

Liderança e  
Responsabilidade  
na Nova Agenda  
Internacional do

# Brasil

A política externa brasileira sob Lula:  
o fim do “Consenso de Brasília”?  
Pedro da Motta Veiga e Sandra Polónia Rios

O Brasil em ascensão:  
os desafios e as escolhas de uma  
potência global emergente  
Peter Hakim

Concepção e organização



## Índice

<b>A Política Externa Brasileira sob Lula.....</b>	<b>2</b>
<i>Pedro da Motta Veiga e Sandra Polónia Rios</i>	
<b>1. Introdução.....</b>	<b>2</b>
<b>2. A política externa do Brasil: condicionantes econômicos e evolução recente... </b>	<b>3</b>
<b>3. O Brasil e as agendas econômicas globais.....</b>	<b>14</b>
<b>4. A agenda de alianças: escolhas difíceis.....</b>	<b>23</b>
<b>5. Conclusões e Perspectivas.....</b>	<b>28</b>
<b>Referencias bibliográficas.....</b>	<b>32</b>
<b>O Brasil em Ascensão.....</b>	<b>33</b>
<i>Peter Hakim</i>	
<b>1. A ascensão do Brasil.....</b>	<b>34</b>
<b>2. Influência Regional e Internacional.....</b>	<b>37</b>
<b>3. Papel Regional.....</b>	<b>38</b>
<b>4. Brasil global.....</b>	<b>43</b>

# Liderança e Responsabilidade na Nova Agenda Internacional do Brasil

A Política Externa Brasileira sob Lula: o fim do “Consenso de Brasília”?

Pedro da Motta Veiga•  
Sandra Polónia Rios•

## 1. Introdução

A política externa brasileira teve, ao longo das últimas décadas, um viés essencialmente econômico, que tem raízes históricas. O Brasil é, desde início do século XX, um “país geopoliticamente satisfeito”. Em função disso, “as definições de ameaças externas e as percepções de risco são basicamente derivadas de vulnerabilidades econômicas e não de segurança”. Isso levou a política externa brasileira a ser essencialmente econômica, sendo percebida pelas elites como “um dos principais instrumentos para propósitos de desenvolvimento” (Soares de Lima, 2003).

O consenso em torno aos objetivos de desenvolvimento que cabia à política externa preservar pouco foi afetado pela transição liberalizante dos anos 90 no Brasil e se manteve ao longo da década que se encerra. No entanto, os primeiros dez anos do século XXI testemunharam mudanças importantes no quadro de condicionantes domésticos e externos que moldam a política externa brasileira.

Destas mudanças talvez a mais relevante seja a que aponta para a emergência de um “condicionante político”, que subordina aos seus objetivos e métodos a lógica pragmática do “economicismo” histórico da estratégia externa do Brasil. Muitas vezes sem explicitar claramente suas motivações, a política externa de Lula traz para o centro do debate a questão dos valores políticos que orientam nossas iniciativas e alianças no cenário internacional.

Uma análise da evolução do quadro de condicionantes domésticos e externos que impactam o desenho e implementação da política externa brasileira é feita na seção 2 deste trabalho. A seção 3 discute a evolução das posições oficiais do Brasil em quatro áreas de agenda internacional: comércio, o G20, a mudança climática e a governança global. Na seção 4, considera-se sucintamente a estratégia brasileira em relação a três grupos de países: os desenvolvidos, os países emergentes e os países de nossa região de entorno (a América do Sul). A seção 5 apresenta as principais conclusões do trabalho.

## *2. A política externa do Brasil: condicionantes econômicos e evolução recente*

### *2.1. Os condicionantes domésticos: o “consenso de Brasília”*

Estratégias econômicas internacionais dos países são formuladas tendo em conta os condicionantes externos – ou seja, a estratégia de outros países, a evolução da economia internacional e do sistema de regras aplicadas a comércio, investimentos, etc –, mas também, fortemente, os condicionantes domésticos. Isto é particularmente verdadeiro no caso de países que, como o Brasil, têm, historicamente, limitada exposição à economia internacional (em relação ao PIB) e têm tradição de protecionismo comercial arraigada entre *policy-makers* e elites empresariais.

O final dos anos 80 e a década de 90 foram caracterizados na América Latina por movimentos de liberalização unilateral dos regimes nacionais de comércio e investimentos. Foi também a época áurea das negociações comerciais e o Brasil não ficou imune a esta onda. Ao longo dos anos 90, o país abriu um vasto leque de frentes de negociação comercial, nos âmbitos sub-regional (Mercosul), regional (ALCA) e birregional (União Européia). Nestas negociações, o país adotou posturas em geral defensivas.

No Mercosul, resistiu a propostas típicas de um processo de integração que se pretende “profundo” e que implicassem abrir mão de graus ainda que limitados de soberania, na área

## Liderança e Responsabilidade na Nova Agenda Internacional do Brasil

econômica. Na OMC, o Brasil tem na agricultura praticamente o único componente de sua agenda ofensiva. Nas negociações da ALCA e com a União Européia, situação semelhante se reproduziu, as posturas defensivas dominando a posição brasileira nos demais temas de negociação.

Esta situação não pode surpreender, já que, no campo dos condicionantes domésticos que moldam a estratégia econômica externa do Brasil, houve, na “década liberal” (os anos 90), muito mais continuidade do que ruptura em relação às décadas anteriores.

Dois condicionantes parecem especialmente importantes para explicar esta continuidade:

- o primeiro envolve o fato de que o paradigma de política econômica externa consolidado durante o período de industrialização por substituição de importações permaneceu hegemônico no Brasil, em que pese a tendência liberalizante que caracterizou as políticas econômicas nos anos 90 e que não foram revertidas – ao menos de forma significativa – sob o Governo Lula. Este modelo granjeou amplo apoio durante a industrialização protecionista e foi orientado historicamente pela diretriz de “neutralizar” os fatores externos percebidos como ameaças aos objetivos de desenvolvimento econômico nacional e de consolidação da capacidade industrial, tidos como condições indispensáveis para que o país atue de forma autônoma no sistema internacional. Nesse campo, a continuidade prevaleceu sem nenhuma ambigüidade nas fases anterior e posterior à liberalização.

O peso dos objetivos de desenvolvimento econômico nacional no paradigma de política externa não pode ser minimizado no caso do Brasil. Na história do Brasil a definição das ameaças externas e a percepção dos riscos externos estiveram relacionadas essencialmente a vulnerabilidades econômicas mais do que a preocupações de segurança. Isto levou à percepção – disseminada entre as elites – de que a principal função da política externa é reduzir este tipo de vulnerabilidade e “abrir espaço” para as políticas de desenvolvimento.

A política externa esteve, neste sentido, estritamente subordinada a objetivos de desenvolvimento econômico, tais como definidos pelo paradigma autonomista ou nacional-desenvolvimentista. Em diversas esferas da agenda econômica internacional (comércio,

## Liderança e Responsabilidade na Nova Agenda Internacional do Brasil

investimentos, financiamento) isto levou a visão em que a clivagem Norte-Sul desempenha papel central na explicação das dificuldades enfrentadas pelo Brasil para atingir seus objetivos, mas também na definição dos parâmetros que orientam o estabelecimento de alianças e coalizões para “alavancar” os interesses brasileiros na esfera internacional.

No Brasil, a tendência liberalizante que impactou as políticas econômicas na América Latina durante os anos 90 apenas parcialmente questionou o paradigma de política herdado do período da substituição de importação. No campo das negociações comerciais, o paradigma protecionista é ainda hoje compartilhado por uma ampla coalizão de burocratas e de associações empresariais do setor industrial, que desempenhou papel central na formação de posições nacionais de negociação na área de comércio e investimentos, tanto sob Cardoso quanto sob Lula. A principal consequência desta hegemonia é que, embora tendo se engajado em muitas iniciativas de negociação comercial, o Brasil adotou sistematicamente posições defensivas nestes processos.

- o segundo diz respeito à economia política do processo de reformas liberalizantes no Brasil e, em especial, a primazia que os setores *import-competing* lograram manter, na área das reformas comerciais, sobre os setores e interesses exportadores.

As características específicas da liberalização comercial posta em prática pelo Brasil, no início dos anos 90, geraram estrutura de proteção do valor agregado industrial fortemente heterogênea, em termos inter-setoriais, beneficiando os mesmos setores favorecidos pela política industrial e de apoio às exportações das décadas anteriores: automobilístico, eletro-eletrônico, têxtil e confecções e bens de capital. A relevância desta característica é reforçada pelo fato de que sobreviveram e foram criados, ao longo da década, regimes setoriais de incentivos ao investimento e à produção, que beneficiam, entre outros, setores já favorecidos por níveis importantes de proteção comercial, na fase de pós-abertura.

Recorrendo a indicadores setoriais de orientação externa, de proteção tarifária e de acesso a mecanismos públicos de financiamento e a regimes especiais de importação, Markwald (2005) identifica um grupo de setores import-competing beneficiados por níveis em geral elevados de proteção e usuários de mecanismos de política pública: trata-se dos setores automotivo, eletro-eletrônico, de bens mecânicos de capital, produtos químicos, borracha e

plásticos e têxtil e vestuário. Estes setores, onde se concentra parte expressiva do estoque de IDE na indústria brasileira, têm agenda comercial que combina, de um lado, políticas ativas de exportação e desoneração das tarifas dos seus insumos importados, de outro, a adoção de posturas defensivas nas negociações com países desenvolvidos. Eles tiveram papel protagônico na economia política da política comercial antes da liberalização, logrando manter esta posição depois da abertura comercial.

### *2.2. Os condicionantes econômicos internacionais da política externa*

A estratégia econômica externa do Brasil, embora fortemente condicionada por fatores domésticos, também sofre a influência de fatores externos ou “ambientais” – fatores relacionados à economia internacional e ao ambiente político em que esta evolui.

Na área comercial, por exemplo, a estratégia brasileira nos anos 90 foi impactada pela onda liberal que esteve na origem de diversas experiências de liberalização unilateral dos regimes de comércio e de investimento na América Latina. A estratégia brasileira também sofreu a influência do “ciclo” do regionalismo aberto, que dominou a região durante os anos 90.

O manejo da política econômica externa dentro dos marcos definidos pelos condicionantes domésticos colocou o Brasil em posição defensiva nas negociações internacionais da década de 90, inspiradas pelo projeto de abertura dos mercados e de convergência regulatória em torno de paradigmas de política liberais.

Embora pouco confortável, o Brasil enfrentou os desafios de negociar, na área comercial, uma agenda de regionalismo aberto segundo o receituário dos países desenvolvidos, incluindo temas considerados sensíveis pelo “consenso de Brasília”: investimentos, compras governamentais e comércio de serviços.

No entanto, já no final da década de 90, o ambiente internacional caracterizado pela hegemonia quase incontestada do “consenso liberalizante” começa a se desestabilizar.

## Liderança e Responsabilidade na Nova Agenda Internacional do Brasil

Apesar da crise de economias emergentes (na Ásia, depois na Rússia e Brasil) ter contribuído para atenuar o otimismo acerca das perspectivas destas economias – que viviam período de liberalização doméstica e externa – o principal freio ao impulso liberalizante que marcara os anos 80 e a primeira metade dos 90 veio dos países desenvolvidos.

De fato, é nos países da OCDE que o “consenso liberal” sofre sua mais nítida reversão e a maior expressão disto é o peso político que adquirem, nos principais países desenvolvidos, as forças sociais e as posições políticas que se pautam por uma avaliação genérica de que “a globalização foi longe demais”.

Houve, nos últimos anos da década de 90, diversas manifestações de que posições políticas contrárias a novas iniciativas de liberalização, tanto multilaterais, quanto regionais, passaram à ofensiva, logrando impedir a conclusão das negociações do Acordo Multilateral de Investimentos (AMI), na OCDE, além de exigir a participação das ONGs ambientais e de representantes sindicais nos diversos fóros de negociação comercial. Tais forças contribuíram ativamente para o fracasso da Reunião Ministerial da OMC, em Seattle, em dezembro de 1999.

Essas mudanças ecoaram na América Latina, onde a revisão de estratégias de desenvolvimento em diversos países implicou a reversão das tendências liberalizantes da década anterior. Da mesma forma, algumas inflexões introduzidas pelo primeiro governo Lula na estratégia externa do Brasil – perda de prioridade das iniciativas de negociação Norte-Sul e foco nas relações Sul-Sul – foram na direção daquilo que se configuraria como uma forte mudança no ambiente político internacional em que evolui a “globalização”.

### *2.3. A emergência de novos condicionantes*

#### **a) Os condicionantes domésticos: a emergência dos interesses ofensivos e da política**

Esse quadro, cuja resiliência a mudanças é notável, vem apresentando, nos últimos anos, algumas evoluções importantes, que questionam os limites definidos pelo quadro de

## Liderança e Responsabilidade na Nova Agenda Internacional do Brasil

condicionantes que caracteriza o “consenso de Brasília”. Duas destas evoluções merecem consideração pelo elevado potencial de transformação que introduzem no paradigma até recentemente dominante de política externa econômica no país

A primeira delas tem raízes na própria evolução econômica do Brasil que, a partir dos anos 90, tem propiciado a emergência de interesses e visões menos defensivas em relação à perspectiva de integração internacional do Brasil, tanto no setor privado quanto em órgãos públicos. O fator determinante dessa mudança é a consolidação de um setor exportador fortemente competitivo e com interesses ofensivos geograficamente diversificados. Em boa medida, esse “bloco competitivo” se confunde com o *agribusiness* e com setores de extração mineral, mas ele tende a incluir cada vez mais segmentos manufatureiros diversos.

É interessante observar que a *driving* force por trás dessa evolução não foi uma opção de política com forte dose de voluntarismo, como a que impulsionou a liberalização unilateral do início dos anos 90, mas uma transformação estrutural em curso na economia brasileira, relacionada à consolidação de setores exportadores competitivos. Apenas recentemente os efeitos dessa transformação de ordem estrutural se fizeram sentir no plano da manifestação de interesses e da formulação de posições.

A partir do início da década corrente, o “amadurecimento” de transformações iniciadas nos anos 90 o dinamismo da economia mundial e o apetite chinês por *commodities* convergiram para produzir um boom exportador. No âmbito doméstico, assistiu-se à consolidação de um agronegócio competitivo e a integração, pelas grandes empresas, da exportação, e mais recentemente, dos investimentos no exterior, a suas estratégias de crescimento.

Quando há setores de peso com interesses ofensivos, emerge uma nova concepção do que devam ser os resultados positivos da política econômica externa. Nessa visão emergente, tais resultados não podem se restringir à minimização de riscos e ameaças, mas devem incluir o aproveitamento das oportunidades que se abrem nos mercados internacionais para os setores exportadores e para a economia brasileira como um todo.

## Liderança e Responsabilidade na Nova Agenda Internacional do Brasil

Neste sentido, rompe-se, sob a pressão de fatores estruturais (mais do que por opção de política), a sintonia historicamente estabelecida entre, de um lado, as orientações de política externa e, de outro, o modelo de inserção internacional da economia brasileira.

O governo Lula integrou às suas estratégias de negociação comercial na OMC e, mais recentemente, à de política industrial (através do BNDES, principalmente) os interesses ofensivos de exportadores do *agribusiness* e das empresas brasileiras em processo de internacionalização através de investimentos no exterior.

Esta evolução por si só já impediria que se classificasse a política econômica externa do governo Lula como um mero *revival* do nacional-desenvolvimentismo, cuja estratégia internacional foi pautada essencialmente pelos objetivos de industrialização por substituição de importações. No entanto, as inflexões introduzidas pelo governo Lula no paradigma hegemônico de política econômica externa no país não se esgotam aí.

A segunda “novidade” no quadro de condicionantes domésticos da política econômica externa, embora favorecida por evoluções estruturais no Brasil e no mundo, tem uma dinâmica propriamente política. De fato, o governo Lula amplia o grau de ambição da política externa, buscando maior *protagonismo* político nos foros internacionais. Impõe-se assim mudança relevante na relação de funcionalidade entre as dimensões política e econômica da estratégia externa brasileira em comparação com o período anterior.

Nos dois governos Cardoso – e naqueles que os precederam – a política externa era conduzida, fundamentalmente, de forma a atender aos objetivos de política econômica doméstica, com reduzido grau de ambição em termos de projeção política internacional do país. A busca de maior inserção internacional era orientada primordialmente pelos esforços de estabilização econômica e reformas estruturais liberalizantes em diversas áreas de política.

Ao introduzir objetivos de maior *protagonismo* político na estratégia externa brasileira – de forma relativamente independente dos interesses econômicos domésticos – e subordinar parcialmente as estratégias de política econômica externa a esses objetivos, o governo Lula introduz um novo e poderoso condicionante à condução desta política. Mecanismos

## Liderança e Responsabilidade na Nova Agenda Internacional do Brasil

econômicos como a negociação comercial preferencial passam a ser utilizados segundo uma lógica de busca de alianças políticas mais do que de resultados comerciais.

O fato é que a emergência de dois novos (e fortes) condicionantes domésticos da política externa, na área econômica, altera nitidamente o cenário em que se desenha e implementa esta política, se se compara a situação atual àquela prevalecente no início do governo Lula. Na realidade, o cenário se torna acima de tudo mais complexo porque os condicionantes herdados da fase de industrialização protecionista e que pouco foram alterados pela década liberal (os anos 90) continuam a atuar na conformação da política, mas agora têm a companhia de dois novos fatores, um de origem econômica e outro motivado politicamente.

Novos e “velhos” condicionantes nem sempre convergem para a formulação de posições de consenso no campo das negociações comerciais internacionais, sendo o exemplo mais óbvio os contrastes entre posições ofensivas do *agribusiness* e posturas defensivas da indústria. A “politização” da política externa também se choca com a tradição “economicista” e pragmática desta política no Brasil.

Mesmo entre os novos condicionantes, a convivência pode ser complicada, embora isso não signifique que os interesses que se mobilizam a partir de cada um deles entrem em conflito direto. No campo das negociações comerciais internacionais, a emergência dos interesses ofensivos do *agribusiness* é apropriada pelo Governo Lula como instrumento funcional à estratégia de reforço da clivagem Norte-Sul e de aproximação com os países emergentes. Enquanto amplia as demandas de liberalização agrícola nos países desenvolvidos, mantém posições negociadoras cautelosas em relação à redução da proteção em bens industriais e resiste a assumir compromissos em temas do interesse dos países desenvolvidos, como compras governamentais e proteção de investimentos, entre outros.

A criação do G-20 comercial, coalizão liderada pelo Brasil na esfera da Rodada Doha da OMC, logo no primeiro ano do Governo Lula, reflete a instrumentalização desses novos interesses ofensivos para atender aos também novos objetivos da política externa. A criação da coalizão, que reúne países em desenvolvimento muito heterogêneos do ponto de vista

## Liderança e Responsabilidade na Nova Agenda Internacional do Brasil

dos interesses nas negociações agrícolas<sup>1</sup>, pode ser vista como uma resposta à possibilidade de que se produzisse em na Reunião Ministerial de Cancún, em 2003, um novo acordo de “Blair House”. Nesta hipótese, os dois maiores *players*, Estados Unidos e União Européia, fechariam um acordo em relação aos principais temas da Rodada, especialmente em agricultura.

Segundo o Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, isso significaria “aceitar um acordo que, em sua essência, consolidaria as políticas das duas superpotências subsidiadoras e ter de esperar outros 15 ou 18 anos para lançar uma nova rodada, depois de gastar preciosos trunfos na negociação”.

Entretanto, alguns autores chamam atenção para o papel que o G-20 desempenha como elemento das mudanças nos contornos da política externa brasileira a partir de 2003, em que ganha relevância a aproximação com os “países do Sul”, inclusive como instrumento para as negociações com o “Norte”. A atuação brasileira no G-20 é marcada pela complacência com as posturas protecionistas de países como China e Índia – grandes mercados consumidores e promissores para as exportações brasileiras de produtos agrícolas – nas negociações agrícolas, enquanto maximiza as demandas de liberalização direcionadas os países do “Norte”. A liderança brasileira na criação do G-20 talvez seja o melhor exemplo, na esfera multilateral, da nova estratégia brasileira.

A dissintonia entre interesses econômicos ofensivos internacionalmente e iniciativas governamentais motivadas pela busca de protagonismo político também aparece de forma clara na esfera das negociações comerciais, mas a sintonia entre ambos se manifesta no apoio do BNDES à formação de grupos “campeões nacionais” e à internacionalização de empresas brasileiras, por exemplo.

A projeção internacional das “transnacionais” brasileiras com o apoio do governo é mais um instrumento na busca de maior protagonismo brasileiro na esfera global. Embora esse movimento traga novas demandas ofensivas para a agenda econômica internacional do país – como a proteção dos investimentos externos dessas empresas e a negociação de acordos

<sup>1</sup>Entre os membros do G20, encontram-se exportadores competitivos de produtos agrícolas, como Argentina e Brasil, e produtores ineficientes e altamente protecionistas no setor agrícola, como China e Índia.

## Liderança e Responsabilidade na Nova Agenda Internacional do Brasil

para evitar a dupla tributação – esses interesses não alteram a posição do governo brasileiro, refratária à incorporação desses temas à agenda de negociações comerciais.

Qual a resultante deste jogo em que atuam novos e velhos condicionantes, com convergências e oposições pontuais entre eles? Esse jogo ainda não tem resultantes claras. Até aqui, nenhum dos foros de negociação de temas econômicos de que o Brasil participa, sejam eles multilaterais, regionais ou bilaterais, produziu qualquer novo compromisso que tenha impacto relevante sobre os interesses comerciais ou econômicos do país. Neste sentido, a emergência dos novos condicionantes domésticos não produziu mudanças de rumo visíveis na política econômica externa do país, que continua tendo como resultante a preservação de espaços para adoção de políticas domésticas sem, como contrapartida, lograr avanços importantes na remoção de obstáculos externos que afetam negativamente os interesses ofensivos.

b) os condicionantes externos: o mundo pós-liberal

O quadro de condicionantes externos à estratégia brasileira também se alterou significativamente nos últimos anos. De maneira geral, isto é, não específica ao quadro brasileiro, o cenário internacional distanciou-se fortemente, durante a primeira década do século, do projeto liberal de abertura dos mercados e de convergência regulatória e institucional em torno de modelos fornecidos pelos países desenvolvidos, dominante nos anos 90.

Esta agenda liberal foi substituída por uma agenda de gerenciamento da globalização e de seus impactos negativos, tanto nos países desenvolvidos – em que os objetivos de liberalização comercial são crescentemente condicionados pelos *non trade concerns* – quanto naqueles em desenvolvimento – onde os temas de desenvolvimento desempenham papel equivalente aos *non trade concerns*.

Mais recentemente, da preocupação com o gerenciamento da globalização evoluiu-se, no Norte e no Sul, para posturas francamente críticas à dinâmica de aprofundamento da interdependência econômica e para políticas que buscam “isolar” as nações dos seus efeitos e lograr a auto-suficiência na produção de alimentos básicos e de insumos essenciais. A

## Liderança e Responsabilidade na Nova Agenda Internacional do Brasil

sucessão de crises – alimentar, de matérias primas e a crise econômica internacional – apenas acentuou esta tendência.

Este ambiente internacional é mais permissivo em relação a estratégias de inserção que se distanciam do padrão liberal em nome de objetivos de desenvolvimento, redução da pobreza, etc. Outros fatores se juntam à revisão do paradigma liberal para criar um ambiente favorável à experimentação política (e de políticas) em países em desenvolvimento e inclusive na América do Sul. Além disso, a consolidação de novos pólos de poder regional e global em países cujas opções e histórias se distanciam do modelo liberal democrático (China, Rússia e Irã) também contribui para gerar “massa crítica” e apoio internacional a experimentos pós e até mesmo francamente anti-liberais.

No que se refere especificamente ao Brasil, incluído entre as potências emergentes, consolida-se a percepção de que o país será um dos mais importantes players da economia mundial do século XXI, juntamente com os demais BRICs. Para a consolidação dessa percepção, concorrem o crescente peso do país como grande fornecedor mundial de alimentos, o papel central desempenhado pelo Brasil nas negociações multilaterais de comércio e a constatação de que o Brasil deverá desempenhar um papel também relevante no encaminhamento de questões energéticas e ambientais que ganham prioridade na agenda internacional. Também contribui a constatação de que, embora não seja o BRIC mais dinâmico economicamente, é aquele que apresenta o maior grau de institucionalização e de apego aos valores democráticos ocidentais.

O Brasil vem sendo crescentemente chamado a participar dos processos de *agenda-setting* que reúnem os principais países desenvolvidos e um grupo limitado de emergentes. Nos últimos dois anos, o país recebeu diversos sinais, vindos de diferentes partes, de que essa nova dimensão internacional do país foi percebida e é avaliada positivamente fora do país. O Brasil integra o G20, instrumento que adquiriu importância inédita na administração da crise econômica e na fase de saída da crise, a União Européia estendeu ao país sua proposta de parceria estratégica formulada anteriormente a outros BRICs e a OCDE deu indicações de seu interesse em iniciar negociações com vista à entrada do Brasil na Organização.

### *3. O Brasil e as agendas econômicas globais*

#### *3.1. Comércio*

A política comercial brasileira e o quadro político-institucional em que ela é formulada passaram, a partir do início dos anos 90, por transformações importantes. A liberalização comercial unilateral e a participação em um esquema ambicioso de integração sub-regional foram os movimentos que concretizaram as novas orientações na política comercial e o esgotamento do modelo protecionista de substituição de importações.

Naquele período, também o quadro internacional em que se movia a política comercial sofreu também importantes mudanças, com a conclusão da Rodada Uruguai e o fortalecimento do regionalismo simbolizado pelo NAFTA e pelo renovado impulso dado à iniciativa de unificação européia.

No Brasil, as negociações comerciais ganham relevância inédita na política comercial, através, sobretudo, de iniciativas preferenciais envolvendo os vizinhos do Mercosul, mas também países desenvolvidos.

O Governo Lula introduz mudanças paulatinas no desenho da política comercial brasileira para adaptá-la aos novos objetivos e prioridades da política externa e às condicionantes da política interna. Em primeiro lugar, aumentam as resistências em negociar acordos regionais com os países desenvolvidos, em particular com os Estados Unidos. A reformulação do processo de negociações da ALCA é proposta pelo Brasil com o objetivo de reduzir o grau de ambição do projeto. Com a União Européia, apesar dos esforços para concluir um acordo ainda em 2004, não foi possível superar os principais impasses que em boa medida estão relacionados às divergências nos interesses entre os dois blocos. A OMC passa a ser encarada como o fórum mais adequado para negociar questões comerciais com os países desenvolvidos.

Em segundo, intensificam-se as reticências para negociar os temas não estritamente comerciais. Com a maior preocupação em preservar graus de liberdade para a

## Liderança e Responsabilidade na Nova Agenda Internacional do Brasil

implementação de políticas industriais autônomas, o governo passa a evitar a negociação de disciplinas de interesse dos países desenvolvidos, como a proteção para investimentos estrangeiros, o acesso a licitações públicas ou novas regras para o comércio de serviços. Gradualmente, o “núcleo duro” do protecionismo brasileiro se deslocou dos temas de acesso a mercados para bens industriais – onde a posição defensiva do Brasil assumiu um tom menos forte – para temas não estritamente comerciais como os mencionados acima. Como contrapartida, o Brasil também passou a aceitar que regras do seu interesse demandante, como disciplinas para as medidas *antidumping* e para subsídios à agricultura sejam tratadas apenas no fórum multilateral.

A terceira marca relevante da atual política comercial é o ativismo nas negociações bilaterais com os países do Sul. Sob o argumento de que o dinamismo no comércio internacional encontra-se nos países em desenvolvimento e que as possibilidades de crescimento dos fluxos comerciais com os países do Norte já estão esgotadas, novas frentes negociadoras têm sido lançadas, tanto dentro da América do Sul quanto com países de outras regiões. Os acordos comerciais com os países em desenvolvimento são apresentados como alternativa às dificuldades enfrentadas nas agendas comerciais com os países desenvolvidos.

O condicionamento da política comercial aos objetivos de maior protagonismo da política externa brasileira tem levado o Brasil a abrir mão de posições demandantes nas negociações com países em desenvolvimento de modo a possibilitar a conclusão dos acordos e demonstrar a capacidade brasileira de avançar nessa direção.

As dificuldades para avançar na esfera dos acordos preferenciais, tanto com países desenvolvidos, quanto com países em desenvolvimento, acabaram levando a diplomacia brasileira a concentrar seus esforços negociadores na Rodada Doha, que já ocupava lugar de destaque no *ranking* de prioridades negociais brasileiras, dada a relevância historicamente conferida pela política externa e comercial do Brasil ao multilateralismo. A importância que o Brasil passou a assumir na esfera multilateral ao longo das negociações da atual Rodada certamente contribuiu para incentivar essa “focagem” do esforço comercial na esfera multilateral, nos últimos anos.

## Liderança e Responsabilidade na Nova Agenda Internacional do Brasil

Ao longo da Rodada, o Brasil foi se tornando um dos principais atores das negociações, ao lado dos EUA, da União Européia, da Índia e da China. Entre os fatores que ajudam a explicar o ganho de peso específico do Brasil nessas negociações, pode-se citar:

- o ambiente político em que as negociações ocorreram, que favoreceu a integração dos grandes países emergentes aos processos de tomada de decisão e aos mecanismos de legitimação da Rodada.
- a liderança exercida pelo Brasil na constituição do G-20, improvável coalizão de países em desenvolvimento na área das negociações agrícolas.
- o pragmatismo e a flexibilidade demonstrados pelo Brasil na negociação de temas como regras e acesso a mercados para bens industriais, entre outros.

A partir de meados de 2009 e em meio aos primeiros sinais de recuperação de uma economia internacional profundamente abalada pelos impactos da crise do final de 2008, reduziu-se o empenho do país em “empurrar” os esforços para a conclusão da Rodada Doha. Essa foi a prioridade máxima da política comercial brasileira nos anos anteriores à crise e o Brasil enfatizou, nas duas primeiras reuniões do G20 a importância de concluir a Rodada, com base no “pacote Lamy”, de julho de 2008. No entanto, no segundo semestre de 2009, o esforço brasileiro parece ter-se reduzido substancialmente, em parte pela preocupação governamental de que a discussão sobre Doha – e sobre as concessões que o Brasil concordou em fazer, no “pacote Lamy” – contaminasse o debate eleitoral de 2010

Também a prioridade concedida aos temas de integração sul-americana perdeu fôlego em 2009. Neste caso contou menos qualquer tipo de cálculo político do que a crescente polarização política entre países sul-americanos, que esteve próxima da conflagração militar nos países andinos. Como a estratégia brasileira optara por enfatizar menos a dimensão econômica e comercial da integração, favorecendo os aspectos políticos, ela se viu paralisada diante da polarização entre os países da região.

No caso específico do Mercosul, a crescente tensão comercial com a Argentina – em

função da adoção, por este país, de medidas protecionistas contra exportações brasileiras – paralisa toda a agenda econômica e chegou inclusive a gerar algumas iniciativas pontuais de retaliação por parte das autoridades de Brasília, no final de 2009.

### 3.2. O G20

Com a eclosão da crise econômica global, no final de 2008, o G20 foi alçado a status de foro privilegiado de interlocução voltado para a coordenação das reações nacionais à crise. Até então, o G20 era um instrumento de diálogo e troca de experiências entre Ministros das Finanças de países desenvolvidos e em desenvolvimento, cuja preocupação principal era identificar preventivamente riscos de crise nos países em desenvolvimento.

A crise transforma o G20 em um mecanismo que reúne chefes de governo dos países envolvidos e desloca para o sistema econômico internacional o foco de suas preocupações. Apesar de ser uma instituição “informal”, o G20 mobiliza e distribui mandatos específicos para um vasto conjunto de instituições multilaterais “formais”: o FMI, o Banco Mundial e a OMC, entre outros. Impõe-se assim como uma espécie de “foro de última instância” do multilateralismo (embora não tenha cobertura multilateral).

A emergência dessa nova instância de interlocução e negociação foi percebida, pelo Governo brasileiro, como altamente funcional a seu objetivo de participar dos processos de *agenda-setting* nas áreas da economia e da política internacional – mesmo objetivo que orientou a participação do Brasil na Rodada Doha e que foi coroada com a inclusão do Brasil entre os países-chave na negociação do “pacote Lamy”, de julho de 2008.

Como a crise atingiu o Brasil pela porta do setor externo – gerando escassez de financiamento às exportações e queda na demanda externa – os vetores que orientaram a participação brasileira na fase inicial do G20 foram demandas de facilitação do acesso ao crédito comercial e o discurso contra o protecionismo e seus riscos<sup>2</sup>

Ao longo dos primeiros meses de 2009, tornou-se claro que a restrição ao crédito comercial para as exportações brasileiras pode ser gerenciada com instrumentos domésticos e que o

<sup>2</sup>Motta Veiga, P., Iglesias, R.M. e Rios, S.P. (2009).

## Liderança e Responsabilidade na Nova Agenda Internacional do Brasil

recrudescimento do protecionismo não teve a intensidade que se temia. Paralelamente outros temas ganharam peso na agenda brasileira para o G20: a reforma das instituições financeiras internacionais – especialmente o Fundo Monetário Internacional – e a redução dos desequilíbrios macroeconômicos globais.

Sobretudo a partir da terceira reunião do G20, em Pittsburgh (setembro de 2009), o Brasil passou a demonstrar explícito interesse no tema da redução dos desequilíbrios macro-econômicos internacionais. Na origem desse interesse, estão as preocupações governamentais com o forte movimento de apreciação cambial por que passou a moeda brasileira ao longo de 2009, refletindo em boa medida o ingresso de capitais externos no país. Como as perspectivas da economia brasileira indicam que este movimento de entrada de recursos tende a crescer nos próximos anos, a preocupação do Governo vai além da conjuntura e se projeta ao futuro.

A agenda macro esteve centrada, até a reunião de Pittsburgh, nos temas fiscais e o Brasil havia demonstrado reticência a comprometer-se com metas de expansão fiscal, embora tenha apoiado explicitamente a manutenção do esforço fiscal concretizado através de “pacotes” nacionais de estímulo tanto em países desenvolvidos quanto em desenvolvimento.

A partir de Pittsburgh, a agenda macroeconômica do G20 se amplia para incluir o tema dos desequilíbrios monetários internacionais, na perspectiva da implementação de uma estratégia coordenada de saída de crise e de transição de um padrão de crescimento global “mais equilibrado”.

A Declaração Final da reunião lança o *Framework para um Crescimento Forte, Sustentável e Equilibrado*, que pretende definir um processo para alcançar um objetivo central: assegurar que as políticas (macroeconômicas, comerciais e estruturais) nacionais e regionais sejam consistentes com os objetivos de um crescimento global equilibrado e sustentável. Caberia ao FMI assistir os Ministros das Finanças e Presidentes dos Bancos Centrais do G20 no processo de “avaliação mútua” das políticas individuais dos países-membros, reportando regularmente ao G20.

Esta nova função de supervisão do FMI em relação às políticas nacionais de saída de crise recebeu, no Comunicado da reunião de Ministros das Finanças e de Presidentes dos bancos Centrais do G20, em novembro de 2009 (em Saint Andrews, na Escócia), prazos e objetivos específicos. Nessa reunião, definiu-se um cronograma para o processo e “avaliação mútua” das políticas nacionais dos países do G20, que ocorrerá ao longo de 2010, identificando diferentes eventos que, durante este ano, concretizarão as várias etapas do processo.

O Brasil passa a ter interesse maior neste processo na medida em que a apreciação cambial é percebida, no Governo, como um *spill over* negativo de políticas de outros países. Nas palavras de Nogueira Batista Jr. (2009)<sup>3</sup>, “alguns países de grande porte, notadamente a China, relutam muito em aceitar a apreciação das suas moedas. (...) Se um país grande como a China se recusa a absorver uma parte expressiva da depreciação do dólar, o ônus recai sobre os países com moedas flutuantes – especialmente aqueles que mantêm juros altos e oferecem boas perspectivas para investimentos estrangeiros. O Brasil é um desses países”<sup>4</sup>.

### 3.3. *Mudança climática*

Apesar de ter uma matriz energética limpa, o Brasil constituiu historicamente, nas negociações sobre a mudança climática, forte aliança com países emergentes, de matrizes energéticas extremamente dependentes de combustíveis fósseis (China, Indonésia, Índia e África do Sul). Reproduzia-se, nesta área de negociação, o posicionamento brasileiro articulado em torno da oposição Norte-Sul, também observado na esfera do comércio.

O ano de 2009 assistiu a uma evolução surpreendente do ambiente político em que se debate, no Brasil, o tema das negociações sobre mudança climática. O resultado líquido desta evolução é a passagem do Brasil de uma postura defensiva, estritamente alinhada com a de outros grandes países emergentes – grandes emissores de carbono – como China e

<sup>3</sup> Batista Jr., P. N. (2009).

<sup>4</sup> Autoridades brasileiras anunciaram, antes da reunião de Saint Andrews, que proporião a adoção como padrão, pelos países do G20, de regimes de câmbio flutuante. A proposta não parece ter ido adiante na reunião.

## Liderança e Responsabilidade na Nova Agenda Internacional do Brasil

Índia, a uma postura moderadamente ofensiva. Esta se concretizou, em 13 de novembro, quando o Brasil anunciou meta voluntária de redução de emissões, tendo como referência o nível de emissões gerado em 2020 sob um cenário “*business as usual*”.

Tão relevante quanto o resultado do processo, no entanto, foram as suas motivações domésticas e sua dinâmica. A percepção de que o desmatamento da Amazônia teve, nos últimos anos, forte redução e que tal tendência deverá se manter nos próximos anos contribuiu muito para tornar mais aceitável, entre os defensores da postura tradicionalmente defensiva do Brasil, a proposta de oferecimento de uma meta voluntária. Como o desmatamento é a principal fonte de emissões de carbono no Brasil, essa tendência de redução deixa confortáveis os setores reticentes à assunção de quaisquer compromissos quantitativos pelo país.

No que se refere à dinâmica do processo, a mudança de posição do governo brasileiro sancionou um relativamente rápido processo de deslocamento e realinhamento de posições, que afetou tanto o Estado quanto a sociedade civil. Para ser mais preciso, é possível identificar os impactos desta evolução no Executivo Federal, nos governos estaduais e municipais, nas associações empresariais e em outras instituições representativas da sociedade civil.

No nível do Executivo Federal, o desenlace das negociações internas indica que houve substancial redução do poder dos Ministérios de Relações Exteriores e de Ciência e Tecnologia – que até então monopolizavam o desenho da estratégia negociadora brasileira na área da mudança climática – na definição da posição brasileira. Em contrapartida, ganhou peso significativo o Ministério do Meio Ambiente – principal impulsionador da proposta de adoção, pelo Brasil, de uma meta voluntária.

Os governos estaduais também protagonizaram movimentos inovadores e o fizeram de forma bastante autônoma em relação aos interesses do governo federal (especialmente do MRE e do MCT). Assim, “os governadores dos estados amazônicos, liderados por Amazonas e Mato Grosso (...) se mobilizaram consistentemente para que o Brasil apóie a presença do desmatamento evitado num novo tratado, como um mecanismo de mercado e com direito a *offset* por parte dos países desenvolvidos”. Além disso, “em novembro de

2009, a Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo aprovou projeto de lei climática do Executivo que estabelece meta obrigatória de redução de emissões de 20% em 2020, considerando 2005 como ano-base” (Viola, 2010).

Do lado da sociedade civil, a evolução mais expressiva em 2009, em termos de posição negociadora, verificou-se na classe empresarial (industrial e do agronegócio). Parte significativa do empresariado, organizado em três coalizões, divulgou, entre os meses de julho e setembro, documentos demandando mudanças na posição oficial brasileira nas negociações de mudança climática. Esses documentos refletem visões heterogêneas entre os setores empresariais, mas têm em comum a defesa de maior ativismo por parte do governo brasileiro nas negociações de clima.

### *3.4. A governança global*

A emergência do tema da governança global na agenda internacional ocorre em paralelo ao surgimento de novas potências regionais e globais – as grandes economias em desenvolvimento. Esta coincidência não é casual, mas tampouco expressa uma relação de causa e efeito entre os dois processos.

A preocupação com temas de governança global já estava presente antes da emergência dos BRICs, especialmente nos países desenvolvidos. Mas esta preocupação intensificou-se com o crescimento das grandes economias emergentes e de sua influência sobre os rumos e ritmo de evolução da economia mundial, que intensificou a competição por energia e recursos naturais e aumentou as emissões de carbono.

Esta evolução, aliada ao fato de que os países emergentes são, por sua dotação de fatores, atores incontornáveis no tratamento de temas essencialmente globais, gerou a percepção de que, sem a participação destas economias, os desafios globais de governança não poderiam ser encaminhados com eficácia.

No entanto, o fato de que a participação das economias emergentes tenha se tornado um pré-requisito para um tratamento adequado dos desafios globais não implicou

## Liderança e Responsabilidade na Nova Agenda Internacional do Brasil

automaticamente que esses países passem a incluir, em suas estratégias internacionais e em sua agenda de negociações externas, preocupações de governança global. O Brasil fornece um bom exemplo disto.

De fato, apenas recentemente o Brasil parece ter começado a incluir, em suas posições negociadoras, preocupações com a geração de bens públicos globais e com temas de governança global.

Historicamente, a posição do Brasil em negociações econômicas internacionais foi definida pelo que oficialmente se entende como sendo o interesse nacional e pelo objetivo de representar e liderar os países em desenvolvimento em seu enfrentamento com os desenvolvidos. Nesta matriz, a oposição Norte-Sul desempenha papel central e não havia espaço para temas de governança global na agenda brasileira.

No entanto, o quadro doméstico e internacional de condicionantes em que se formula a política econômica externa evoluiu no sentido de integrar interesses econômicos ofensivos e uma preocupação renovada com o protagonismo político do país. Um dos resultados destas evoluções é a emergência, na agenda econômica externa do Brasil, de preocupações com temas de governança global. Especificamente ao longo de 2009, três evoluções nas posições negociadoras do Brasil merecem destaque por sinalizarem a emergência deste tipo de preocupação:

- o compromisso com uma meta voluntária, mas quantificada e monitorável, de redução de emissões de gases de efeito estufa nas negociações de mudança climática;
- o deslocamento de prioridade, no G20, para questões relacionadas aos desequilíbrios macroeconômicos internacionais, a partir da Cúpula de Pittsburgh, em setembro; e
- a decisão de fornecer crédito ao FMI, através da compra de US\$ 10 bilhões em títulos emitidos pelo Fundo.

Embora estes movimentos sinalizem a emergência de uma nova dimensão da política externa brasileira, é importante observar que as questões de governança global são percebidas por Brasília essencialmente através das lentes da oposição Norte-Sul. Nesta visão, a questão central de política, no que se refere à governança global, é a redistribuição de poder entre países desenvolvidos e em desenvolvimento nos foros internacionais. Medidas para lidar com os desafios globais devem ser compatíveis com este objetivo, o que significa que elas devem não apenas ampliar a *voice* dos países em desenvolvimento, mas também fazer os países desenvolvidos pagar a conta daquelas medidas.

### *4. A agenda de alianças: escolhas difíceis*

#### *4.1. O Brasil e os países desenvolvidos: a OCDE como metáfora.*

A OCDE caracteriza-se por ser uma organização intergovernamental, que tem como objetivo a harmonização de políticas e regulamentações em torno de um paradigma liberal. Para isso, busca agrupar países com relativo grau de homogeneidade no que se refere ao sistema político – democracia representativa – e econômico – economia de mercado. Nos últimos anos, a organização vem ampliando o número de seus membros, integrando países em desenvolvimento, como o México e a Coréia do Sul. O Brasil faz parte de um processo de aproximação conhecido como *Enhanced Engagement*, que envolve também a Índia, Indonésia, China e África do Sul, ou seja, alguns dos principais parceiros do país em suas recentes alianças Sul-Sul.

Em princípio, o Brasil estaria bem posicionado para ingressar no clube. O país é uma democracia plena, conta com uma estrutura de mercado globalizada e consolidou uma presença internacional importante nos últimos anos, nas principais esferas de negociação global (conforme a seção 3 deste trabalho).

A reação do Governo Lula às sondagens informais para o ingresso do Brasil na OCDE – que busca adiar a confirmação de um convite formal – é reveladora dos dilemas produzidos

## Liderança e Responsabilidade na Nova Agenda Internacional do Brasil

pela combinação dos novos condicionantes políticos com a tradicional preferência por preservação dos espaços para implementação de políticas autônomas de desenvolvimento econômico.

O convite para ingressar em uma organização que tem importante papel na produção e estímulo à implementação de políticas públicas e normativas privadas, que tendem a ser adotadas pelas maiores e mais influentes economias do mundo, poderia ser vista como um reconhecimento das transformações por que passou o país nos últimos anos. Poderia ainda ser tomada como mais uma oportunidade de participação no processo de *agenda-setting* no campo da economia mundial.

No entanto, tem prevalecido no governo brasileiro a visão de que um dos fatores decisivos para a maior influência do Brasil no cenário internacional é o seu papel de liderança entre os países em desenvolvimento. Neste sentido, a eventual adesão do Brasil ao “clube dos ricos” implicaria em mudanças nas atuais alianças internacionais, com impactos importantes para a capacidade de liderança brasileira. Há também o receio de que o país perca graus de liberdade na formulação de políticas domésticas autônomas, uma vez que estaria sujeito à implementação da normativa da organização. Esse segundo receio está mais em linha com a estratégia tradicional da política externa brasileira.

### 4.2. *IBAS e BRICs: os parceiros preferidos*

O Governo Lula tem aproveitado os foros IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) e BRICs (Brasil, Rússia, Índia e China) para aumentar a articulação Sul-Sul e seu peso específico nos foros internacionais. No entanto, os dois foros têm origens e objetivos distintos: enquanto o primeiro constituiu-se como um projeto político e econômico, o segundo surgiu por acaso e parece ter dificuldade para firmar-se como um foro com uma agenda de interesses comuns.

O Fórum IBAS foi criado em 2003 e sua primeira declaração define como seus objetivos principais: a promoção do diálogo Sul-Sul, a cooperação e formulação de posições comuns em assuntos de importância internacional; a promoção de oportunidades de comércio e investimento; a redução da pobreza e o desenvolvimento social; a troca de informação

## Liderança e Responsabilidade na Nova Agenda Internacional do Brasil

trilateral, melhores práticas internacionais, tecnologias e habilidades e a cooperação em diversos setores.

O Fórum realizou sua quarta reunião de Chefes de Estado em Brasília, em abril de 2010. A Declaração com as conclusões da reunião cobre uma vasta gama de assuntos, mas reserva pouco espaço para os temas econômicos e comerciais. No que se refere ao comércio, a Declaração de Brasília faz o já habitual apelo à conclusão da Rodada Doha e expressa a confiança de que as negociações entre os três países que participam do Fórum levem à constituição de um Acordo Comercial trilateral. E nada mais se diz a este respeito na Declaração.

No entanto, o foro de cooperação entre Brasil, África do Sul e Índia (IBAS) é, no plano econômico e comercial, a iniciativa Sul-Sul com maior potencial de geração de novos negócios. De fato, a iniciativa reúne três grandes economias bastante diversificadas do ponto de vista estrutural e que exercem papel protagônico em suas respectivas regiões de inserção.

No entanto, não é claro que a iniciativa da IBAS possua mecanismos e instrumentos compatíveis com sua ambição estratégica e capazes de estabelecer a conexão entre, de um lado, a agenda de consolidação dos três países como protagonistas da ordem internacional e, de outro, o crescimento das relações econômicas entre eles.

Já os BRICs são um acrônimo, criado pelo economista-chefe do Goldman Sachs em 2001 para designar as quatro economias emergentes com maiores possibilidades de se transformar nas maiores economias mundiais em 2050. Os BRICs não são um bloco nem mesmo um foro de negociações. Ao contrário do IBAS, que foi instituído por iniciativa dos governos dos três países, com objetivos definidos na Declaração de sua constituição, os quatro países que formam os BRICs decidiram aproveitar o acrônimo para alavancar seu poder de barganha na cena internacional após a eclosão da crise financeira internacional em 2008.

A primeira reunião de Cúpula dos BRICs realizou-se em junho de 2009 na Rússia. O principal objetivo do grupo tem sido aumentar o peso específico de seus membros nos foros

econômicos multilaterais – principalmente no FMI. Nessa área os BRICs têm sido relativamente bem sucedidos, uma vez que conseguiram incluir e antecipar na agenda do G20 a reforma no sistema de representação dos países no FMI.

Mas os quatro países têm também buscado coordenar posições nas negociações no âmbito de G20 e articular visões e propostas comuns para o reordenamento da economia mundial após a crise. Aqui o grupo parece menos consistente. Há muito pouco em comum na agenda econômica dos quatro países. As propostas veiculadas pelos BRICs têm escasso conteúdo econômico e não são capazes de lidar com os principais desafios impostos pela nova ordem internacional.

Mais do que por interesses econômicos claramente definidos, a participação brasileira no grupo dos BRICs parece se explicar à luz da busca por maior protagonismo na cena internacional e do objetivo de promover a redistribuição de poder econômico e político na esfera global.

### *4.3. O Brasil e a América do Sul: ir além da paciência estratégica?*

O governo Lula buscou, desde o início, aumentar o grau de prioridade concedido pela política externa brasileira à região – aprofundando tendência esboçada no segundo governo FHC, quando se criou a IIRSA – mas o fez a partir de um diagnóstico crítico da agenda de cooperação e integração dos anos 90. No entanto, isso se traduziu menos na adoção e na promoção de uma ativa “agenda de integração pós-liberal” do que numa atitude de complacência e simpatia em relação às tendências emergentes na região.

Como resultado, o Brasil priorizou a implementação de um projeto regional de cunho político – a CSAN e depois a UNASUL – e apoiou – sem muita ênfase e sem conseqüências práticas perceptíveis – a “diversificação” temática da agenda de cooperação e integração.

Mais ilustrativo da postura brasileira frente ao novo ambiente foi a maneira encontrada pelo governo Lula para lidar com situações de conflitos na área econômica envolvendo

## Liderança e Responsabilidade na Nova Agenda Internacional do Brasil

interesses brasileiros e governos de países que compartilham com o brasileiro a crítica ao modelo econômico dos anos 90. No atacado, a postura brasileira foi a “paciência estratégica” em relação às medidas dos vizinhos e a aceitação dos pleitos destes como anseios legítimos gerados por projetos de desenvolvimento.

No varejo, conflitos comerciais ou relacionados a investimentos brasileiros no exterior foram tratados bilateralmente, não gerando, da parte do governo brasileiro, iniciativas de retaliação ou de uso de força nem propostas voltadas para o estabelecimento de “regras do jogo” aplicáveis a fluxos de comércio e inversões intra-regionais.

A estratégia brasileira frente a uma região às voltas com mudanças profundas e aceleradas foi, portanto, essencialmente reativa – exceto na proposição de projetos políticos ambiciosos como a UNASUL. Esta postura do governo Lula gerou muitas críticas domésticas à sua política sul-americana, mas tais críticas em geral se circunscreveram à denúncia da “fraqueza” da posição brasileira diante de países econômica e politicamente débeis.

De forma mais consistente, a posição do governo Lula foi questionada pela idéia de que a crescente assimetria econômica entre o Brasil e o restante da região, aliada à projeção internacional adquirida pelo Brasil em foros e instâncias globais, reduziria incentivos para investimento significativo de capital político do país na região.

Nesta visão, que se apóia em evoluções estruturais da economia brasileira e no crescente protagonismo do Brasil em arenas de negociação globais e multilaterais, um investimento significativo do país na região não é inevitável e nem necessariamente desejável. A integração regional não é vista como elemento essencial da política externa brasileira e a importância atribuída à região deveria ser relativizada à luz dos interesses crescentemente diversificados do país, em termos geográficos. O aumento da integração do Brasil com a economia mundial seria o principal objetivo da estratégia de inserção internacional do Brasil, “balizando” a sua política regional.

A visão que questiona – com argumentos econômicos – a prioridade política conferida pelo governo à região acaba por gerar postura de relativa indiferença do Brasil frente à evolução

da região, convergindo com a posição oficial de paciência estratégica e de complacência diante da paralisia da agenda econômica de cooperação e integração. De ambas as posturas tende a emergir uma estratégia reativa em que o Brasil responde – com maior ou menor complacência, segundo a posição – a ações e iniciativas de outros países da região.

### *5. Conclusões e Perspectivas*

No final dos anos 90 e início da primeira década do século XXI, o que chamava a atenção daqueles que analisam a política externa brasileira, especialmente em sua dimensão econômica, era a resiliência do paradigma de política. Esta continuidade se impunha apesar das importantes mudanças por que o país passara na década de 90: liberalização comercial e do regime de investimentos, participação em um número significativo de negociações comerciais ambiciosas, etc. Apesar destas mudanças, não se havia alterado o objetivo central da política externa - garantir espaço para o desenvolvimento industrial autônomo - e os setores econômicos que competem com as importações mantiveram sua posição protagônica na formulação dos objetivos de política comercial.

Em relação a este quadro, a década que termina introduziu algumas importantes alterações. Novos condicionantes domésticos emergiram, relacionados ao surgimento de interesses econômicos ofensivos nas negociações internacionais e à busca de protagonismo político no cenário internacional. Enquanto o primeiro condicionante deriva de transformações estruturais da economia, o segundo resulta de decisão política, mas certamente se apóia em evoluções internas e externas que tornam possível a sua emergência.

Que evoluções criaram condições para que emergisse, na política externa do governo Lula, o “condicionante político” ausente – ou, pelo menos, nitidamente secundário - da tradição brasileira de política externa?

- de um lado, a redução do peso da “vulnerabilidade externa” na percepção dos riscos e oportunidades associadas à inserção internacional do Brasil (crescimento econômico, equacionamento das contas externas, resistência à crise internacional, etc).

## Liderança e Responsabilidade na Nova Agenda Internacional do Brasil

- de outro, a prevalência de um ambiente global “de transição”, em que emergem novas potências e no qual a questão da redistribuição de poder entre países desenvolvidos e em desenvolvimento passa a ser tema considerado (por ambos) legítimo na agenda política e econômica internacional.

Portanto, a principal modificação introduzida pelo governo Lula no paradigma que dominou a estratégia externa brasileira ao longo das últimas décadas é a valorização da dimensão propriamente política da estratégia e a subordinação dos condicionantes econômicos ao “condicionante político”. Esta inflexão distancia a política recente da tradição que atribuía pouca relevância à dimensão política *strictu sensu* da estratégia externa e baseava-se na instrumentalização (quase) total daquela estratégia de acordo com objetivos econômicos domésticos.

Orientada por uma lógica de objetivos econômicos, a política externa brasileira pautou-se historicamente pelo pragmatismo que também caracterizava a política econômica doméstica. Na dimensão propriamente política da estratégia externa – dimensão esvaziada neste modelo – o valor central veiculado pela diplomacia brasileira era a não ingerência em assuntos de outros países, assentada na idéia de respeito absoluto à soberania dos Estados nacionais.

O princípio da não ingerência somente reconhece a comunidade internacional dos Estados – atores únicos nas relações internacionais, nesta visão – e fornece a *rationale* para excluir, das decisões de política externa, considerações baseadas em outros valores políticos, como o respeito a democracia e aos direitos humanos, considerados, nesta visão, temas “domésticos” e, portanto, não passíveis de ser submetidos ao escrutínio internacional.

A perda de relevância relativa da lógica econômica em benefício da política está na origem do distanciamento brasileiro, nos últimos anos, em relação ao pragmatismo que prevaleceu nas décadas anteriores. Este distanciamento provocou muitas críticas daqueles que vêm, nas iniciativas brasileiras, mais busca de prestígio (político) do que resultados (econômicos).

## Liderança e Responsabilidade na Nova Agenda Internacional do Brasil

Os que criticam a política externa de Lula por ter abandonado os princípios de uma política de Estado, substituindo-a por uma política “ideológica” (de Governo, por oposição a uma política de Estado), referem-se a esta distância em relação ao pragmatismo que a introdução da política gera na estratégia externa brasileira.

Os objetivos econômicos seriam, nesta visão crítica, deslocados do centro da estratégia externa do país em benefício de metas políticas. A estratégia brasileira de negociações comerciais sob Lula foi um terreno fértil para este tipo de crítica. Embora a prioridade para acordos comerciais Sul-Sul tenha sido pouco questionada, o que sim gerou muita divergência no tratamento deste tema pelo governo Lula é a subordinação de objetivos de política comercial aos de política externa e o uso de um instrumento econômico para gerar dividendos políticos.

Como resultado, os acordos Sul-Sul seriam negociados pelo Brasil sem maiores preocupações em aproveitar ou criar oportunidades de exportação – gerando poucos resultados econômicos – mas também sem oferecer qualquer garantia palpável de que gerarão os resultados políticos esperados. Nesta visão crítica, a multiplicação de acordos Sul – Sul tornar-se-ia objetivo (político) em si mesmo, levando a uma perda completa de foco e de prioridades na agenda de negociações, quando esta é analisada do ponto de vista dos interesses comerciais do país<sup>5</sup>.

Mas este tipo de crítica à substituição de uma política de Estado por uma política de Governo “ideologizada” também tem origem em uma divergência (que muitas vezes os críticos não explicitam) em relação aos valores (políticos) que estariam guiando a política externa brasileira em seu período mais recente.

Ora, um valor central veiculado pela diplomacia do governo Lula é o explícito questionamento da distribuição do poder no cenário global. O sistema internacional vigente

<sup>5</sup>Mais além das questões relacionadas à “politização” das negociações comerciais, pode-se também discutir se os posicionamentos recentes do País em temas como a revisão do Tratado de Não-Proliferação Nuclear ou a abordagem brasileira em relação ao Irã e suas políticas relacionadas à energia nuclear poderão dificultar o acesso de empresas brasileiras a relevantes mercados de compras governamentais e/ou impedir a realização de contratos de acesso a determinadas tecnologias. Podem também vir a reduzir o apoio de determinados grupos de pressão nos Estados Unidos a pleitos brasileiros, como a eliminação da tarifa de importação sobre o etanol.

## Liderança e Responsabilidade na Nova Agenda Internacional do Brasil

é considerado hostil à defesa de interesses e um obstáculo à realização de objetivos do Brasil. Os regimes internacionais na esfera econômica e política são percebidos como essencialmente injustos e prejudiciais aos objetivos de projeção internacional do Brasil. Isso justificaria, para os defensores desta visão, não apenas uma postura de resistência a regimes internacionais politicamente injustos e economicamente intrusivos, mas também a aproximação com países cuja estratégia de emergência internacional se baseia em um anti-hegemonismo ostensivo.

Na diplomacia de Lula – e sobretudo na do seu segundo governo – estes valores políticos adquirem papel dominante, sobrepondo-se a outros, como o respeito aos direitos humanos e à democracia representativa – ainda vistos como problemas essencialmente domésticos dos Estados nacionais.

Assim, a “politização” da política externa sob Lula desfaz o consenso pragmático em torno da prioridade dos objetivos econômicos da política externa, mas não explicita os novos valores políticos que a orientam. E, ao não explicitá-los provoca o debate sobre quais são esses novos valores políticos (anti-hegemonismo x defesa de direitos humanos).

Uma presença crescente do Brasil nas agendas internacionais exige efetivamente o enfrentamento, pela política externa, da questão dos valores políticos que a devem nortear. Mas o debate deve ser efetivamente promovido e os vetores da nova política externa devem ser explicitados.

## Referências bibliográficas

Batista Jr., P.N. (2009) - *A queda do dólar*, O Globo, 14 de novembro.

Markwald, R. (2005) - *Economia política da política comercial externa: o caso brasileiro*. Trabalho produzido no âmbito de projeto OBREAL sobre políticas comerciais comparadas na América Latina, novembro.

Motta Veiga, P., Iglesias, R.M. e Rios, S.P. (2009) - *O Brasil, a crise internacional e o G20* – Serie Breves n. 16, março.

Soares de Lima, M.R. (2003) – *A Política Externa Brasileira e os Desafios da Cooperação Sul-Sul*, processado.

Viola, E. (2010) - *Impasses e perspectivas da negociação climática e mudanças na posição brasileira* – Serie Breves CINDES n. 30, maio.

## **O Brasil em ascensão: Os Desafios e as Escolhas de uma Potência Global Emergente** <sup>6</sup>

**Peter Hakim** <sup>7</sup>

Brazil has emerged a regional pole of power in the Western Hemisphere, and a nation of growing stature, visibility, and influence in world affairs. In South America, it has displaced the U.S. as the dominant presence on many issues. Brazil's critics, however, suggest that the nation's accomplishments and near-term potential have been exaggerated, and its weaknesses ignored. They also argue that Brazil's foreign policy lacks a moral center: that it is mostly designed to satisfy narrow economic interests and the nation's vanity. This essay explores the question of what we should expect from newly powerful Brazil. It discusses whether the country has the capacity and leadership to be a central actor in addressing critical global and regional problems—poverty and inequality, democracy and human rights, nuclear proliferation, and climate change, for example—and whether it can make a difference. What appears certain is that, to sustain its international influence and profile, Brazil will increasingly have to make some hard choices on vital global matters and do a better job at serving the needs of its citizens at home.

O Brasil é um dos polos de poder regional do Hemisfério Ocidental e uma nação que vem crescendo em estatura, visibilidade e influência na esfera internacional. Na América do Sul, o Brasil substituiu os Estados Unidos como a presença dominante em uma série de questões. Além da China e a Índia, com suas megapopulações e seus muitos anos de crescimento econômico rápido, e a Rússia, com suas imensas reservas de recursos naturais e seu poderio militar ainda considerável, o Brasil é o país em desenvolvimento mais poderoso de todo o mundo. Além disso, o país é um dos quatro principais candidatos a um novo assento permanente no Conselho de Segurança da ONU (juntamente com a Alemanha, o Japão e a Índia), e foi escolhido como a sede tanto da Copa do Mundo de 2014 quanto das Olimpíadas de 2016. O Brasil tornou-se parada obrigatória para chefes de

<sup>6</sup> Texto reproduzido da revista Política Externa vol.19 nº1, jun/jul/ago 2010. ISSN 1518-6660. Todos os direitos reservados a editora Paz e Terra.

<sup>7</sup> Peter Hakim é Presidente Emérito do Diálogo Interamericano

## Liderança e Responsabilidade na Nova Agenda Internacional do Brasil

estado de todo o mundo. O Presidente Luiz Inácio da Silva é, atualmente, um dos líderes mundiais de maior prestígio. O Brasil, hoje, atrai muita atenção e é uma das marcas internacionais mais admiradas.

No entanto, o Brasil tem críticos. Alguns sugerem que as conquistas do país, assim como seu potencial, vêm sendo exagerados, e suas fragilidades, minimizadas. Outros afirmam que a política externa do Brasil carece de um centro moral – que seus principais objetivos parecem ser o de satisfazer a interesses econômicos estreitos e à vaidade nacional. Segundo esse ponto de vista, o Brasil não vem ajudando a avançar normas e valores internacionais, sendo, ao contrário, um país que evita assumir posições sobre questões controversas, tendo estabelecido relações próximas e pouco criteriosas com países párias como o Irã e a Venezuela.

O que, então, podemos esperar desse novo Brasil poderoso e altamente visível? O que o país alcançou até agora, e de que maneira ele tenderá a usar sua recém-adquirida influência mundial e a boa-vontade que vem despertando? Será que o Brasil de fato se tornará um participante ativo nas ações voltadas à solução dos grandes desafios globais e regionais, como pobreza e desigualdade, democracia e direitos humanos, proliferação nuclear, mudanças climáticas etc.? Será que o país decidirá perseguir seus interesses econômicos e estratégicos unilateralmente ou através de cooperação internacional? E que contribuição o Brasil poderá dar?

### *1. A ascensão do Brasil*

A influência internacional do Brasil, em parte, tem origem em fatores esperados. Ele é o quinto maior país em área territorial de todo o mundo, e também em termos populacionais, com seus quase 200 milhões de habitantes. O país figura entre as dez maiores economias do mundo, com um PIB que se aproxima de 1,8 trilhões de dólares, e está a caminho de se tornar, num prazo de mais ou menos uma década, a sexta maior economia. Depósitos petrolíferos recentemente descobertos prometem converter o Brasil num grande exportador

## Liderança e Responsabilidade na Nova Agenda Internacional do Brasil

de petróleo. E o Brasil é a nação dominante da América Latina e, de longe, o país mais importante da América do Sul.

Em anos recentes, a democracia brasileira vem lançando raízes cada vez mais firmes, e sua economia, até pouco tempo devastada por uma inflação crônica e maciça, ganhou estabilidade e encontra-se em franca expansão. O Brasil saiu relativamente ileso da crise financeira global, e a expectativa é que o país volte a uma sólida trajetória de crescimento. Juntamente com a Rússia, a Índia e a China, ele é hoje considerado um dos quatro mercados emergentes (os chamados BRICs), com os maiores potenciais econômicos de longo prazo. O país é um dos maiores exportadores de alimentos e de commodities, exibe um parque industrial respeitável, tornou-se um investidor internacional importante e já é autossuficiente em energia. As ações brasileiras, hoje, têm grau de investimento – um feito notável num período de crise financeira global. O país tornou-se excepcionalmente atraente ao capital estrangeiro (até mesmo o Banco Mundial afirma que o Brasil, atualmente, é um ambiente "amigável aos negócios").

Mesmo assim, o Brasil continua sendo um país relativamente pobre, confrontado por pobreza e injustiça social amplas, corrupção política generalizada e altos índices de criminalidade e violência. Tratar de seus problemas internos seria a melhor maneira de o Brasil crescer em estatura internacional. O país precisa de crescimento econômico contínuo ao longo de muitos anos – o que exigirá produtividade crescente, grandes melhorias no sistema educacional e reforço da infraestrutura. Suas instituições políticas inconsistentes necessitam de reformas profundas, e a qualidade dos programas governamentais continua desanimadora.

O perfil ascendente do Brasil se deve também a alguns fatores incomuns. Dentre os mais importantes está a excepcional qualidade dos políticos que ocuparam a presidência nos últimos 15 anos. O Presidente Luiz Inácio da Silva e seu predecessor imediato, Fernando Henrique Cardoso, figuram entre os mais respeitados governantes eleitos da América Latina de todos os tempos. Ambos foram reeleitos para um segundo mandato, e o crescimento da estatura internacional do Brasil está intimamente ligado ao desempenho desses presidentes. O Brasil, além disso, possui um corpo diplomático altamente

## Liderança e Responsabilidade na Nova Agenda Internacional do Brasil

qualificado no comando de suas relações externas, e também um grupo de dirigentes econômicos de talento incomum na direção de sua economia.

O Brasil conta ainda com uma vantagem atípica para um país grande e poderoso: a de não ter que enfrentar hostilidades graves por parte nem de seus vizinhos nem de qualquer outro país. Segundo o Ministro da Defesa Nelson Jobim, o Brasil não tem inimigos. Ao contrário, o que distingue a política externa brasileira é a extraordinária amplitude do espectro político e ideológico das nações com as quais o país mantém relações calorosas e próximas.

O Brasil está localizado a grande distância dos grandes conflitos armados, e não está envolvido em nenhum deles. O exército brasileiro é uma força pequena e defensiva, que não representa ameaça a país algum. Desde que deixaram o poder em 1985, os militares brasileiros vêm atuando principalmente em missões de paz da ONU e, ocasionalmente, no combate ao tráfico de drogas urbano. O Brasil renunciou por completo às armas nucleares, que são proscritas pela constituição do país e por três tratados internacionais (o que, entretanto, não bastou para dissipar por completo os temores relativos às suas ambições nucleares).

Embora continuem existindo grandes desigualdades, e a discriminação racial seja lugar-comum, o Brasil é um país que celebra sua diversidade de raças, religiões e nacionalidades e, nos últimos tempos, fez grandes progressos no sentido de reduzir as fortes disparidades econômicas entre seus cidadãos brancos e negros. O país é um líder reconhecido em programas sociais, e obteve grandes êxitos, especialmente na luta contra o HIV-AIDS. Apesar de seus fracos antecedentes históricos, o Brasil vem intensificando seus esforços para proteger a floresta amazônica e ganhar eficiência no trato das questões ambientais. Apesar dos fracos resultados da recente reunião de Copenhagen, o Brasil de mostrou ser um ator internacional de primeira linha nas questões de mudanças climáticas. Na verdade, o país vem assumindo liderança em diversos fóruns multilaterais.

O Brasil teve assento no Conselho de Segurança da ONU mais vezes do que qualquer outro membro não-permanente, e continuará no comando da força de paz da ONU no Haiti. O país, também, vem desempenhando um papel de importância central nas rodadas de Doha de negociações sobre comércio internacional e nas reuniões do G-20 sobre economia internacional.

## *2. Influência Regional e Internacional*

Diferentemente da maioria dos demais países, o Brasil formulou suas prioridades e políticas internacionais de modo relativamente independente de forças externas. O país não teve que lidar com ameaças de invasão ou de conflito armado, e tampouco depende de outros países maiores, mais ricos ou de maior poderio militar.

Os interesses econômicos tiveram importância maior que as questões de segurança na formulação das políticas brasileiras, principalmente em anos recentes, quando as exportações e os fluxos de capital estrangeiro aumentaram acentuadamente, e as empresas brasileiras assumiram um papel global. Mesmo assim, o Brasil é menos dependente das influências internacionais do que a maioria das demais grandes economias. Mesmo hoje, o comércio externo representa modestos 24 por cento da atividade econômica brasileira. Como os eleitores brasileiros nunca deram muita atenção à política externa, os governantes do Brasil têm grande latitude para formular e executar a política externa de seu país.

A ideologia política vem sendo um fator de importância relativamente menor no enfoque brasileiro à política externa. Alguns temiam que o governo esquerdista de Lula viesse a enfraquecer os vínculos entre o Brasil e os Estados Unidos, alinhar-se à Venezuela e a Cuba na América Latina e distanciar o país das instituições financeiras internacionais. Lula, ao contrário, em grande medida se ateu à linha política de seu antecessor. Embora um respeitado ex-embaixador brasileiro nos Estados Unidos tenha criticado a equipe de relações exteriores de Lula por seu viés sistematicamente antiamericano, o Brasil conseguiu manter relações em grande parte positivas com os Estados Unidos, apesar de divergências e tensões com relação a uma série de questões. O mais graduado dos assessores de política externa do presidente, Marco Aurélio Garcia, declarou publicamente que os vínculos Brasil-Estados Unidos são melhores agora do que durante os anos Fernando Henrique Cardoso. Embora com ênfases e estilos diferentes, Lula e FHC perseguiram objetivos de política externa basicamente semelhantes.

Ambos os presidentes foram de opinião de que o Brasil, devido a seu tamanho e sua população, é uma potência continental que deveria participar na formulação da agenda global e dos acordos internacionais. Celso Lafer, Ministro das Relações Exteriores de FHC,

## Liderança e Responsabilidade na Nova Agenda Internacional do Brasil

por exemplo, afirmou que os interesses do Brasil e os dos outros "países-monstros" (leia-se, Estados Unidos, Rússia, China e Índia) vão além de questões e resultados específicos. Esses países têm interesses importantes e, portanto, deveriam ter direito à voz na administração dos assuntos internacionais.

Com base nessa autoimagem, não é de surpreender que o Brasil tenha adotado uma agenda internacional ampla, se apresente como candidato a um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, e veja a si mesmo como o líder natural da América do Sul. O compromisso brasileiro com a aliança do Mercosul e seus esforços visando a promover a integração da América Latina têm origem nessa perspectiva, bem como a insistência brasileira em assumir um papel de liderança na formulação dos acordos hemisféricos e sua resistência a aceitar que os Estados Unidos ditem e dominem os acordos regionais.

### *3. Papel Regional*

Desde fins da década de 80, quando a democracia foi restaurada no Brasil e a Guerra Fria chegou ao fim, o enfoque brasileiro às questões internacionais tornou-se muito mais diversificado, deixando, cada vez mais, de tomar os Estados Unidos como principal ponto de referência. Não apenas os governantes brasileiros deixaram de ver como essencial a parceria com Washington como passaram a vê-la como uma barreira potencial a suas aspirações internacionais.

A América do Sul substituiu os Estados Unidos como a âncora da política externa brasileira, embora, até o presente, com resultados mistos para o Brasil. O Brasil forjou relações pacíficas e fundamentalmente construtivas com todos os países da América do Sul. No ano passado, divergências sérias com a Bolívia e o Paraguai foram sanadas, principalmente através de compromissos aceitáveis para todas as partes. Uma situação tensa com a Colômbia também foi solucionada por meio da aceitação da explicação dada pelo Presidente Uribe sobre o novo acordo de segurança firmado com os Estados Unidos.

## Liderança e Responsabilidade na Nova Agenda Internacional do Brasil

O Brasil fez grandes esforços para evitar discordâncias com outros países. Desde o colapso econômico da Argentina, ocorrido em 2001, o Brasil vem tolerando as violações praticadas por aquele país ao acordo de comércio do Mercosul, a fim de evitar o risco de um confronto de resultados danosos. Ao ignorar os abusos de poder de Hugo Chávez na frente interna, e também suas ações belicosas na escala regional, o Brasil construiu relações públicas calorosas com a Venezuela. O comércio entre os dois países decuplicou entre 2003 e 2008, quando atingiu 4,6 bilhões de dólares.

Outros governos sul-americanos, cada vez mais, vêm reconhecendo o papel de liderança continental desempenhado pelo Brasil. Em 2002, no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, foi realizada, no Brasil, a primeira cúpula das doze nações sul-americanas, onde ficou estabelecido o objetivo de um continente integrado. Seis anos mais tarde, em 2008, Lula presidiu a cúpula que criou oficialmente a UNASUL, a União das Nações Sul-Americanas, que se converteu no veículo oficial da integração prometida. Lula desempenhou um papel central nas reuniões subsequentes daquela organização, refletindo tanto a estatura do Brasil quanto sua postura moderada em diversos assuntos contenciosos.

Ainda assim, o Brasil não vê como satisfatórias as tendências que vêm se configurando na América do Sul. A união política e econômica ainda está distante. Após duas décadas, o pacto do Mercosul (Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai) continua incerto. A fundação do Mercosul, em inícios da década de 90, ajudou a pôr fim a um longo período de embates políticos entre o Brasil e a Argentina, mas fracassou como bloco comercial. O Mercosul não desenvolveu regras comuns nem políticas convergentes, não conseguiu negociar um único acordo comercial com outros países e, como não foram firmados acordos institucionais efetivos, as disputas só podem ser resolvidas através de decisões presidenciais. A incorporação da Venezuela, se vier a ocorrer, irá agregar um outro fator de turbulência ao processo decisório.

O foco da atenção regional do Brasil transferiu-se para a UNASUL, uma tentativa embriônica de estabelecer uma integração de estilo europeu, incluindo uma comunidade econômica, acordos políticos básicos e um mecanismo de defesa mútua. Passados apenas dois anos, ainda é cedo para julgar o progresso da UNASUL, embora a organização já tenha demonstrado alguma capacidade de lidar com conflitos regionais, tendo atuado com

## Liderança e Responsabilidade na Nova Agenda Internacional do Brasil

eficácia na desativação de tensões entre a Venezuela e a Colômbia após a incursão deste último país em território equatoriano em perseguição a um líder guerrilheiro da FARC. A UNASUL, além disso, ajudou a Bolívia a resolver uma crise política incipiente e tomou para si a tarefa de monitorar o controvertido acordo de segurança firmado entre os Estados Unidos e a Colômbia.

Mesmo assim, é difícil imaginar um avanço rápido da UNASUL em direção a seus objetivos mais amplos, tendo em vista, principalmente, 1) as malsucedidas experiências do Mercosul, da Comunidade Andina e de outras iniciativas de integração sul-americana; 2) as diferenças entre as políticas econômicas dos países-membros; e 3) as divergências políticas e ideológicas existentes no continente e o grau de desconfiança reinante entre os membros. A Colômbia e a Venezuela veem uma à outra como riscos de segurança iminentes. A Corte Internacional de Haia está arbitrando disputas entre a Argentina e o Uruguai, e entre o Chile e o Peru. O Chile e a Bolívia estão se dando melhor do que o esperado, mas seus laços diplomáticos continuam cortados. Esses não são sinais promissores para a construção de uma comunidade sul-americana. O UNASUL talvez venha a ter mais sucesso que os planos de integração anteriores mas, da mesma forma que seus predecessores, ele hoje parece ser mais uma aspiração que um objetivo prático.

Tanto através de iniciativas multilaterais quanto isoladamente, o Brasil tem mostrado cautela e hesitado em se envolver nas disputas de seus vizinhos. O Brasil, de fato, assumiu a liderança dos bem-sucedidos esforços da UNASUL com relação à Bolívia e ao confronto entre a Colômbia e a Venezuela, em 2008. No entanto, o país vem se mantendo à margem da áspera e histórica animosidade que separa seus parceiros do Mercosul, a Argentina e o Uruguai, e também se absteve de qualquer participação nas já antigas disputas do Chile com o Peru e a Bolívia. A relutância brasileira em se envolver em conflitos de terceiros reflete uma avaliação realística de que sua intervenção nem sempre seria bem-vinda, ou teria custos excessivos.

O Brasil é ainda mais avesso a se envolver nos assuntos internos de seus vizinhos e a criticar suas políticas interna ou exterior, mesmo quando estas representem riscos à segurança ou à economia brasileiras. Nos últimos tempos, por exemplo, o Brasil, sistematicamente, vem evitando críticas às muitas violações da democracia e dos direitos

## Liderança e Responsabilidade na Nova Agenda Internacional do Brasil

humanos praticadas por Hugo Chávez. Nem o governo de Lula nem o de Fernando Henrique Cardoso fizeram muito para conter a interferência venezuelana em outros países, mesmo em casos de clara violação das normas de não-intervenção e de soberania, como, por exemplo, quando vieram a tona provas de que Chávez financiava candidatos e organizações de oposição, apoiava manifestações de rua e dava refúgio e apoio aos guerrilheiros das FARC colombianas. Em grande medida, o Brasil fechou os olhos a essas interferências.

Alguns são de opinião de que o Brasil parece estar ignorando seus próprios princípios de não-intervenção ao se abster de contestar as transgressões cometidas pela Venezuela. Mas talvez o Brasil tenha optado pela maneira mais pragmática de lidar com aquele país. Fica claro que o Brasil adquiriu algum grau de capacidade de moderar o turbulento comportamento venezuelano o que, por sua vez, talvez esteja servindo para evitar maiores conflitos nas relações regionais. Um confronto aberto ou a imposição de sanções à Venezuela quase que certamente reduziria a capacidade brasileira de exercer influência sobre esse seu vizinho, pondo em risco também as relações econômicas cada vez mais intensas entre os dois países.

A influência brasileira nos assuntos regionais sofre também de outras limitações. Nos governos Lula e FHC, o Brasil, em grande medida, manteve-se à margem enquanto a Colômbia e o Peru combatiam guerrilheiros e traficantes de drogas. Isso se explica em parte pela postura não-intervencionista do Brasil, embora a limitação de seus recursos econômicos e militares talvez seja o fator principal. O potencial brasileiro para assumir a liderança regional é limitado por seus poucos recursos e por sua falta de disposição para arcar com os custos financeiros e políticos de uma participação mais intensa. O Brasil jamais ofereceu um grau significativo de ajuda ao desenvolvimento de qualquer natureza a outros países sul-americanos, embora, em anos recentes, o banco nacional de desenvolvimento brasileiro, o BNDES, tenha passado a oferecer financiamentos para as empresas brasileiras que investem em nações vizinhas.

A influência do Brasil, além do mais, restringe-se em grande parte à América do Sul. O Brasil não consegue competir com a intensidade dos vínculos econômicos, políticos, demográficos e históricos que os Estados Unidos mantêm com a América Central, o Caribe

## Liderança e Responsabilidade na Nova Agenda Internacional do Brasil

e o México. As limitações brasileiras ficaram evidentes na crise de Honduras. O Brasil nem participou de forma ativa da longa série de negociações que tiveram lugar, nem tampouco fez contribuições significativas para seu resultado final. O fato de o Presidente Zelaya ter-se asilado durante quatro meses na Embaixada Brasileira em Tegucigalpa foi incômodo e improdutivo para Brasília. É certo que a liderança brasileira da força de paz da ONU foi de importância vital para a segurança e a estabilidade do Haiti, e a continuidade de sua participação continuará sendo fundamental. E o Brasil poderia também ser um ator importante numa futura transição cubana, contrabalançando assim a influência da Venezuela, embora o país ainda não tenha assumido essa empreitada.

O papel desempenhado pelo Brasil na América do Sul, na América Latina e no hemisfério não é fácil de caracterizar ou explicar. O Brasil tem influência na América do Sul e é capaz de direcionar o curso dos acontecimentos naquela região. No entanto, o Brasil não pode esperar que sua liderança seja constante, nem que os demais países aceitem sua autoridade como questão de rotina. As outras nações não têm um desejo particular de serem representadas pelo Brasil. Com relação a uma série de tópicos, Washington não seria capaz de implementar sua agenda para a região sem o apoio brasileiro. Mas é sempre difícil para o Brasil competir com o poder, a riqueza e a influência política dos Estados Unidos. A China, à medida que sua presença econômica se expande, também vem adquirindo peso na região. E a Venezuela tem a capacidade de influenciar as relações regionais com resultados imprevisíveis.

O Brasil talvez seja mais um *primus inter paris* do que um líder na região. Mas o país exerce influência de fato e é visto como líder em diversos setores – em parte devido a seu tamanho, seu poderio, seus recursos e sua estatura global, mas talvez principalmente por sua moderação, por seu estilo eminentemente pragmático e por sua peculiar capacidade de passar por cima dos desacordos ideológicos regionais.

### 4. *Brasil global*

A rápida expansão do alcance global do Brasil tem sido notável. Há quinze anos, era visto como uma nação insular, com uma economia periclitante e sujeita a crises, um sistema político pouco confiável e uma sociedade profundamente desigual. Hoje, ele é um dos países responsáveis pelas decisões de nível mundial, um pequeno clube das nações que participam da formulação da agenda internacional e da direção das instituições de âmbito mundial. Foi apenas em 2005 que o Brasil passou a ser convidado para as reuniões do G-8, o fórum das potências econômicas mundiais. Hoje, o Brasil é rotineiramente convidado a participar de praticamente todos os encontros importantes. É claro que o Brasil não tem o mesmo peso dos países mais ricos ou de maior poderio militar, nem a mesma proeminência de algumas nações mais estrategicamente localizadas, como o Egito ou o Paquistão. Mas, ano a ano, o país vem ganhando visibilidade e influência nas questões globais.

O Brasil alcançou especial influência nas questões de comércio internacional. Até recentemente, o comando das negociações sobre o comércio global cabia, principalmente, aos Estados Unidos, Europa e Japão. Hoje, entretanto, o Brasil, juntamente com a Índia, a China e algumas poucas outras economias emergentes, encontra-se no centro das negociações de Doha, atualmente paradas. Até o presente, o grupo G-20 de nações em desenvolvimento, onde a liderança brasileira é amplamente reconhecida, conseguiu bloquear acordos vistos como insatisfatórios por esses países. Seus esforços ainda não levaram a acordos nem a tratados que representariam avanços para a agenda do comércio internacional, mas caso isso venha a ocorrer, o Brasil certamente será um dos protagonistas.

O Brasil também desempenhou um papel central na transferência das discussões financeiras globais do grupo G-8, formado pelos países industrializados, para um segundo grupo G-20, que inclui as economias mais importantes da África, da Ásia e da América Latina. Essa mudança crítica nos esquemas econômicos internacionais realça a impressionante redistribuição do poder econômico mundial. O Brasil encontra-se também no centro dos debates sobre a estrutura de governança das principais internacionais financeiras internacionais, inclusive o Banco Mundial e o FMI.

## Liderança e Responsabilidade na Nova Agenda Internacional do Brasil

A participação brasileira nos debates e decisões políticas mundiais vem sendo mais restrita, o que em parte reflete a limitação de seus recursos econômicos e militares, embora reflita também as opções brasileiras com relação às questões de seu interesse, a natureza de seus engajamentos estrangeiros e a forma como o país equilibra seus vínculos bilaterais e suas responsabilidades internacionais. O papel do Brasil, entretanto, não é definitivo nem inalterável. Ao longo dos anos, as políticas internacionais do governo mudaram, e o Brasil, sem dúvida alguma, continuará a redefinir seus interesses, objetivos e estratégias globais. Aqui também, na formulação de sua política externa, o Brasil é menos limitado por questões de segurança, necessidades econômicas ou pela política interna que a maioria das demais grandes nações do mundo.

No período a seguir, o Brasil certamente será sofrerá fortes pressões por parte dos Estados Unidos e de outras nações no sentido de fazer escolhas políticas e adotar mudanças com relação a diversas questões globais de maior urgência.

- Em questões de energia e mudanças climáticas, o Brasil já é um participante de primeira linha e vem enfrentando escolhas difíceis. As reivindicações da população brasileira de crescimento econômico, geração de empregos e alívio da pobreza são intensas, e as commodities agrícolas, cuja produção exige o uso de vastas extensões de terra e de desmatamento, são de importância vital para as exportações do país. Os antecedentes ambientais do Brasil são ambivalentes. Seu uso de energia, por se basear na energia hidroelétrica e nos biocombustíveis, deixa uma pegada de carbono relativamente reduzida. No entanto, em razão da prática da destruição das florestas tropicais (que, na verdade, foi reduzida nos últimos anos) o Brasil continua sendo um grande produtor de gases estufa. O êxito dos esforços de proteção da Amazônia – por razões tanto simbólicas quanto substantivas – provocaria uma significativa melhora da imagem global do Brasil, mas certamente trará altos custos financeiros e políticos.
- A não-proliferação nuclear representa um desafio ainda maior para o Brasil. É possível afirmar que, fora o Japão e a Alemanha, o Brasil seja o mais importante dos países sem armas nucleares. A própria constituição proíbe a aquisição de armamentos nucleares, o que foi corroborado pela assinatura de três tratados.

## Liderança e Responsabilidade na Nova Agenda Internacional do Brasil

O Brasil seria um garoto-propaganda da não-proliferação. No entanto, a questão é uma fonte de fricção permanente entre o Brasil, por um lado, e tanto os Estados Unidos como a agência de fiscalização nuclear das Nações Unidas, por outro. Ninguém acusa o Brasil de possuir capacidade nuclear para fins bélicos, mas o governo Lula não permitiu à ONU realizar uma inspeção completa de suas instalações de enriquecimento de urânio e recusou-se a endossar o mais recente protocolo do Tratado de Não-Proliferação. Essas atitudes levantaram alguns questionamentos sobre o compromisso brasileiro para com a não-proliferação no longo prazo. À medida que o Brasil começar a produzir urânio enriquecido, o país irá enfrentar pressões cada vez maiores para demonstrar seu compromisso de forma inequívoca.

- Ainda mais inquietante para os governos dos Estados Unidos e da Europa é a defesa praticamente incondicional do programa nuclear do Irã pelo Brasil. Apesar das evidências contidas em diversos relatórios da ONU e das várias rodadas de sanções impostas por esta última organização, o governo Lula aceita a afirmação iraniana de que suas intenções são de usar a energia nuclear para fins pacíficos. Também frustrante foi o endosso brasileiro das eleições presidenciais iranianas do ano passado, sua falta de preocupação com a repressão da dissidência política naquele país e sua aparente indiferença ao apoio dado pelo Irã a grupos terroristas do Oriente Médio e sua conclamação à destruição de Israel. É possível, como afirmam as autoridades brasileiras, que o estabelecimento de relações amigáveis com o Irã venha a criar para o Brasil a oportunidade de agir por trás do pano com a intenção de moderar não apenas as ambições nucleares como também outras posturas inaceitáveis por parte do Irã. Caso isso seja verdade, o Brasil terá, mais cedo ou mais tarde, que mostrar algum tipo de resultado, ou então unir-se ao esmagador consenso de que o Irã é um país brutalmente repressivo que representa uma grave ameaça à paz internacional.

- As relações com o Irã serviram também para realçar o fato de que a política externa brasileira dá pouca atenção à democracia e aos direitos humanos. Ninguém põe em dúvida o forte compromisso assumido pelos governantes brasileiros com relação à democracia na esfera interna. Esse compromisso, entretanto, é incongruente com sua relação calorosa e acrítica com o Irã e com outros regimes opressivos.

## Liderança e Responsabilidade na Nova Agenda Internacional do Brasil

O golpe de estado de Honduras, ocorrido no ano passado, tocou um nervo sensível em grande parte da América Latina. Mas a reivindicação brasileira de que o presidente eleito Zelaya fosse reinstaurado no poder foi prejudicada por sua relutância em reconhecer as violações da democracia cometidas por Hugo Chávez, e também pelo fato de o país, no passado, não ter criticado a inconstitucionalidade da deposição de outros presidentes latino-americanos. A questão é se o Brasil está preparado para repensar sua histórica deferência à soberania nacional e ao princípio da não intervenção para assumir um papel mais importante na defesa da democracia e dos direitos humanos.

- A liderança brasileira, tal como sugerido acima, tem a capacidade potencial de redirecionar as negociações de Doha sobre comércio internacional, atualmente paralisadas, levando-as a bom termo. Mas isso exigirá que o Brasil, antes de mais nada, negocie e chegue a acordos com os Estados Unidos no tocante a uma série de pontos contenciosos, onde ambos os países terão que fazer concessões políticas difíceis em áreas como subsídios agrícolas, comércio de serviços, tarifas industriais e propriedade intelectual. Nesse caso, o Brasil teria que correr o risco de contrariar seus aliados mais próximos em Doha, (inclusive a Índia e a China), pressionando-os a fazer o mesmo e ceder terreno quanto a essas questões.

As escolhas feitas pelo Brasil quanto a Doha e outras questões globais terão influência crítica sobre as relações Estados Unidos-Brasil. Na maior parte dessas questões – não-proliferação, laços com o Irã, comércio, democracia e direitos humanos – abrir mão de suas posições atuais colocaria o Brasil num alinhamento mais próximo com as perspectivas norte-americanas, o que, por sua vez, poderia alterar a maneira como o Brasil é hoje percebido internacionalmente. O país poderia perder sua imagem de firme independência e de resistência constante a Washington, podendo até mesmo passar a ser identificado como um aliado dos Estados Unidos, pelo menos no tocante a algumas questões. Essa mudança, no final das contas, poderá beneficiar ou não os interesses brasileiros, mas, de qualquer forma, representaria uma nítida guinada em sua orientação de política externa, podendo afetar suas outras relações bilaterais. Muitos países, inclusive amigos dos Estados Unidos, preferem um Brasil que mantenha alguma distância de Washington.

## Liderança e Responsabilidade na Nova Agenda Internacional do Brasil

Em alguns pontos, essa distância talvez fosse benéfica aos interesses norte-americanos e globais. No ano passado, por exemplo, Obama buscou o auxílio do Brasil ao tratar de questões nucleares com o Irã. Esse pedido só fez sentido porque o Brasil havia desenvolvido relações próximas com o Irã, tornadas possíveis, em parte, pela disposição brasileira a passar por cima de muitas das transgressões cometidas por aquele país. Como afirmado antes, sua cooperação e boa-vontade em relação à Venezuela possibilitou o Brasil a assumir um papel moderador na política sul-americana. Uma postura consistentemente hostil a Chávez teria reduzido sensivelmente a capacidade brasileira de influenciar a Venezuela. Determinar quais seriam as soluções de política externa corretas para o Brasil não é, de modo algum, um exercício fácil: o que o país deveria fazer para melhor servir a seus próprios interesses, ou como ganhar influência construtiva na política internacional. Uma pergunta de importância crítica e que não é fácil de responder é se o Brasil seria capaz de capitalizar a excepcional qualidade e diversidade de suas relações bilaterais para desempenhar um papel moderador e mediador na promoção dos grandes objetivos internacionais, ou se sua capacidade de liderança ficaria comprometida por sua indisposição a assumir posições firmes em questões de vital importância na esfera global.

Mas, quaisquer que forem as decisões tomadas pelo Brasil, o principal determinante de sua influência internacional será seu êxito em solucionar seus problemas internos. A capacidade de ação regional e global do Brasil dependerá principalmente dos avanços alcançados na solução de quatro grandes desafios internos, todos eles interligados.

Em primeiro lugar, embora o Brasil, nos últimos anos, tenha construído uma economia estável e bem administrada, sua taxa de crescimento permanece modesta. Uma expansão econômica sustentada e robusta ao longo de vários anos traria ao Brasil os recursos necessários para enfrentar seus problemas internos mais urgentes e assumir maiores responsabilidades no nível internacional. Com sua descoberta de grandes reservas de petróleo, suas exportações em rápida expansão e o crescimento da classe média e do mercado interno, esse objetivo tornou-se agora alcançável. Serão necessários, entretanto, grandes investimentos em educação, tecnologia e infraestrutura, uma maior atenção ao aumento da produtividade nacional e políticas fiscais mais disciplinadas.

Em segundo lugar, embora a democracia brasileira esteja cada vez mais vigorosa e segura, o desempenho do governo muitas vezes ainda é errático, muitas instituições públicas,

## Liderança e Responsabilidade na Nova Agenda Internacional do Brasil

inclusive o Congresso e a justiça, muitas vezes são ineficazes e pouco confiáveis, e a corrupção ainda é generalizada. Os serviços públicos de todos os tipos precisam ser aperfeiçoados. As reformas institucionais e políticas serão dolorosas e levarão anos para serem concluídas. Evitá-las, entretanto, só tornará mais difícil a solução de todos os demais problemas brasileiros.

Em terceiro lugar, o Brasil conquistou um enorme respeito por seu período de mais de uma década de redução da pobreza, da desigualdade e da discriminação racial, mas o abismo entre os ricos e os pobres ainda está entre os maiores do mundo. Em 1995, o recém-eleito Presidente Fernando Henrique Cardoso chamou o Brasil de uma sociedade injusta – o que continua sendo verdade ainda hoje. Nada contribuiria mais para aumentar a respeitabilidade moral do Brasil em todo o mundo do que um enfrentamento contínuo e bem-sucedido das divisões sociais e raciais do país.

Por fim, da mesma forma que o restante da América Latina, o Brasil tem que encontrar uma solução para a violência e a criminalidade que permeiam e fragilizam suas grandes cidades, afetando principalmente a população mais pobre. A taxa de homicídios brasileira está entre as mais altas do mundo, seus antecedentes de direitos humanos são duvidosos e o país é o principal ponto de escala para o tráfico de drogas dirigido à África e a Europa.

Independentemente de sua atuação no âmbito internacional, a estatura global do Brasil será afetada, acima de tudo, pela maneira como o país vier a atender as necessidades de seus próprios cidadãos.

*Tradução Patrícia de Queiroz Carvalho Zimbres*