

Aspiração Internacional e Política Externa*

Maria Regina Soares de Lima
IUPERJ e IRI/PUC-Rio
mrslima@iuperj.br

*É possível que, renunciando à igualdade de tratamento (...),
alguns se resignem a assinar convenções,
em que sejam declarados e se confessem nações de terceira, quarta, ou quinta ordem.
O Brasil não pode ser desse número (Barão do Rio Branco)¹*

*Nenhum país escapa a seu destino e, feliz ou infelizmente,
o Brasil está condenado à grandeza (Araújo Castro)²*

Identidade Nacional e Projeção Internacional

O caso brasileiro pode ser visto como peculiar no contexto da formação dos Estados sul-americanos, no século XIX, no sentido que a configuração do espaço nacional e sua demarcação territorial foram processos que se realizaram antes por via de negociação e arbitragem internacionais do que pelo recurso à guerra. Ao contrário da maioria de seus vizinhos hispânicos, o sucesso diplomático desta empreitada fez com que no início do século XX o Brasil já se visse como um país geopoliticamente satisfeito, destacando-se o papel da diplomacia, em especial de seu ícone fundador, o Barão do Rio Branco. A delimitação praticamente definitiva das fronteiras geográficas coincidiu assim com o início da diplomacia moderna e são as questões afetas à configuração do espaço nacional que vão constituir a agenda principal da política externa no início do século passado. Esta condição legitimou o modelo do Estado autônomo no discurso diplomático que considera a política externa como uma questão de Estado, desvinculada e acima da política doméstica, lugar dos conflitos e das facções.

Este mito fundador dos serviços exteriores, operando na defesa da integridade territorial e política da nação e insulado da política partidária é responsável por uma percepção, até recentemente, corrente entre as elites brasileiras. Esta tem a ver com o lugar peculiar da

* Publicado na *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, no. 82, ano XIX, Janeiro/ Março de 2005. Elaborado originalmente para o projeto comparativo Brasil-México, coordenado por Antonio Ortiz Mena do CIDE, México e Octavio Amorim Neto da FGV-Rio.

agência diplomática na estrutura do aparelho de Estado e de sua legitimidade na condução da política externa do país, reconhecimento atestado pela estabilidade do princípio constitucional da competência do Executivo na condução da política externa.

A legitimação pelas elites brasileiras do modelo de Estado autônomo pelo desempenho de tarefas relacionadas à defesa da integridade física e soberania territorial do país tem sido associada à estabilidade da política externa ao longo do tempo. Uma razão adicional para a alegada estabilidade da política externa pode estar, por exemplo, na capacidade da corporação em apresentar o novo como continuidade de uma determinada tradição diplomática, reinventada a cada um dos momentos de crise e mudança. A narrativa da estabilidade seria, portanto, uma construção conceitual da diplomacia, repetida e legitimada pela comunidade de estudiosos da política externa.

A representação dominante no discurso diplomático e acadêmico é de uma continuidade básica nas ações e orientações dos diversos governos, com poucas mudanças abruptas de rumo. Nos últimos quarenta anos apenas três momentos de ruptura têm sido identificados: o pós-64 e a instalação do governo militar; o “pragmatismo responsável” do governo Geisel (1974-78); e o governo Collor (1990-1992) com a implantação de medidas liberalizantes na economia e da abertura comercial. Duas têm sido as razões alegadas pelos especialistas para a estabilidade da política externa desde a formação do Brasil industrial. Por um lado, sua natureza estrutural, a saber, o papel que a política externa tem desempenhado como um instrumento importante do projeto de desenvolvimento do país. Por outro, o forte componente institucional na formação da política externa que se apresenta no papel preponderante do Ministério das Relações Exteriores na formulação e implementação daquela política. Este componente institucional não apenas garantiu poder de agenda àquele ministério, como reforçou o mito da estabilidade da política externa como uma política de Estado e não de governo o que lhe asseguraria significativa continuidade ao longo do tempo.

A importância de qualquer crença ou idéia, enquanto fenômeno social, não é tanto que ela seja falsa ou verdadeira, mas que seja compartilhada por um contingente relevante de uma

comunidade e porque se acredita nela ela se torna verdadeira. Não tem sido diferente no caso da política externa brasileira. O enraizamento da crença da estabilidade está associado a uma aspiração compartilhada pelas elites brasileiras desde o início da formação nacional do país, a saber, a crença de que o país está destinado a ter um papel significativo na cena nacional e o reconhecimento desta condição pelas principais potências mundiais, em função de suas dimensões continentais, de suas riquezas naturais e da “liderança natural” entre os vizinhos.

No discurso diplomático, esta aspiração se transforma na própria razão da existência da política externa na medida em que essa pode se legitimar internamente por ser um dos principais instrumentos de um projeto de desenvolvimento nacional. Nas palavras do embaixador Araújo Castro, último chanceler do regime democrático que se findou com o golpe de 1964, mas cuja influência na formulação da política externa brasileira se manteve mesmo durante o regime militar que se seguiu:

A Política Internacional do Brasil tem como objetivo primordial a neutralização de todos os fatores externos que possam contribuir para limitar o seu Poder Nacional. Essa política não poderia ser mais autêntica nem mais brasileira. O nacionalismo não é, para nós, uma atitude de isolamento, de prevenção ou de hostilidade. É, ao contrário, uma grande vontade de participação internacional. É um esforço para colocar o Brasil no mundo, mediante a utilização de todos os meios e com o concurso de todos os países que queiram colaborar conosco no equacionamento e solução dos problemas mundiais. Esse nacionalismo é uma posição de afirmação e de maturidade do Brasil dentro da comunidade das nações.³

Ao contrário das potências cujos recursos de poder econômico e militar são uma garantia de influência internacional, um país como o Brasil têm de construir este poder, e “o caminho mais rápido, mais direto para o fortalecimento de seu poder Nacional é o próprio caminho de seu desenvolvimento econômico e expansão industrial.”⁴ O discurso diplomático constrói tanto o objetivo a que deve servir à política externa, o desenvolvimento econômico, como sua natureza de uma política de Estado que deve ter continuidade independente da filiação partidária dos governos.

A aspiração pelo reconhecimento internacional foi perseguida por via de uma política deliberada de presença nos fóruns multilaterais. Ainda na segunda metade do século XIX, quando teve início a série de conferências, tratados e seminários científicos e técnicos, origem do que posteriormente constituiu-se o regime econômico multilateral, o Brasil esteve presente na criação de vários destes esforços de coordenação multilateral. Ainda que as principais instâncias de cooperação internacional, inauguradas com o Congresso de Viena (1815), fossem reservadas às potências da época e às questões da “alta política”, o Brasil buscou exercer a sua voz nos espaços de participação abertos pelas reuniões de caráter técnico que se seguiam às discussões entre as grandes potências.⁵ Naturalmente que a precocidade, relativamente aos vizinhos hispânicos, da presença brasileira não se traduziu em capacidade de influenciar o rumo das discussões das grandes questões internacionais, mas essa presença foi um aprendizado importante nas artes da negociação multilateral e uma oportunidade para uma participação em fóruns mundiais que, diferentemente dos de natureza regional, estavam reservados às grandes potências.

A primeira manifestação do país de buscar o reconhecimento pelas grandes potências e seu direito de participação em pé de igualdade com as mesmas nas questões afetas aos “países de interesses gerais” se deu por ocasião da constituição da Liga das Nações.⁶ Ainda que ao final tenha prevalecido o princípio oligárquico da exclusividade na representação política internacional, o Brasil empenhou-se em obter um assento permanente na organização. Como o único país da América do Sul a participar da primeira Guerra Mundial, na qualidade de país beligerante o Brasil garantiu sua presença na Conferência de Paz em 1919. Como ocorreria em anos posteriores, a diplomacia apresentava-se como mediadora entre as grandes potências e as demais, posicionando-se na defesa dos direitos das potências menores e, simultaneamente, aspirando conquistar o *status* equivalente ao das grandes potências.⁷

A característica pendular da diplomacia multilateral brasileira, na mediação entre os fortes e os fracos, tem sido apontada pelos estudiosos em geral. Estes últimos normalmente apontam para as ambigüidades e ambivalências do que consideram uma combinação heterodoxa entre princípios idealistas de defesa de uma ordem internacional igualitária e

um comportamento realista-pragmático de aceitação da desigualdade da representação política.⁸ Uma explicação para esta heterodoxia poderia ser o próprio descompasso entre a busca pelo reconhecimento das potências, pela via da diplomacia multilateral, e os escassos recursos de poder dos que assim aspiram. O componente principista, idealista aparece na crítica ao *status quo* internacional e à prática de uma forma de representação política oligárquica. O componente realista, por sua vez, na constatação de que em um sistema em que o poder é o primeiro e último regulador internacional, não apenas a desigualdade é inerente ao sistema internacional, como o poder é o principal atributo para o pertencimento à oligarquia. Como o reconhecimento das potências é buscado pela via multilateral e não pela demonstração de força militar, o único papel que poderia garantir tal reconhecimento é o de mediador entre os fortes e os fracos, o que, por consequência, cria uma disjuntiva clara entre este autoproclamado papel e a aspiração de participar e influir nas grandes decisões internacionais. Na medida em que qualquer movimento em direção à democratização da oligarquia decisória será rejeitado pelas potências como uma desvalorização de seu próprio poder, o mediador sofre de uma dissonância permanente entre seus objetivos particulares, de cooptação internacional, e os objetivos coletivos dos países que supostamente representa, de democratização dos espaços decisórios.

A configuração da ordem econômica do pós-Segunda Guerra também permitirá que o Brasil ponha em prática uma ativa política de participação nestes novos espaços multilaterais, em uma linha de continuidade com a aspiração de exercer alguma influência na negociação das grandes questões internacionais. Assim sendo, o país participou da Conferência de Bretton Woods, de 1944, que criou o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial e da Conferência de Comércio e Emprego das Nações Unidas de 1947, que instituiu a Organização Internacional de Comércio e cuja não ratificação daria origem ao Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT). Também precocemente, relativamente aos países latino-americanos, a adesão brasileira ao GATT ocorreria em julho de 1948.

Ao contrário das instâncias políticas, nas de natureza econômica haverá espaço e legitimidade para o exercício do papel de mediador uma vez que nestas últimas não se

observará a contradição entre os objetivos particulares do mediador e os objetivos comuns do conjunto dos países sem poder. A característica principal do regime de regulação econômica multilateral que emerge depois da Segunda Guerra é introduzir uma nova disciplina nas relações econômicas, em especial, na comercial a partir da institucionalização dos princípios liberais de não discriminação e igualdade de tratamento entre parceiros comerciais. O GATT, por exemplo, está assentado no princípio da nação mais favorecida que tem no tratamento recíproco e não discriminatório um dos pilares de seu arcabouço normativo. Nestes foros que congregavam países desenvolvidos e em desenvolvimento, uma das principais demandas destes últimos era a introdução de regras especiais para fazer face ao próprio desequilíbrio entre parceiros econômicos desiguais. A principal bandeira dos países do Terceiro Mundo a partir da segunda metade do século XX foi apontar para a injustiça que derivava da implementação no campo econômico de princípios liberais de tratar desiguais como iguais. Dessa forma, da perspectiva dos países em desenvolvimento, a agenda de reforma dos regimes comerciais concentrava-se na atenuação ou eliminação das normas de reciprocidade e implantação de regras especiais que levassem em conta as desvantagens dos primeiros na cooperação econômica internacional.

O Brasil teve uma participação ativa nestes foros, seja no âmbito da UNCTAD, seja no do GATT, tendo exercido nos anos sessenta a liderança do Grupo dos 77 que congregava os países em desenvolvimento. Uma das principais bandeiras da coalizão do Sul era a defesa de um tratamento especial e diferenciado para os países em desenvolvimento, bem como a instituição de mecanismos de favorecimento específico aos interesses dos países do Terceiro Mundo, como a criação de um Sistema de Preferências Generalizado. Na agenda do desenvolvimento, como ficou conhecido o esforço dos países do Terceiro Mundo para atenuar a disciplina liberal que se buscava normatizar no plano das relações econômicas internacionais, havia espaço para o exercício de um papel mediador por parte de algumas potências médias. Entre elas, o Brasil, pode exercer um papel de liderança no sentido de coordenar a ação coletiva dos demais países periféricos, conciliando os interesses gerais do conjunto com seus interesses específicos.

Em anos mais recentes, este papel de mediador entre os desenvolvidos e os em desenvolvimento foi se desgastando em função de transformações profundas na economia e política internacionais, em particular as mudanças estruturais na economia mundial, o fim da Guerra Fria que eliminou um contrapeso significativo à hegemonia liberal, a crise do Estado de Bem Estar e a desintegração do bloco do Terceiro Mundo, para citar as mais relevantes. Contudo, as incertezas geradas pelo fim da Guerra Fria e as discussões que se seguiram sobre a construção de uma nova ordem internacional reacenderam nas elites brasileiras a aspiração de um papel influente do país na configuração da nova ordem no bojo de um movimento de reforma das instituições da velha ordem, que se acreditava, no início dos 90, seria inevitável. Do ponto de vista doméstico, o país se considerava naquele momento apto a tal distinção tendo deixado para trás os anos de chumbo do governo militar e restaurado o regime democrático com a promulgação da Constituição de 1988. No plano internacional, a redemocratização foi acompanhada pela adesão quase imediata aos principais regimes de direitos humanos e controle de tecnologia sensível dos quais o Brasil estivera ausente durante a vigência do regime militar (1964-1985). Assim é que, nos anos 90, o tema da reforma das Nações Unidas e a ampliação do número de membros permanentes do Conselho de Segurança foi reintroduzido na agenda diplomática brasileira. Apesar de agendas externas não necessariamente idênticas, nos governos de Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva a questão figurou com maior ou menor grau de intensidade dadas as distintas condições internas e externas enfrentadas por estes governos. Curiosamente, os argumentos para sustentar esta pretensão no pós-1990 são semelhantes àqueles arrolados na década de 20, a saber: “a condição de membro permanente do nosso País daria uma maior e mais apropriada representatividade geográfica, econômica, política e moral ao Conselho de Segurança”.⁹

A aspiração de transformar o Brasil em um ator global é absolutamente consensual na “comunidade brasileira de política externa”, de acordo com dados de um *survey* de elites realizado entre março e agosto de 2001. Nesse estudo, 99% dos entrevistados concordaram que “o país deve envolver-se mais e participar ativamente de questões internacionais, exercendo uma liderança compatível com seu imenso território e alicerçada sobre sua sofisticada tradição diplomática”.¹⁰ Também acompanhando a percepção diplomática, a

comunidade de política externa confere prioridade central à abordagem multilateral e às ações coletivas por meio de instituições coletivas como a ONU. Dessa forma, envio de tropas para operações de paz é apoiado por 88% dos entrevistados, e 76% destes concordam com a reivindicação de um assento permanente para o Brasil no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Cabe observar que, no que diz respeito à ações que impliquem maior envolvimento multilateral, as prioridades das elites em geral não são totalmente coincidentes com as da comunidade de política externa, na medida em que as primeiras parecem mais sensíveis aos custos envolvidos em atividades de coordenação multilateral. Assim, em outra pesquisa, desta feita com 500 membros da elite brasileira em geral, realizada entre agosto e outubro de 2002, também se observou um consenso com respeito à participação ativa do país nas grandes questões internacionais (86% dos entrevistados). Contudo, apenas 25% destes consideram a reivindicação de um assento permanente no Conselho de Segurança como um objetivo “extremamente importante”. Os dois objetivos mais importantes para mais da metade dos entrevistados foram “combater o tráfico internacional de drogas” (61% das respostas) e “promover o comércio exterior e reduzir o déficit comercial do país” (73%), objetivos mais nacionais do que multilaterais.¹¹

O que estes estudos sobre a opinião das elites revelam de significativo é que a aspiração de **tornar o Brasil um ator relevante na política internacional é constitutiva da própria identidade nacional**, tal como construída pelas elites brasileiras, na medida em que os elementos que compõem o sentimento nacional dizem respeito à “idéia de um país de dimensões continentais, empenhado em promover seu desenvolvimento econômico e em consolidar uma posição de liderança e de cooperação regional na América do Sul”.¹² Como aponta o documento, a percepção que as elites têm da identidade do país como nação constitui o substrato conceitual de sua projeção externa, “pautada principalmente no desejo de exercer um papel protagônico. Um território de proporções continentais, com dez vizinhos contíguos, grande população, uma economia diversificada e notável uniformidade cultural e lingüística são os diferenciais que conformam este sentimento de identidade, bem como essa expectativa de liderança”.¹³

Os Modelos de Política Externa

O que talvez seja mais relevante é a **persistência e a solidez desta aspiração ao longo da história brasileira**. Sem grandes modificações, esta percepção está presente tanto no início do século XX como no do XXI. A identidade internacional do país nada mais é que a projeção de sua identidade nacional daí sua continuidade ao longo do tempo.¹⁴

O consenso intra-elites e a estabilidade desta expectativa de participação e liderança não impediram que o país seguisse modelos diferenciados de política externa que, nesse contexto, podem ser vistos como meios distintos para se obter o mesmo fim. Como veremos mais à frente, também no imaginário das elites o consenso com relação à projeção internacional não se verifica quando se consideram estratégias concretas de inserção externa. As experiências internacionais no período da Guerra Fria sugerem pelo **menos três arquétipos de política externa para países médios que aspiram algum papel protagônico na política mundial, cuja distinção reside no lugar reservado ao relacionamento com a potência global dominante, bem como aos respectivos espaços regionais: o modelo inglês ou da “relação especial” com os Estados Unidos; o modelo francês ou da “autonomia” e o modelo alemão do “aprofundamento da inserção regional”**.¹⁵

Com algumas modificações, pode-se afirmar que o **Brasil experimentou pelo menos dois destes modelos de política externa, considerando-se suas relações com os Estados Unidos e com o espaço regional sul-americano**, em particular com a Argentina, sua segunda relação bilateral mais importante. Cada um deste dois modelos guarda analogia com os dois comportamentos típicos de potências médias com relação à potência dominante. Assim, **o modelo da “relação especial” exemplifica o que a abordagem realista denomina “bandwagoning” em que o alinhamento à potência compensa a fragilidade no plano regional. O modelo da “autonomia” ilustra o comportamento oposto de “balancing” em que alianças regionais e extra-regionais são concebidas como mecanismos equilibradores de poder**.¹⁶

Calcadas na relação histórica da Inglaterra com os EUA, as três principais características do modelo de **“relação especial”** são: o alto nível de interdependência econômica com os

Estados Unidos; a aliança militar com os EUA e a baixa identidade com os vizinhos no âmbito regional e uma auto-avaliação como diferente e distante dos mesmos.

Naturalmente, que a política externa brasileira não satisfaz as duas primeiras características deste modelo uma vez que tanto no campo militar como no econômico caberia falar antes de uma interdependência assimétrica, no sentido de que os EUA contam muito mais para o Brasil do que o contrário. Mas a baixa identidade regional, traço estrutural da política externa brasileira até pelo menos os anos oitenta, certamente constitui uma característica que aproxima este modelo do caso brasileiro. Ao contrário da Argentina que, até o governo Menem, tradicionalmente sempre repudiou a idéia de uma aliança especial com os Estados Unidos, no caso brasileiro esta aspiração marcou vários momentos da história do país e, mais, sempre foi unilateral, professada apenas pelo lado brasileiro. Na verdade, a gestão do **Barão do Rio Branco** (1902–1912) **não apenas criou a moderna diplomacia brasileira, como imaginou a relação com os Estados Unidos como um contraponto político importante nas relações com os vizinhos hispânicos.** Esta configuração, idealizada por Rio Branco, levou a que os analistas apontassem para a **existência de uma relação triangular entre o Brasil e os Estados Unidos e a América Latina,** respectivamente, em que os momentos de aproximação com cada um dos pólos se davam à custa do afastamento do outro.¹⁷

Outras motivações também contaram para que em outros momentos as elites almejassem uma relação especial com os Estados Unidos. No governo **Vargas a aliança com os EUA foi um instrumento dos projetos de desenvolvimento** do país em particular para a implantação da indústria siderúrgica brasileira e o reequipamento militar (1939-1942). Durante a Guerra Fria, os EUA se tornaram um poderoso aliado dos projetos de poder das elites conservadoras e esta aliança foi a fiadora do projeto militar de poder interno e legitimação internacional do golpe militar de 1964. Finalmente, mais recentemente, na fase de reestruturação do modelo econômico, o alinhamento funcionou como avalista das mudanças econômicas internas, iniciadas no governo Collor de Mello com a abertura econômica no início dos anos 90.

Ainda que o caso brasileiro não se encaixe perfeitamente no modelo da aliança especial, por ter sido, inclusive, uma aspiração unilateral do Brasil, os momentos em que este arquétipo guiou os passos da diplomacia nacional deixaram dois legados importantes. Por um lado, o sentido pragmático das relações com os Estados Unidos em que a aliança foi concebida como um meio de concretização de projetos domésticos das elites políticas, econômicas e militares brasileiras. Este legado, no período pós-Guerra Fria, se traduziu em uma postura de condicionalidade das relações do Brasil com os Estados Unidos e a busca pelo Brasil de “relações maduras” com aquele país.

O segundo legado tem a ver com as relações com a Argentina e a política sul-americana do Brasil. Foi no século XIX que se definiu o padrão de convivência do país com seus vizinhos hispânicos, a partir do enquadramento que a diplomacia imperial fez das suas relações com os Estados Unidos, por um lado, e com os países hispânicos, por outro. Em vista do estranhamento que um Império escravocrata de dimensões territoriais provocava nas jovens repúblicas vizinhas e da desconfiança recíproca que essa assintonia suscitava, enquanto os países hispânicos construía o ideal bolivariano, o Brasil desenhava sua aliança particular com os Estados Unidos. Como observado acima, esta aliança foi pensada como um instrumento pragmático para fazer face às rivalidades com os vizinhos. A partir daí, cristalizaram-se dois modelos opostos de política externa sul-americana: a ênfase na cooperação horizontal com os semelhantes, na esteira do ideal de Bolívar, e a aliança especial com os Estados Unidos. Durante o século XX e, particularmente, no período da Guerra Fria, o Brasil foi sempre visto por seus vizinhos hispânicos com relativa desconfiança como mais próximo das posições norte-americanas na região e distante dos vizinhos. Este legado só foi rompido no período pós-Guerra Fria que coincidiu com a democratização política do país e o afastamento dos militares da direção do Estado.

O modelo francês ou da autonomia também se ajusta ao caso do Brasil. São duas as suas principais características: a busca da diversificação de parceiros diplomáticos, para além de suas respectivas áreas de influência regional, e o forte interesse em relações regionais prósperas e pacíficas, como um meio de equilibrar o poder da potência dominante global.

Novamente, a adequação não é perfeita em função de que, no caso brasileiro, o equilíbrio foi buscado na diversificação de parceiros fora da região.

Assim sendo, a “diversificação da dependência”, conceito de uso corrente na bibliografia especializada, marcou muito da política externa brasileira no período da Guerra Fria. Posta em prática pela primeira vez nos anos 30, a “política de barganhas” do governo Vargas (1935-1937) expressou esta idéia de buscar na Europa, na Alemanha, no caso, uma parceria para os projetos econômicos do governo.¹⁸ Algumas décadas depois, a “opção européia” foi posta em prática pelo governo militar de Ernesto Geisel na busca de parceiros na área econômica e tecnológica, quando se estabeleceu a parceria com a Alemanha Federal para a aquisição do ciclo completo do combustível nuclear, em um dos episódios mais conflituosos com os Estados Unidos no período da Guerra Fria.

A idéia da diversificação é forte no imaginário das elites diplomáticas que cunharam a expressão *global trader* para caracterizar o padrão do comércio exterior do país. Ainda que o país tenha uma participação diminuta no comércio mundial por volta de 1% a 2 %, em termos de distribuição os valores são equivalentes entre os três principais parceiros comerciais: Estados Unidos, Europa e América Latina.

Em dois momentos da história recente, o modelo da autonomia guiou os passos da política externa, na “política externa independente” (1961-1964) e no “pragmatismo responsável” (1970-1975). Ainda que o primeiro experimento tenha se dado durante a vigência do regime constitucional de 1945 e o segundo no ciclo autoritário que se iniciou em 1964, ambos foram marcados pelo questionamento da orientação tradicional de alinhamento estreito com os EUA e pela tentativa de globalizar as relações internacionais do Brasil. Uma das vertentes fortes do padrão autonomista foi o exercício da liderança brasileira nas questões Norte-Sul tais como debatidas em arenas comerciais, como o GATT e a UNCTAD, na defesa de mudanças do regime comercial liberal então vigente. Nos anos 60, o Brasil era considerado um dos “influentes” no grupo dos países do Sul, em função de atributos estruturais, como tamanho e força econômica, bem como daqueles relacionados ao desempenho de seus representantes nos foros mundiais.¹⁹ Em 1967, o representante

brasileiro, embaixador Azeredo da Silveira, que viria a ser o chanceler do general Geisel, foi eleito presidente do Grupo dos 77 para a Segunda Conferência da UNCTAD em 1968 em Nova Delhi. Naquele mesmo período, o desempenho brasileiro obteve o terceiro lugar em influência positiva, abaixo da Índia e do Chile, no âmbito da UNCTAD.²⁰

A vertente de capacitação militar e em tecnologias sensíveis do projeto autonomista esteve presente apenas nos governos militares. A posição brasileira nos regimes de controle de tecnologia sensíveis sempre foi de não colaboração, culminando com a recusa em assinar o Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares em 1968, juntamente com a Índia os dois mais vocais opositores nas discussões prévias no Comitê de Desarmamento da ONU, bem como a Argentina e o Paquistão. Certamente, a iniciativa mais audaciosa do modelo autonomista do regime militar foi a assinatura do Acordo Nuclear com a Alemanha em 1975 que marcou de forma profunda as relações do regime militar com os Estados Unidos. Na continuação das tentativas norte-americanas de persuadir o Brasil a voltar atrás na sua política de capacitação nuclear, a administração Carter acusou o Brasil de desrespeito aos direitos humanos, seguindo-se a denúncia pelo Brasil do Acordo Militar de 1952.²¹

No padrão autonomista perseguido pela política externa, o movimento de equilíbrio foi buscado sempre em novas parcerias entre os desenvolvidos e o Terceiro Mundo. O contrapeso regional deste movimento esteve ausente durante todo o período da Guerra Fria. Parte da explicação deste resultado tem a ver com a tradicional desconfiança dos vizinhos hispânicos com relação ao Brasil, desconfiança que foi potencializada no período do milagre brasileiro (1968-1973) quando o país experimentou taxas de crescimento da ordem de 11% anuais. Uma outra parte tem a ver com a rivalidade histórica com a Argentina que também explodiu nos governos militares em função do conflito relativo à construção da usina de Itaipu.

Na verdade, várias são as razões que podem ser arroladas para explicar a baixa identificação regional do Brasil e, portanto, a não aplicabilidade do modelo alemão de “aprofundamento da inserção regional”. As características do último são a alta identificação e participação em instituições regionais, bem como os fortes laços econômicos com

parceiros regionais. A participação em organizações internacionais está associada a um esforço de reintegração na sociedade internacional da parte de Estados anteriormente revisionistas, como foi o caso da Alemanha hitlerista. Vários fatores de natureza histórica trabalharam para que o modelo regionalista de política externa tivesse pouca relevância prática. Entre eles, destacam-se: o legado colonial que operou no sentido da diminuição dos vínculos entre países semelhantes de uma mesma região, em favor da vinculação com a metrópole; as diferenças culturais e políticas, em especial na constituição dos respectivos Estados nacionais latino-americanos; a importância para o Brasil do relacionamento especial com os EUA; o diferencial de tamanho econômico entre o Brasil e os demais, em particular a Argentina, que se acentuou a partir da segunda metade do século XX e que reacendeu velhos temores da hegemonia brasileira na área; e o forte componente soberanista da cultura política brasileira.

No caso brasileiro, este viés soberanista está presente nas elites em geral e mesmo nos setores à esquerda do espectro político ideológico. Mesmo nos anos 50 e 60 quando o regionalismo era pensado como uma alternativa política e econômica para países não hegemônicos, eram poucos os intelectuais, como Hélio Jaguaribe, que defendiam uma cooperação regional mais estreita. A alternativa para equilibrar o poder da potência hegemônica sempre foi buscada fora da região. Na atualidade, as atitudes das elites sugerem a presença deste viés soberanista. No referido estudo sobre a comunidade de política externa, aparece uma contradição clara entre, por um lado, a defesa quase unânime do fortalecimento do Mercosul, tanto para a implementação de políticas ativas de desenvolvimento, quanto para fortalecer o poder de barganha nas principais negociações comerciais em curso, ALCA e União Européia e, por outro, a relutância em se aceitar arranjos institucionais que impliquem delegação de autoridade à instâncias supranacionais.²²

Durante o período da Guerra Fria, observou-se claramente, nas relações Brasil-Argentina, uma relação especular entre as respectivas visões do outro. Nos momentos em que prevaleceu uma política externa de corte autonomista em cada um deles, prevaleceu a indiferença ou a rivalidade ativa entre os dois. Nos momentos de relacionamento especial

com a potência hegemônica, o outro é visto com temor e ameaça latente ao *status quo* regional. Como analisa um excelente estudo recente, o paradigma globalista de política externa Argentina definiu em uma chave de rivalidade suas relações com o país vizinho, seja na vertente geopolítica que acentua o desequilíbrio entre os dois, seja na vertente da teoria da dependência, em que o Brasil é visto com um “contramodelo” de subordinação aos Estados Unidos. No governo Menem, quando a política assumiu uma orientação de “aquiescência pragmática”, com os Estados Unidos, o vizinho era visto como “politicamente incorreto”, como um país revisionista e fonte de “risco e instabilidade” para a Argentina em matéria econômica.²³

Até que ponto esses legados históricos que informaram as instituições e a cultura política diplomática resistiram às mudanças espetaculares na política mundial a partir da queda do Muro de Berlim e do fim da Guerra Fria? Em que medida estes modelos pretéritos de política externa têm validade na atualidade? Permanece a antiga aspiração nacional de protagonismo internacional? São estas questões que informam a análise desta última seção.

Os Desafios da Política Externa na Era Pós-Guerra Fria

A queda do muro de Berlim e a extinção da União Soviética não significaram apenas o fim do principal contendor estratégico militar dos Estados Unidos e a clara supremacia desse país também nesta dimensão, já que a Europa e os países asiáticos nunca ultrapassaram os Estados Unidos em termos de capacidade econômica agregada e inovação tecnológica, antes ou depois da Guerra Fria. O fim do bloco socialista significou o fim de uma era com sérias conseqüências para os países do Sul, em particular, aqueles situados na área de influência direta da potência global. Os anos 80 e 90 condensam uma série de mudanças políticas, econômicas e tecnológicas que em sua inter-relação configuraram um novo ordenamento mundial. Na economia, a globalização produtiva e financeira, processos que se aprofundam na ordem unipolar dos 90, enfraqueceram o compromisso social-democrata dos países do Norte e erodiram o modelo de desenvolvimento “voltado para dentro” dos países do Sul. No plano político-estratégico, configurou-se uma ordem unipolar com o domínio indiscutível dos Estados Unidos em todas as áreas que integram o conjunto das capacidades de um país. A eliminação do contrapoder soviético, cujo desafio ao poder

norte-americano no período anterior funcionara como um elemento de barganha para os países do Sul, esfacelou a coalizão do Terceiro Mundo. De fato, com o desaparecimento do mundo socialista, a crise fiscal e da dívida, a erosão dos modelos de desenvolvimento, o próprio conceito de Terceiro Mundo deixou de existir, assim como a capacidade de ação coletiva dos países do Sul. Finalmente, a revolução da micro-eletrônica, também potencializada nas duas últimas décadas do século, sepultou o modelo fordista de acumulação e com ele as esperanças dos países mais industrializados da periferia de atingir o mesmo padrão tecnológico exibidos pelos países do Norte.

Todas estas mudanças tiveram impacto na região latino-americana configurando-se a superação do modelo prévio de substituição de importações e a adoção de políticas orientadas para o mercado. Neste contexto, o novo regionalismo que emerge nos anos 90 é tanto um mecanismo para *lock in* um novo sistema de regulação econômica que vai sendo progressivamente adotado pelos países da região, como um mecanismo defensivo para fazer face às incertezas do processo de globalização. Ao impacto destes processos no plano da inserção econômica internacional do Brasil no final do século que se findou, três eventos podem ser adicionados com efeitos significativos na política externa brasileira. Sem pretensão de ordená-los por relevância intrínseca, são eles: o processo de redemocratização com a posse de um governo civil em 1985 e a promulgação da nova constituição em 1988; a criação do MERCOSUL em 1991; e a formação do NAFTA em 1994.

Da perspectiva da política externa, o NAFTA e, em especial a participação do México neste acordo comercial, significou a “perda” do México para a coalizão latino-americana e do lugar hipotético potencial de aliado especial junto aos EUA. A formação do MERCOSUL teve um duplo significado: para a burocracia econômica a expectativa é que funcionasse como um mecanismo para consolidar a abertura econômica que então se iniciava; para a diplomática como mecanismo defensivo e adicionador de poder de barganha internacional. Mas o ineditismo, do ângulo da política externa, está no fato de o movimento equilibrador estar localizado no âmbito regional. A redemocratização a partir do final dos 80 contribuiu para a universalização de fato da política externa, simbolicamente representada pelo reconhecimento de Cuba e o aprofundamento das relações com a Argentina e do

MERCOSUL. Estes dois eventos revelam de forma cristalina a **eliminação definitiva da injunção militar velada no processo decisório da política externa.**

Também consequência da mudança política foi a adesão do país aos regimes internacionais de direitos humanos e de controle de tecnologia sensível. Na verdade, o caso brasileiro evidencia a disposição das elites governamentais em aceitar determinados compromissos internacionais face à incerteza política futura que caracteriza processos de transição de regimes autoritários. Tanto no caso do Brasil, quanto da Argentina a adesão ao regime de direitos humanos foi quase imediata ao fim do governo militar. Em ambos os casos, a maior tolerância com os custos de soberania está associada aos efeitos esperados na política doméstica e também à credibilidade internacional que se buscava alcançar, eliminando uma parte do “entulho autoritário” da política externa do período militar.²⁴

É curioso que apesar de todas estas mudanças domésticas e internacionais tenha se mantido o consenso dentro da comunidade de política externa com respeito à valorização de um papel protagônico para o país, conforme examinamos anteriormente. Mas tal como no passado, as elites se dividem quando se trata de escolher estratégias concretas de inserção internacional. Neste particular, **dois modelos ressaltam nas preferências das elites na atualidade,** configurando-se duas alternativas de política externa. **A primeira delas, segundo o survey,** congrega a maioria das opiniões e poderia ser denominada de **busca da credibilidade,** na medida em que **o foco é de fora para dentro.** **A globalização é considerada o principal parâmetro para a ação externa e seus benefícios só podem ser alcançados pelas reformas internas que expandam a economia de mercado e promovam a concorrência internacional.** Tal estratégia parte da constatação de que o país não possui “excedentes de poder” e, portanto, **só o fortalecimento dos mecanismos multilaterais pode refrear “condutas unilaterais no cenário internacional”.**²⁵ **Na estratégia da credibilidade, a autonomia nacional “deriva da capacidade de cooperar para a criação de normas e instituições” internacionais.**²⁶ Nesta percepção, o país deve ajustar seus compromissos internacionais às suas capacidade reais. **A restauração da confiabilidade e da credibilidade internacionais está associada à vinculação da política externa à política econômica interna.**

A estratégia oposta pode ser denominada de **autonomista** e combina o objetivo de projeção internacional com a permanência do maior grau de flexibilidade e liberdade da política externa. Crítica da avaliação positiva dos frutos da liberalização comercial e dos resultados benéficos da adesão aos regimes internacionais, esta visão preconiza uma “política ativa de desenvolvimento” e a necessidade de se “articular um projeto nacional voltado para a superação dos desequilíbrios internos em primeiro lugar”. A inserção ativa deve ser buscada na “composição com países que tenham interesses semelhantes e se disponham a resistir às imposições das potências dominantes”.²⁷ A visão autonomista critica a tese da “insuficiência de poder” defendida pela estratégia da credibilidade, e a “postura defensiva” daí decorrente. Uma preocupação entre os defensores de uma estratégia autonomista é que o Brasil não dispõe de elementos de dissuasão militar, nem poder de veto no Conselho de Segurança da ONU que possam respaldar negociações comerciais com parceiros mais poderosos. Como a **dimensão soberanista** é marcante nesta visão, **prevalece certa relutância em aceitar arranjos multilaterais que impliquem delegação de autoridade a instâncias supranacionais.**

Estas duas estratégias de inserção internacional do Brasil, segundo as preferências da comunidade de política externa guardam alguma semelhança com as orientações da política externa no período pós-Guerra Fria. Na prática, a gestão externa do Governo Fernando Henrique Cardoso estaria mais próxima da estratégia de “credibilidade” e a de Luiz Inácio Lula da Silva da de “autonomia”. No plano da diplomacia econômica multilateral, as orientações destes dois governos não são muito diferentes: a revitalização e ampliação do MERCOSUL; a intensificação da cooperação com a América do Sul e com os países africanos; “relações maduras” com os Estados Unidos; importância das relações bilaterais com potências regionais como China, Índia, Rússia e África do Sul; ampliação do número de membros permanentes no Conselho das Nações Unidas; participação nos principais exercícios multilaterais em curso – Rodada de Doha da Organização Mundial do Comércio, negociação da ALCA e entre MERCOSUL e União Européia –, assim como na conformação das novas regras que irão reger as relações econômicas com vistas à defesa dos interesses dos países em desenvolvimento. **Essa relativa estabilidade da agenda**

diplomática reflete tanto o peso da geografia nas relações internacionais dos países, quanto o efeito inercial da participação em longos processos de negociação econômica multilateral.

A principal diferença entre os dois governos é de perspectiva, da visão da ordem internacional de cada um deles. Ao buscar consolidar relações com a corrente principal da economia global – Estados Unidos, Europa e Japão –, repudiando assim as orientações terceiro-mundistas, um dos eixos do modelo autonomista pretérito, o governo Fernando Henrique Cardoso enfatizava uma determinada perspectiva da ordem mundial, representação esta próxima ao que alguns analistas denominam o sistema geoeconômico de Clinton. Isto é, uma ordem em que a globalização é a tendência dominante, com o predomínio indiscutível dos Estados Unidos, com base na sua superioridade militar, econômica e tecnológica.

Nesta visão, a primazia norte-americana não é percebida como danosa pelos demais membros do sistema internacional, baseada na expectativa de que o “auto-interesse esclarecido” do hegemônico conduziria ao investimento na criação e consolidação de instituições multilaterais que, em última análise, seriam funcionais à gestão internacional e à manutenção da preeminência dos EUA. Em última análise, a unipolaridade seria legitimada por via da disposição e capacidade do hegemônico em produzir bens coletivos para os demais países.

Tal como articulado no modelo da credibilidade, a restauração da confiabilidade internacional está associada tanto à adesão aos regimes internacionais dos quais o país esteve afastado durante o regime militar, quanto à adesão ao compromisso com a estabilização macroeconômica e a manutenção da governabilidade, de acordo com o léxico das agências financeiras e do mercado internacional. Tanto assim que a ortodoxia no plano macroeconômico foi acompanhada de uma política externa cujo principal vetor foi a participação ativa nos âmbitos multilaterais.

O entendimento da ordem internacional que transparece nos pronunciamentos e iniciativas do governo Lula é distinto. Ainda que reconhecendo o predomínio militar dos EUA, a

avaliação da ordem econômica é mais matizada, em função da criação do euro que enfraqueceu o poder do dólar e, conseqüentemente, fortaleceu a União Européia. Em um mundo menos homogêneo e mais competitivo, haveria espaço para um movimento contra-hegemônico cujos eixos estariam na Europa ampliada, com a inclusão da Rússia e na Ásia, onde potências como China e Índia podem vir a representar um contraponto aos EUA na região.

Nessa percepção, a unipolaridade não consegue se legitimar, pois a tentação imperial é permanente o que, simultaneamente, estimula o investimento das demais potências em um esforço contra-hegemônico. Em um contexto mundial com vetores multipolares, o exercício multilateral, em particular nos fóruns políticos, torna-se crucial para atenuar a primazia norte-americana e conter seus impulsos unilaterais, que se tornariam inevitáveis em uma ordem internacional sem competidores ou opositores.

Não é o caso de se discutir a probabilidade deste cenário na atualidade. Importa ter presente que somente uma avaliação da ordem contemporânea com tendências à multipolaridade confere sentido a uma estratégia internacional que enfatiza a dimensão de protagonismo político e o plano multilateral de discussão das questões globais.

Ainda que seja cedo para uma avaliação da política externa do governo de Lula, sua característica distintiva com respeito ao anterior é combinar uma política macroeconômica ortodoxa, em tudo semelhante à de seu antecessor, e uma política externa heterodoxa muito próxima da estratégia autonomista articulada pela comunidade de política externa, como vimos acima. Dada as injunções internacionais que o governo Lula experimenta, sua política externa parece constituir um dos domínios escolhidos para a reafirmação de seu compromisso com a mudança e com a agenda social-democrata. No plano das ações diplomáticas, ressalte-se o forte componente de uma típica política de equilíbrio em relação à potência global com base em alianças com outras potências médias, dentro e fora do espaço regional sul-americano. Com respeito à região, os objetivos do governo representam uma inovação com relação aos modelos passados e uma aproximação ao modelo de

“aprofundamento da inserção regional” na medida em que o Brasil ensaia um exercício de liderança cooperativa na América do Sul.²⁸

Mudaram os tempos, mudaram o sistema internacional e o regime político brasileiro. A alternância de poder criou oportunidades para diferentes estratégias de inserção internacional que refletem compromissos políticos e preferências ideológicas distintas dos governos no período pós-Guerra Fria. Mas a antiga aspiração de um papel significativo na cena internacional permanece atravessando diferentes visões da ordem internacional e preferências ideológicas. Assim como a comunidade de política externa se divide com relação às estratégias, mas é unânime com respeito à projeção internacional do Brasil, os governos têm projetos de política externa distintos. Em ambos, porém, está presente a busca pelo reconhecimento das potências e a concordância com relação à necessidade de reforma do Conselho de Segurança de modo a incluir o Brasil entre seus membros permanentes. Talvez a principal diferença seja que no governo Fernando Henrique Cardoso a expectativa desse reconhecimento vinha da identificação do país como o “último entre os primeiros”, ao passo que no governo de Luiz Inácio Lula da Silva o Brasil seria o “primeiro entre os últimos”.

Notas

- ¹ *Apud*. Rubens Ricupero, *Rio Branco: o Brasil no mundo*, Rio de Janeiro, Contraponto, 2000, p. 27.
- ² Araújo Castro, Organização e notas de Rodrigo Amado, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1982, p. 212.
- ³ *Ibid.*, p. 212.
- ⁴ *Ibid.*, p. 9.
- ⁵ Entre 1864 e 1890, o Brasil aderiu a pelo menos doze acordos, convenções e organizações internacionais de natureza técnica. De modo geral, a ratificação brasileira seguiu-se quase imediatamente à criação dessas entidades. Para uma análise histórica e documental da participação brasileira nos esforços de coordenação multilateral, ver Paulo Roberto de Almeida, *Formação da diplomacia econômica no Brasil*, São Paulo, Editora SENAC, 2001.
- ⁶ Para efeitos de participação e representação nas arenas políticas multilaterais, os países eram classificados em duas categorias: os países de “interesses gerais” e os de “interesses particulares” ou “limitados”.
- ⁷ Cf., Eugênio Vargas Garcia, *O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926)*, Porto Alegre/Brasília, Ed. da Universidade/UFRGS/Fundação Alexandre de Gusmão/FUNAG, 2000.
- ⁸ Para a análise desta heterodoxia da diplomacia brasileira, ver *ibid.*, pp. 137-141. Uma interpretação distinta, apontando para a fusão destas duas matrizes teóricas no quadro cognitivo da política externa brasileira, é realizada por Letícia Pinheiro, “Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa”, *Contexto Internacional*, vol. 22, no. 2, 2000.
- ⁹ Celso Lafer, prefácio ao livro de Eugênio Vargas Garcia, *op. cit.*, p. 15. Celso Lafer foi Ministro das Relações Exteriores nas gestões de Fernando Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso.
- ¹⁰ Amaury de Souza, *A agenda internacional do Brasil: um estudo sobre a comunidade brasileira de política externa* (mimeo), CEBRI, Rio de Janeiro, 2002, p. 3. Neste trabalho, a “comunidade de política externa” é definida como incluindo autoridades governamentais, congressistas, empresários, representantes de grupos de interesse, líderes de organizações não governamentais, acadêmicos e jornalistas escolhidos pela reputação de influência que desfrutam.
- ¹¹ Amaury de Souza e Bolívar Lamounier, *As elites brasileiras e o desenvolvimento nacional: fatores de consenso e dissenso* (mimeo), Relatório de Pesquisa, São Paulo, 18 de outubro de 2002, pp. 26-27.
- ¹² Amaury de Souza, *A agenda internacional do Brasil*, p. 19.
- ¹³ *Ibid.*, p.19.
- ¹⁴ Para uma análise da identidade internacional do Brasil e a persistência desta memória coletiva ao longo do desenvolvimento do país, ver, Celso Lafer, *A identidade internacional do Brasil e a política externa*, São Paulo, Editora Perspectiva, 2001.
- ¹⁵ Uma aplicação desses três modelos ao caso japonês foi realizada por Takashi Inoguchi, “An ordinary power, Japanese-style”, *Open Democracy*, 26 February 2004: <http://www.openDemocracy.net>.
- ¹⁶ Para esta discussão, ver Kenneth N. Waltz, *Theory of international politics*, Reading, Addison-Wesley Publishing Company, 1983, pp. 102-128 .
- ¹⁷ Rubens Ricupero, “O Brasil, a América Latina e os EUA desde 1930: 60 anos de uma relação triangular,” in J. A. G. Albuquerque (ed.), *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)*, São Paulo, Cultura Editores Associados, 1996, pp. 37-60.
- ¹⁸ O trabalho clássico sobre a política de barganhas do governo Vargas é de Gerson Moura, *Autonomia na dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942*, Rio de Janeiro, Editora Nova Fronteira, 1980.
- ¹⁹ Branislav Gosovic, *UNCTAD: conflict and compromise*, Leiden: A.W. Sijthoff International Publishing Company, 1972, pp. 276-79.
- ²⁰ Joseph S. Nye, “UNCTAD: poor nations’ pressure group”, in *The anatomy of influence – decision making in international organization*, eds. Robert Cox e Harold Jacobson, New Haven, Yale University Press, 1973, pp. 360-363.
- ²¹ Para uma análise da política externa do regime militar, ver Paulo Fagundes Vizontini, *A política externa do regime militar brasileiro*, Porto Alegre, Editora da Universidade,

UFRGS,1998.

²² CF. Amaury de Souza, *A agenda internacional do Brasil*, p. 48-59.

²³ Roberto Russell e Juan Gabriel Tokatlian, *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Econômica, 2003, pp. 30-59.

²⁴ Em 1995, o país aderiu ao regime de Controle de Tecnologia de Mísseis, em 1996, assinou o Tratado para a Proibição Completa de Testes Nucleares e em 1998 subscreveu o Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares.

²⁵ Amaury de Souza, *A agenda internacional do Brasil*, p. 22.

²⁶ *Loc. Cit.*

²⁷ *Ibid.*, pp. 23-25.

²⁸ Luis Fernandes, “Autonomia pela liderança”, *Bonifácio*, no.2, janeiro-fevereiro-março de 2004, pp. 24-27 e Maria Regina Soares de Lima, “Na trilha de uma política externa afirmativa”, *Observatório da Cidadania*, no. 7, 2003, pp. 94-100.

Rio de Janeiro, abril de 2004.