



**Roda de
Conversa**

Política Externa Brasileira

Texto introdutório e questões inspiradoras

Data: 10/04/2014

Local: Centro de Estudos Helênicos, Areté

Roda de Conversa:
Política Externa Brasileira
Data: 10.04.2014
Espaço Areté
14:30 às 17:30

I. Programação

1. Moderador

João Paulo Capobianco, presidente do Conselho Diretor do IDS.

2. Participantes

Camila Asano - Realizou sua graduação em Relações Internacionais e mestrado em Ciência Política na Universidade de São Paulo (USP). Camila tem focado sua atuação profissional e pesquisa em temas relacionados a direitos humanos, organizações internacionais e política externa, com especial atenção aos países do chamado Sul Global. É coordenadora do Projeto de Política Externa e Direitos Humanos da Conectas Direitos Humanos, onde trabalha há oito anos. Também é professora de Relações Internacionais na Fundação Armando Álvares Penteado (FAAP) em São Paulo desde 2010.

Eduardo Viola – Formou-se Bacharel em Sociologia pela Universidade de Buenos Aires, e realizou Mestrado em Sociologia na UNICAMP, Doutorado em Ciência Política pela USP e Pós-doutorado em Economia Política Internacional pela University of Colorado em Boulder. É Professor Titular de Relações Internacionais da Universidade de Brasília e coordenador da Rede de Pesquisa em Relações Internacionais e Mudança Climática. Foi revisor de Relatórios do International Panel on Climate Change (IPCC). Publicou 8 livros e mais de 100 artigos e capítulos de livros. Seu último livro titula-se "Sistema Internacional de Hegemonia Conservadora: Governança Global e Democracia na Era da Crise Climática". É membro de diversos comitês científicos nacionais e internacionais. Foi professor visitante Universidades nos EUA e Europa.

Eduardo Felipe Matias - É Doutor em Direito Internacional pela USP, onde também se graduou. Fez pós-doutorado pela IESE Business School, na Espanha, mestrado em Direito Internacional pela Universidade de Paris II Panthéon-Assas e foi visiting scholar na Columbia University, em Nova York. É professor convidado do Curso de Pós Graduação em Direito do Comércio Internacional do Instituto Internacional de Ciências Sociais (IICS) e foi professor de Pós-Graduação em Direito Empresarial Internacional da Fundação Armando Álvares Penteado (FAAP) e Diretor da Escola de Direito da Universidade Anhembi Morumbi. Advogado em São Paulo, é o sócio responsável pelas áreas empresarial, internacional e de sustentabilidade do escritório Nogueira, Elias, Laskowski e Matias Advogados. Autor dos livros "A Humanidade contra as Cordas: a luta da sociedade global pela sustentabilidade" (2014) e "A Humanidade e suas Fronteiras: do Estado soberano à sociedade global", vencedor do Prêmio Jabuti de 2006 na categoria Economia, Negócios, Administração e Direito.

II. Texto Introdutório

A Roda de Conversa sobre “Política Externa Brasileira” promovida pelo Instituto Democracia e Sustentabilidade (IDS) tem como objetivo buscar subsídios que contribuam para a construção de diretrizes e propostas para o tema no contexto do Eixo “Política Externa para o século 21” da Plataforma Brasil Democrático e Sustentável.

Esse texto introdutório foi dividido em três tópicos para contextualizar a Política Externa Brasileira no atual contexto; no tocante à diplomacia brasileira e seu papel como cenário internacional; os novos desafios para essa política e, por fim, a inclusão do tema da sustentabilidade no sistema internacional. Feitas as considerações sobre cada um desses temas, serão propostas perguntas norteadoras e inspiradoras para o debate.

Política Externa Brasileira: Insulamento burocrático e mudança

A tradição da diplomacia brasileira sempre é resgatada quando se discute sobre política externa no Brasil. Uma identidade internacional que foi forjada ao final do século XIX e ao longo do século XX, seguindo a reboque do desempenho formidável do Barão de Rio Branco à frente do Itamaraty e que se orientou, na maior parte do tempo, por modelos paradigmáticos, diferenciados pela distância do alinhamento com os Estados Unidos (EUA). Sendo que esse modelo está ora próximo dos EUA, partindo da premissa que haveria algum tipo de alinhamento especial entre os dois países – como o período imediatamente posterior ao Golpe Militar de 1964 –, ora distante, buscando diversificar o máximo possível os parceiros das relações exteriores do Brasil – como foi o ensaio da política externa independente de Jânio Quadros (1961).

Internacionalmente, – e o Brasil esforçou-se intensamente para isso –, o Brasil é reconhecido como aquele país que busca a resolução pacífica de conflitos, vide a definição de suas fronteiras que o garantiu um território imenso, sem guerras ou conflitos com seus vizinhos sul-americanos. Também é visto, por brasileiros e estrangeiros, como um país distinto, com pretensões de se tornar uma potência mundial. Em suma e nas palavras de Araújo Castro, um país “condenado à grandeza”¹.

No entanto, mesmo sendo reconhecido e se reconhecendo como proprietário de um corpo diplomático sólido e competente, caracterizando-o como um dos maiores ativos nacionais,

¹ Araújo Castro, Organização e notas de Rodrigo Amado, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1982, p. 212.

discutir política externa no Brasil envolve componentes muitas vezes estranhos à sociedade civil e população em geral. Diferentemente do que acontece nos Estados Unidos, país onde a política externa é tema importante em campanhas eleitorais, não só pela posição que o país tem no sistema internacional, mas pela clara diferença existente entre os dois partidos proeminentes naquele país quando se trata deste tema, no Brasil, a política externa é sempre assunto marginal nas campanhas eleitorais e, fora do período de eleições, fica restrito a uma pequena parte da sociedade brasileira.

Isso se deve a própria configuração econômica nacional. Esta acaba por exigir que cidadãos se concentrem, prioritariamente, em questões domésticas, em detrimento das internacionais, diminuindo a pressão exercida pela sociedade sobre a condução da política externa nacional. Mas, além disso, sem dúvida o principal elemento que contribui para a distância entre sociedade civil e política externa se deve ao insulamento do Ministério das Relações Exteriores.

Embora este insulamento tenha corroborado para longos períodos de continuidade ao longo da história brasileira, no atual sistema internacional, ele acaba por impedir que a sociedade participe ativamente e sem obstáculos na formação dessa política. Isto é, num sistema internacional globalizado e unipolar, o afastamento da sociedade civil da política externa compromete as chances dos objetivos estipulados pelo *policy-maker* sejam atingidos.

De maneira geral, a globalização colocou a última pá de cal sobre os proponentes do realismo clássico das relações internacionais que enxergavam o Estado como uma instituição hermeticamente fechada, impenetrável por atores domésticos. Hoje, os atores relevantes no sistema internacional foram multiplicados, exigindo a participação desses outros atores na formulação da política externa.

Não é apenas a sociedade civil que ganhou relevância na condução da política externa. Outros ministérios, inclusive no Brasil, ganharam notoriedade no campo da diplomacia. O Ministério da Agricultura teve atuação destacada em países sul-americanos e africanos por causa da Embrapa; ao passo que o Ministério da Saúde estreitou os laços com a Índia e África do Sul já no final do governo de Fernando Henrique Cardoso, no combate ao lobby de empresas farmacêuticas, relativo aos coquetéis anti-HIV (HIRST, LIMA, PINHEIRO, 2010).

Por fim, autoridades subnacionais também ganharam destaque. Os principais estados e municípios brasileiros demonstraram interesse e ativismo ao intensificarem esforços na

construção de assessorias de relações internacionais. Vale destacar também que o próprio Itamaraty investiu na chamada paradiplomacia ao abrir – até agora – 8 escritórios de representação pelo país. Assim, de maneira geral, devem-se discutir novas maneiras de facilitar a inclusão de outros atores na política externa brasileira.

O desafio passa a ser, portanto, garantir maior representatividade na política externa brasileira sem erodir a capacidade do Itamaraty em coordenar a inserção internacional do país e conciliar os eventuais conflitos interburocráticos, imputando à política externa uniformidade e coesão.

Mas não só o sistema internacional foi transformado no decorrer dos últimos trinta anos. Os condicionantes da política externa brasileira também se transformaram. O Brasil não é mais um país constrangido pela desconfiança de investidores internacionais, por exemplo. Tampouco pode se permitir buscar algum tipo de relação especial com os EUA, após a responsabilidade brasileira sobre o fracasso da ALCA. Assim, esta Roda de Conversa não deve oferecer propostas apenas para a “democratização” da construção de diretrizes para essa área do Estado brasileiro, mas também alternativas para o conteúdo da política externa do Brasil.

Novos desafios para a política externa brasileira

Embora alguns membros da Academia brasileira, como Pinheiro (2004), por exemplo, afirmem que há uma crise paradigmática em curso no país, desde o final da Ditadura Militar, o final deste regime político não transformou os objetivos primordiais da política externa no Brasil. Essa sempre fora concebida como um vetor de desenvolvimento e autonomia para o país.

Nos termos colocados por Hermann (1990), os redirecionamentos da política externa podem assumir três formas, a saber, mudanças de programa – a mais básica delas –, mudança de problemas ou metas e, por fim, a mudança de orientação internacional – sendo esta a mais radical de todas.

Justamente pelo insulamento burocrático do Itamaraty, pode-se afirmar com segurança que a orientação internacional do país sempre fora a mesma. Isto é, sempre foi desejo do Brasil projetar-se como um *global player*, sempre pautado pelos princípios da não-intervenção, auto-determinismo e respeito às normas internacionais – destacando a matriz grotiana da política externa brasileira. Assim, para este encontro resta compreender quais foram os “agentes

primários de mudança” (HERMANN, 1990) responsáveis pela revisão da política externa brasileira em seu passado recente.

O início da democracia brasileira foi marcado pelo fechamento do país. A situação político-econômica nacional era vista pelos *policy-makers* da época como elementos que colocariam o país em uma posição desfavorável. Em outras palavras, a participação ativa do país em regimes internacionais ou ainda o fomento à integração do país à cadeia produtiva mundial incorreria no vilipêndio do cenário doméstico, comprometendo ainda mais as metas de recuperação da economia brasileira, de sua credibilidade internacional e da estabilização do sistema político. Era a chamada “autonomia pela distância”.

Com o controle da inflação ao longo da primeira metade da década de 1990, a política externa brasileira tomou outro rumo com Fernando Henrique Cardoso (FHC). Reconhecendo um sistema internacional em transformação que colocava todos os regimes internacionais em revisão, a época foi caracterizada pela participação ativa da diplomacia brasileira em fóruns internacionais. Tal empenho se traduzia na vontade de que o Brasil influenciasse nas novas leis internacionais que estavam sendo discutidas, imputando sua visão de mundo sobre o sistema internacional. Vale lembrar também que o panorama que se desenhava casava-se quase que perfeitamente com a identidade internacional brasileira. Dessa forma, a “autonomia pela participação” concebia o ativismo brasileiro como uma peça essencial na proteção do país e nos tradicionais objetivos da diplomacia brasileira.

No entanto, esta política – ainda no final dos anos FHC – foi passada em revisão com dois eventos. O primeiro deles foi o ataque às Torres Gêmeas em 11 de setembro de 2001. Este atentado terrorista mudou a forma com que os EUA se inseriam no sistema internacional. Sua política externa passou a ser caracterizada pelo unilateralismo, o que via de regra exigiu a releitura do posicionamento brasileiro para com esse país. Além disso, as dificuldades decorrentes das negociações da Rodada Doha – que perduram até hoje – fizeram com que o Brasil diversificasse seus parceiros no âmbito internacional. Afinal, uma das maiores querelas na Rodada Doha se dá entre os países desenvolvidos, notadamente EUA e Europa, e países subdesenvolvidos e exportadores de produtos primários, particularmente o Brasil.

Se algumas mudanças já ganhavam força no final do período FHC, com a chegada de Luís Inácio Lula da Silva pelo Partido dos Trabalhadores (PT) elas foram formalizadas. O afinco com que o país se dedicou na diversificação de seus parceiros, fora do mundo desenvolvido, esforçando-se para incrementar a cooperação com países do Sul, objetivava equilibrar as

relações assimétricas de poder que caracterizavam o sistema internacional. Percebe-se, portanto, que a maior presença do Brasil em países africanos ou a formalização de grupos como o IBAS (Índia, Brasil e África do Sul, grupo também conhecido como G-3) não se deram por escolhas ideológicas, mas como respostas ao cenário que se apresentava no sistema internacional e com a manutenção de algumas das metas estipuladas no período anterior e de sua orientação internacional. Constituindo o que se chama atualmente de “autonomia pela diversificação”.

Talvez a mudança mais acentuada da política externa de Lula tenha se dado no nível das metas da diplomacia brasileira. Isto é, diferentemente de FHC que via a liderança como algo reconhecido e não forçado, o Brasil mostrou forte ativismo no sistema de segurança coletiva da ONU liderando a intervenção das Nações Unidas no Haiti, a MINUSTAH, buscando, ulteriormente, um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU.

Outra ferramenta utilizada – ou ao menos a retórica dela utilizava para dar um papel protagonista ao Brasil no sistema internacional – foi a integração regional. O Mercosul foi um dentre os diversos blocos regionais que existem na América do Sul em que o Brasil buscou exercer sua liderança regional, visando uma liderança mundial. No período, o peso do projeto da Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa), hoje União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) cresceu consideravelmente. Além desses blocos, o Brasil se empenhou em integrar fisicamente os países da região com a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA).

Hoje, a política externa brasileira parece estar diante de obstáculos intransponíveis. O esforço brasileiro em aumentar sua participação no sistema internacional recrudesciu. Como aponta Oliver Stuenkel, professor de Relações Internacionais na FGV-SP, o corpo diplomático brasileiro interrompeu seus projetos de expansão. A 140ª embaixada brasileira, planejada para ser em Kabul, Afeganistão, não foi aberta, e enquanto no governo Lula mais de 100 candidatos eram convocados no Concurso de Admissão à Carreira Diplomática, em 2014 serão apenas 18, o menor número em duas décadas. Não é à toa que o pesquisador questiona se o Brasil não está desistindo das ambições.²

Ademais, o Mercosul encontra-se parado. Embora o bloco hoje conte com mais membros plenos do que contava no começo do século, qualitativamente o bloco não evoluiu. Ainda

² Disponível em: <http://www.postwesternworld.com/2014/02/15/brazil-abandoning-ambitions/>. Último acesso em: 19/02/2014.

possui dificuldades crônicas em cumprir com seus propósitos e formar, efetivamente, uma comunidade de povos no Cone Sul. Em alguns momentos, o bloco parece optar por respostas de cunho ideológico, como foi o caso da inclusão da Venezuela no bloco, à revelia do Paraguai, temporariamente suspenso após o impeachment do presidente Fernando Lugo.

O notável ao se analisar a política de integração regional é que justamente na região que o Brasil poderia exercer clara liderança, mostrando-se maduro e capaz de, no futuro, ser reconhecido como um *global player*, ele não o faz. Nas relações internacionais, liderança envolve custos. O líder ou o *paymaster* – como a própria palavra em inglês denota – é o fiador político do bloco ou das relações entre aqueles Estados. O que ficou evidente no decorrer da última década é que o Brasil não estava disposto a arcar com estes custos.

A própria reticência de alguns setores da economia brasileira em permitirem o fim dos subsídios ou taxas alfandegárias que ainda protegem seus produtos de mercadorias argentinas é exemplificativo disto. A partir do momento que setores brasileiros não estão dispostos a cumprirem com os princípios do Mercosul, o Estado brasileiro tem reduzido seu espaço de manobra para exigir de seus pares o cumprimento das normas do bloco e se reconhece a ausência de vontade por parte do Estado brasileiro em arcar com os custos de associar-se. Com seus objetivos, espera-se que o país contribua ativamente para a evolução do Mercosul. Portanto, se não é capaz de fazê-lo, a revisão de seus programas ou ainda de suas metas faz-se peremptória.

Não bastasse a morosidade com que as negociações interblocos (Mercosul e União Europeia) avançam, decorrente da recusa argentina em formular uma proposta e afastando o Brasil para uma negociação bilateral com o bloco europeu, a chamada Aliança do Pacífico, composta por Colômbia, Chile, Peru e México, atrai as atenções dos investidores internacionais. Em sua essência, este é um bloco que o Brasil não participa e que o afasta da definição de novas regras comerciais em sua “zona de influência”, algo que pode se revelar muito prejudicial para as ambições brasileiras no futuro.

Por fim, se o unilateralismo americano do começo do século foi um agente de mudança, o Brasil conseguiu apenas diversificar seus parceiros pelas condições favoráveis dos emergentes. A demanda que fora crescente da China por commodities e o aumento da participação dos chamados emergentes na economia mundial – algo que transformou de maneira irreversível o sistema internacional – fizeram desses países alternativas para que o Brasil aumentasse sua participação no comércio e na política internacionais.

Esta situação não se repete num mundo pós-crise. A situação econômica dos países europeus vem melhorando – embora seja de maneira lenta – e os EUA também dão sinais de recuperação, algo que é demonstrado pela redução dos estímulos do Fed, banco central americano, e que já impacta a economia brasileira. Isso tudo sem a redução da retórica unilateral americana. Esta nova configuração impõe novos desafios à política externa nacional, isto é, como alcançar desenvolvimento e autonomia num ambiente como este?

Sustentabilidade no sistema internacional

Finalmente, numa roda de política externa, o Instituto Democracia e Sustentabilidade não poderia se furtar da obrigatoriedade de tratar do tema da sustentabilidade no sistema internacional e os obstáculos para uma resposta mundial aos seus problemas essencialmente transnacionais.

Os proponentes da interdependência complexa (KEOHANE, NYE, 1977) defendem não só que o conflito entre Estados está ultrapassado por ser prejudicial a eles, propõem que não existe mais hierarquia entre os temas das relações internacionais. Isto é, se ao longo do século XX, a segurança e, por conseguinte, a força tinham proeminência sobre qualquer outro assunto, orientando os Estados a sempre se preservarem e concentrarem meios de aumentar sua força, hoje isto não é mais verdadeiro. A segurança compõe e não orienta a agenda das relações internacionais e não determina os interesses dos Estados.

Contudo, seria delicado afirmar que os temas da sustentabilidade e da conservação ao meio ambiente estão no mesmo patamar que economia e comércio. Como aponta Eli da Veiga (2013), há uma completa “desgovernança” da sustentabilidade no mundo. O tema assume uma importância coadjuvante nos fóruns multilaterais, sendo submetido, sempre, à economia. O exemplo clássico é o Tratado de Kyoto que os Estados Unidos nunca ratificaram, receando os impactos do tratado sobre sua atividade econômica e ignorando que sustentabilidade não envolve *trade-offs*, mas sim ganhos ou prevenção de prejuízos.

No evento de lançamento do livro “A desgovernança mundial da sustentabilidade”, José Eli da Veiga (2013), contou com a participação de Marina Silva, Rubens Ricupero, Celso Lafer e Jorge Caldeira.

Ricupero aponta que um dos principais problemas para a criação e aprofundamento dos regimes internacionais em sustentabilidade é que a questão ambiental é um problema e não

uma crise. Não há dúvidas que o problema é transnacional – ou kantiano como apontou Lafer no mesmo evento –, contudo, a questão ambiental é previsível e, ainda que o tempo para solucioná-la seja reduzido, não exige uma resposta imediata dos *policy-makers*.

Por fim, a concepção iluminista traz consigo a ideia de que o progresso humano não tem fim, aproximando-se, inclusive, de uma visão religiosa do progresso humano. Ao se discutir a contenção desse progresso ou ao menos a ponderação deste progresso, arrefecendo seu ímpeto insaciável e altíssima rapidez, a sustentabilidade entra em choque com a visão ocidental de mundo e como o ser humano deve interagir com a natureza.

O cenário mostra a urgência e seriedade com que este problema deve ser tratado. De maneira geral, cabe discutir de quais maneiras o tema pode ser inserido na agenda internacional dos países, integrando este tema em todos os fóruns internacionais, ilustrando sua transetorialidade e universalidade.

III. Questões Inspiradoras

Diante deste cenário e dos desafios apresentados elaboramos algumas questões inspiradoras para nortear o debate na Roda de Conversa que acontecerá no dia 10 de abril de 2014:

- Embora o presente texto tenha defendido uma maior participação da sociedade civil na política externa, na sua opinião quais são os benefícios ou malefícios de uma maior participação como essa? Se não, por que? Se sim, como aumentar essa participação? Quais são os obstáculos a essa maior participação?
- Observa-se que lentamente a participação de outros ministérios ou instituições públicas vem aumentando. Como produzir sinergia entre todas essas instituições que passam a compor a política externa brasileira, sem afastar a competência e coesão que caracterizou a gestão do Itamaraty?
- A paradiplomacia pode em que medida contribuir para uma política externa mais eficiente e apropriada às necessidades das autoridades subnacionais?
- Nos termos de Hermann expostos no texto, o Brasil deveria provocar uma mudança nos programas de sua política externa, revisar suas metas no sistema internacional, como a busca por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, por exemplo, deveria buscar por uma reorientação internacional?
- Qual é o principal obstáculo para o desenvolvimento do Mercosul? Como garantir que o bloco avance, a despeito da reticência argentina, da pequenez das economias uruguaia e paraguaia, da polarização venezuelana, da baixa motivação dos atores nacionais brasileiros e dos avanços da Aliança do Pacífico?
- Regionalmente, caberia fundir o bloco do Cone Sul com outro? Mundialmente, como buscar autonomia: pela distância, pela participação, pela diversificação ou por um novo elemento?
- Como inserir o tema da sustentabilidade no centro da agenda internacional, demonstrando sua relevância e urgência, embora as grandes economias vinculem o tema a perdas e não ganhos?
- É possível inserir o tema da sustentabilidade, incluindo, por exemplo, a discussão sobre mudanças climáticas em painéis da OMC, por exemplo?

IV. Referências Bibliográficas

CEPALUNI, Gabriel; VIGEVANI, Tullo. *A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação*. Contexto Internacional. Rio de Janeiro, vol. 29, nº 2, julho/dezembro, 2007, p. 273-335.

HIRST, Monica; LIMA, Maria Regina Soares de; PINHEIRO, Leticia. *A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios*. Revista Nueva Sociedad: Dezembro, 2010.

STUENKEL, Oliver. *Is Brazil abandoning its global ambitions?* Disponível em: <http://www.postwesternworld.com/2014/02/15/brazil-abandoning-ambitions/>. Último acesso em: 21/02/2014.

VEIGA, José Eli da. *A desgovernança mundial da sustentabilidade*. São Paulo: Editora 34, 2013.