americano, merece ainda ser destacada a

10 Os documentos sobre a Política de Defesa Nacional podem ser encontrados na página do Ministério da Defesa. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br>>.

atenção especial dedicada pela diplomacia brasileira à resolução de problemas relacionados com a questão energética no Paraguai, em torno dos preços do produto gerado por Itaipu, com a Bolívia, por causa da Petrobras, e procurando colocar-se como mediador para resolver tanto os problemas das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (Farcs) quanto as divergências da Venezuela com a Colômbia, para evitar que houvesse deterioração das relações locais. Outras participações no Conselho de Defesa Sul-Americano, com o banco regional e investimentos via Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), para a infraestrutura sul-americana devem, igualmente, ser lembradas.

No que tange às relações não só do Brasil, mas que envolvia os vizinhos, apesar da diferença no tom negociatório mais agressivo, permaneceu durante algum tempo o interesse em dar continuidade às negociações da Alca. Após o fracasso da reunião em Buenos Aires, o chanceler Celso Amorim enviou carta ao principal negociador americano, Robert Zoellick, manifestando intenções de retomar as negociações desde que aceitas determinadas restrições (O ESTADO DE S. PAULO, 2004).

Enfatizando o papel da diplomacia em abrir novas oportunidades de negócios, buscou-se estreitamento de relações com países do Oriente Médio e da África, com a China, a Rússia e a Índia, além dos tradicionais parceiros como os Estados Unidos e a União Europeia. Contudo, pode aqui ser observada uma característica própria deste governo: o Brasil se aproximou, com mais intensidade, de países em condições similares às suas, ou seja, do mundo em desenvolvimento ou das nações emergentes.

Daí a criação do G3, que inclui Brasil, Índia e África do Sul. Também partiu do presidente a sugestão para a realização da cúpula entre países da América do Sul e da Liga Árabe. Com a Rússia e a China, o Brasil, tem interesses convergentes na defesa das mesmas causas, para atuar em conjunto como economias emergentes, daí o Brasil, Rússia, Índia e China (Brics). Essas relações bilaterais inserem-se na estratégia para aumentar o poder de barganha brasileiro, não por meio da oposição aos países pobres ou de aproximação automática com os Estados Unidos, mas sim pela união com seus pares.

Em termos de demandas específicas, o país retomou o antigo desejo de conquistar um assento permanente no Conselho de Segurança, já reclamado nos anos 1990. Tal reivindicação, como exposto no discurso do presidente na abertura da 58ª Assembleia-Geral da ONU, e periodicamente reforçada, não é desprovida de conteúdo simbólico. Ao contrário, denota as intenções brasileiras de que a altivez da política externa seja manifestada em outras arenas além do comércio. Daí as declarações, como as feitas pelo presidente na cúpula dos países latino-americanos no México, no dia 23 de fevereiro de 2010, defendendo a reforma do Conselho de Segurança da ONU.

Ações nesse sentido também podem ser identificadas, na forma às vezes intempestivas, em várias oportunidades, como na crise venezuelana ainda nos primeiros dias de governo, no envio de tropas ao Haiti no início de 2004, no reconhecimento da China como economia de mercado, ou no episódio da crise em Honduras,

sem se precaver contra possíveis desgastes e descumprimentos das promessas pelos parceiros. Ainda que sem obter os resultados esperados, o que causou interpretações diferentes sobre a continuidade ou não da missão, o governo investiu pesadamente nas operações para reconstrução do Haiti, por meio da Minustah, mantendo grupo permanente de aproximadamente 1.200 pessoas, entre militares e ajuda técnica (engenharia, serviços de saúde), chefiando a missão local. Com isso, pretendeu atingir vários objetivos: o primeiro, mostrar que se preocupa com países menos afortunados, portanto desempenhando o papel de agente importante nas relações internacionais; fez o mesmo perdendo as dívidas de países latino-americanos e africanos; em segundo lugar, colocando as questões humanitária e social como problemas que devem ser por todos enfrentados, como faz o governo brasileiro; em terceiro lugar, oferecer treinamento para as tropas nacionais, podendo inclusive a experiência ser transposta para o plano interno nas grandes cidades; por último, apresentar-se à comunidade internacional como Estado que tem condições, em face do papel exercido no Haiti, de pertencer ao seleto clube das nações que fazem parte do Conselho de Segurança como membro permanente. Foi isso que Lula disse no discurso da ONU, quando lembrou que as mudanças na organização internacional não poderiam restringir-se apenas à composição do Conselho de Segurança, devendo incluir a revisão maior de sua estrutura e regras – como o poder de veto da China, Rússia, Estados Unidos, França e Reino Unido. A reforma das organizações internacionais é percebida como importante porque se constituem em instrumentos essenciais para que os países com menor capacidade possam influir, ainda que marginalmente, sobre o sistema internacional. Nessa direção caminham, portanto, as críticas sobre a necessidade de reestruturação do sistema internacional, daí a ênfase dada às negociações no âmbito da Organização Mundial do Comércio, em que com frequência se bateu na defesa dos interesses nacionais, contestando medidas adotadas pelos Estados Unidos ou pelos europeus.

Outros itens podem igualmente ser arrolados, que dizem respeito às políticas domésticas, mas que estão diretamente ligados à projeção dos interesses nacionais, portanto, com o próprio fortalecimento do poder brasileiro. Entre esses, a política voltada para produção de energias alternativas, ainda que possa gerar impactos negativos, sofrendo críticas de setores voltados para a preservação do meio ambiente; os investimentos feitos na plataforma continental, com a busca de autonomia para a produção de petróleo; e a divulgação por meio da Secretaria de Assuntos Estratégicos, da Estratégia Nacional de Defesa.

No entanto, o conservadorismo na condução na esfera doméstica vem sendo contrabalançado por uma atuação mais eficiente na arena internacional. Se muitas das promessas de campanha foram frustradas, o discurso de humanizar as relações mundiais tem causado efeito. Discursos frequentes de Lula a respeito das desigualdades entre ricos e pobres, colocando a questão social como assunto de grande destaque, têm merecido atenção geral. Tanto o ex-secretário-geral, Kofi Annan, como grandes potências, como a França, se sensibilizaram com o tema da pobreza e com a iniciativa de Lula advogando a criação de um Comitê de Combate à Fome. Não foi fortuitamente, portanto, que durante a sua gestão à frente do governo, Lula tenha sido reconhecido como grande liderança mundial, abocanhando premiações de instituições e governos diversos.

Entretanto, apesar de ter navegado em conjuntura internacional altamente favorável na maior parte de seu governo – daí a possibilidade de uma política mais assertiva – e pela carência de grandes lideranças mundiais, nem por isso, o país ficou isento de apresentar problemas. Assim, desafios e constrangimentos podem ser facilmente encontrados fazendo que a política externa não tenha desempenhado a contento o papel de instrumento do desenvolvimento nacional, favorecendo ou se transformando em elemento crucial para que o país se projete de forma mais harmônica e constante.

Em primeiro lugar, apesar das aspirações, agora mais fortes e constantes, nunca houve um projeto nacional de governo ou de Estado, aqui obviamente incluindo o próprio Ministério das Relações Exteriores, que possa ser entendido como tal, por suas características, objetivos, condições necessárias para alcançar estes últimos, e o tempo necessário para isso, independentemente de flutuação de governantes e livre de influências político-partidárias. Ligado a este, em segundo lugar, a inexistência de uma estratégia de inserção internacional de médio e longo prazos. A atuação brasileira tem pecado justamente por ser errática ao longo do tempo e flutuado ao sabor das intempéries, sem a fixação de prioridades, variando estas conforme as conjunturas, mas sem uma linha condutora definida. Insere-se na lógica de um pragmatismo ineficiente que joga de acordo com as conveniências, não sendo, portanto, confiável para nenhum dos parceiros individualmente ou em bloco, a não ser quando os interesses coincidirem para atender às suas demandas. Em terceiro lugar, o não entendimento ou concordância sobre o que sejam interesses nacionais, daí as divergências sobre o modelo de desenvolvimento e a atuação externa. Certamente esse problema se encontra ligado à falta de um projeto nacional. Em quarto lugar, a não incorporação dos demais setores da sociedade nacional para auxiliar na definição dos interesses multifacetados que necessariamente devem estar presentes para a elaboração das políticas nacionais e que, aumentando o poder nacional, projetam o país. A sociedade nunca foi chamada para participar das propostas governamentais, nem sequer consultada para ver se concordava com elas. Pelo contrário, instâncias responsáveis pela política externa, como o Itamaraty, mostram-se, na maior parte das vezes, refratárias a influências externas. Ainda que eventos como seminários ou encontros sejam realizados com o meio acadêmico ou setores variados vinculados à presença de brasileiros no exterior, dificilmente sugestões são incorporadas na definição da política externa, tratando-se de mero exercício retórico. Em algumas oportunidades são levados representantes diversos em encontros multilaterais, mas que, após o evento, não têm influências maiores na definição das políticas públicas, como na questão ambiental, direitos humanos etc. Trata-se, sobretudo, de “dar respostas às demandas da sociedade”, apenas em termos de discurso para consumo interno, deixando para o jogo político a elaboração das políticas desses setores, conforme os interesses predominantes. Em quinto lugar, nunca houve concordância entre as diversas instâncias que operam com as relações internacionais, ou lócus aglutinador responsável pela centralização das decisões, ainda que essa formalmente caiba ao Itamaraty, sobre a melhor forma de encaminhar as demandas em um mesmo assunto. Exemplo disso pode ser visto em relação à questão ambiental, em que se encontram envolvidos grupos diferentes que pertencem aos Ministérios das Relações Exteriores, da Defesa, da Ciência e Tecnologia, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, das Minas e Energia,

do Meio Ambiente, da Integração Nacional, a Secretaria de Assuntos Estratégicos, a Casa Civil. Como reflexo disso, em sexto lugar, a não definição do papel que a cada um cabe, já que têm perspectivas distintas, atuando todos voltados para políticas domésticas, mas com fortes reflexos nas relações internacionais brasileiras. Em sétimo lugar, não apenas isso, mas com frequência, observam-se discordâncias entre os setores econômicos e diplomáticos, entre estes e o segmento militar. Verifica-se uma falta de diálogo entre áreas importantes que não se relacionam entre si, ou quando o fazem, operam de maneira um tanto distantes, como o Ministério das Relações Exteriores, as Forças Armadas e os responsáveis pela política econômica. Ou seja, cada setor sempre procurou (quando isso ocorreu) defender os interesses da própria categoria, em termos individuais, certamente em detrimento dos grupos concorrentes pelo poder interno. Obviamente, o governo como um todo (Presidência da República) participa em defesa de um ou outro agente, mas jamais conseguiu juntá-los em uma única cesta para que apenas uma proposta vingasse e fosse convertida em realidade. Além do mais, nenhum dos setores – diplomático, militar, econômico, ou de qualquer outro segmento da sociedade – comportou-se de maneira homogênea, caracterizando-se por apresentar grandes divergências internas e fazendo que desejos de um período ou de um governo mudassem de rumo em anos posteriores. Não apenas isso tem ocorrido, mas verificam-se, também, dificuldades na compatibilização de interesses comuns, ao procurar “definir-se o melhor” para o país. Exemplo pode ser constatado na concorrência para aquisição dos aviões feita pelo Ministério da Defesa, em que interesses outros se fazem presentes, com claras divergências do próprio ministro, falando em nome do presidente e mesmo este externando opiniões, manifestando-se em flagrante desacordo com os laudos elaborados pelos comandantes das três Forças e mostrando claramente que o esforço desses para nada serviu, já que as decisões a serem tomadas seriam no âmbito político e não exclusivamente técnico. Em oitavo lugar, as divergências em um mesmo setor, por exemplo, no interior da própria instância maior e responsável pela presença do país no exterior, isto é, o Ministério das Relações Exteriores. Isso significa que mesmo nos anos com forte controle do aparato administrativo-burocrático jamais houve uma estratégia global de inserção internacional, seja do Ministério das Relações Exteriores, seja do governo ou do Estado. A curta durabilidade de cada governo, com fortes movimentos oposicionistas nas próprias esferas de poder, indica com clareza as dificuldades em se manter, por mais do que breves anos, uma linha de atuação, ainda que nem sempre marcada pela coerência, mas que independesse das conjunturas, dos interesses e das disputas pelos cargos governamentais. Em nono lugar, a própria incompetência de setores responsáveis pela política externa que constantemente cometem erros de avaliação no trato das questões internacionais. Inúmeros são os exemplos que vão desde a busca por cargos nas organizações internacionais até a escolha ou visita de parceiros, como a vinda recente do presidente do Irã, atuação no caso Zelaya ou declarações em favor do governo de Hugo Chávez sobre o excesso de democracia existente nesse país. Tem prevalecido, mais do que análises ou avaliações corretas dos fatos, uma política apoiada na visão de *wishful thinking*. Em décimo lugar, a existência ainda de uma política científica, com investimentos em ciência e tecnologia, pesquisa e desenvolvimento aquém do necessário para competir “ombro a ombro” com outros países do mesmo porte, senão em termos geográficos e de recursos naturais, pelo menos no que se refere à importância que pretendem desempenhar no sistema internacional.

Os percentuais aplicados na área têm sofrido variação muito modesta para Estados com pretensões como o Brasil. Em décimo primeiro lugar, mesmo com os investimentos em educação, sobretudo com a formação de mestres e doutores, em número razoavelmente grande, 40 mil no primeiro caso e 10 mil no segundo caso, nos anos mais próximos, não existe uma política de absorção desses mesmos recursos em nenhum nível governamental (municipal, estadual ou federal), deixando de aproveitá-los e nos quais acabou se investimento parcela apreciável de dinheiro. Ligado a este, o número de estudantes universitários tem experimentado decréscimo nos últimos cinco anos. Conforme os próprios dados do Ministério da Educação (MEC) recentemente deixaram transparecer, de um total aproximado de 5,8 milhões de vagas existentes nas instituições de ensino superior, pelo menos 1,5 milhão destas encontram-se disponíveis, ao mesmo tempo que se procura reforçar cada vez mais o ensino a distância. No entanto, apesar das universidades federais criadas nos últimos anos, observa-se incremento nos valores absolutos aplicados, mas sem alteração significativa no percentual do orçamento nacional dedicado ao ensino superior. Os indicadores apresentados nos relatórios sobre educação, elaborados pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, constantemente tem chamado atenção para a defasagem dos investimentos feitos pelo Brasil em educação, comparativamente aos do grupo, do qual não fazemos parte. Como se sabe, recursos humanos de alta qualidade são fundamentais para as políticas de desenvolvimento que se queiram implementar, e para alavancar o país no concerto internacional, convertendo-se em fontes de poder.

Vale destacar ainda que falta uma estratégia de relacionamento do país, não apenas em termos bilaterais, mas também no plano multilateral. Observa-se a necessidade de se investir, cada vez mais, em tecnologia para poder competir com Estados como a China e outras grandes potências, porque o controle e a produção apenas de recursos agrícolas/naturais deixarão o país em plano secundário com o decorrer do tempo. Da mesma forma, urge definir quais setores devem ser priorizados, sobretudo aqueles de alta tecnologia pelo qual o país já se tornou conhecido e demonstra competência, como a indústria aeronáutica. Como elemento preocupante, para os próximos anos, observa-se a premência de definir políticas ambientais mais sólidas, por exemplo, no que se refere aos resíduos e ao lixo eletrônico que cada dia são descartados em quantidade crescente, como mostram relatórios recentes da ONU, e que implicará pressões futuras sobre os descuidos que o país não consegue resolver, mas que não podem mais ser negligenciados.

## CONCLUSÃO

A conduta internacional do país tem deixado a desejar, seja para elaborar e implementar uma política mais condizente com seu potencial e seus efetivos recursos, seja em termos do próprio discurso. Com relação a este último, tem-se verificado constantes divergências entre os próprios formuladores, bem como declarações contraditórias em fatos que ocorrem com pequenos intervalos de poucas semanas. Isso pode ser constatado tanto quando juntamos dois episódios, como o ocorrido em Honduras, quanto nos referimos à visita do mandatário iraniano, em novembro de 2009. No primeiro caso, tornou-se patente que o ingresso do presidente deposto Zelaya não ocorreu da forma como formalmente o governo se expressou, demonstrando publicamente surpresa sobre o ocorrido na embaixada brasileira sem que se soubesse, de antemão, o que é simplesmente impossível. No segundo caso, da visita do presidente iraniano, ao responder às críticas internas, de organizações não governamentais e de outros Estados, o governo brasileiro alegou que não faz parte da tradição do país intrometer-se em assuntos domésticos. Quer dizer, não lhe diz respeito o que se passa dentro do país iraniano, se ocorrem irregularidades com as eleições etc. Ao mesmo tempo declarou em alto e bom tom que não aceitava o resultado das eleições em Honduras, nem reconhecia a legitimidade do processo eleitoral para escolha do novo presidente daquele país, embora dissesse que eram dois casos distintos. O mesmo fato pode ser dito em recente visita do presidente a Havana, quando, no dia em que esteve presente, ocorreu a morte de um dissidente do regime cubano, depois de uma greve de fome de 85 dias.

O que se tem observado, igualmente, ao longo das décadas, é que o país não se preparou convenientemente para debater nas grandes arenas internacionais pela ausência tanto de recursos humanos no Itamaraty, quanto de formação de especialistas em outras áreas que pudessem assessorar o governo nas disputas. Apenas nos anos mais recentes aumentou-se, por exemplo, o recrutamento de profissionais para a carreira diplomática.

Ao invés de serem aproveitados, em face da experiência e da longa vivência nos meandros da instituição, e em missões no exterior, por meio dos contatos governamentais e empresariais, os diplomatas têm se digladiado por meio da imprensa e de textos divulgados em ocasiões diversas, criticando ferozmente as administrações anteriores ou a que no momento se encontra no comando do aparato de Estado. Isto é, partidariam a política externa, tomando claro posicionamento a favor ou contra determinada agremiação partidária. Nesse caso, tem reproduzido o mesmo comportamento adotado por ex-presidentes que se encontram eternamente em disputas político-eleitorais, em vez de agregarem o conhecimento e o

prestígio que detêm em nome dos interesses do país. Trata-se, pura e simplesmente, da luta pelo poder e pelo controle da máquina do Estado.

Como sempre ocorreu na história nacional, a política externa também flutuou segundo os governos, às vezes por um período mais longo, outras vezes por poucos anos. Nos anos 1970 e 1980, o pragmatismo responsável e o universalismo ecumênico conseguiram sobreviver por uma década, até o fim do regime militar. Da mesma forma, nesse período, os vínculos mais próximos com os Estados Unidos foram encontrados a curto mandato de Castello Branco. Nos anos mais próximos, o cenário do pós-guerra, com o mundo global, as alternativas não se apresentaram tão abundantes, nem as possibilidades de mudanças tão bruscas que pudessem converter-se em novo paradigma das relações internacionais. No caso brasileiro, a inserção só se tornou viável dentro de determinada concepção de mundo, com o domínio de uma superpotência. Ao lado desta, outros grandes países se fizeram presentes, como, aliás, já se encontravam, pelo menos desde 1980. Estados considerados emergentes como o Brasil puderam ocupar espaços, sobretudo, em virtude dos próprios predicados e indicadores, por meio de recursos naturais, demográficos etc. Nesse sentido, poucas inovações foram possíveis no contexto mais geral. Eventualmente, a aproximação com países do Hemisfério Sul se deu de maneira mais acentuada nos últimos anos, mas nada que pudesse fazer frente ou alterar a dinâmica do poder mundial. A aliança ou formação de blocos inúmeros, seja com os ditos emergentes, seja com esses e outros em estágios mais avançados, seja com diferentes categorias de países, apenas serviu para mostrar como são inúmeras as diferenças existentes entre as duas centenas de Estados que compõem o sistema internacional, e a necessidade de abrir frentes inúmeras sem que efetivos resultados pudessem ser obtidos. Apesar de adaptações terem se realizado, observa-se que o espaço para inovações não se apresentou de forma tão generosa, impossibilitando que políticas de impacto fossem adotadas pelo governo brasileiro, apesar de algumas propostas, mais no plano da retórica, do que viáveis na prática. Nesse sentido, vistos a longo prazo e distanciados do jogo e das identificações político-partidárias, os últimos governos, em largos traços, serão interpretados como um bloco em que a política externa, apesar das mudanças naturais que se impuseram em face das conjunturas diferentes, como é normal acontecer, manteve o parâmetro básico. Pouco destoou de outras administrações, ainda que cada um tenha procurado imprimir suas características pessoais como todos sempre fizeram, tentando diferenciar-se de seus antecessores. Acertos e erros são, assim, creditados e debitados na conduta dos governos em sua atuação no plano externo e que, invariavelmente, têm pecado pela falta de uma estratégia de inserção efetiva de médio e longo prazos.

## REFERÊNCIA

AMORIM: política externa é ativa e altiva. Disponível em: <<http://www.pt.org.br>>. Acesso em: 13 dez. 2003.

BID. **Desarrollo mas allá de la economía**. Washington: BID, 2000.

BRASIL. Presidência da República. **Metas e bases para a ação do governo**. Brasília: IBGE, 1971.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)**. Brasília: IBGE, [s./d.] (Parte I – Desenvolvimento e Grandeza: o Brasil como Potência Emergente).

BRAZIL CONSPIRED WITH U.S. To **overthrow Allende**. Disponível em: <<http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/nsaebb282/index.htm>>. Acesso em: 20 nov. 2009.

CARDOSO, Fernando Henrique. Disponível em: <<http://www.mre.gov.br>>. Acesso em: 15 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. Globalização (duas conferências). **Idéias & Debates (10)**. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1997. DEBATES, n. 13, 1997.

DEUTSCH, Karl. **El análisis de las relaciones internacionales**. Buenos Aires: Amorrortu, 1970.

O ESTADO DE S. PAULO. **Brasil exige 4 pontos-chave para retomar a Alca**. 8 abr. 2004.

FERRARI, Livia; REBOUÇAS, Lídia. Empresários querem participar das negociações. **Gazeta Mercantil**, p. A-11, 29 jun. 1999.

GAZETA MERCANTIL. p. A-8, 24 jul. 1995.

KISSINGER, Henry. **O mundo restaurado**. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1972.

LAMPREIA, Luiz Felipe. Jogo de xadrez comercial. **Carta Internacional**, São Paulo, Nupri/USP (78), p. 1-2, ago. 1999.

MEIRELLES, João Carlos de Souza. Começa a concentração para 2005. **Gazeta Mercantil**, p. A-2, 24-25 jun. 1999.

PRADO, Maria Clara R. M. do. A questão agrícola na Rodada. **Gazeta Mercantil**, p. A-3, 28 out. 1999.

RIOS, Sandra Polônia. Os empresários e a OMC. **Carta Internacional**, São Paulo, Nupri/USP (76), p. 6, jul. 1999.

SOUTO MAIOR, Luiz A. P. Cimeira América Latina-Caribe-União Européia: estratégia e realidade. **Carta Internacional**, São Paulo, Nupri/USP (77), p. 3, jul. 1999.

TACHINARDI, Maria Helena; FERRARI, Livia. Acordo com UE reforça política externa do país. **Gazeta Mercantil**, p. A-4, 28 jun. 1999.

TACHINARDI, Maria Helena et al. Estratégia brasileira é retardar o livre comércio. **Gazeta Mercantil**, p. A-4, 30 jun. 1999.

THE NATIONAL SECURITY ARCHIVE: Brazil helped rig the Uruguayan elections. Disponível em: <<http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB71/>>. Acesso em: 20 nov. 2009.



NACIONES UNIDAS

CEPAL

ipea