

**O Brasil como ator regional e como emergente global**  
**Estratégias de política externa e impacto na nova ordem internacional**  
**Brazil as a regional player and as an emerging global power**  
**Foreign policy strategies and the impact on the new international order**

Paulo Roberto de Almeida \*  
Revista *Cena Internacional*  
(Brasília: UnB-IREL, vol. 9, nr 1, 2007, p. 7-36; ISSN: 1982-3347)

**Sumário:** Análise das grandes linhas da diplomacia brasileira sob a presidência Luíz Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010), apresentando suas principais iniciativas no cenário internacional. Também são discutidos os fatores que influenciarão o papel potencial do Brasil enquanto ator regional e global, assim como suas limitações nesse terreno. O Brasil é um ator de certa relevância em ambos planos, possuindo, entretanto, maior poder de influência na América do Sul. Ele também exerce liderança relativa em alguns tópicos da agenda multilateral (como nas negociações comerciais multilaterais, por exemplo) e tem sido considerado um ator relevante, como um dos BRICs, na evolução futura da economia mundial.

**Abstract:** Analysis of the main lines of Brazilian diplomacy under the presidency of Luíz Inácio Lula da Silva (2003-2006 and 2007-2010), by presenting its chief initiatives on the international level combined with a discussion of the factors that may determine Brazil's potential as a player on the regional and global levels, as well as its limitations. Brazil is a player of certain relevance on both levels, possessing greater leverage in South America. Brazil also exercises some leadership on issues of the multilateral agenda (such as multilateral trade negotiations, for example), and has been seen as a player in the future evolution of the world economy, as one of the BRICs.

**Palavras-chave:** Brasil, diplomacia, política internacional, negociações comerciais, América do Sul.

**Key-words:** Brazil, diplomacy, foreign policy, trade negotiations, South America.

---

\* Doutor em Ciências Sociais pela Universidade de Bruxelas (1984), diplomata de carreira desde 1977, professor no mestrado em Direito no Centro Universitário de Brasília ([pralmeida@mac.com](mailto:pralmeida@mac.com); [www.pralmeida.org](http://www.pralmeida.org)). O presente ensaio contém opiniões pessoais e não pode ser considerado como representando posições ou políticas de qualquer instituição pública a que seu autor esteja vinculado.

## **Introdução:**

O presente ensaio, de caráter analítico-descritivo, pretende oferecer uma exposição das grandes linhas da diplomacia brasileira na atual presidência Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010), combinando a apresentação das suas principais iniciativas no plano internacional com a discussão dos fatores que podem determinar o potencial de atuação do Brasil, nos planos regional e mundial, bem como suas limitações, nas atuais circunstâncias. O Brasil é um ator de certa relevância em ambos os planos, possuindo obviamente maiores faculdades de “intervenção” no cenário geográfico sul-americano. Mas também exerce alguma liderança em alguns tópicos da agenda multilateral – é o caso das negociações comerciais multilaterais, por exemplo – e tem sido visto, ultimamente, como um ator importante na evolução futura da economia mundial, como um dos chamados Brics, juntamente com Rússia, Índia e China.<sup>1</sup>

O trabalho enfocará, em primeiro lugar, o contexto mais geral no qual se exerce a nova diplomacia brasileira, enfatizando alguns pontos de ruptura ou de continuidade em relação à anterior política externa; depois, seguirá os motivos e interesses que guiam o Brasil na tentativa de moldar uma nova política externa; em seguida, discutirá quais estratégias de política externa derivam da postura do Brasil e onde se situa, exatamente, o seu foco; finalmente, examinará o que tudo isto significa para a ordem internacional atual e futura. Não se pretendeu repassar a literatura acadêmica acumulada a respeito da diplomacia do presidente Lula, mas as referências feitas a outros trabalhos do autor permitirão consultar uma bibliografia mais ampla.

### **1. O Brasil e a ordem mundial: mudanças e continuidades na política externa**

Da mesma forma (mas talvez não no mesmo ritmo ou intensidade) como o mundo passa por novas configurações políticas e econômicas desde o final da Guerra Fria e do término do desafio socialista ao capitalismo, com a conformação de uma ordem mundial de mercados abertos e globais e a emergência progressiva de novos atores, o Brasil vem experimentando, igualmente, mudanças sensíveis em seu papel regional e enquanto ator global. Essas mudanças na posição relativa do Brasil na região e no mundo têm ocorrido tanto por imposição dos dados objetivos da realidade externa – regional e global – que afetam de modos diversos o gigante da América do Sul, quanto em função de decisões adotadas por suas lideranças políticas, com

---

<sup>1</sup> Ver Dominic Wilson e Roopa Purushothaman, *Dreaming with BRICs: The Path to 2050*, New York: Goldman Sachs, outubro de 2003; disponível no link: <http://www2.goldmansachs.com/insight/research/reports/99.pdf>.

destaque para as iniciativas de política externa do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, mais conhecido como Lula, que concluiu seu primeiro mandato (2003-2006) e iniciou, em janeiro de 2007, um segundo período na presidência do Brasil (até 2010).

As mudanças estruturais e sistêmicas que marcaram o Brasil desde o início dos anos 1990 precisam ser vistas, em primeiro lugar, na perspectiva do médio prazo, sobretudo a partir do grande esforço em prol da abertura e da estabilização macroeconômica iniciado na presidência Fernando Collor (1990-1992), com destaque, na seqüência, para o Plano Real, adotado sob a liderança do ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso, na administração Itamar Franco (1992-1994). Bem sucedido, o Plano Real foi consolidado durante as duas presidências de FHC (1995-1998 e 1999-2002), a despeito de crises financeiras que afetaram o Brasil em várias oportunidades, levando à negociação de acordos preventivos com o FMI (1998, 2001 e 2002).<sup>2</sup> Tratou-se de um processo complexo de mudanças regulatórias e institucionais que exerceu seu impacto mais significativo nos dados propriamente internos da realidade macroeconômica brasileira, mas que também apresentou elementos relevantes na política externa, sobretudo no que se refere à integração regional, com o Mercosul, e às negociações em torno do projeto dos Estados Unidos de criação de uma “área de livre comércio das Américas”.

A estabilização também permitiu uma nova projeção internacional do Brasil, graças ao grande trânsito obtido por FHC junto às mais diversas lideranças mundiais (em especial, os dirigentes do G-7). Independentemente, porém, do maior ou menor peso assumido pelo Brasil nos novos esquemas de poder e influência regionais e globais que emergiram a partir da última década do século XX, cabe reconhecer que, por sua massa econômica própria, por sua projeção diplomática, pela atração regular de investimentos diretos estrangeiros e por outros fatores intrínsecos e extrínsecos, o Brasil já detinha, antes do intenso processo de mudanças estruturais na economia mundial das últimas duas décadas, certo peso na região e no mundo, pelo menos como grande fornecedor de *commodities* minerais e agrícolas.

Em segundo lugar, as mudanças políticas e econômicas ocorridas no Brasil desde os anos 1990 também precisam ser consideradas no contexto criado com a eleição do antigo líder operário e dirigente sindical, Lula, feito presidente do Partido dos Trabalhadores (desde a criação deste em 1980) e candidato em todas as eleições presidenciais desde a redemocratização do país

---

<sup>2</sup> Para uma visão global da era de reformas no Brasil, ver Fabio Giambiagi, José Guilherme Reis e André Urani (orgs.), *Reformas no Brasil: Balanço e Agenda*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004.

(em 1989, 1994, 1998 e, finalmente de modo vitorioso, em 2002). Apesar de algumas apostas dos operadores de mercado de que a eleição de Lula poderia representar grandes mudanças na política econômica – o que causou grande deterioração na percepção de risco do Brasil durante a campanha de 2002, com elevação acentuada dos juros, da inflação e da paridade cambial e com queda no valor dos títulos da dívida externa brasileira negociados nos mercados financeiros –, o que se observou, de fato, foi, ademais da preservação dos acordos com o FMI (1998, 2001 e 2002), uma grande continuidade na área econômica, com a manutenção do núcleo essencial dos mecanismos implementados durante o Plano Real e nos seus ajustes: responsabilidade fiscal, metas de inflação e câmbio flutuante. Em contrapartida, ocorreram grandes mudanças na política externa, como será evidenciado no seguimento deste texto.

As lideranças políticas brasileiras sempre tiveram consciência da posição de destaque assumida naturalmente pelo Brasil no imediato entorno regional – América do Sul – mas também tiveram a pretensão, em algumas fases, de colocar o Brasil em posição de maior importância no plano internacional, seja no plano econômico-comercial, seja no âmbito político-estratégico. Assim ocorreu, por exemplo, desde a conferência da paz de Versalhes (1919) e a criação da Liga das Nações, quando as lideranças políticas brasileiras manifestaram o desejo de ver o Brasil colocado na posição de ator relevante no Conselho daquela organização, objetivo finalmente frustrado pela escolha da Alemanha para exercer esse papel, o que provocou a retirada do Brasil da Liga (1926). Da mesma forma, ao final da Segunda Guerra Mundial, a partir dos arranjos de Ialta e Dumbarton Oaks (1945), o Brasil esperava assumir uma das cadeiras permanentes no novo Conselho de Segurança da ONU, meta igualmente frustrada, tanto pela oposição de alguns atores de peso (Reino Unido e União Soviética, por exemplo), como pela carência de capacidade militar ou financeira do Brasil.

Essa aspiração a uma posição de relevo no chamado *inner circle* da oligarquia política mundial é recorrente entre as lideranças políticas e militares do Brasil. Durante a fase de alto crescimento econômico (1969-1979) registrada no período do regime militar (1964-1985), as lideranças esperavam consolidar a posição do Brasil enquanto nova potência econômica, eventualmente também nuclear, como forma de fazê-lo ingressar no pelotão de frente da economia e da política mundiais. Esse desejo foi várias vezes frustrado pelas recorrentes crises econômicas enfrentadas pelo país no último terço do século XX – crises do petróleo em 1973 e 1979, da dívida externa em 1982, descontrolado inflacionário nos anos seguintes, culminando com

as crises financeiras dos anos 1990 –, colocando o Brasil como pretendente desprovido de reais condições para o exercício de algum tipo de liderança e confirmando-o na condição de eterno “país do futuro”, segundo a designação feita pelo escritor austríaco Stefan Zweig, em 1941.

A despeito dos recuos relativos observados no processo de crescimento econômico e das dificuldades financeiras enfrentadas desde os anos 1980, o presidente da redemocratização, José Sarney (1985-1990), não deixou de apresentar a candidatura do Brasil a uma cadeira permanente no Conselho de Segurança, quando o tema da reforma da Carta da ONU foi novamente colocado na agenda. Naquela ocasião (1989), o Brasil não se apresentou como possível candidato regional, sabedor das dificuldades que isto lhe causaria no âmbito continental (sobretudo com a Argentina), e fez questão de antecipar que sua candidatura poderia ser assumida com a dispensa do direito de veto. Mais importante do que essa pretensão, porém, foi o fato de o presidente Sarney ter também tomado a iniciativa de engajar decisivamente o Brasil no processo de integração regional, o que teve início por acordos setoriais e protocolos bilaterais com a Argentina (programa de integração e cooperação econômica, em 1986, e um tratado bilateral de integração em 1988, já prevendo um mercado comum em dez anos), culminando com a formação quadrilateral do Mercado Comum do Sul, Mercosul, em 1991, agregando Paraguai e Uruguai aos dois grandes da América do Sul.

O presidente Fernando Collor de Mello (1990-1992) deu passos decisivos no sentido de redirecionar a política externa brasileira na via da não-proliferação nuclear regional e do triplo abandono do programa nuclear militar, do excessivo protecionismo comercial e da antiga postura ligeiramente “terceiro-mundista” adotada pela diplomacia profissional, aproximando um pouco mais o Brasil da filosofia econômica dos países da OCDE. Segundo consta, o presidente Collor – impedido por motivos de corrupção com menos de dois anos do início do mandato – dizia preferir ver o Brasil assumir o lugar de “último dos países desenvolvidos”, a vê-lo como o “primeiro dos países subdesenvolvidos, o que já conformou uma significativa mudança de visão para os padrões tradicionais e relativamente conservadores da diplomacia profissional, que sempre se bateu por manter o *status* do Brasil enquanto “país em desenvolvimento” (com todas as implicações em termos do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio – GATT, Sistema Geral de Preferências – SGP e outros regimes comerciais preferenciais).

No período seguinte (presidente Itamar Franco, 1992-1994), a diplomacia brasileira também começa a operar uma pequena mas importante mudança conceitual, no sentido de

abandonar a velha adesão à dimensão geográfica da “América Latina” em troca de nova e acrescida ênfase ao conceito de América do Sul, o que foi confirmado pelas repetidas tentativas de obter acordos de associação ou de liberalização comercial entre o Mercosul e todos os vizinhos sul-americanos, reagindo ao projeto americano da Alca mediante a proposta de uma Alcsa, uma área de livre comércio sul-americana. Esta também foi uma importante fase de reformas econômicas, com o início do processo de privatizações, diminuindo em parte o enorme peso do Estado brasileiro na economia do país.

Os dois mandatos sucessivos de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002) são relevantes em vista de um processo notável de reformas econômicas – com importantes emendas constitucionais que abriram a economia brasileira à globalização –, mas também de uma maior presença do Brasil no cenário mundial, em grande medida graças à facilidade de trânsito de FHC nos meios internacionais. O presidente também confirmou a desnuclearização completa do Brasil ao fazê-lo aderir ao TNP, o tratado de não-proliferação de 1968, considerado durante três décadas por diplomatas e militares como iníquo e discriminatório. Apoiando-se quase que exclusivamente nos diplomatas profissionais, ele conduziu de forma objetiva as difíceis questões derivadas das assimetrias remanescentes no Mercosul – o que obstaculizou sua consolidação enquanto união aduaneira –, os problemas criados com os desequilíbrios financeiros externos – agravados a partir das crises asiáticas e parcialmente aliviados mediante acordos com o FMI – e as negociações hemisféricas em torno do projeto americano da Alca, não muito bem vista por diversos setores industriais do Brasil, mas que não sofreu maiores restrições em seu governo.

FHC não chegou a freqüentar as reuniões do G-7 – nessa fase ampliado à Rússia pós-soviética – mas manteve contato muito estreito com vários líderes social-democratas do grupo, a exemplo de Bill Clinton e Tony Blair. Essa aproximação traduziu-se numa espécie de parceria informal entre FHC e o presidente americano, inclinado a ver o Brasil assumir um papel mais importante nos conflitos regionais – o caso da Colômbia e sua luta contra a narcoguerrilha sempre foi colocado em evidência –, com alguma relutância do próprio FHC, consciente dos limites impostos à capacidade de projeção externa do Brasil, em função de fatores objetivos. FHC tampouco insistiu na candidatura brasileira a um lugar permanente no CSNU, atento às objeções de princípio que seriam levantadas pela vizinha Argentina, cujas relações com o Brasil no plano bilateral e no âmbito do Mercosul ele sempre considerou estratégicas demais para colocá-las em

perigo.<sup>3</sup>

As mudanças mais significativas na postura externa do Brasil e em algumas linhas de sua política externa ocorreram, obviamente, ao longo do primeiro mandato do presidente Lula (2003-2006), com novas ênfases e alianças preferenciais, uma nítida mudança no discurso e na forma de se fazer diplomacia, talvez mais do que em sua substância, com algumas correções de estilo e também de prioridades ao início do seu segundo mandato (2007).<sup>4</sup> Ainda que a maior parte da agenda diplomática tenha apresentado mais elementos de continuidade do que de ruptura com a política anterior, alguns elementos inovadores devem ser destacados como identificadores das novas ênfases e prioridades. Ademais da forte ênfase no multilateralismo político, tradicional na diplomacia brasileira – mas agora com uma evidente inclinação “anti-hegemonista”, isto é, contra o unilateralismo americano –, a preferência recai nitidamente na diplomacia Sul-Sul e no grande empenho em ver reforçado e ampliado o Mercosul, como a base de uma integração política e de consolidação de um espaço econômico unificado na América do Sul. Junto com a intensa busca de uma cadeira permanente no CSNU e a eleição de alguns parceiros privilegiados como “aliados estratégicos” – nominalmente a África do Sul, a Índia e a China, com a eventual inclusão da Rússia, para alguns temas –, a volta ao “Terceiro Mundo” e a reafirmada vocação integracionista no âmbito sul-americano constituem, claramente, os grandes eixos da diplomacia de Lula.<sup>5</sup>

Ainda que a retórica sobre a liderança brasileira no continente tenha amainado bastante ao longo do primeiro mandato, essa pretensão foi de certo modo afirmada, mesmo que indiretamente, em seu início. O presidente Lula chegou a falar em “diplomacia da generosidade”,

---

<sup>3</sup> Sobre a diplomacia presidencial de FHC e as principais questões de relações internacionais de seu mandato, ver Paulo Roberto de Almeida, “A relação do Brasil com os EUA: de FHC-Clinton a Lula-Bush”, in Giambiagi, Reis e Urani (orgs.), *Reformas no Brasil: Balanço e Agenda*, op. cit., p. 203-228.

<sup>4</sup> O levantamento detalhado de todos os eventos relevantes da diplomacia do presidente Lula em seu primeiro mandato encontra-se na publicação oficial: Ministério das Relações Exteriores, Secretaria de Planejamento Diplomático, *Cronologia da Política Externa do Governo Lula (2003-2006)*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007. Uma compilação dos seus principais pronunciamentos diplomáticos está no volume: Ministério das Relações Exteriores, *Política Externa Brasileira, volume I: discursos, artigos e entrevistas do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006)*, Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Secretaria de Planejamento Diplomático, 2007.

<sup>5</sup> Para uma breve análise da política externa durante o primeiro mandato de Lula, ver Paulo Roberto de Almeida, “A diplomacia do governo Lula em seu primeiro mandato (2003-2006): um balanço e algumas perspectivas”, *Carta Internacional*, São Paulo: Nupri-USP, vol. 2, nr. 1, jan-mar 2007, p. 3-10; ISSN: 1413-0904. Para uma visão próxima da versão oficial, ver Ricardo Seitenfus, “O Brasil e suas relações internacionais”, *Carta Internacional*, op. cit., p. 11-21. Para uma visão retrospectiva e algumas previsões para o segundo mandato, Miriam Gomes Saraiva, “O segundo mandato de Lula e a política externa: poucas novidades”, *Carta Internacional*, op. cit., p. 22-24.

a partir do tamanho e do poder industrial do Brasil, recomendando, aliás, aos importadores nacionais que comprassem mais dos países vizinhos, mesmo que a preços relativamente desvantajosos no plano dos negócios, como forma de equilibrar os fluxos de comércio e contribuir para a prosperidade comum na região. Promessas feitas quanto a financiamentos diretos aos países vizinhos, por parte do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), não chegaram, contudo, a se materializar, a não ser sob a forma de operações vinculadas a vendas de bens e serviços (obras de engenharia) de empresas brasileiras em atividade nesses países. O ativismo diplomático na América do Sul, tendo a ampliação do Mercosul e a constituição de uma coordenação política como pano de fundo das diversas iniciativas empreendidas nessa região, pode, paradoxalmente, ter resultado em reações contrárias à ampliação da influência brasileira. Mesmo no Mercosul, as preocupações com o “peso excessivo” do Brasil podem ter influído na decisão dos países menores de apoiar o “ingresso político” da Venezuela no esquema integracionista do Cone Sul.

Num sentido amplo, as autoridades diplomáticas e políticas brasileiras tinham a propor aos parceiros regionais e a outros países em desenvolvimento exteriores à região uma coalizão do Sul para “mudar as relações de força no mundo” (ou o “eixo da política mundial”), bem como para viabilizar a criação de uma “nova geografia comercial”, feita bem mais de intercâmbio no sentido Sul-Sul do que de uma suposta “dependência” do comércio “desigual” com o Norte. O que, de fato, os países cortejados pelo Brasil perceberam foi, de um lado, a busca prioritária de uma cadeira permanente no CSNU e, de outro, o desejo de imprimir sobre a América do Sul a marca dos interesses econômicos brasileiros, ou seja, dois objetivos nacionais apresentados como sendo a expressão de uma nova ordem multilateral contemplando o interesse de todos. Em ambos os aspectos, os resultados foram bastante modestos, para não dizer frustrantes, a despeito dos grandes investimentos diplomáticos realizados.

Como explicação para esse descompasso entre os objetivos pretendidos e as realizações realmente alcançadas, alguns observadores aventaram a hipótese, não de falhas operacionais da agência diplomática brasileira – o Itamaraty –, mas de equívocos de concepção que se situam na própria origem da “nova diplomacia” brasileira. Esta recolhe vários elementos da “diplomacia partidária” do Partido dos Trabalhadores – formulados quando ainda na oposição – que não são necessariamente consensuais entre os parceiros designados como alvo das prioridades brasileiras. Os procedimentos utilizados, aliás, tinham mais a ver com a concepção do partido dominante na

coalizão governamental do que com as concepções tradicionais do Itamaraty.

Em resumo, as mudanças efetivamente ocorridas foram bem menos significativas ou importantes do que a agenda sugerida de “inserção soberana” na economia mundial, com a conseqüente redefinição da ordem econômica e política internacional. Isto se deve, provavelmente, a que o peso do Brasil nos fluxos relevantes de bens, serviços, tecnologia e capitais, bem como no provimento de ajuda técnica e cooperação em escala mundial, seja relativamente modesto e parcimonioso em relação ao seu papel mais vocal e bastante visível nos principais foros negociadores internacionais. Assim, a despeito de um incremento significativo do comércio exterior brasileiro no decorrer do primeiro mandato do presidente Lula, com a ampliação de parceiros – sobretudo na dimensão Sul-Sul – e continuidade na diversificação da pauta, a participação do Brasil nos fluxos globais de comércio permanece modesta (em torno de 1%), dada a contínua elevação de seus níveis, a taxas que representam o dobro, em média, do crescimento do PIB mundial. Em qualquer hipótese, em função de uma modesta colheita de resultados, a implementação prática da diplomacia regional e da orientação Sul-Sul, reafirmadas ao início do segundo mandato, parece estar encaminhando-se para um maior grau de pragmatismo, do que foi o caso no primeiro período.

## **2. Quais motivos e interesses guiam o Brasil na tentativa de moldar uma nova política externa?**

As novas prioridades da política externa brasileira foram razoavelmente explicitadas em diversas ocasiões, desde o discurso inaugural do presidente Lula, em janeiro de 2003, passando por pronunciamentos em encontros quando de visitas oficiais ao Brasil e de suas próprias viagens ao exterior, por uma intensa agenda de contatos diplomáticos mantidos em encontros regionais e multilaterais, bem como pela reafirmação dessas mesmas prioridades quando da reinauguração presidencial. Em 1º de janeiro de 2007, por exemplo, Lula afirmou que o Brasil tinha mudado para melhor “na estabilidade monetária; na robustez fiscal; na qualidade da sua dívida; no acesso a novos mercados e a novas tecnologias; e na redução da vulnerabilidade externa”. De fato, neste discurso mais recente, a situação externa do Brasil tinha conhecido considerável melhora.

Ele reafirmou a “clara opção (do Brasil) pelo multilateralismo”, as “excelentes relações políticas, econômicas e comerciais (mantidas) com as grandes potências mundiais”, ao mesmo tempo em que confirmou a prioridade dada aos “laços com o Sul do mundo”, em especial com a

África, descrita como “um dos berços da civilização brasileira”. O “entorno sul-americano” foi novamente enfatizado como o “centro” da sua política externa, ao dizer que o Brasil “associa seu destino econômico, político e social ao do continente, ao Mercosul e à Comunidade Sul-Americana de Nações” (esta última transformada em Unasul, União das Nações Sul-Americanas quando de reunião na Venezuela, em abril de 2007).

Essas são, portanto, as prioridades de política externa do Brasil, adotadas em função de uma visão do mundo que combina tanto as prioridades tradicionais do *establishment* diplomático profissional – uma vez que o ministro das relações exteriores continua a ser um diplomata de carreira –, quanto a perspectiva própria à esquerda, em geral, e ao Partido dos Trabalhadores, em particular. De fato, mais do que em qualquer outra área de atividade executiva governamental – e certamente não na política econômica, que continua a se pautar pelos padrões conservadores da administração anterior, para grande desconforto dos militantes do partido – é na política externa que as escolhas do governo Lula mais se parecem com as antigas opções políticas do PT, aliás seguidas fielmente em várias de suas vertentes (em especial na diplomacia Sul-Sul e nas alianças “estratégicas” com alguns grandes atores não-hegemônicos).

Essas prioridades vêm sendo perseguidas mediante uma variedade de meios tradicionais – próprios à diplomacia profissional do Itamaraty, reputado pela excelência dos seus quadros –, por meio de uma especialmente ativa diplomacia presidencial – ainda que esta não seja designada por este conceito, com vistas a não identificá-la como uma continuidade do antigo estilo diplomático do presidente FHC – e através de uma modalidade de atuação relativamente inédita para os padrões da política externa brasileira, que poderia ser descrita como “diplomacia partidária”, feita de alianças privilegiadas com os aliados progressistas e esquerdistas do período oposicionista anterior, quais sejam, os partidos de orientação socialista e marxista (agrupados, em grande medida, no “Foro de São Paulo”<sup>6</sup>) e os movimentos sociais, cuja agenda política e foco de atuação estão obviamente mais próximos daqueles do Fórum Social Mundial do que os do Fórum Econômico Mundial, de Davos.

---

<sup>6</sup> O Foro de São Paulo foi criado em 1990, logo após a derrota do candidato Lula na campanha presidencial de 1989 e destinava-se a reunir os partidos de esquerda e “progressistas” da América Latina, vários deles movimentos guerrilheiros, sob uma plataforma de lutas contra a dominação “imperial” e o “neoliberalismo”; ele sempre contou, por isso mesmo, com a ativa participação (quando não com a própria iniciativa) do regime cubano de Fidel Castro, ademais de grupos voltados para a narcoguerrilha, como as Farc colombianas; as atas das reuniões anuais do Foro, bem como suas principais resoluções e decisões vinculantes, podem ser encontradas em: [http://www.midiasemmascara.com.br/pop\\_foro.htm](http://www.midiasemmascara.com.br/pop_foro.htm).

Esses objetivos representam uma combinação de fatores vinculados a políticas domésticas e setoriais (como, por exemplo, a necessidade de vincular-se a uma agenda progressista ou social, para compensar a adesão pouco confortável a uma política econômica conservadora), mas também retomam antigas tradições da diplomacia brasileira, como a chamada “política externa independente”, formulada e implementada nos governos progressistas que antecederam ao regime militar iniciado em 1964. Essa última agenda pode ser apresentada como uma afirmação de posições autônomas (em relação aos Estados Unidos, obviamente) nos campos da política e da economia internacional, em matéria de segurança e de estabilidade estratégica, com ênfase nos temas do desenvolvimento econômico e de “espaços nacionais” de políticas setoriais, ademais da prioridade concedida à integração regional latino-americana (atualmente sul-americana). A afirmação autônoma do Brasil no mundo deve se dar, sobretudo, através do reforço dos foros e modalidades próprias ao sistema multilateral, através do qual o Brasil, dotado de reduzida capacidade de projeção externa (em termos militares ou financeiros) poderia exercer maior influência nos processos globais.

Cabe destacar, quanto aos princípios diretores que sustentam a atual diplomacia brasileira, que a política externa, no governo Lula, é chamada a desempenhar um papel auxiliar no processo brasileiro de desenvolvimento. Não existe, a rigor, nenhuma novidade conceitual ou operacional nesse tipo de “instrumentalização” da diplomacia brasileira: de modo geral, essa visão política, quanto à sua funcionalidade para o desenvolvimento do país, acompanha, no plano histórico, as grandes preocupações brasileiras desde a tomada de consciência do atraso relativo do Brasil em relação às principais potências desenvolvidas, em torno dos anos 1930 (na seqüência, portanto, da grande crise que afetou bastante o país). Mais de um autor já se referiu, no passado, a essa orientação geral como representando uma “diplomacia do desenvolvimento”.<sup>7</sup> O que pode haver de novidade no governo do presidente Lula é que essa mesma “ideologia” da política externa é inserida, pelo menos teoricamente, no quadro de um “projeto nacional”, que deveria ainda ser marcado pela integração soberana na economia mundial e pela mudança nas “relações de força” do mundo. Essa postura vem sendo expressa em reiteradas declarações a respeito do “reforço do multilateralismo” – em oposição ao que seria o unilateralismo da atual potência hegemônica –, bem como quanto a uma “mudança na geografia comercial mundial”. Esta última idéia evidencia

---

<sup>7</sup> Ver, por exemplo, Rubens Ricupero, “A Diplomacia do Desenvolvimento” in João Hermes Pereira de Araujo, Marcos Azambuja e Rubens Ricupero, *Três Ensaio sobre Diplomacia Brasileira*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 1989, p. 193-209.

o desejo manifesto da atual administração de lutar por uma união dos países em desenvolvimento de molde a habilitá-los a negociar, em melhores condições políticas, uma alteração no padrão de trocas prevalecente entre o Norte e o Sul, considerado desigual, notadamente no que se refere ao protecionismo agrícola, aos subsídios à produção e às subvenções às exportações nessa área.

Em função dessas idéias, o Brasil lançou-se em diversas iniciativas diplomáticas que engajaram tanto o corpo profissional como o próprio presidente da República, convertido num dos principais articuladores do novo ativismo brasileiro. A ofensiva foi conduzida desde o primeiro dia da nova administração, quando, aproveitando a presença em Brasília, para a posse de Lula, dos ministros das relações exteriores da Índia e da África do Sul, o Brasil propôs a criação do G-3, ou IBAS. O mesmo ativismo manifestou-se, por exemplo, na constituição do G-20, quando da reunião ministerial da OMC em Cancún (setembro de 2003), apontado como um instrumento essencial para lograr alcançar aqueles objetivos de “mudança na relação de forças” e de criação de uma “nova geografia comercial internacional”.<sup>8</sup>

Todas as modalidades de ação diplomática – nos planos bilateral, regional, multilateral, bem como propostas de foros e grupos mais flexíveis de ação, tanto no plano governamental, da sociedade civil e de contatos políticos com partidos e organizações não-governamentais – estão sendo mobilizadas e desenvolvidas, com vistas a reforçar a capacidade do Brasil de influenciar políticas nos níveis regional e global. Aquelas áreas que possuem uma interface direta com a sociedade civil – como a questão do meio ambiente e a luta contra a Aids, por exemplo – servem de terreno de manobra ao que já foi descrito como uma “diplomacia engajada” e especialmente ativa.<sup>9</sup>

Os atores que participam da formulação e da implementação da política externa brasileira atual são vários, situados em planos diversos e com discursos por vezes não coordenados, o que pode dar a impressão de fragmentação do processo decisório, que de fato surge da convergência de vetores distintos, em contraste com a relativa unidade organizacional e conceitual encontrada em administrações anteriores. Tradicionalmente, a diplomacia ficava resguardada na própria sede das relações exteriores, isto é, o Itamaraty, que também fornecia os conselheiros presidenciais e os assessores internacionais de outras agências públicas. No governo Lula, ademais do histórico

---

<sup>8</sup> Para uma coletânea dos principais informes relativos à atividade do G-20, ver a publicação oficial Ministério das Relações Exteriores, *O G-20 e a OMC: Textos, Comunicados e Documentos*, Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

<sup>9</sup> Ver Paulo Roberto de Almeida, “Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília: IBRI, v. 47, nº 1, 2004, p. 162-184.

anterior de posições em política internacional do PT, a assessoria presidencial foi reservada para um antigo secretário de relações internacionais, na pessoa do Professor Marco Aurélio Garcia.<sup>10</sup> Sindicatos e movimentos sociais também se mobilizaram em torno de seus temas prediletos, seja em apoio ou em oposição a determinadas questões da agenda internacional, com destaque para as negociações comerciais hemisféricas da Alca e a chamada “diplomacia Sul-Sul”. Três exemplos podem ilustrar a composição ampliada dos novos “insumos” em matéria de política externa.

Antes da posse do governo Lula, foi organizada enorme campanha anti-Alca, da qual participaram vários movimentos da base social, política e sindical de apoio ao PT, tendo o partido mantido formalmente uma posição neutra por razões puramente eleitorais. Tratou-se de uma mobilização ideológica, no sentido de que as negociações em torno de um acordo da Alca não estavam terminadas e sequer tinham sido definidos seus contornos comerciais mais importantes. Mas essa oposição maciça forçou, de certo modo, sua rejeição no plano diplomático. No caso da diplomacia “ao Sul”, ela se traduziu, na prática, pela escolha seletiva de parceiros “estratégicos” situados nessa vertente, componente ainda reforçado pelo elemento político-partidário da opção preferencial por líderes políticos de orientação esquerdista ou progressista, com manifestações de apoios pré ou pós-eleitorais – em campanhas presidenciais em vários países sul-americanos – que destoam da tradicional postura discreta da diplomacia brasileira em matéria de política interna de outros países. Ainda na mesma vertente, a postura protagônica que o Brasil pretende assumir no contexto dos países em desenvolvimento pode diluir posições mais ofensivas que o país poderia adotar no âmbito de negociações comerciais multilaterais – de que são exemplos contradições dentro do próprio G-20 entre o Brasil, de um lado, e a China e a Índia, de outro, ou entre este grupo e o G-33, de países dependentes de importações agrícolas – ou no quadro de um possível diálogo com o G-7/8 e com os países da OCDE.

Finalmente, um terceiro exemplo da influência de atores “externos” na atual diplomacia também evidencia a existência de prioridades conflitantes no campo da política externa oficial: a solidariedade entre partidos e movimentos de esquerda se revela problemática no caso da Colômbia, uma vez que um dos grupos guerrilheiros que alimentam a cruel guerra civil no país vizinho, as Farc, é membro, como o PT, do “Foro de São Paulo”, o que pode ter levado a uma

---

<sup>10</sup> Sobre as posições de política externa do PT, ver Paulo Roberto de Almeida, “A política internacional do Partido dos Trabalhadores: da fundação do partido à diplomacia do governo Lula”, *Sociologia e Política*, Curitiba: UFPR, nº 20, 2003, p. 87-102; versão em francês: “La politique internationale du Parti des Travailleurs, de la fondation du parti à la diplomatie du gouvernement Lula” Denis Rolland et Joëlle Chassin (orgs.), *Pour Comprendre le Brésil de Lula*, Paris: L’Harmattan, 2004, p. 221-238.

postura complacente do governo brasileiro na concessão de asilo político a representante daquele grupo no Brasil, acusado de ações criminosas comprovadas pelo governo da Colômbia. O Brasil é, reconhecidamente, vítima da narcoguerrilha colombiana, seja pelo contrabando de armas, seja pela passagem de drogas (que abastecem crescentemente o consumo nas metrópoles brasileiras), seja ainda pela lavagem de dinheiro e outras operações do crime organizado.

Esses diversos atores participando da formulação ou da implementação da política externa podem, portanto, determinar uma rota político-diplomática relativamente inédita para os padrões tradicionais do Itamaraty, da mesma forma como alguns dos novos “aliados estratégicos” podem influenciar ou mesmo determinar a posição do Brasil em foros multilaterais de interesse setorial: seria o caso, por exemplo, de direitos humanos – em relação à China ou a Cuba, entre outros – ou de temas ambientais ou ecológicos, com o envolvimento de grupos de pressão que encontram eco em diversos setores do governo. O mesmo pode ser dito de movimentos “camponeses” que – sem mencionar as violações do direito interno, sob a forma de invasões de propriedades – se colocam abertamente contra o agronegócio e o comércio liberalizado nessa área, fragilizando a posição negociadora do Brasil na tentativa de conciliar demandas opostas numa mesma agenda.

Como a política externa se tornou relevante tanto no plano interno – na medida em que ela permitiu atender a aspirações de partidos e de movimentos de esquerda – como no externo, em função do novo ativismo diplomático, sobretudo em direção ao Sul, ela despertou, naturalmente, um debate interno como jamais se viu no campo das relações internacionais do Brasil. Os meios de comunicação, a comunidade acadêmica – geralmente alinhada à esquerda – e os empresários e líderes patronais dos setores industrial e agrícola se mobilizaram em torno das principais opções de política externa do governo Lula. Pela primeira vez em muitos anos, a diplomacia brasileira parece ter perdido a unanimidade favorável no seio da sociedade de que ela desfrutou em outros períodos, em grande medida em função das posições políticas já referidas que derivam de antigas orientações políticas do PT. Ressalte-se, de fato, que um dos poucos elementos da agenda governamental que recolhe o apoio indiscutível do principal partido governamental é a política externa, todos os demais sendo objeto de algum tipo de questionamento interno. No quadro mais amplo da opinião pública bem informada, o debate se dá sobretudo no campo da política comercial – negociações multilaterais, integração regional e acordos preferenciais com países em desenvolvimento – e nos temas da cooperação com os vizinhos sul-americanos, em virtude da instabilidade política e das opções ideológicas em alguns

deles.<sup>11</sup>

### **3. Quais estratégias de política externa derivam da postura do Brasil e onde se situa o seu foco?**

De forma geral, pode-se dizer que, com a nova administração Lula, todos os instrumentos e modalidades de política externa – multilateralismo, relações bilaterais e mecanismos informais de cooperação – foram mobilizados para promover as novas prioridades diplomáticas. Os foros multilaterais são naturalmente privilegiados para o tratamento dos temas globais, em especial em comércio, meio ambiente, cooperação técnica e financeira para o desenvolvimento, direitos humanos e desarmamento. No campo da integração regional, há uma combinação de ferramentas bilaterais – sobretudo com a Argentina – e de esforços de coordenação plurilateral para a criação de condições favoráveis ao avanço da integração física na América do Sul: energia, transportes, comunicações de modo geral.

Uma das principais prioridades da diplomacia de Lula – de fato a mais importante – foi a conquista de uma cadeira permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, objetivo em função do qual uma variedade de estratégias e instrumentos foram utilizados pela diplomacia profissional e pelo próprio presidente da República. O tema foi inscrito em todas as conversações bilaterais, aparecendo em praticamente todas as declarações bilaterais quando o Brasil lograva a obtenção do apoio em questão, em alguns casos, tendo como contrapartida o cancelamento de antigas dívidas bilaterais – caso de vários países africanos e de alguns latino-americanos – ou o aumento e a extensão da cooperação para o desenvolvimento para quase todos os interlocutores de menor desenvolvimento relativo. Esse objetivo foi, provavelmente, o elemento subjacente à decisão brasileira de liderar a missão de estabilização da ONU no Haiti, com o engajamento de recursos importantes nos planos militar, diplomático e financeiro. Ele também foi decisivo para a liquidação dos débitos contributivos do Brasil em praticamente todas as agências multilaterais. Ele também ensejou um debate de alto nível com os demais candidatos declarados, resultando daí a formação do G-4 – com a Alemanha, a Índia e o Japão – para o estabelecimento de uma posição comum nos debates em torno da reforma da Carta de São Francisco e da ampliação do CSNU. O Brasil conseguiu o apoio declarado de pelo menos dois membros permanentes – a França e o

---

<sup>11</sup> Cf. Paulo Roberto de Almeida, “Uma nova ‘arquitetura’ diplomática?: interpretações divergentes sobre a política externa do Governo Lula (2003-2006)”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília: IBRI: ano 49, nº 1, 2006, p. 95-116.

Reino Unido –, o apoio ambíguo de um terceiro – a Rússia – e a não-oposição aberta dos EUA. Uma estratégia de aproximação e de “conquista” da China foi tentada por diferentes meios – com o seu reconhecimento formal enquanto “economia de mercado” –, mas o Brasil provavelmente esperava que o país asiático fosse mais positivo na agenda da ampliação.

A despeito da oposição aberta da Argentina, na região, e do pequeno entusiasmo dos EUA por uma ampliação “exagerada”, o Brasil considera que os esforços não foram em vão e que sua causa já está em grande medida ganha em vista dos apoios já conquistados um pouco em todos os cenários. A conquista de uma cadeira permanente no CSNU, mesmo sem direito de veto, é vista pelo *establishment* diplomático e militar do Brasil como um símbolo relevante do *status* do país como grande ator internacional. Ainda que o tema esteja sendo debatido em termos regionais, o Brasil não necessariamente considera a sua candidatura como emanando de qualquer mandato a ser conferido pela região geográfica de origem, tendendo a ver sua aspiração como um reconhecimento de seu importante papel em prol da construção da paz e do desenvolvimento em bases verdadeiramente universais.<sup>12</sup>

Existe um virtual consenso entre as elites, e um apoio “virtual” em praticamente todas as camadas da sociedade – ainda que o tema, e sobretudo os custos e as contrapartidas que dele derivam, não tenha sido extensamente debatido fora da elite –, sobre a legitimidade desse pleito, situação que não se reproduz em relação a um possível ingresso do Brasil na OCDE. O acesso à organização de Paris é visto como uma “graduação” indesejada do país ao “clubes dos ricos”, o que poderia dificultar o diálogo e a coordenação de posições com os vizinhos e os demais países em desenvolvimento, sem mencionar os efeitos práticos em termos de tratamento preferencial no plano multilateral – SGP e outras facilidades comerciais – e de novas obrigações a serem assumidas no tratamento de temas globais

O governo Lula vê a assunção do Brasil a círculos mais elevados de responsabilidade internacional – o que poderia se materializar num G-8 ampliado a G-13, por exemplo – como o reconhecimento de sua importância própria no contexto da economia e da política mundiais, mas provavelmente prefere que essa elevação de *status* se dê em conjunto com outros atores globais

---

<sup>12</sup> A despeito dessa vocação “universalista”, e não necessariamente regional, da pretensão brasileira a uma cadeira no CSNU, o ministro Celso Amorim buscou enfatizar, em uma entrevista, que “temos de deixar claro que os países que entrarem no Conselho estarão representando suas regiões. O [Brasil] terá que ver uma forma de representar toda a região”; cf. “Isto é uma reforma, e não uma revolução”, entrevista ao jornal *O Globo*, em 13 de agosto de 2005, in Ministério das Relações Exteriores, *O G-4 e as Nações Unidas: Textos, Comunicados e Documentos*, Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, 2007, p. 84-85.

que ele mesmo considera relevantes: seria o caso da Índia, da China e possivelmente da África do Sul, países com os quais a diplomacia brasileira considera haver maior aproximação de conceitos quanto às novas regras de uma governança global, livre do unilateralismo e das manifestações mais arrogantes da política de grande potência. O Brasil não acredita que se possa estabelecer nenhum “concerto de superpotências”, preferindo enfatizar o reforço das instituições multilaterais e dos foros regionais como o caminho ideal para afirmar o primado do direito internacional e da cooperação num sistema mais democrático do que o atualmente existente.

A despeito de seu firme engajamento na não-proliferação nuclear, nos instrumentos de controle de armas de destruição em massa, de todos os tipos, e nos regimes restritos de controle de materiais e equipamentos sensíveis (uso dual), o Brasil não considera aceitáveis os esquemas que perpetuam os sistemas discriminatórios atualmente existentes, a exemplo do próprio TNP. O desarmamento convencional não é enfatizado pela sua diplomacia e pelo *establishment* militar, mas o Brasil é um dos países de menor gasto militar *per capita*, na região ou no mundo, e vem de fato atuando como um elemento de pacificação e de estabilização política no âmbito regional, com aspirações a desempenhar o mesmo papel em cenário mais amplo. O Brasil foi o articulador e vem sendo o principal animador da Zona de Paz e de Cooperação no Atlântico Sul, e por isso mesmo não favorece a idéia de ser constituído qualquer esquema defensivo – modelado num esquema similar ao da OTAN – no âmbito dessa região geográfico-marítima.

O principal foco de atuação política, econômica e estratégica do Brasil está obviamente centrado na América do Sul, conceito que vem sendo enfatizado pela diplomacia brasileira desde o início dos anos 1990, em substituição à noção politicamente vaga e geograficamente difusa de América Latina. As iniciativas adotadas pela diplomacia brasileira na região – a exemplo da Alcsa, proposta quando do lançamento da Alca, ou de uma rede de acordos comerciais entre o Mercosul e os países sul-americanos, como também da Comunidade Sul-Americana de Nações, agora convertida em Unasul – vêm sendo, contudo, complicadas seja pelo quadro de instabilidade política vivida em vários países da região andina e caribenha, seja em virtude do grande poder de atração exercida pelos EUA, sobretudo no terreno financeiro, comercial e de investimentos, áreas nas quais o Brasil apresenta menores condições competitivas do que o gigante do norte.

Os próprios desacordos entre os países da região quanto às suas prioridades respectivas e a desconfiança histórica em relação ao peso específico do Brasil vêm dificultando o exercício do que muitos observadores consideram ser a “liderança natural” do Brasil numa região ainda pouco

integrada fisicamente – os obstáculos geográficos são respeitáveis – e com grandes disparidades econômicas e sociais – as chamadas “assimetrias”. A noção de “liderança regional” foi sempre afastada pela diplomacia tradicional do Brasil, pelo reconhecimento dos problemas que uma afirmação desse tipo causaria na região, mas ela foi por um momento “flertada” pela atual diplomacia, com base inclusive em demandas feitas por alguns dos países menores (talvez desejosos de uma cooperação econômica mais importante, obviamente em bases não-recíprocas). Apesar da magnitude do seu PIB e do avanço de sua indústria, o Brasil dispõe, contudo, de condições insuficientes para prover ajuda, nos mesmos moldes dos países do CAD-OCDE (Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico). Ainda assim, ele assumiu, voluntariamente, um papel de “corretor de assimetrias” e vem impulsionando esquemas de reconversão produtiva e de capacitação econômica e infra-estrutural em favor dos países menores, aceitando, por exemplo, ser o principal provedor – à razão de 70% – num fundo de financiamento compensatório no âmbito do Mercosul. Mesmo adotando princípios de política econômica bem mais cautelosos – e ortodoxos – do que a maioria dos países da América do Sul (à exceção, possivelmente, do Chile), ele participa de discussões e negociações em torno de esquemas de financiamento ao desenvolvimento com base em recursos públicos, como poderia ser a eventual criação de um Banco do Sul, em moldes similares aos do Banco Inter-americano de Desenvolvimento (BID) ou da Corporación Andina de Fomento (CAF), da qual o Brasil tornou-se membro em 1996.

Algumas diferenças de opinião se manifestaram entre o Brasil e alguns países da região, sobretudo a respeito da cooperação energética e o peso relativo dos combustíveis fósseis e das energias renováveis – o Brasil é um grande produtor de etanol a partir da cana-de-açúcar e já desenvolveu esquemas de cooperação tecnológica com os EUA para estimular o seu uso em âmbito internacional –, o que não o impede de continuar a buscar os entendimentos possíveis para a plena integração física do continente. A integração energética se revela mais complicada do que o previsto inicialmente, uma vez que ela contempla países fornecedores – Venezuela e Bolívia, notadamente, mas também o Peru e o Equador – e países consumidores – Brasil, Argentina e Chile –, com interesses não necessariamente conflitantes, mas talvez não exatamente coincidentes. O Brasil vem experimentando dificuldades para o cumprimento dos tratados de cooperação e dos acordos de exploração de gás firmados com a Bolívia nos anos 1990, que na verdade foram modificados unilateralmente pelo país andino a partir de 2004 (aprovação da lei de

renacionalização dos hidrocarbonetos), culminando com o decreto de nacionalização de 1º de maio de 2006 e a ulterior expropriação dos ativos da Petrobras naquele país. Diante de tal situação de insegurança jurídica, deve, ademais, analisar com cuidado a proposta venezuelana de um enorme gasoduto unindo seus imensos campos de gás aos consumidores brasileiros e argentinos. Suas iniciativas nessa área transcendem inclusive o cenário regional e o âmbito meramente comercial, uma vez que o Brasil está interessado em promover o uso intensivo de combustíveis verdes em escala global, mobilizando sobretudo os países africanos, a partir de financiamento dos países desenvolvidos e da tecnologia brasileira, amplamente competitiva nessa área.

Essa “liderança não consentida” na região sul-americana – não assumida plenamente, mas ainda assim real, em termos de mercados, de investimentos brasileiros crescentes e de projetos de obras transfronteiriças de infra-estrutura –, não implica que o Brasil pretenda falar em nome dos demais países, inclusive porque estes não permitiriam que isto ocorresse, por uma série de razões históricas e geopolíticas. Não apenas a Argentina reluta fundamentalmente em reconhecer no Brasil um protagonismo de qualquer espécie, mas mesmo os pequenos desconfiam do ânimo “solidarista” do Brasil, preferindo compensar sua “massa atômica” mediante arranjos de diluição de poder. O Mercosul, por exemplo, não possui nenhum mecanismo decisório que seja ponderado em função do peso relativo dos seus membros, cabendo a todos os membros um poder igualitário de veto sobre toda e qualquer decisão ou resolução. O Parlamento do bloco, da mesma forma, foi constituído com base numa representação igualitária, não proporcional.

Cabe ressaltar, em qualquer hipótese, que a diplomacia regional do segundo mandato do presidente Lula vem sendo conduzida por meio de procedimentos mais cautelosos, e bem mais realistas, do que tinha sido o caso no primeiro período.<sup>13</sup> Com efeito, o entusiasmo com a causa da integração e as iniciativas políticas adotadas de maneira relativamente impetuosa na fase inicial logo se chocaram com realidades políticas distintas, em cada cenário sub-regional, e com fatores internos e externos de instabilidade política ou de “desalinhamento” em relação ao Brasil. O projeto mais ambicioso do Brasil, que era lograr a ampliação do Mercosul, como base tanto do exercício da liderança regional como da “resistência continental” à Alca, não conseguiu superar as mesmas dificuldades que já tinham paralisado o bloco desde a crise de

---

<sup>13</sup> Cf. Paulo Roberto de Almeida, “Políticas de integração regional no governo Lula”, *Política Internacional*, Lisboa: n° 29, II série, dezembro 2005, p. 33-60.

1999: diferenças de competitividade entre os membros e estruturas industriais não integradas e pouco complementares continuam a impedir o pleno funcionamento da união aduaneira a partir de uma tarifa externa comum uniformemente aplicada por todos. A Alca foi barrada, no encontro presidencial de Mar del Plata (novembro de 2005), mas apenas para ressurgir sob a forma de uma rede de acordos bilaterais comandados pelos EUA. Em 2006, o Mercosul foi ampliado à Venezuela, mas sua adesão foi uma decisão de ordem essencialmente política, cabendo ainda serem de fato observados os prazos previstos no protocolo de convergência para sua plena incorporação ao regime aduaneiro comum e a todo o acervo de normas internas. Na verdade, o Mercosul não possui, a exemplo da antiga Comunidade Econômica Européia, um *acquis communautaire* que sirva de base à construção progressiva de um mercado comum: as diferenças não são apenas institucionais, mas também de ordem política.

No plano bilateral, por exemplo, o Brasil teve de acomodar reclamações argentinas, aceitando diversas restrições unilaterais ao livre comércio, antes de consolidar o novo regime de exceções num protocolo de salvaguardas, eufemisticamente chamado de “Mecanismo de Adaptação Competitiva”. No plano da integração sul-americana, o “fardo da liderança” nem chegou a ser exercido, uma vez que a Comunidade Sul-Americana de Nações permaneceu um projeto ainda a caminho de implementação: quando de sua constituição, por exemplo, em encontro regional realizado no Peru (dezembro de 2004), nenhum dos três outros presidentes do Mercosul compareceu à cerimônia. Não é seguro que, sob seu novo nome de Unasul – proposto pelo presidente da Venezuela Hugo Chávez – e contando com um secretariado em Quito, a nova entidade consiga superar as diferenças de visões e de objetivos que alimentam cada um dos líderes da região.

#### **4. O que tudo isto significa para a ordem internacional ?**

O Brasil ocupa uma posição singular, não necessariamente única, mas específica, a seu modo, no sistema de relações internacionais contemporâneas. Trata-se certamente de um país-continente que, em análises exploratórias, já pôde ser enquadrado na categoria de “países-baleia” – ou *monster-countries*, como uma vez referido por George Kennan, junto com outros gigantes, como os EUA, a Rússia e a China – ou ainda “países-âncora”, como parece preferir a sociologia política germânica. Esse tipo de caracterização política é certamente ambígua, uma vez que a dimensão primária dos dados populacionais ou da extensão do território nem sempre corresponde

a uma importância proporcional no plano da política internacional ou da economia mundial, como ocorreu durante certo período do século XX com a China, ou no seu final com a Rússia.

Junto com esses grandes atores, emergentes ou já enquadrados na categoria de grandes potências, o Brasil está presumivelmente destinado a desempenhar um futuro papel de relevo nos cenários evolutivos da governança global, mais provavelmente pelo lado da economia do que na vertente estratégico-militar, haja vista ser grande produtor de *commodities* – primeiro fornecedor mundial de uma longa lista de produtos primários, geralmente de base agrícola – e dotado de imensas reservas de recursos naturais e produtos da biodiversidade. O Brasil foi, durante muito tempo, aliás, em seus três ou quatro primeiros séculos como nação, basicamente um ofertante eficiente de “produtos de sobremesa” – açúcar, café, cacau, e alguns poucos outros –, complementando atualmente essa linha de matérias-primas com uma vasta gama de muitos outros insumos de origem primária, além de alguns bens manufaturados de baixa intensidade tecnológica. Hoje, ele continua a ser um fornecedor competitivo de *commodities*, mas também comparece na linha de frente de algumas tecnologias de ponta, como a aeronáutica civil (Embraer). Futuramente, e pela primeira vez em sua história econômica, o Brasil se tornará um fornecedor relevante de energias renováveis – etanol à base de cana-de-açúcar e biocombustíveis em geral –, não apenas pelo lado do produto em si, mas igualmente na sua dimensão tecnológica e científica.

O Brasil foi aparentemente penalizado, em sua história econômica passada, pela ausência de fontes abundantes de energia – carvão ou petróleo, na primeira e na segunda revolução industrial –, o que, junto com a baixa qualificação educacional da população, atrasou seu processo de industrialização e de inserção na moderna economia industrial. Hoje plenamente industrializado, mas ainda arrastando uma pesada carga de atraso educacional e baixa produção tecnológica – a despeito de uma notável ascensão na produção científica de tipo universitário –, o Brasil se prepara para assumir um papel de maior relevo econômico no âmbito da globalização. As baixas taxas de crescimento econômico registradas nas últimas duas décadas – depois de um notável desempenho na agregação de valor ao PIB, junto com o Japão, durante os primeiros oitenta anos do século XX – devem persistir no futuro previsível, em razão da elevada carga fiscal do Brasil, comparativamente aos demais emergentes: os gastos públicos representam cerca de 38% do PIB, similar à média da OCDE, em face da média de 28% dos países emergentes e de uma taxa ainda mais reduzida para os mais dinâmicos dentre eles (17 e 18% para China e Chile,

por exemplo).

Com efeito, o exercício conduzido em torno dos Brics pelos dois economistas do Goldman Sachs confirma que o Brasil é o país de menor dinamismo relativo nesse conjunto, conseguindo ultrapassar a França e a Alemanha apenas depois de 2030. Mas, ainda que ele venha a manter a taxa média, bastante moderada, de 3,5% de crescimento do PIB no horizonte 2050, isto bastaria para enquadrá-lo no novo G-6 da economia mundial prevista nesse estudo. Do conjunto dos Brics, aliás, o Brasil é o país que apresenta as melhores estruturas de mercado, fruto de um capitalismo que foi se desenvolvendo de modo relativamente “ortodoxo” ao longo do século XX (em face dos diversos experimentos socialistas dos outros três). A despeito das disfunções geradas por um Estado intrusivo e por uma pesada carga tributária – em grande medida responsáveis pelos altos custos de transação e pela elevada informalidade geral – o Brasil moderno possui instituições de governança estatal ou corporativa relativamente desenvolvidas e funcionais para fins de inserção nos circuitos da economia globalizada. Se o país lograr conduzir um novo pacto social – o pacto anterior, gerado pela Constituição de 1988, sobrecarregou as despesas públicas, justamente – no sentido de diminuir o peso da tributação e da regulação excessivas, podem estar surgindo as condições para que o Brasil ingresse num círculo virtuoso de crescimento sustentado (ainda que a taxas relativamente mais modestas do que as dos demais emergentes), com preservação da estabilidade macroeconômica, uma situação certamente inédita para os padrões inflacionários conhecidos ao longo do século XX. O Brasil ainda manterá, durante uma ou duas gerações, um perfil iníquo na distribuição de renda, com um alto coeficiente de Gini comparativamente à média mundial, mas a tendência parece ser a de uma redução lenta, mas segura, com base na manutenção da estabilidade macroeconômica, investimentos educacionais e transferências governamentais.

No plano da sua presença internacional, o Brasil, junto com alguns outros grandes atores, como a Indonésia e a República da África do Sul, não parece ser “satelizável”, como pode ter ocorrido com alguns outros países emergentes da periferia. Ainda que seja uma orientação difusa em certos meios da elite, o *establishment* diplomático-militar e as lideranças empresariais do Brasil parecem propensos a impulsionar uma inserção soberana no sistema de poder econômico e político mundial, não sendo assim de esperar que o Brasil venha simplesmente a aderir a qualquer esquema restrito de poder internacional liderado por um ou outro dos grandes atores da atualidade. A clara noção da independência política nacional e de uma expressão econômica

própria no contexto global parecem ser sentimentos comumente partilhados pelas diferentes elites que se sucederam no comando político do Brasil ao longo do período moderno. Ainda que, em algumas épocas, algumas delas alimentassem ilusões de uma “relação especial” com os EUA – o grande aliado objetivo do período da Guerra Fria –, não parece subsistir nenhuma vocação atual a inserir o Brasil no “grande Ocidente liberal” – qualquer que seja a definição deste último –, ou num sistema internacional dominado exclusivamente pelos EUA.

A orientação geral das elites brasileiras é a de buscar alianças diversas, de caráter mais pragmático do que ideológico, e desenvolver o potencial do país segundo uma combinação de elementos políticos, inclusive diplomáticos, e de fatores econômicos – com base em evidentes vantagens comparativas, de cunho ricardiano –, de molde a permitir a plena afirmação soberana do Brasil no cenário internacional. Obviamente, uma evolução positiva em direção à desejada inserção soberana e à assunção de uma maior presença econômica mundial depende de que seja bem-sucedida uma série de reformas internas para permitir maior aceleração no crescimento econômico e consolidar o processo de transformações estruturais, que retirará, definitivamente, o país da categoria de “país em desenvolvimento” para a de plenamente desenvolvido.

Esse itinerário otimista não pode ainda ser garantido. Cenários prospectivos desenhados pela antiga Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República no final dos anos 1990 permitiram traçar três evoluções possíveis para o Brasil no horizonte 2020. Segundo um cenário exploratório mais otimista, “em 2020, o Brasil é uma potência econômica sólida e moderna, mas ainda apresenta níveis de desequilíbrio social”. Tem-se a aceleração do crescimento econômico, mas “registram-se ainda graves problemas sociais e regionais, por força da persistência da má distribuição de renda e da concentração espacial da economia”. Num cenário intermediário, em contrapartida, o Brasil de 2020 “apresenta-se como uma sociedade mais justa. O papel do Estado concentra-se na redução da pobreza absoluta e do hiato entre ricos e pobres (mas) a participação do país no comércio exterior permanece em menos de 1%.” Num outro cenário exploratório, mais pessimista, em 2020, “o Brasil enfrenta crises de instabilidade política e econômica, cujo prolongamento leva ao agravamento dos problemas sociais. O quadro de instabilidade é, em larga medida, decorrente da não concretização das reformas estruturais. A vulnerabilidade do país é agravada diante da prevalência de um cenário internacional de fragmentação, com recrudescimento do protecionismo. O Brasil perde espaços no mercado mundial, fechando-se em si mesmo, sem possibilidade de contar com fatores externos capazes de

impulsionar o crescimento econômico”.<sup>14</sup>

Esse cenário mais pessimista foi refletido em estudo do National Intelligence Council, entidade filiada à CIA, que traçou no quadro de um “Projeto 2020”, perspectivas para o Brasil e a América Latina, nas quais tenta visualizar algumas linhas tendenciais da evolução brasileira e regional. Segundo esse estudo, “o Brasil vai provavelmente falhar em sua tentativa de liderança na América do Sul, devido tanto ao ceticismo de seus vizinhos quanto à sua ênfase freqüentemente determinante em seus próprios interesses. Ele vai continuar, entretanto, a ser a voz dominante no continente e o mercado principal para seus parceiros do Mercosul. O Brasil ainda não terá conseguido a sua cadeira permanente no Conselho de Segurança, mas continuará a se considerar um ator global. A despeito de que o desempenho econômico brasileiro não será espetacular, as dimensões de sua economia ao lado de sua vibrante democracia continuarão a desempenhar um papel estabilizador na região. Esquemas comerciais com a Europa, os Estados Unidos e grandes economias em desenvolvimento, principalmente China e Índia, ajudarão a manter o crescimento de suas exportações o suficiente para compensar a falta geral de dinamismo de sua economia. Mesmo após 20 anos, os esforços para implementar reformas vitais nas instituições brasileiras estarão ainda em curso. Apesar de que a situação tenderá a apresentar alguma melhoria, o assim chamado ‘custo-Brasil’, um problema de governança, continuará a dificultar os esforços para modernizar inteiramente sua economia. O sistema tributário complexo e pesado do Brasil, guerras fiscais entre os estados e limites à infra-estrutura interna de transportes persistirão. Tirando vantagem da fome na Ásia e de seus vínculos reforçados com a Europa, o Brasil conseguirá compensar suas debilidades estruturais graças a seu robusto setor do agribusiness. A grande dívida e sua vulnerabilidade à inflação também continuarão a ser matérias de preocupação.”<sup>15</sup>

Em resumo, o Brasil continuará a avançar, mas aparentemente não num ritmo que o coloque no pelotão de frente da economia mundial no futuro imediato, considerando-se, é claro, que nenhum grande problema econômico ou social venha perturbar o cenário prospectivo

---

<sup>14</sup> Cf. Secretaria de Assuntos Estratégicos, *Brasil 2020: cenários exploratórios*, Brasília: SAE, texto para reflexão sobre o Brasil do Futuro, julho de 1998, p. 5, in: Paulo Roberto de Almeida, “Planejamento no Brasil: memória histórica”, *Parcerias Estratégicas*, Brasília: CGEE, nº 18, agosto 2004, p. 157-190.

<sup>15</sup> Cf. “Latin America in 2020: Two Steps Forward, One and a Half Back”, in National Intelligence Council, *Mapping the Global Future: 2020 Project*, Washington: Government Printing Office, 2004, link: [http://www.dni.gov/nic/NIC\\_2020\\_project.html](http://www.dni.gov/nic/NIC_2020_project.html), in: Almeida, “Planejamento no Brasil: memória histórica”, *Parcerias Estratégicas*, op. cit., p. 189.

relativamente otimista traçado no estudo da Goldman Sachs. Em qualquer hipótese, sua presença nesse G-6 apresenta implicações sobretudo econômicas, não derivando para conseqüências no plano estratégico ou militar, que o estudo não pretende abordar. É previsível, assim, que o Brasil continuará exibindo traços relativamente similares aos que sua diplomacia cautelosa e ao mesmo tempo participativa tem demonstrado no período recente, ou seja: uma posição protagônica nos foros comerciais, uma menor presença nos meios financeiros ou tecnológicos, mas a continuidade de seu ativo engajamento nos organismos multilaterais. As alianças ao Sul, em especial aquelas no âmbito regional sul-americano, continuarão a ser bastante enfatizadas em sua política externa, ao mesmo tempo em que o diálogo com as principais potências econômicas, políticas e militares continuará a se intensificar, não sendo de se excluir um ingresso a médio prazo na OCDE e num G-8 ampliado.

O cenário preferencial de atuação continuará a ser o da América do Sul e possivelmente o dos países africanos mais próximos, mas a qualidade da interação diplomática com os parceiros desenvolvidos também deve presumivelmente ser incrementada. Os grandes países europeus com forte presença corporativa e cultural no Brasil, a exemplo da Alemanha, continuarão a ter papel de destaque nessa teia complexa de relacionamentos econômicos, financeiros e tecnológicos. O Brasil está iniciando, em 2007, um diálogo de alto nível com a União Européia, o que deve ter prolongamentos no âmbito do Mercosul e da América do Sul, compensando a presença sempre importante dos EUA na região.

Em conclusão, pode-se dizer que a emergência do Brasil enquanto grande ator regional e global depende bem mais da continuidade de seu processo interno de reformas econômicas e políticas do que, na verdade, de sua capacidade de projeção externa, que parece garantida.

[Brasília: 3 de maio de 2007; Revisão: 16 agosto 2007;  
Revisão final: 11 de setembro de 2007]