

PANORAMA ESTRATÉGICO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA OS CAMINHOS DA INSERÇÃO INTERNACIONAL

Clóvis Brigagão e Rafael Seabra

Historicamente, o Brasil, com suas dimensões continentais e fronteiras com dez vizinhos contíguos e outros dois mais, como o Chile e o Equador amazônico, teve sua dimensão político-diplomática traduzida historicamente na busca de negociações e soluções pacíficas de conflitos internacionais. Em geral, fronteiras são fonte inesgotável de disputas inter-estatais, mas o Brasil soube, por meio de sua diplomacia, preservar a unidade nacional e manter o equilíbrio de poder, tendo desenvolvido ao longo dos últimos cento e cinquenta anos uma cultura pacífica com seus vizinhos.

Por sua dimensão, peso econômico e algumas peculiaridades – um longo período de duração do Império, a solitária língua portuguesa e a identidade cultural voltada para si própria – manteve-se, como na letra de seu hino nacional, «deitado eternamente em berço esplendido», ou de costas para as manifestações dos vizinhos latino-americanos.

A realidade mudou e o Brasil passou, pouco a pouco, a dar-se conta dessa mudança. Já nos anos 1990 deu passos mais largos: abriu-se, negociou sua plataforma e criou bases para maior inserção internacional.

Neste artigo tratamos do desenvolvimento histórico da política externa brasileira e traçamos o panorama das principais questões e linhas estratégicas adotadas pelo Brasil na atualidade tendo em vista ampliar sua inserção e ter voz mais ativa (quando não altiva) no meio internacional.

PASSO A PASSO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Desde sua independência (1822) o Brasil acumula cerca de dois séculos de política externa. Esta tem como principais eixos estratégicos a Bacia do Prata e a Bacia Amazônica e é pautada por alguns princípios fundamentais, dentre os quais o respeito às leis internacionais e a participação nos organismos multilaterais. O Brasil foi membro da Liga das Nações e tem sido, desde sua fundação, membro da ONU. Também pertence à Organização dos Estados Americanos (OEA), à OMC (Organização do Comércio Internacional) e geralmente está atento a outros organismos e tratados multilaterais. Nesse contexto, a resolução pacífica de conflitos e o respeito à autodeterminação dos povos

(substituída recentemente pelo princípio da solidariedade, pela participação na Minustah, Haiti), constituem posturas claras da diplomacia brasileira.

Além disso, participou na II Guerra Mundial com envio de tropas ao lado dos Aliados. Apóia de forma consistente as missões de paz da ONU, das quais atuou desde a primeira missão (canal de Suez, 1956). Das cerca de cinquenta missões, participou de trinta, sempre em missões de *peace keeping*, e não de *peace enforcement* (intervenção), como agora quando atua no comando militar da Minustah (Haiti).

Na América do Sul, o Brasil possui cento e cinquenta anos de acordos de paz e cooperação com dez vizinhos, além de Equador e Chile. A diplomacia segue norteada pela fórmula do barão do Rio Branco, patrono da política externa brasileira, segundo a qual a fronteira deve constituir fonte de cooperação, e não de conflito.

REDEMOCRATIZAÇÃO E SUPERAÇÃO DA IDEOLOGIA DA GUERRA FRIA

Durante o Regime Militar – anos 1960-1970 – a Doutrina de Segurança Nacional (importada principalmente da fórmula ideológica dos militares norte-americanos durante a Guerra Fria), com seu conceito de fronteira ideológica, forçou o Brasil a ter alinhamento automático com os Estados Unidos. Mesmo assim, criticou e não assinou o Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP, 1968), como discriminatório. Após a democratização, as relações internacionais tornaram-se mais complexas, as assimetrias mais frequentes, e o país, gradualmente, assume seu papel como *global player*.

É também um momento em que mais atores passam a influir na política externa brasileira. Esta incluirá de forma crescente os 27 estados da Federação e, hoje, dezenas de municípios (dentre os cinco mil e quinhentos) que desenvolvem atuação internacional própria; as relações corporativas – as multinacionais brasileiras – assumem negócios e serviços internacionais e, de forma crescente, o que chamamos de diplomacia cidadã, através de canais expressivos da sociedade civil brasileira. Também o Congresso esboça, cada vez mais, papel participativo em questões de política externa. O Itamaraty permanece como referência central, mas seu monopólio tem sido flexibilizado.

Como reflexo deste novo contexto, há desenvolvimento acadêmico na área das relações internacionais, com forte crescimento no número de cursos de graduação e pós-graduação (hoje são mais de cem). Formam-se profissionais universitários e novos centros e consultorias. No entanto, a grade curricular, excessivamente «importada» da escola anglo-saxônica, denota que há ainda longo caminho a percorrer para ampliar outras fontes de literatura, como o fio condutor do pensamento brasileiro, na produção de conhecimento sobre relações internacionais.

INTEGRAÇÃO REGIONAL E INSTITUCIONALIZAÇÃO DO ESPAÇO SUL-AMERICANO

O marco da democratização brasileira, e da América do Sul como um todo, propicia nova visão da política externa brasileira até então orientada pelo realismo tradicional, com soberania plena do Estado e visão mais restrita do interesse nacional. A nova

direção se faz em torno das *peace building measures*, tendo em vista o contexto da democracia, da integração regional (Mercosul e agora Unasul) e da globalização.

Antes mesmo do final da Guerra Fria, Brasil e Argentina começaram a cooperação de segurança – abrindo espaço para a cooperação econômica da agenda do Mercosul. Este processo teve início pelo ajuste das diferenças relativas aos recursos hidroelétricos compartilhados (Itaipu e Corpus) e evoluiu para a cooperação de segurança na área da diplomacia nuclear. Nos anos 1980 e 1990, há a criação da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC) e o Acordo Quatripartite assinado entre Brasil, Argentina, ABACC e AIEA. Vale notar que a Guerra das Falklands/Malvinas (1992) reforçou a reaproximação entre Brasil e Argentina, na área diplomática, comercial e de segurança e no momento discute-se a criação de uma empresa binacional de enriquecimento de urânio para competir no mercado internacional.

Está claro que nas últimas duas décadas o Brasil jogou um papel-chave – há um acento brasileiro nas relações hemisféricas – na política, na diplomacia e na economia, e agora, nas esferas de segurança e defesa da América do Sul. Este é um processo que envolve custos e riscos, e requer, por isso, cautela,

cujo sinal, agora no caso da crise de Honduras, parece ter mudado de sinal. Por suas dimensões territoriais e econômicas, o Brasil desperta natural incômodo entre seus vizinhos. Na medida em que faz da

integração regional da América do Sul uma peça-chave de sua estratégia, a institucionalização do espaço sul-americano representa fator relevante para atenuar desconfianças e falta de entendimentos e proporcionar ambiente favorável à integração e à resolução pacífica de conflitos¹.

O Mercosul (criado em 1991) ainda tem muito a caminhar e no momento parece ser um barco ancorado para conserto. Dificuldades macroeconômicas com os parceiros, dificuldades econômicas dos vizinhos, especialmente com relação à economia argentina, são questões estratégicas a serem resolvidas. Recentemente, Comissão do Senado brasileiro aprovou a indicação ao Congresso para a inclusão da Venezuela no Mercosul, o que suscitou debate com relação à democracia naquele país e seus problemas macroeconômicos. A integração da infra-estrutura – energia, transportes e comunicações – vem sendo impulsionada pela Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), um fórum iniciado no Encontro de Presidentes Sul-Americanos, realizado em Brasília em 2000. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) possui papel de destaque no financiamento dos projetos, assim como outros bancos brasileiros, além da Corporación Andina de Fomento, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), entre outros. Por um lado, o nível da produção e do comércio já está relativamente bem desenvolvido e as iniciativas da IIRSA seguem em ritmo razoável. Por outro lado, o arcabouço institucional voltado para as questões de segurança e paz é ainda

NAS ÚLTIMAS DUAS DÉCADAS O BRASIL JOGOU UM PAPEL-CHAVE NA POLÍTICA, NA DIPLOMACIA E NA ECONOMIA, E AGORA, NAS ESFERAS DE SEGURANÇA E DEFESA DA AMÉRICA DO SUL.

aspecto incipiente, embora tenha começado a avançar em 2009. Ameaças globais como o tráfico de drogas, crime organizado internacional e mesmo a violência urbana estão entre as preocupações da nova agenda.

Nesse contexto, justifica-se a iniciativa brasileira durante o Encontro Presidencial da América do Sul (2008) quando foi lançada a União das Nações da América do Sul (UNASUL): uma significativa virada da política externa brasileira. Na ocasião, o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) foi criado com a participação dos ministros da Defesa de Argentina, Brasil, Uruguai, Bolívia, Colômbia, Equador, Peru, Guiana, Suriname e Venezuela.

Em Santiago do Chile o CDS fez seu compromisso histórico na coordenação das políticas de defesa como um órgão de diálogo e cooperação política. Neste encontro o ministro da Defesa do Chile foi encarregue de preparar um plano de quatro anos. Assegurou de antemão que o CDS não será uma aliança militar tradicional (como a NATO) e tampouco será organizada uma Força Armada sul-americana. Tem, sim, como objetivo apoiar medidas de construção de confiança mútua, integração, diálogo e cooperação em questões de defesa. Além disso, apresentará informações claras e transparentes sobre os gastos de defesa, estabelecerá projeto conjunto de orçamento de defesa, índices econômicos de defesa (a Comissão Econômica para a América Latina já possui bons índices) e proposta para posição conjunta em foros multilaterais. Cabe destacar que a América do Sul é uma das últimas regiões do mundo a estabelecer um fórum permanente como o CDS que oferece o espaço adequado para resolução de conflitos regionais e de fronteira, combate ao terrorismo (e outras formas de extremismo, separatismo e insurgência armada).

O CDS tem alguns pontos centrais:

- Políticas de defesa conjuntas na América do Sul
- Intercambio de pessoal das Forças Armadas
- Operações conjuntas em missões de paz da ONU
- Intercambio de perspectivas e análises políticas nos cenários de defesa mundiais
- Integração da indústria de base para defesa

O CDS é percebido em muitos círculos como parte de uma decisão do Brasil de enfatizar a região como uma estratégia brasileira para sua inserção internacional (que passa pelo papel ativo nas operações de paz da ONU e inclui ainda a busca do assento permanente no Conselho de Segurança da ONU).

LINHAS ESTRATÉGICAS DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: CAMINHOS A PERCORRER

O Brasil aumenta progressivamente sua influência internacional, adquire *status* de potência regional em ascensão e, além de ser considerado *global player*, quer atuar hoje como *global actor*. Escolhemos três linhas estratégicas como referenciais dessa nova inserção

brasileira nas relações internacionais: o programa nuclear pacífico, a questão ambiental e as relações Sul-Sul.

O programa nuclear é tido pela elite brasileira como instrumento-chave para o desenvolvimento econômico e meio de criar oportunidades no sistema internacional. O Brasil possui a sexta maior reserva mundial de urânio. Os governos recentes investiram de forma consistente em Ciência e Tecnologia & Inovação com o objetivo de expandir o programa nuclear. Pretende-se ampliar a produção de energia termonuclear e reduzir a dependência externa, dos atuais 2,5

por cento para até cinco por cento do total nacional. Apesar de críticas dos Estados Unidos e da AIEA quanto à possibilidade de o Brasil desenvolver uma bomba nuclear, há elementos que afastam largamente esta possibilidade. Embora possua o *know-how*, o país determinou em sua Constituição (1988) que as atividades nucleares são exclusivamente para fins pacíficos, renunciando à arma nuclear. Soma-se a esse aspecto o já mencionado Tratado de Confiança Mútua assinado com a Argentina e todos os demais tratados do regime internacional de não-proliferação. A ABACC é, além de uma agência verificadora nuclear (civil e militar), diferentemente da EURATOM, agência de não-proliferação.

No que se refere ao meio ambiente, a política externa relacionada à Amazônia é questão primordial. A Amazônia tem papel antigo e central na estratégia brasileira como gigantesco ecossistema: água doce, florestas e biodiversidade. Tem sido tratada pelos militares como questão de fronteira (de segurança e defesa), mas também é vista pelas Forças Armadas como assunto militar em questões de conflitos de terra, demarcação das terras indígenas, problemas de políticas públicas sociais e ambientais, o que não deixa muito espaço para o desenvolvimento de políticas públicas governamentais, de âmbito civil. O problema maior militar diz respeito às preocupações com sua internacionalização. Ao mesmo tempo, nos foros internacionais, nas questões de mudanças climáticas, desmatamento, etc, é objeto da política externa, no âmbito da Organização do Tratado da Amazônia e da agenda da Conferência de Copenhaga sobre mudanças climáticas. O entrelaçamento dessas relações – política externa e segurança/defesa – é um desafio para as autoridades brasileiras. Os aspectos multidimensionais do ecossistema amazônico são mais um problema a ser respondido pelas lideranças do país.

Apesar das críticas, o Ministério das Relações Exteriores tem atualmente visão clara de que o Brasil é responsável pelas mudanças e sustentabilidade dos recursos globais compartilhados. Há consciência sobre a necessidade de combater firmemente o desmatamento. O fundo amazônico que será apoiado, entre outros, pelo Governo da Noruega representa um grande desafio e desponta como uma agenda positiva multilateral.

O BRASIL AUMENTA PROGRESSIVAMENTE SUA INFLUÊNCIA INTERNACIONAL, ADQUIRE STATUS DE POTÊNCIA REGIONAL EM ASCENSÃO E, ALÉM DE SER CONSIDERADO *GLOBAL PLAYER*, QUER ATUAR HOJE COMO *GLOBAL ACTOR*.

A política externa do Governo Lula ressalta a importância das relações Sul-Sul como eixo estratégico e fator de diversidade na inserção internacional brasileira. Entretanto, seus primeiros resultados não foram muito significativos. O encontro do G20, que poderia ter concluído a Rodada de Doha, foi decisivo para ampliar o poder brasileiro no sistema internacional, particularmente no comércio agrícola. Porém, não obteve êxito devido à resistências de Índia, China e Argentina, diante de concessões oferecidas pelos países desenvolvidos (Estados Unidos, União Europeia e Japão) no setor agrícola. Na Rodada de Doha, em 2003, a estratégia foi frustrada. O foco exclusivo em um único foro levou ao isolamento e à quebra dos laços de solidariedade entre as nações do Sul, sem as esperadas concessões dos Estados Unidos e União Europeia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por suas características, o Brasil sempre apresentou potencial para tornar-se líder regional. Contudo, por longo período, relegou seus vizinhos ao segundo plano, dado o grande peso comercial da Europa e dos Estados Unidos. Um elemento fundamental para superar esta postura foi a crescente compreensão da importância do comércio regional – ou intra-regional – o que levou indústrias brasileiras (principalmente paulistas) a aumentarem seus investimentos na América do Sul. Num segundo momento, essa inserção internacional do Brasil é hoje bastante desenvolvida, a tal ponto que investimentos das multinacionais brasileiras no exterior são considerados superiores ao investimento interno. Os avanços obtidos na integração comercial e da infra-estrutura, e, mais recentemente, a institucionalização das questões de defesa no âmbito da América do Sul, representam essa estratégia brasileira de fazer da região área estável sob sua influência e que lhe permita ampliar e tornar-se mais vantajosa sua inserção mundial.

Esta inserção ocorre também em função do desenvolvimento econômico, social e tecnológico, que, segundo indicadores confiáveis², apresenta condições de sustentabilidade. O país superou com relativa tranquilidade a crise financeira internacional iniciada nos Estados Unidos. Para isso, teve como base suas amplas reservas internacionais, mas também melhorias ocorridas no crônico problema da distribuição de renda, que proporcionaram maior consumo popular das classes mais pobres (C, D e E) e desenvolvimento econômico endógeno, pelo magnitude de seu mercado interno. Um ponto a observar é a questão da política de defesa: pode-se observar que um país, como o Brasil, disporia de três pernas. Uma, representada pela política externa e sua diplomacia. A segunda perna, a do desenvolvimento econômico e tecnológico. A terceira, seria a da política de defesa. Esta é ainda uma pergunta, mais que uma resposta. Resta-nos desenvolver uma política de defesa integrada, tendo como pilares indispensáveis, o orçamento consolidado de defesa, correspondente política de compras integradas e de despesas, e não arranjos corporativos das três armas, a da Aeronáutica (que toma conta dos aeroportos civis), do Exército (que ainda continua a ter sua doutrina de presença

ou ocupação do território nacional) e a da Marinha, mais assertiva tecnologicamente, mas que continua sua dubiedade entre grandeza e funcionalidade.

Surge fator novo e promissor na área de recursos estratégicos energéticos: a descoberta de enormes reservas de petróleo na camada do pré-sal, que constitui, entretanto, enorme desafio tecnológico e de capitalização devido à sua localização, em águas ultraprofundas. Caberá ao Brasil saber reverter os recursos futuros para as áreas de C&T&I, educação, saúde, combate à endêmica corrupção e contrabalançar suas conseqüências ambientais (o petróleo do pré-sal possui concentrações de CO₂ mais elevadas).

O papel tradicionalmente moderador do Brasil na América do Sul colabora para que a consolidação de sua liderança na região ocorra em gradual acomodação com a influência exercida pelos Estados Unidos, o que não significa ausência de atritos, como na reativação da Quarta Frota norte-americana e no recente acordo entre Estados Unidos e Colômbia (para presença de tropas americanas nas novas bases militares).

Diante do conflito colombiano, vale a pena destacar o grande papel do Brasil para atenuar as tensões entre este país e a Venezuela, do histriônico Presidente Hugo Chávez. Os foros multilaterais como a OEA, o grupo Rio, a UNASUL e o CDS demonstraram sua eficácia, e o Brasil atuou no melhor de sua tradição multilateral, agora com papel mais ativo por seu maior peso político.

Estes inúmeros aspectos nos fazem crer que a inserção internacional do Brasil deverá prosseguir como política de Estado. Iniciativas globais como o G20, o conglomerado Índia-Brasil-África do Sul (IBAS), a concertação, ainda não frutífera do Conselho de Segurança da ONU, as boas relações com os Estados Unidos e a parceria estratégica com a Europa (em especial com a França), são inserções que despertam o país inteiro na expectativa de colher os frutos da internacionalização e dar ao Brasil seu peso estratégico devido. 

NOTAS

¹ O Governo brasileiro começa agora a negociar um pacto (ou talvez um tratado) de não-agressão na América do Sul, como resultado dos conflitos provocados pelo acordo militar entre a Colômbia e os Estados Unidos (já assinado no final de outubro 2009). O novo pacto tem como objetivo

central garantir aos signatários que não serão alvos de ataques de vizinhos que venham a atuar em cooperação militar com países de outras regiões, segundo o jornal *O Estado de São Paulo*, 5 de Novembro de 2009, p. A17.

² Como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.