

aula 22

## 2. A Política Externa Brasileira e o "Sentimento de Exclusão"

*Roberto Abdenur*

"Fato singular no processo de assimilação dialética de nosso passado: enquanto, fugindo mentalmente do Brasil, não nos aceitávamos como éramos, não tínhamos a menor significação internacional. No entanto, tão depressa começamos a aceitar a realidade brasileira, a terrível e misteriosa realidade brasileira, entramos a projetar-nos para fora com um vigor jamais atingido."

Vianna Moog (1954)

A importância de um país no cenário internacional é medida por sua expressão nos campos político e militar, econômico, científico, cultural, territorial ou demográfico. A capacidade de atuação externa dos diferentes Estados dependerá, essencialmente, de sua expressão relativa nessas áreas.

Além desses fatores de caráter mais permanente, as análises sobre a importância de um determinado país ou região podem ser balizadas, igualmente, por aspectos de natureza conjuntural. Um exemplo claro nessa linha — no contexto da Guerra Fria e dos "conflitos por procuração" em países em desenvolvimento — foi, nos anos 80, a projeção internacional momentânea de países como a Nicarágua e El Salvador na América Central ou o Afeganistão e o Camboja na Ásia. Inúmeros fatores conjunturais podem contribuir para influenciar, para melhor ou para pior, as análises sobre o peso específico de um país: prestígio pessoal de seus líderes, momento econômico, situação política, competência da atuação diplomática, imagem externa, entre muitos outros. É natural que as análises de imprensa e as tendências da opinião pública sejam, com frequência, influenciadas por tais fatores conjunturais. A visão do diplomata, contudo, deve procurar enfatizar, também, a perspectiva do longo prazo, dos aspectos mais permanentes.

No Brasil de hoje, as percepções sobre a posição que ocupamos no

mundo e sobre nossa capacidade de atuação externa têm sido distorcidas, em grande medida, por influências momentâneas. A crise econômica e social do país a partir dos anos 80 reflete-se, de forma negativa, na avaliação que fazem os brasileiros a respeito de sua expressão internacional. Ouvem-se, com regularidade, avaliações de que o Brasil estaria sempre mais à margem das principais tendências políticas e econômicas do cenário internacional. Pode-se falar, mesmo, no aparecimento de uma verdadeira "síndrome de exclusão".

Os sintomas dessa percepção sobre nossa posição no mundo manifestam-se de forma difusa, nas mais diversas oportunidades. Por ocasião das análises no Brasil sobre a aprovação legislativa do NAFTA nos EUA, por exemplo, deu-se ênfase à apreciação de que nos estaríamos colocando em posição marginal no contexto do processo de formação de agrupamentos econômicos em torno dos EUA, da União (ex-Comunidade) Européia e da Ásia-Pacífico.

Esse "sentimento de exclusão" é realimentado, de forma inconsciente, pela multiplicação de artigos e manifestações públicas que — com o propósito válido de procurar defender determinado tipo de solução para os problemas internos do Brasil — repetem à exaustão comparações de sentido negativo entre nossa situação e os desdobramentos positivos que se observam na Ásia-Pacífico e, mais recentemente, também em países da América Latina, em especial o Chile, o México e a Argentina. Sobressai dessas comparações, invariavelmente, a constatação de que, por nossa incapacidade de definição de um projeto nacional, estaríamos "ficando para trás".

Além de fatores internos ligados à crise econômica e social a partir dos anos 80, a "síndrome de exclusão" encontra argumentos em seu favor nas análises segundo as quais o processo de aceleração das transformações tecnológicas agravará ainda mais o fosso que já separa os países em desenvolvimento dos desenvolvidos. Em seu livro *Head to Head*, Lester Thurow diz que: "In the twentieth century the rich man's club let in only one new industrial member — Japan. It would not be a great surprise if no new members were to join during the twenty-first century".

Nesse contexto, compete à diplomacia brasileira, em seu propósito permanente de diálogo com os diferentes setores da sociedade nacional, a tarefa de chamar a atenção para os aspectos mais permanentes de nossa presença externa: credibilidade política, expressão econômica, atração cultural, massa territorial e demográfica. Deve-se evitar que os diferentes setores da administração pública, os empresários, políticos, intelectuais ou sindicalistas — cujos múltiplos contatos internacionais constituem "matéria-prima" essencial para nossa política externa — atuem sob a influência de sentimentos autodepreciativos sobre a capacidade de projeção do Brasil.

O presente texto tem o propósito de procurar contribuir para corrigir algumas distorções que se registram nas análises sobre a posição do Brasil no mundo. Na primeira parte são feitos comentários de natureza mais geral sobre a "síndrome de exclusão" e suas diferentes formas de manifestação. A seguir, destacam-se elementos de natureza permanente que justifica uma análise mais otimista sobre a importância relativa do Brasil no cenário internacional. A terceira parte procura selecionar, de forma tópica, iniciativas diplomáticas que dão conteúdo à avaliação de que o Brasil dispõe de real capacidade — que não deveria ser menosprezada mesmo em momentos de crise interna — de atuação internacional. Na quarta parte, comentar-se aspectos relacionados à imagem externa do país.

## I

Deve-se observar que a "síndrome de exclusão" pode não ser, em determinados casos, essencialmente negativa. Há situações em que o sentimento de exclusão é resultado de uma preocupação real e construtiva com o atraso relativo do Brasil em enfrentar de forma decidida desafios do presente.

Um bom exemplo nessa linha pode ser encontrado no ensaio "A América Errada", de Francisco Weffort, publicado no livro *Qual Democracia?*. No ensaio, ao retomar o tema de nossa posição no mundo, o autor comenta que os países latino-americanos "(...) sempre se preocupam tanto com a marginalização produzida por suas sociedades quanto com a marginalidade de suas próprias sociedades em relação ao mundo moderno" e observa que "(...) integrar-se ao mundo moderno e integrar-se a si próprias enquanto sociedades são desafios que estão nas origens disso que se pode chamar de 'condição latino-americana'". Com o bloqueio de perspectivas gerado pela atual crise, estaríamos perdendo o sentido de futuro que está na raiz de nossa identidade nacional, produzindo-se um sentimento de "perda de lugar no mundo": "(...) a América Latina parece não encontrar lugar na nova ordem internacional que se desenvolve a partir dos anos 70 com base na aceleração da 'revolução tecnológica'". Weffort avalia ainda que, nos anos 80, os países latino-americanos, "(...) que eram pobres, tornaram-se também marginais em relação aos principais circuitos econômicos do mundo moderno".

Ainda que se deva matizar a hipótese da "perda de lugar no mundo", a análise de Weffort tem um sentido incavelmente positivo. Seu ensaio — de grande qualidade e com aguda percepção da realidade latino-americana — é escrito com o propósito de contribuir para o debate nacional sobre formas de superar os desafios do presente.

Em muitos casos, contudo, o "sentimento de exclusão" está relaciona-

do a manifestações pouco sadias que refletem, antes, urna continuidade de certa atitude — que encontra raízes em nossa própria formação cultural — de ver sistematicamente sob um prisma negativo a realidade nacional, ignorando o muito que tem sido realizado pelo Brasil ao longo de sua história, e contrastando nossas dificuldades internas de um país novo e em formação com os avanços dos países desenvolvidos.

Nos anos 30, para tomar um exemplo ainda recente, Sérgio Buarque de Holanda, em seu *Raízes do Brasil*, constatava que "(...) somos ainda hoje uns desterrados em nossa terra". O autor identificava em nosso caráter traços do que caracterizava como "bovarismo", que se expressava em "(...) invencível desencanto em face de nossas condições reais". Em outras palavras: a incapacidade de enfrentar os problemas nacionais mesclava-se a um sentimento de melancolia quanto ao abandono da pátria de origem.

Nos anos 50, Vianna Moog — cujo livro *Bandeirantes e Pioneiros* ainda não chegou a ser objeto do reconhecimento a que faria jus, ao lado de obras essenciais para compreender a formação da nacionalidade brasileira, como *Casa-Grande e Senzala* ou *Raízes do Brasil* — comentava que "(...) o desejo de retorno à Europa, o apego ao passado europeu e português (...) deixaram em nosso corpo social cicatrizes profundas, e de tal maneira ainda estão presentes em nossos fatos sociais que nos é impossível ignorá-los. Para o bem ou para o mal, muitas destas linhas de nossa formação ainda continuam em plena vigência".

Em período muito recente de nossa história, assistimos a um recrudescimento das formas mais negativas de sentimentos autodepreciativos em relação ao Brasil. Em certo momento, o Brasil foi tomado por um verdadeiro "fechitismo primeiro-mundista", com fortes traços de mimetismo em direção aos países desenvolvidos. O uso acrítico e repetido do conceito da "modernidade" — vista apenas através de seus símbolos mais superficiais — foi expressão mais concreta desse tipo de atitude. Hoje, felizmente, estamos superando esse momento. Há consciência de que pertencer ou não ao Primeiro Mundo depende muito menos de esforços de identificação com os países desenvolvidos do que da superação das desigualdades sociais que, essas sim, fazem do Brasil um país do Terceiro Mundo. Aproximar-se do Primeiro Mundo é uma aspiração nacional permanente, mas cuja concretização dependerá, antes, de esforços próprios de desenvolvimento do que de qualquer forma de mimetismo em relação aos países desenvolvidos.

É preciso observar que, aos momentos de autoflagelação crítica, correspondem outros de auto-exaltação ufanista. Na verdade, tem-se aqui duas faces de uma mesma atitude: a incompreensão da realidade interna e a incapacidade de posicionar-se de forma equilibrada, crítica e construtiva frente aos problemas nacionais. Vianna Moog faz a ressalva de que, após o

movimento modernista, passamos em maior medida a aceitar o Brasil tal como ele é: "(...) sem repelir a Europa e sem renegar o nosso passado cultural europeu e tampouco o índio e o negro, já nos voltamos espiritual e geograficamente para dentro de nós mesmos". Não obstante, em períodos de dificuldades internas, ressurgem os traços de autodepreciação e incompreensão de nossa realidade. Em sua vertente negativa, o "sentimento de exclusão" seria, por assim dizer, a "face internacional" desses traços.

## II

O "sentimento de exclusão" é, sem dúvida, um dado relevante para formulação e execução de nossa política externa. Não se pode ignorar uma tendência que encontra ressonância no seio da sociedade brasileira. As dificuldades econômicas e sociais num plano interno, a partir dos anos 80, são, efetivamente, graves. No plano externo, tampouco podem-se ignorar determinados constrangimentos objetivos para que os países em desenvolvimento acedam, na expressão de Lester Thurow, ao "rich man's club".

No entanto, uma análise mais equilibrada sobre o Brasil — em que se considerem não apenas suas dificuldades conjunturais internas, mas também aspectos estruturais mais duradouros — tenderá a mostrar que o "sentimento de exclusão" se bascia antes em julgamentos momentâneos do que em percepções mais detidas sobre a posição real do país no mundo.

Há dados objetivos a serem considerados sobre a importância do Brasil no plano internacional. A riqueza e a diversidade de nossa formação étnica e cultural são fatores que ampliam as oportunidades de interlocução internacional. A capacidade de diálogo com diferentes fatores é reforçada, ainda, pelo fato de que nossa realidade econômica e social exhibe padrões de Primeiro Mundo e, também, de subdesenvolvimento. Temos uma importante tradição de seguir, ao longo do tempo, uma política externa lúcida com sentido de continuidade, coerente e, acima de tudo, confiável. A vocação para a síntese e para a aproximação é elemento permanente de nossa atuação externa.

O Brasil é um país identificado com os valores da paz e da cooperação internacional. Não se trata, no caso, de uma expressão retórica, mas sim de uma constatação sobre nossa trajetória. Temos uma tradição de convivência pacífica com nossos vizinhos que encontra poucos paralelos em outras regiões do mundo. O último conflito bélico de que participamos no continente já data de mais de um século. Estamos localizados em uma região do mundo que se caracteriza pela ausência de conflitos de natureza étnica ou religiosa. Nos planos regional e extra-regional, os registros históricos de nossa atuação diplomática refletem, antes, um padrão de "inclusão".

No campo econômico o Brasil dispõe de sólida base, que nos permite prever, ao longo dos anos 90 — uma vez encaminhado o debate sobre a organização do Estado e sobre certos aspectos institucionais —, a retomada do processo de crescimento. O setor privado nacional é dinâmico, eficiente e competitivo. Ilustra essa afirmação *The Economist*: "Brazilian private enterprise is indeed impressive". A produtividade da indústria brasileira vem crescendo a uma média de 4,45% a.a. desde 1990. A infra-estrutura nos setores de energia, transportes e telecomunicações, apesar das dificuldades financeiras do Estado para mantê-la e ampliá-la desde os anos 80, continua a ser um exemplo quase único entre os países em desenvolvimento.

O Brasil foi, após o Japão, o país que mais cresceu no mundo durante o período 1913-90. A média anual de crescimento *per capita* do PIB nacional foi de 2,4%, em comparação com taxa de 3,5% no Japão. Recentemente, o FMI calculou o PIB de diferentes países com base no critério — mais realista — da paridade do poder de compra das respectivas moedas nacionais. Constatou-se que o Brasil teria, ainda hoje, mesmo após a "década perdida", a nona economia do mundo, com um PIB de quase US\$ 800 bilhões, e renda *per capita* de cerca de cinco mil dólares norte-americanos.

O PIB nacional ainda representa, pelos cálculos do Banco Interamericano de Desenvolvimento, cerca de 35% da produção econômica da América Latina. Deve-se acrescentar que esta cifra, em termos reais, é possivelmente mais elevada. Os dados para seu cálculo baseiam-se nos PIB's convertidos pelas taxas de câmbio correntes, quando se sabe que muitos países latino-americanos praticam uma política de sobrevalorização cambial.

O Brasil abriga, juntamente com a China e o México, o maior estoque de investimentos diretos em países em desenvolvimento. Pelos dados oficiais, o estoque no Brasil é, hoje, de cerca de US\$ 40 bilhões. Recente artigo da revista *Exame* chama a atenção para o fato de que essa cifra não reflete, contudo, a soma efetivamente investida, pois as estatísticas oficiais consideram os valores históricos em dólar, sem atualizá-los. Na medida em que os cálculos fossem refeitos com essa preocupação em mente, ter-se-ia como resultado um estoque de investimentos diretos no Brasil da ordem de US\$ 72 bilhões. O Brasil ainda seria, portanto, com alguma distância, o país em desenvolvimento com maior volume de investimentos diretos. A cifra de US\$ 72 bilhões equivale a cerca de uma vez e meia o total de investimentos diretos de países desenvolvidos em todos os países em desenvolvimento durante o ano de 1992.

Em 1993, as exportações brasileiras atingiram, pela primeira vez, a marca de quase US\$ 39 bilhões. Trata-se, em termos relativos, de uma cifra que se encontra muito aquém do potencial nacional, mas que constitui, não obstante, uma soma expressiva. O Brasil tem obtido, consistentemente ao

longo dos últimos anos, o terceiro maior superávit comercial no mundo, superado apenas pelo Japão e Alemanha. Essa tendência manteve-se mesmo após o recente processo de abertura comercial, que se refletiu em significativo aumento das importações em 1993. O percentual de produtos manufaturados no total de vendas externas atinge cerca de 60%. Ainda que se deva utilizar com algum matiz a noção de *global trader* — uma vez que nossas exportações de produtos manufaturados concentram-se, essencialmente, nos mercados da América Latina e nos EUA —, o Brasil é, claramente, um país que possui interesses comerciais em todas as regiões do mundo. Em 1992, foi a seguinte a repartição geográfica de nossas exportações: Comunidade Européia — 29,63%, ALADI — 21,07%, EUA — 19,67%, Ásia — 15,53%.

Mesmo com as dificuldades internas que vêm sendo enfrentadas pelo Brasil, o país tem implementado importantes reformas, que atualizam de forma notável sua estrutura econômica e abrem a perspectiva de retomada sustentada do crescimento. Mais de vinte empresas estatais já foram privatizadas, com receita superior a US\$ 6 bilhões. Entre as empresas vendidas, cabe menção especial à Companhia Siderúrgica Nacional, verdadeiro símbolo histórico do processo de intervenção do Estado na economia. A tarifa média de importação, que era de 51% em 1987, caiu para 14% em julho de 1993. Foram abolidas as barreiras não tarifárias. Está em curso programa de desregulamentação. A revisão constitucional a ocorrer em 1994 poderá representar novo impulso ao processo de atualização da economia brasileira.

Tem-se, muitas vezes, a impressão de que o alcance dessas transformações não é percebido em toda sua extensão. Em artigo no *International Herald Tribune* de 21/9/93, Philip Bowring observa: "Little attention has been paid to the remarkable trade and investment liberalization of the past three years (...)". As menções a reformas econômicas na América Latina tendem a concentrar-se, em especial, nos exemplos do Chile, México, Argentina e Bolívia, ignorando-se o muito que tem sido realizado no Brasil. De certa forma, devemos ver com naturalidade esse fato. Pelas próprias dimensões da economia brasileira, as reformas aqui realizadas serão sempre percebidas com menos intensidade.

### III

A crise brasileira a partir dos anos 80 constitui, não se pode negar, fator de inibição de nossa projeção externa — também, é bom lembrar, em função de fatores como as próprias dificuldades materiais e de pessoal da máquina administrativa governamental para conceber e implementar, de forma adequada, um projeto nacional. No entanto, a leitura dos fatos acima mencionados

relembra-nos que, em sentido mais permanente, o Brasil — por seu perfil de política externa, por seu dinamismo econômico, por sua expressão demográfica ou por sua extensão territorial — exerce, naturalmente, um papel importante no cenário internacional. A "síndrome de exclusão" decorre, antes, da insatisfação plenamente compreensível com a interrupção do progresso na "década perdida" do que de uma avaliação sóbria e objetiva sobre a evolução da presença externa brasileira.

Apesar dos fatores inibidores internos, pode-se mesmo dizer que a diplomacia atua hoje com mais desenvoltura e de forma mais afirmativa do que em períodos marcados por maior dinamismo econômico. A democratização do país, que levou a uma maior participação da sociedade civil na definição e implementação de nossa política externa, terá sido o fator decisivo para essa evolução. Os registros de nossa política externa refutam, claramente, os argumentos subjacentes ao "sentimento de exclusão".

Não se pretende, neste texto, fazer um inventário exaustivo de nossa projeção externa. Além do panorama mais geral já proporcionado pelo Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, os textos subsequentes tomarão a si a tarefa de apresentar de forma pormenorizada nossas posições e atuação no amplo espectro de temas relevantes da agenda internacional. Cabe aqui, contudo, fazer menção tópica a determinadas linhas de evolução de nossa política externa que tendem a comprovar a avaliação de que o Brasil — apesar da crise — vem ampliando sua presença internacional.

Na América Latina, o simples acompanhamento do intercâmbio de visitas no mais alto nível a partir dos anos 80 já demonstra, por si só, a nova densidade do relacionamento com os países que, por nossa circunstância geográfica, constituem a primeira linha de projeção da política externa nacional. Cabe registro especial, nesse sentido, à diplomacia pessoal do Presidente José Sarney, que deu início, com colegas como o Presidente Raul Alfonsín ou José Maria Sanguinetti, a um novo estilo de atuação no continente. O Presidente Itamar Franco mantém, hoje, essa linha de intensificação do diálogo com os países latino-americanos, inclusive por meio da participação regular nos encontros de cúpula do Grupo do Rio e do MERCOSUL.

A consolidação do Grupo do Rio, com ativa participação do Brasil, é a mais clara expressão de um novo clima político de cooperação e diálogo na América Latina, resultante do processo de democratização nos países do continente. Ganhou substância a retórica, antes vazia, de um continente unido. Com a América Latina, o que se verifica é o aparecimento de uma dinâmica notável de integração e aproximação. "Exclusão" é uma palavra que certamente não se aplica a esse contexto.

A evolução dos contatos Brasil-Argentina está na raiz desses desdobramentos positivos na América Latina. Na gestão do Chanceler Ramiro Saraiva

Guerreiro (1979-1985), teve início importante processo de aproximação bilateral, que ganhou impulso no Governo do Presidente José Sarney. A relação com a Argentina foi elevada a um novo patamar, de caráter exemplar, íntimo e privilegiado, com poucos paralelos no cenário internacional.

O novo padrão de relacionamento com a América Latina liga-se a outra evolução marcante da diplomacia brasileira. A prioridade ao fortalecimento do sistema de comércio internacional baseado em regras multilaterais passou a ter, nas iniciativas de integração regional, sua complementação natural. O MERCOSUL, a Iniciativa Amazônica e a recente proposta do Presidente Itamar Franco de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana, além de sua importância econômica e comercial, têm profundo sentido político, na medida em que são expressão concreta do perfil mais dinâmico do Brasil na América Latina.

A prioridade do Brasil à formação de um espaço econômico sul-americano motivou algumas críticas no sentido de que o país estaria ficando à margem da formação de agrupamentos de maior expressão. Alega-se, em especial, que o Brasil não estaria dando a devida atenção à proposta norte-americana de formação de uma Área Hemisférica de Livre Comércio (por meio da expansão do NAFTA ou, alternativamente, de uma rede de acordos bilaterais tendo os EUA no centro). Faz-se um contraste entre nossa posição de "isolamento" e a participação do México no NAFTA ou, ainda, as menções feitas pela administração norte-americana de que tenciona negociar acordos de livre comércio com o Chile, Argentina e Venezuela.

Essas críticas não levam em consideração alguns elementos básicos da política brasileira de integração regional, em especial o fato de que a prioridade ao MERCOSUL, à Iniciativa Amazônica e à Área de Livre Comércio Sul-Americana não tem qualquer sentido excludente. Nem poderia ser de outra forma, pois a América do Sul absorve pouco mais de 20% do total das exportações brasileiras. Não há qualquer sentido de antagonismo entre, de um lado, os objetivos do MERCOSUL, da Iniciativa Amazônia e da proposta da área sul-americana e, de outro lado, o NAFTA.

Em diferentes oportunidades, de forma ainda imprecisa, autoridades norte-americanas têm-se referido, efetivamente, à intenção de negociar novos acordos de livre comércio na América Latina. A administração Clinton apresentou, em maio de 1993, proposta de uma "Comunidade de Democracias do Hemisfério Ocidental". Foram mantidas as três vertentes (comércio/divida/investimentos) da Iniciativa para as Américas, do Presidente George Bush, acrescentando-se ênfase aos aspectos da democracia e direitos humanos. No entanto, a proposta de uma Área Hemisférica de Livre Comércio (AHLIC) é, ainda, genérica, e não saiu do plano retórico. Não há definição sobre se os EUA pretenderiam abrir o NAFTA a novos membros ou se

visualizam criar uma rede de acordos bilaterais de livre comércio. Não há, tampouco, um cronograma de negociações. Assim, a perspectiva de uma AHLIC envolve, necessariamente, um desdobramento gradual e de longo prazo.

A constatação de que a América do Sul é o espaço prioritário de atuação do Brasil não exclui que se venha a considerar com atenção, no momento oportuno, a conveniência de eventual convergência dos diferentes esforços de integração em curso no Hemisfério. Nessa perspectiva, uma avaliação realista de um eventual acordo de livre comércio com os EUA ou com o NAFTA não pode perder de vista o fato de que, pela maior diversidade e complexidade da estrutura econômica do Brasil, os EUA deverão, de início, dar prioridade à negociação de acordos de livre comércio com outros países latino-americanos de menor envergadura. Essa posição dos EUA não traduz um possível descaso pelo Brasil. É, antes, consequência da constatação de que, nas palavras de acadêmico norte-americano, "Brazil is the only Latin American country that can really cost American jobs".

Não estamos, portanto, isolados das iniciativas de integração hemisférica. Temos, isso sim, uma situação especial. Na medida em que os EUA, oportunamente, venham a dar sentido concreto à proposta de uma AHLIC, o Brasil terá participação ativa na discussão do tema. No âmbito do Acordo 4+1 assinado entre países do MERCOSUL e os EUA em 1991, já dispomos de foro apropriado para a condução de temas relativos à dinamização dos contatos econômicos e comerciais nas Américas.

O Brasil não se encontra, no momento, é verdade, entre as prioridades de política externa dos países da União (ex-Comunidade) Européia ou da Europa Ocidental. Esse fato, contudo, não deveria surpreender, e não exprime uma tendência de distanciamento em relação ao Brasil. Representa, antes, uma decorrência natural do acúmulo de tarefas de grande alcance histórico na agenda externa dos países europeus. Está em curso a gestação de uma nova ordem européia: unificação alemã; consolidação da União Européia; surgimento do Espaço Econômico Europeu entre os países da UE e da Associação Européia de Livre Comércio; perspectiva de admissão de novos membros na UE; negociação e implementação de acordos de associação entre a UE e uma extensa lista de países da Europa Central e Oriental; definição de um novo padrão de relacionamento com a Rússia e outros países da ex-URSS, em especial a Ucrânia; moldagem e/ou adaptação dos mecanismos de segurança coletiva do continente; crise nos Balcãs.

Essa lista evidência, por si só, o profundo alcance histórico do momento vivido pelos países europeus. Nesse contexto, o fato de que haja uma diminuição momentânea do interesse relativo pelo Brasil não deveria surpreender, e tampouco ser interpretado como um distanciamento em relação ao

nosso país especificamente. Em uma perspectiva de mais longo prazo, prevalecerão os aspectos mais duradouros do relacionamento entre o Brasil e os países europeus — entre os quais se destacam a indetuidade de valores, os laços culturais e o estoque significativo de investimentos diretos no Brasil. Deve-se fazer menção especial à criação recente de um novo foro de diálogo com países europeus. As Conferências de Cúpula Ibero-Americanas, já realizadas em três edições, representam um canal de diálogo privilegiado com a Espanha e Portugal.

Com a Ásia, encontra-se o Brasil em processo de claro adensamento de relações. A Ásia-Pacífico é, hoje, a região economicamente mais dinâmica do mundo. Mesmo não sendo um país com projeção geográfica para o Pacífico, a diplomacia brasileira está presente, de forma ativa, naquela região. Além dos laços econômicos e comerciais que mantemos com o Japão, estão em curso importantes iniciativas de aproximação com a China, como, por exemplo, a fabricação conjunta de dois satélites de sensoramento remoto. Em recente visita ao Brasil, Jiang Zemin, Chefe de Estado e Secretário-Geral do PCC, referiu-se à formação de uma "parceria estratégica" com o Brasil, no sentido de que há uma imenso leque de projetos de cooperação a serem explorados, em especial nos campos econômico e de ciência e tecnologia. As autoridades chinesas, em outras palavras, analisam o Brasil a partir de uma perspectiva promissora, de mais longo prazo, que vai além da visão de conjuntura que se limita às dificuldades econômicas e sociais que ainda prevalecem.

O Brasil está dinamizando, igualmente, seus contatos com a África. O projeto da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa reafirma o interesse brasileiro em uma maior aproximação com Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe. A Zona de Paz e Cooperação na Atlântico Sul, aprovada na ONU por iniciativa brasileira, constitui importante expressão do desejo de contribuir para a estabilidade na região. O processo de democratização da vida política na África do Sul, com a perspectiva de formação de governo de maioria negra já em 1994, acrescenta um novo elemento de dinamização das relações entre o Brasil e África.

Um dos argumentos subjacentes à "síndrome de exclusão" é a apreciação de que o tema do desenvolvimento estaria sendo, cada vez mais, deslocado da agenda internacional para ser substituído pelos chamados "novos temas", de interesse — interpreta-se — apenas dos países desenvolvidos (meio ambiente, não-proliferação, direitos humanos, entorpecentes, migrações). A nova agenda seria, nessa linha de preocupações, necessariamente prejudicial, pois — além de deslocar o tema do desenvolvimento — representaria um vetor de interferência dos países desenvolvidos em assuntos internos dos países mais pobres.

A diplomacia brasileira tem sabido inverter essa equação. Está hoje

claro que os "novos temas" constituem valiosa oportunidade para, de forma pragmática, chamar a atenção dos países desenvolvidos para as necessidades e interesses dos países mais pobres, uma vez que o encaminhamento de soluções nas áreas do meio ambiente ou de direitos humanos, por exemplo, está logicamente ligado, de forma íntima e indissolúvel, aos problemas do desenvolvimento. A prioridade dos países desenvolvidos aos "novos temas" fornece, de forma indireta, o impulso político necessário ao tratamento dos temas do desenvolvimento.

Durante a Rio-92, graças aos esforços de coordenação da diplomacia brasileira, juntamente com países como a China ou a Índia, foi possível assegurar tratamento equilibrado dos temas do meio ambiente e do desenvolvimento. Logrou-se compatibilizar as preocupações preservacionistas, que são válidas e devem ser objeto de atenção, com as não menos válidas preocupações de incentivo à criação de condições internacionais propícias ao desenvolvimento dos países mais pobres. A escolha do Rio de Janeiro para sediar a Conferência demonstra que o Brasil soube colocar-se em posição central no debate sobre os temas do meio ambiente.

Na Conferência Internacional sobre Direitos Humanos, realizada em Viena, em junho de 1993, o Brasil voltou a ocupar posição de destaque. Coube ao Embaixador Gilberto Sabóia, representante altermo do país junto aos Organismos Internacionais sediados em Genebra, a presidência do comitê de redação da Conferência. Sua atuação foi por todos ressaltada como elemento importante para o êxito do evento. Como nação de cultura ocidental e, ao mesmo tempo, na condição de país em desenvolvimento, pôde o Brasil exercer papel de conciliação entre interesses distintos. Logrou-se afirmar, de forma satisfatória, a importância do tema do desenvolvimento para a área dos direitos humanos.

Também no campo da não-proliferação vem o Brasil exercendo posição de crescente destaque. A reforma do Tratado de Tlatelolco, o Acordo de criação da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC), o Acordo Quadripartite de Salvaguardas com a AIEA, a Declaração de Mendoza sobre as armas químicas e biológicas e os contatos entre o Brasil e o Missile Technology Control Regime (MTCR) constituem um patrimônio sólido de atuação diplomática do Brasil nos últimos anos, que nos credencia a uma participação mais ativa nos fluxos internacionais de tecnologia de ponta. Sem abrir mão de posições essenciais no campo da não-proliferação — como, por exemplo, a avaliação de que não devemos aderir ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP) — soube o Brasil sair da posição de alvo de desconfianças internacionais no campo da proliferação de armas de destruição de massa. Hoje, são freqüentes as

menções da imprensa internacional à política de não-proliferação no Cone Sul como exemplo a ser seguido por outras regiões do mundo.

Tomadas em conjunto, as iniciativas bem-sucedidas do Brasil em campos distintos e de grande visibilidade como o meio ambiente, os direitos humanos ou a não-proliferação dão base sólida à argumentação de que estamos ampliando nossa capacidade de diálogo internacional. Essa constatação reflete-se no próprio fato de que, após ausência de aproximadamente vinte anos, o Brasil voltou a ocupar, nos biênios 1988-89 e 1993-94, uma das vagas rotativas no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Juntamente com o Japão, somos o país que por mais vezes ocupou vagas rotativas no Conselho de Segurança. Vale registrar que, no contexto do debate sobre a ampliação do Conselho, o Brasil tem sido consistentemente citado pela imprensa internacional como um dos candidatos naturais a um assento permanente.

Na área econômica, repetem-se os exemplos que indicam uma projeção internacional mais ativa nos últimos anos. No campo comercial, o Brasil teve papel ativo nas negociações da Rodada Uruguai, havendo o Embaixador Rubens Ricupero exercido, em determinado período, a Presidência das Partes Contratantes do GATT. A conclusão da Rodada Uruguai de forma que pode ser considerada satisfatória abre novas oportunidades para ampliar a presença externa brasileira. Na área financeira, está encaminhada a normalização das relações do Brasil com os bancos internacionais. Em 1992, o país captou, sob diversas formas, recursos externos da ordem de aproximadamente US\$ 18 bilhões. No primeiro semestre de 1993, a cifra total chegou a US\$ 11,5 bilhões.

A diplomacia econômica brasileira contribui de forma preeminente para a definição da agenda econômica multilateral no âmbito da ONU. O Brasil teve participação decisiva no lançamento — em bases pragmáticas e com a preocupação de evitar o tom de confrontação ou cobrança que muitas vezes caracterizou o diálogo Norte-Sul no final da década de 70 e início dos anos 80 — da proposta da "Agenda para o Desenvolvimento", que complementaria a "Agenda para a Paz" lançada pelo Secretário-Geral das Nações Unidas.

O Brasil dissociou-se de tentativas improdutivas, em voga ainda até o início dos anos 80, de questionamento global da ordem econômica internacional. Continuamos a criticar, com toda a ênfase, aspectos injustificáveis como o protecionismo comercial dos países desenvolvidos ou, ainda, as restrições à difusão de tecnologias de ponta. No entanto, essas críticas têm uma orientação objetiva e tópica, despida de qualquer conotação de um enfrentamento Norte-Sul. Com essa nova postura, o Brasil qualifica-se como interlocutor válido no debate sobre temas econômicos internacionais.

As menções específicas feitas acima a diferentes aspectos da projeção externa brasileira — América Latina, Grupo do Rio, Argentina, integração regional, integração hemisférica, Europa, China, Comunidade dos Países de

Língua Portuguesa, agenda multilateral política e econômica — tendem a corroborar a avaliação de que não se justificaria, hoje, nutrir um “sentimento de exclusão” quanto à posição do Brasil no mundo.

#### IV

Um dos fatores que alimentam o “sentimento de exclusão” — e que por isso merece ser rapidamente abordado antes dos conclusões finais — é a imagem internacional negativa, hoje, do Brasil. Não deixa de ser irônico que a visão do mundo sobre nosso país evolua em sentido negativo justamente em um período de amplas reformas domésticas: democratização; processo de revigoramento das instituições públicas; abertura comercial; desregulamentação; privatizações, atualização de posições de política externa; participação construtiva no encaminhamento de temas de grande interesse internacional (meio ambiente, direitos humanos, não-proliferação).

A imagem negativa do Brasil encontra suporte, certamente, em graves problemas internos — com destaque para a má distribuição da renda nacional. Não deve o Itamaraty procurar negar a existência de tais fatos, que merecem toda a atenção do Governo nacional. No entanto, é necessário ressaltar que a imagem externa do Brasil, em seu conjunto, está certamente aquém de seu potencial e do acervo de realizações de sua sociedade.

A multiplicação de notícias de natureza negativa sobre o Brasil é, em grande medida, reflexo da imagem que os próprios brasileiros projetam do país. Após longo período de regime autoritário, é natural que a imprensa e a sociedade coloquem o foco de suas atenções em situações cujo encaminhamento viu-se represado por duas décadas de exceção política. No plano internacional, contudo, esse fato tem conseqüências bastante visíveis, na medida em que a mídia externa e os correspondentes estrangeiros no Brasil, basicamente, tendem a reproduzir, em seus relatos, o tom crítico do debate interno sobre os grandes problemas nacionais.

Assim, a má imagem externa do país corresponde à projeção, no plano internacional, da indignação dos próprios cidadãos brasileiros com determinados rumos da realidade nacional. A imagem externa negativa não deveria ser, portanto, motivo para reforçar a “síndrome de exclusão”.

#### Conclusão

O Brasil é, hoje, uma nação plenamente democrática, em meio a um processo de modernização econômica. A população atinge a cifra de cerca de

150 milhões de habitantes, com renda *per capita* — medida pela paridade do poder de compra da moeda nacional — de cinco mil dólares. Há recursos naturais abundantes. A estrutura econômica é sólida e diversificada, com avanços expressivos em determinados setores industriais. O setor privado é dinâmico e competitivo. Entre os países em desenvolvimento, sobressai o avanço alcançado pela infra-estrutura nos setores de energia, telecomunicações e transportes.

As relações com os dez países vizinhos são marcadas por espírito de harmonia e entendimento. O país tem política externa que se caracteriza por sentido de continuidade e, ao mesmo tempo, capacidade de adaptação. O Brasil tem posição central na América do Sul, participando ativamente dos esforços de integração regional. São sólidos e tradicionais os laços que nos unem aos EUA, à Europa Ocidental e ao Japão, bem como a outros atores relevantes do cenário internacional.

Não haveria motivos, portanto, por um simples critério de objetividade e serenidade na análise, para que diferentes setores da sociedade balizem nossa ação externa por sentimentos de autolimitação. O Brasil deve ter a política externa de sua dimensão. Esse é um princípio básico da atuação do Itamaraty. As dificuldades e desequilíbrios internos devem constituir incentivo a uma atuação externa mais firme, como forma de contribuir para a superação de tais dificuldades. A ameaça maior da “exclusão”, na verdade, diz respeito mais à situação de marginalização de boa parcela da população brasileira do que à posição do Brasil frente ao mundo.

Mesmo tendo em mente afirmações como a da revista *The Economist* de que “Brazil is too big to ignore”, é importante encerrar este texto com uma nota de advertência: não se pretendeu, de forma alguma, dar vazão a sentimentos ufanistas em relação ao país. As dificuldades e desequilíbrios internos são graves. Há tarefas prementes na agenda doméstica: definição do papel do Estado, ajustes institucionais, continuação do processo de reformas e abertura econômica e, especialmente, atenção prioritária para os problemas sociais. O aumento da projeção externa do país dependerá de nossa capacidade de articulação e implementação de um projeto nacional que cubra aqueles pontos.

Permanece válida a frase do ex-Chanceler Celso Lafer de que o mundo é mais importante para o Brasil do que o Brasil para o mundo. Ao mesmo tempo, procurou-se neste texto argumentar que os problemas conjunturais do país, apesar de graves, não devem levar a uma autolimitação de nossa presença externa. O Brasil dispõe de uma série de “ativos” que lhe asseguram posição de relevo no cenário internacional. A própria existência do debate sobre o “sentimento de exclusão” é um indicador de que a sociedade

brasileira mantém a expectativa de uma presença internacional ativa. A vontade de participação no mundo continua viva.

Em texto na introdução deste livro, o Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, traçou quadro abrangente da política externa brasileira e de sua atuação em temas de interesse nacional. Nos textos que se seguem, diferentes autores descrevem as posições e possibilidades de atuação do Brasil em assuntos específicos da agenda internacional. A publicação deste *Temas de Política Externa II* constitui, assim, oportunidade valiosa para transmitir ao leitor percepções de diferentes segmentos da sociedade brasileira — diplomatas, acadêmicos, políticos, empresários — a respeito de nossa posição e de nossos interesses no plano internacional, corrigindo visões equivocadas que estão na raiz do "sentimento de exclusão".

## PRIMEIRA PARTE: O BRASIL NO MUNDO

### I — O SISTEMA INTERNACIONAL NO PÓS-GUERRA FRIA

1. Questões para a Diplomacia no Contexto Internacional das Polaridades Indefinidas (Notas Analíticas e Algumas Sugestões)  
*Celso Lafer e Gelson Fonseca Júnior*
2. Os Estados Unidos da América e o Reordenamento do Sistema Internacional  
*Rubens Ricupero*
3. A América do Sul e a América do Norte: Perspectivas para os Anos 90  
*Carlos Augusto Rego Santos Neves*