

# O Brasil e suas relações internacionais

Ricardo Seitenfus

O alcance e a profundidade das transformações e reformas produzidas pelo atual governo brasileiro são objetos de numerosas controvérsias. Todavia, há um consenso: é no campo internacional que as novidades são as mais numerosas fazendo com que a política externa se transforme em tema de candente debate público.

Esta ebulição intelectual constitui novidade. Até então estes assuntos somente interessavam a uma ínfima elite esclarecida. Além do mais, os temas internacionais foram incluídos na agenda dos partidos políticos e parece que estarão no centro do debate das futuras campanhas eleitorais. Esta situação pode ser interpretada de duas maneiras: ou as mudanças na atuação externa brasileira são efetivamente significativas e merecem a atenção dos intelectuais e dos partidos, ou a importância dos temas exógenos é tamanha que condiciona a própria disputa eleitoral e o futuro do país. Em qualquer das hipóteses, constata-se uma nítida

e inédita tendência à internacionalização da política doméstica.

O presente artigo estrutura-se com a seguinte lógica: o primeiro capítulo aborda a insatisfação do Brasil com o sistema multilateral realçando a proposta de reforma do CS e a importante participação na missão das Nações Unidas no Haiti. O segundo capítulo elenca três exemplos da nova orientação diplomática que predomina atualmente no Itamaraty. Para tanto é feita uma análise sobre a aplicação do princípio da reciprocidade nas relações com os Estados Unidos, sobre a supressão do caráter eliminatório do idioma inglês para o acesso à carreira diplomática e sobre a atitude brasileira em face da nacionalização dos hidrocarburos na Bolívia.

O terceiro capítulo mapeia elementos que indicam o caráter ecumênico e equilibrado das atuais relações exteriores do país. Esta característica é explicitada através das trocas comerciais, das visitas presidenciais e dos acordos de cooperação. Um derradeiro ponto deste capítulo realça o aporte e a utilização da figura e do carisma presidencial na atuação diplomática do país.

## 1) A insatisfação com o sistema político internacional

No plano da política multilateral o Brasil opera com dois objetivos. O primeiro – caracterizado por um espírito reformista – esforça-se em sugerir mudanças na estrutura de poder das organizações internacionais, especialmente nas Nações Unidas (ONU). O segundo oferece a contri-

---

*Ricardo Seitenfus é Doutor em Relações Internacionais pelo Instituto de Altos Estudos Internacionais da Universidade de Genebra, Professor Titular na Universidade Federal de Santa Maria e Diretor da Faculdade de Direito de Santa Maria (FADISMA). Foi Secretário de Assuntos Internacionais do Estado do Rio Grande do Sul (1987-88) e Enviado Especial do Governo brasileiro ao Haiti.*

buição objetiva e prática do país nas operações de paz das Nações Unidas. O exemplo é a participação brasileira na força de estabilização que opera no Haiti.

#### a) A reforma do Conselho de Segurança (CS) da ONU

O Brasil pretende integrar de forma permanente o CS. Embora recorrente, o desejo de pertencer ao seletivo grupo de Estados-Membros com assento permanente é articulado com especial ênfase pelo atual governo. Apresentado sem sucesso quando da redação da Carta de São Francisco (1944-45) que fundou a ONU<sup>1</sup>, o projeto de integrar o CS ressurgiu na agenda diplomática brasileira em 1985 com a redemocratização do país. A partir de então ela é sempre lembrada e ocupa, desde 2003, o centro da atividade diplomática multilateral brasileira.

Em um primeiro momento, Brasília operou de forma bilateral. Na agenda das visitas feitas a outros países e quando recebemos autoridades estrangeiras, a questão inseria-se com destaque. Muitos Estados declararam apoio à pretensão brasileira, inclusive alguns dos atuais membros permanentes (China, França, Reino Unido e Rússia). Restava a posição dos Estados Unidos. Após um período marcado por um prudente mutismo, Washington anuncia seu apoio à reforma do sistema onusiano, inclusive na composição do CS. Ora, a proposta dos Estados Unidos para a renovação do CS indica somente o Japão como possível novo membro permanente, excluindo o Brasil.

Contudo o principal obstáculo encontra-se no solo latino-americano. Ao apoio pouco entusiasta de alguns vizi-

### As motivações brasileiras na questão da reforma do Conselho de Segurança decorrem de vários fatores, dentre os quais é plausível que figure um sonho de influência.

nhos adiciona-se a firme oposição da Argentina. O modelo brasileiro de reforma do CS é contraposto pela proposta platina que defende o aumento do número de cadeiras não-permanentes e o princípio da rotatividade entre eles. De fato, a Argentina não aceita a importância econômica, demográfica e política brasileira e argumenta que caso a reforma do CS seja feita segundo a proposta de Brasília, haverá uma ruptura no frágil equilíbrio geo-estratégico sul-americano.

Tentando contornar a resistência de Buenos Aires o Brasil toma duas iniciativas: a) por um lado abandona o discurso segundo o qual o país estaria no CS na condição de *representante* da América Latina. Substitui-se o argumento de uma representação que se tornou impossível pelas próprias qualidades nacionais. Segundo esta nova versão, o país encontra-se em condições de responder às obrigações decorrentes de sua situação de Estado membro permanente do CS em razão de sua *representatividade*

*de* (peso demográfico, extensão territorial, importância econômica, vontade de servir à paz); b) por outro, Brasília abandona sua estratégia bilateral e alia-se a outros pretendentes formando o Grupo dos 4 (G4, integrado pelo Brasil, Alemanha, Japão e Índia).

O G4 anuncia uma fórmula-choque: ou os quatro candidatos ingressam juntos no CS ou nenhum ingressará, impossibilitando a reforma. O grupo é composto por candidatos fortes<sup>2</sup> e quando unidos torna-se incontornável. Para tornar menos amarga a pílula para os atuais membros permanentes do CS, o G4 não disporia do poder de veto. Esta questão voltaria a ser debatida dentro de 15 anos. Por conseguinte, a proposta do G4 criaria três categorias de membros do CS: os atuais cinco Estados membros permanentes com direito de veto (China, Estados Unidos, França, Reino Unido e Rússia); os Estados membros com mandato transitório de dois anos; os membros permanentes desprovidos do poder de veto (G4).

A pretensão do G4 não deve ser interpretada, segundo Celso Amorim, como sendo “uma aventura”. Não se trata “de uma operação de loucos e cegos que marcham no deserto”<sup>3</sup>, como acusa a oposição. Para o Brasil, ao contrário, a estratégia é correta e concede ao país, além de uma grande visibilidade na medida em que seu destino vincula-se a importantes atores do sistema internacional, chances objetivas para alcançar o pretendido.

Contudo, os inconvenientes são numerosos. A começar pelas rivalidades regionais provocadas por cada candidatura: Itália x Alemanha, Paquistão x Índia, China x Japão, Argentina x Brasil. A cristalização de oposições regionais tão antigas quanto profundas, bem como a arriscada tática do ultimato do G4, aumentam a possibilidade de surgir coalizões anti-reforma e novas propostas.<sup>4</sup> O caso mais grave é o da China que havia acenado com apoio à pretensão brasileira na fase anterior e presentemente recua – inclusive com ameaça de utilização de seu poder de veto caso o projeto do G4 passe a etapa da Assembléia Geral (AG) e alcance o CS.

Problema suplementar decorre da ausência de candidato africano no grupo integrado pelo Brasil. O continente negro opõe-se ao G4 e sugere uma reforma radical: ingresso de seis novos membros permanentes (incluindo dois Estados da região) desfrutando imediatamente do poder de veto. Além disso, a nomeação de John Bolton como representante dos Estados Unidos junto à ONU indica que Washington defende o *status quo* para o CS e não está mais disposto a aceitar o texto referente ao conjunto da reforma do sistema onusiano. Com efeito, é revelador de uma nova atitude o fato que os Estados Unidos propuseram 700 emendas ao texto, que havia sido dificilmente negociado.<sup>5</sup>

As motivações brasileiras na questão da reforma do CS decorrem de vários fatores. Embora não se possa afirmar que a pretensão decorra de uma vontade de potência,

é plausível que ela vincule-se a um sonho de influência. Alguns observadores interpretam como uma estratégia de liderança do Brasil. Outros presumem a existência de uma vontade deliberada brasileira de participar mais ativamente nas questões internacionais e orientá-las segundo seus valores e interesses.<sup>6</sup>

A questão da Amazônia constitui um dos melhores exemplos da influência do interesse nacional sobre a política externa. Ou seja, como a percepção sobre um tema nacional serve de combustível para definir objetivos estratégicos de política externa.

A possibilidade (aparente ou real, tácita ou aberta) do surgimento, através das organizações internacionais, de um processo de “internacionalização” da Amazônia que seria considerada um “bem público mundial” e não um

## Na MINUSTAH, pela primeira vez na história da ONU um grupo de Estados que apresentam um perfil médio no sistema internacional toma a frente de uma operação de paz.

espaço territorial sob soberania brasileira, é interpretada em muitos meios governamentais (e militares) como uma ameaça consistente contra a qual o país deve precaver-se. Para erradicar a eventualidade – impossível de concretizar-se sem o concurso do Direito, da diplomacia e das organizações internacionais – Brasília não deve negligenciar nenhum instrumento.

Tanto os esforços para ocupar postos de comando nas organizações internacionais, integrando de maneira permanente o CS, quanto nossa participação nas operações de paz das Nações Unidas (caso do Haiti), inserem-se nesta nova filosofia que procura reforçar o multilateralismo pós-fratura iraquiana.

### b) A diplomacia solidária no Haiti

Desde meados de 2004 o Brasil está à frente de uma força multilateral de estabilização no Haiti (MINUSTAH) criada pelo CS das Nações Unidas através da Resolução 1542. Além de comandá-la, o Brasil ainda contribui com 1.200 soldados encarregados da manutenção da ordem e da segurança no país caribenho.

Quais foram as razões que levaram Brasília a tomar esta inédita iniciativa? As intervenções decorrem de dois grupos de fatores: por um lado a existência de interesses pontuais (financeiros, militares, estratégicos, políticos, diplomáticos ou de prestígio) que convencem o Estado interventor. Por outro, a pressão de sua opinião pública a exigir o fim, por exemplo, do martírio da população civil em zona de conflito.

Ora, nenhum destes fatores esteve na raiz da decisão brasileira. Esta foi tomada porque a solicitação emanava das Nações Unidas que possuem legitimidade e legalidade para tal e, sobretudo, porque o governo brasileiro percebeu

que se tratava de uma obrigação moral com claro conteúdo ético. Todavia, ela pode ser percebida como emanção dos princípios kantianos de um *direito cosmopolita*. Ou seja, de uma moral que se transforma em direito e em dever.

O Chanceler Celso Amorim fornece uma valiosa e original contribuição à teoria desta que pode ser definida como uma *diplomacia solidária* ao declarar que o Brasil está “profundamente comprometido no Haiti, política e emocionalmente” e isso no longo prazo”. Ele indica que os parâmetros sobre os quais o Brasil tomou a decisão de intervir devem ser compreendidos à luz de critérios outros que os decorrentes da fria razão (ou interesse) de Estado.

Pela primeira vez na história da ONU um grupo de Estados que apresentam um perfil médio no sistema internacional tomam a frente de uma operação de paz. A inédita composição do grupo de Estados mediadores coloca a indagação sobre o fato de nos encontrarmos no limiar de uma nova etapa da mediação e da solução de conflitos, através de um instrumento coletivo e desinteressado.

Esta condição lhes proporciona uma capacidade suplementar baseada na forma desapixonada e na neutralidade de ação – elementos indispensáveis à mediação. Todavia, há um problema grave suscitado pela diplomacia solidária: os mediadores não dispõem de condições para fornecer garantias reais ao cumprimento do que for acordado. O único caminho que resta para a indispensável busca da eficácia e de resultados concretos consiste na transferência ao CS da responsabilidade de sustentar materialmente as decisões adotadas.

Além da cooperação social, econômica e de reconstrução do país, bem como da manutenção de um nível razoável de segurança, o Brasil apóia os esforços da ONU e da OEA para tornar possível a convivência política. Sugerimos que o presidente René Préval proponha a assinatura de um Pacto de Garantias e Liberdades Democráticas com todas as forças políticas, institucionais e sociais do país. O respeito a este futuro Pacto permitiria fazer com que o Haiti transitasse da ditadura para a democracia e fizesse da alternância no poder um fenômeno corrente e aceitável por todos.

Nossas características nacionais e a visão de mundo que delas decorrem podem ser utensílios valiosos para que se construam pontes de diálogo entre as diferentes facções haitianas. Trata-se de um trabalho complexo de ourives, ouvissor e conselheiro. Dele depende a construção de um novo Haiti que somente poderá advir do resultado da vontade coletiva dos haitianos que se expressou na memorável jornada eleitoral de 7 de fevereiro de 2006.

A mediação internacional não estará completa caso não auxilie na recuperação da infra-estrutura e na operacionalização de projetos sócio-econômicos que buscam amenizar os gravíssimos problemas com os quais o Haiti se defronta. O Haiti integra a tristemente célebre lista dos “países de menor desenvolvimento relativo” como úni-

co representante do continente americano. O mais grave é que a recorrente crise política faz com que este país, já paupérrimo, se empobreça ainda mais a cada ano.

É imperativo que a espiral da violência e do empobrecimento na qual ingressou o Haiti seja interrompida. Ora, tal desafio somente poderá ser vencido com a colaboração estrangeira. O Brasil, não dispondo de recursos financeiros, propôs sua *expertise* nas ações em que colheu extraordinários resultados, como é o caso da experiência dos catadores de lixo. Seria razoável e humanamente aceitável que o Brasil, dotado de muitos predicados para a cooperação internacional, viesse a se furtar a colaborar com o povo mais pobre do continente?

O Brasil agiu corretamente ao enviar tropas ao Haiti. Fazendo-o não perseguiu, além de incentivar a solução negociada através do sistema multilateral, nenhum interesse estritamente nacional. Ou seja, lá estamos para servir às causas mais nobres da Humanidade. Desta intervenção não pode sair nenhum proveito material para o Estado brasileiro, mas tão somente a satisfação de obedecer a um dever de consciência e de dar forma real a valores outrora não mais que retóricos.

Nestes tempos onde o interesse material se sobrepõe à solidariedade, a atitude do Brasil, associada à de outros países latino-americanos e em desenvolvimento, mostra que estamos construindo uma sociedade no Hemisfério na qual o Haiti terá o seu lugar.

Caso a diplomacia solidária consiga colher frutos no Haiti, surgirá um novo modelo de mediação e de intervenção. Será uma opção *meridional* capaz de criar nova alter-

## **A imposição de novas regras para o ingresso de estrangeiros nos Estados Unidos não deixou nenhuma margem de manobra. Foi necessário aplicar medidas similares aos cidadãos norte-americanos que pretendessem ingressar no Brasil.**

nativa aos conflitos envolvendo os Estados em desenvolvimento em um sistema internacional marcado por uma visão simplista e dicotômica das relações internacionais.

A complexidade da atual transição política no Haiti não deve camuflar os verdadeiros e inadiáveis desafios do país. A indispensável realização de eleições competitivas e leais foi uma etapa e não um objetivo isolado e conclusivo. Caso contrário, a democracia representativa, ausente um conteúdo social capaz de resgatar um mínimo de dignidade a milhões de haitianos que sobrevivem em condições infra-humanas, será um simples jogo de cena da centena de partidos políticos locais com a conivência da comunidade internacional.

O Haiti busca revitalizar suas instituições democráticas. Todavia é economicamente inviável e politicamente impossível caso deixado à própria sorte. A cooperação es-

trangeira, que fez do Haiti o país mais auxiliado no mundo *per capita*, colheu somente amargos frutos. Os recorrentes fracassos da comunidade internacional, dividida entre indiferença e intervenção paternalista, exigem um repensar de sua estratégia. A nossa contribuição à definição deste novo relacionamento resulta da afirmação de uma nova cultura diplomática que vigora presentemente no Itamaraty.

## **2) Exemplos de uma nova cultura diplomática**

Entre diversas situações, três casos exemplificam as transformações ocorridas na condução diplomática brasileira.

### **a) O respeito ao princípio da reciprocidade**

A imposição de novas regras para o ingresso dos estrangeiros, inclusive os cidadãos brasileiros, no território dos Estados Unidos não deixou nenhuma margem de manobra. Foi necessário aplicar medidas similares aos cidadãos norte-americanos que pretendessem ingressar no território brasileiro. A decisão brasileira decorre de três princípios fundamentais enumerados no artigo 1º da Constituição: os direitos de cidadania, de dignidade da pessoa humana e a soberania nacional. Para aplicá-los, o Brasil recorreu a um dos elementos fundadores do Direito Internacional: o princípio da reciprocidade.

Cada Estado define de maneira autônoma as condições de ingresso e de permanência de estrangeiros em seu território, natural exercício da soberania. Os arautos da globalização que anunciavam o desaparecimento das fronteiras políticas entre os Estados, a ponto de autores apontarem a sua “desterritorialização”, são absolutamente desmentidos pela atual administração dos Estados Unidos.

Quando as regras adotadas pelos Estados Unidos dizem respeito unicamente aos bens e pessoas que se encontram ou pretendam ingressar em sua jurisdição, os Estados Unidos agem dentro da mais estrita legalidade internacional. Assim, segundo o Direito Internacional, o ingresso de estrangeiros em território nacional não configura um direito; trata-se de uma expectativa de direito.

Por conseguinte, a decisão de Washington de discriminar os estrangeiros, classificando-os em dois grupos distintos, ou seja, uma minoria 28 de nacionalidades que dispõe de direitos respeitados através do « Visa Waiver » e uma grande massa de mais de 150 nacionalidades (nela incluídos os cidadãos brasileiros) sujeita a regras mais estritas, obedece a critérios em relação aos quais não cabe recurso judicial.

Já no caso do Brasil, embora conforme aos direitos Constitucional e Internacional, a decisão do juiz federal de Mato Grosso que impôs o princípio da reciprocidade suscita problemas unicamente na seara diplomática e econômica. Ora, na medida em que o atual governo tem defendido o respeito a certos princípios na sua atuação exter-



na, como ficou claro em sua atitude perante o conflito iraquiano, seria incompreensível para uma parte ponderável da opinião pública brasileira que adotasse postura distinta da que adotou, qual seja a de respeito à decisão de Justiça. O que deveria provocar surpresa é o fato de que apenas o Brasil tenha tomado tal providência.

Finalmente, registre-se que a corajosa e solitária posição do governo brasileiro, de não impedir a defesa judicial dos direitos de nossos cidadãos, comporta um outro significado: o criminoso e abominável atentado contra as

## **A reação do governo brasileiro à nacionalização do gás boliviano foi adequada e contempla a defesa de nossos interesses nacionais.**

Torres Gêmeas mudou o cenário internacional. Além das numerosas vítimas, o ato terrorista fez ressurgir a agenda securitária em detrimento da cooperação econômica. Acima de tudo, porém, impulsionou a administração dos Estados Unidos em direção a uma política de controle policial sem precedentes. O verdadeiro “fichamento” de simples turistas revela que a sociedade totalitária imaginada por George Orwell na obra *1984* hoje é, infelizmente, uma realidade patente.

### **b) A supressão do caráter eliminatório do inglês para o acesso à carreira diplomática**

A medida adotada pelo Instituto Rio Branco é positiva, embora tardia. Positiva na medida em que ela é republicana ao colocar um termo aos privilégios concedidos aos familiares de diplomatas na escolha dos candidatos à carreira diplomática. Tardia porque somente nestes últimos anos – processo iniciado na gestão do chanceler Celso Lafer – surgiram modificações de acesso à carreira diplomática que tendem diminuir o caráter de domínio reservado dessa importante função de Estado.

A extraordinária batalha para que fosse aceito o princípio de concurso público para ingresso nas carreiras públicas somente alcançou resultados palpáveis com a Constituição de 1988. Todavia, para que seja alcançada a eficácia esperada é fundamental que se reestruture a organização propriamente dita do concurso de acesso. Assim, tal como o resultado de uma licitação está a depender do Edital e o sucesso ou fracasso da defesa de uma dissertação de Mestrado ou tese de Doutorado podem decorrer da composição da Banca julgadora, a montagem do exame de ingresso no Rio Branco também está umbilicalmente vinculada aos resultados esperados.

A questão central do conteúdo de todo processo seletivo de avaliação de conhecimento gira em torno do seguinte dilema: deve haver algum tipo de aptidão intelectual supostamente indispensável ao exercício da função pretendida que exige que sua aferição seja de caráter eliminatório ou, ao contrário, todas as aptidões serão arroladas segundo

critérios classificatórios? Uma avaliação eliminatória exige que o candidato alcance uma pontuação mínima numa prova – 50% ou mais de acertos – e a classificatória impõe igualmente uma pontuação mínima – abaixo dos 50%. Portanto, como a diferença entre as duas avaliações decorre da definição da pontuação mínima, a natureza das duas avaliações é, em última análise, de caráter eliminatório.

O que se está a discutir não é a suposta eliminação do inglês do horizonte da diplomacia brasileira e sim o nível de pontuação mínima para ser admitido no curso de formação diplomática. Existem, de fato, dois pontos de corte no exame de admissão do Rio Branco. O primeiro resulta da nota mínima que cada candidato deve alcançar. Ou seja, mesmo nas disciplinas classificatórias há necessidade de estabelecer um piso que deve ser atingido pelo candidato. O segundo ponto de corte é definido pelo número de pontos alcançado pelo candidato classificado em último lugar na lista de vagas oferecida.

A mudança proposta viria corrigir uma distorção histórica no concurso de acesso à carreira diplomática. O conhecimento idiomático integra um rol de predicados indispensáveis ao diplomata. Trata-se de um utensílio de trabalho e de um veículo transmissor de idéias. Nada mais. Ora, um exame de seleção que coloca num mesmo patamar de exigências o conteúdo da formação intelectual com o instrumental que permite sua expressão em diversos idiomas é, no mínimo, reducionista. Portanto, privilegiar a transmissão do saber, independentemente de seu conteúdo, faz com que o inglês seja eliminatório, como fora outrora o francês.

O sistema anterior de avaliação gerava distorções incompatíveis com os valores republicanos, pois o sistema tendia a privilegiar os familiares dos diplomatas. Na prática, aquele sistema criava uma reserva de vagas que somente poderia ser preenchida por filhos de diplomatas. Com efeito, a aferição de conhecimento do inglês alcançou um nível de dificuldade tal que para ser aprovado um candidato deveria ter o idioma inglês como segunda língua e ter residido por razoável período no exterior. Qual o percentual de jovens brasileiros que dispõem dessas características e oportunidades? O resultado deste formato seletivo salta aos olhos e basta uma simples consulta à lista de sobrenomes dos atuais diplomatas e compará-la com as listas precedentes para certificar-se. Trata-se, portanto, mais do que em qualquer outra carreira profissional, de uma sucessão hereditária transmitida, em muitos casos, desde o século XIX. Ora, estamos diante de funções de e do Estado, onde a transparência, a legalidade e a impessoalidade do processo seletivo para acesso à carreira devem primar sobre qualquer outra consideração.

A mudança introduzida não objetivou desconsiderar uma aptidão – como erroneamente apontou a crítica<sup>8</sup> – mas não valorizá-la a ponto de provocar uma distorção no certame. Ora, era o sistema anterior que exercia uma dis-

criminação entre os candidatos e conduzia a uma situação incompatível com o Estado de Direito e com a organização da República.

### c) A crise com a Bolívia

A reação do governo brasileiro à nacionalização do gás boliviano foi adequada e contempla a defesa de nossos interesses nacionais. Sobre o conteúdo da decisão do governo boliviano, não há reparo a ser feito. A Resolução 1.803, de 14 de dezembro de 1962, da AG da ONU, aprovada com o voto brasileiro, declara que “o direito de soberania permanente dos povos e nações sobre suas riquezas e recursos naturais deve exercer-se segundo o interesse do desenvolvimento nacional e do bem-estar da população do Estado interessado” (art. 1º).

Embora o caráter compulsório das resoluções da AG possa ser questionado, existe a obrigação política e moral

## O caminho percorrido no campo internacional pela presidência Lula difere do escolhido por Chávez e por Kirchner. Brasília optou por rupturas marginais ao mesmo tempo em que confirmou nossa inserção no Ocidente.

de considerá-las, sobretudo quando se trata de Estados que firmaram ou se conformaram com ditas resoluções, caso do Brasil. Não podemos negar à Bolívia um direito que o Brasil defende para si mesmo. A propósito, a Petrobrás nasceu da campanha “O petróleo é nosso”, no início da década de 1950. Logo, imaginar-se no lugar da Bolívia é um exercício que deve preceder a tomada de posição sobre este caso, em nome, entre outras coisas, da coerência.

No entanto, a concordância com o conteúdo da nacionalização não se reflete na forma. Com efeito, a utilização de Forças Armadas para cercar as instalações da Petrobrás agride o relacionamento de vizinhança cooperativa que marca os contatos entre os dois países. O governo brasileiro fez bem em deixar clara sua oposição, apesar de compreender que o *modus operandi* em tela foi endereçado essencialmente à opinião pública boliviana, em pleno período eleitoral.

Duas questões essenciais devem ser resolvidas através de negociações. A primeira diz respeito às compensações pela nacionalização. A própria resolução citada anteriormente prevê o pagamento de uma “indenização adequada”. Em caso de controvérsia, após esgotamento das vias de recursos internos, “o litígio poderá ser submetido à arbitragem ou a uma solução judiciária internacional” (art. 4º).

A segunda decorre da interdependência crescente na área energética entre os dois países. Nem o Brasil pode prescindir atualmente do gás boliviano, nem a Bolívia está em condições de interromper suas exportações para o Brasil. O que está em jogo é uma negociação técnica e financeira que permita a plena aplicação, por parte da Petrobrás, do

princípio do custo/benefício, e que contemple os interesses do novo governo boliviano.

O Brasil não deve comportar-se de maneira imperialista frente a um vizinho débil e empobrecido. Não podemos lançar mão dos mesmos instrumentos que condenamos no passado quando foram contra nós utilizados pelas grandes potências. A atitude serena e responsável do governo brasileiro coaduna-se com o que deve ser a diplomacia de um país democrático: *firmeza nos princípios e maleabilidade no método*. Esta é a fórmula que melhor defenderá o interesse nacional.

Não será com arroubos nacionalistas, com ofensas ao povo e ao governo bolivianos – como as despidoradamente proferidas por parte da oposição e da imprensa –, e com medidas musculares que avançaremos na defesa dos nossos interesses e do Direito. Ao contrário: tal tática somente aprofundaria o litígio como se vê com os atuais conflitos entre Argentina e Uruguai, e entre Peru e Venezuela. Estes vizinhos escolheram a escalada verbal e a não-diplomacia. Não devemos trilhar este caminho que nos conduziria à implosão da América do Sul. A grandeza de uma nação provém da parcimônia e da responsabilidade que orientam suas relações com os mais débeis. Esta é a lição que atualmente o Brasil oferece ao mundo.

### 3) O equilíbrio do atual relacionamento externo brasileiro

Ao contrário do que sugere uma abordagem superficial, a atuação externa é marcada por grande equilíbrio entre os países industrializados e os em desenvolvimento. Tanto as trocas comerciais quanto as visitas de Estado imprimem um caráter ecumênico ao nosso relacionamento externo. Neste sentido, a atenção voltada às relações com os Estados meridionais demonstram, antes de tudo, uma preocupação em ocupar espaços outrora abandonados pelo Itamaraty.

#### a) As trocas comerciais

O Brasil tem utilizado de maneira crescente os instrumentos de defesa comercial previstos pela Organização Mundial do Comércio (OMC). Todavia, o governo pretende ir além e busca lançar as bases de uma “nova geografia comercial” desenhando uma nova carta econômica do mundo. A grande manobra desta diplomacia comercial ocorreu nas negociações da OMC em Cancun (setembro de 2003). Ela propiciou a congregação dos principais países emergentes e em desenvolvimento para criar uma frente comum para fazer face aos Estados Unidos e União Européia (UE). Nasceu então o Grupo dos 20 (G20), liderado pelo Brasil.

Ao contrário do caráter ideológico contestador da ordem internacional que marcou o Movimento dos Países Não-Alinhados (MPNA) dos anos 60 e 70, o G20 é pragmático e tenta defender, mais do que princípios, interes-

ses. Sua estratégia consiste em reunir forças suficientes para tentar suprimir ou reduzir as barreiras que impedem o acesso de seus produtos (sobretudo agro-pecuários) aos mercados dos países industrializados.<sup>9</sup> Além disso tenta lançar as bases para uma cooperação política, econômica, científica e cultural entre os Estados meridionais, forjando o nascimento de uma inédita colaboração Sul/Sul.

O Brasil liderou uma iniciativa ousada que contraria o ceticismo da maioria dos especialistas no que diz respeito à formação de coalizões de Estados no âmbito das negociações comerciais multilaterais. Não somente o G20 nasceu, mas rapidamente transformou-se em um pólo de poder e impôs-se, no ciclo de Doha, como um fórum construtivo e incontornável.

O Brasil tem alcançado índices históricos no desempenho da balança comercial. Em 2005, pelo sexto ano consecutivo, as exportações brasileiras experimentaram significativo crescimento, alcançando US\$ 118,3 bilhões, gerando um saldo comercial de US\$ 44,8 bilhões. O incremento das exportações em relação a 2004 foi da ordem de US\$ 21,8 bilhões e o aumento total do comércio exterior (exportações + importações) alcançou 20,4% neste último ano. Em termos de destino, foi registrada a presença de 222 mercados distintos para os embarques nacionais. Os

principais destinos estão relacionados na Tabela 1.

A comparação entre os dois períodos demonstra a existência de indicadores que sugerem o esboço de um novo perfil para a geografia comercial brasileira. Contudo, trata-se de ligeiras alterações, já que os tradicionais parceiros comerciais do Brasil prosseguem sendo o destino predominante para os nossos produtos. Cabe sublinhar o crescimento das importações dos Estados emergentes e em desenvolvimento.<sup>11</sup>

## b) A peregrinação presidencial

Um dos aspectos mais reveladores do equilíbrio encontrado pela atual diplomacia brasileira consiste na análise do destino das viagens de Estado feitas pelo Presidente Lula se comparadas às realizadas pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso. Estes deslocamentos são significativos de suas visões de mundo e do interesse nacional a ser defendido. Não levando em consideração os deslocamentos presidenciais no entorno sul-americano, o Gráfico 1 indica a importância dos países industrializados para o Brasil sob a administração Cardoso.

Situação distinta surge do levantamento dos destinos das viagens internacionais do Presidente Lula, mostrado no Gráfico 2. A escolha equilibrada entre os dois mundos sugere que o atual mandatário pratica o que pode ser denominada de *diplomacia ecumênica*, muito distinta da praticada pelo Presidente Cardoso. Em todo o caso, segundo este indicador, a diplomacia lulista não pode ser considerada como sendo *terceiromundista*.

Quando considerado o entorno sul-americano, torna-se ainda mais revelador o desequilíbrio da política externa do Presidente Cardoso como demonstra o Gráfico 3.

Ao contrário do que ocorreu no governo Cardoso, os destinos das viagens internacionais do Presidente Lula (Gráfico 4) indicam um grande equilíbrio na medida em que ha uma distribuição quase perfeita entre os deslocamentos direcionados à América do Sul, aos países industrializados e aos países em desenvolvimento.

O fato de o Presidente Lula deslocar-se prioritariamente aos países da América do Sul revela que este sub-continento é, efetivamente, como afirmou o Ministro Celso Amorim, “a prioridade entre as prioridades”. Esta política é feita de luzes e de sombras. Entre as primeiras está a IIRSA (Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana), cujo objetivo é construir, recuperar ou modernizar os transportes, o sistema energético e de comunicações da região.<sup>12</sup>

Ha o surgimento de um esboço de uma estratégia energética sul-americana com as negociações para a constituição da Petrosul (sociedade reunindo a argentina YPF, a brasileira Petrobras e a venezuelana PDVSA) além da possível construção de um gasoduto que atravessará o sub-continento de Norte a Sul.

Pora fazer frente à ALCA (Área de Livre Comércio das Américas), o Brasil propôs a CASA (Comunidade Sul-

**Tabela 1**  
**Principais importadores do Brasil (em %)**

País	2002	2005
Estados Unidos	25,34	18,63
Holanda	5,23	4,38
Alemanha	4,50	4,21
China	4,16	5,64
México	3,88	3,36
Argentina	3,86	8,24
Japão	3,46	2,90
Bélgica	3,11	1,90
Itália	3,00	2,70
Reino Unido	2,92	2,15
França	2,52	2,13
Chile	2,42	3,75
Rússia	2,07	2,41
Espanha	1,82	2,52
Coréia do Sul	1,40	1,56
Venezuela	1,31	1,90
Canadá	1,29	1,62

Fonte: Ministério da Fazenda

americana de Nações) demonstrando – além de uma opção ao projeto inspirado por Washington – a decisão de concentrar sua política de integração econômica aos países sul-americanos.<sup>13</sup>

A recente decisão de aceitar a entrada da Venezuela no MERCOSUL (Mercado Comum do Sul) pode ser interpretada como a operacionalização da CASA e da IIRSA. A aparente contradição entre os vários processos de integração em curso no tabuleiro sul-americano deve ser resolvida caso, finalmente, os Estados membros do Mercosul, especialmente Argentina e Brasil, decidam aprofundar as mudanças necessárias capazes de fazer com que o processo platino saia da letargia na qual ele se encontra.<sup>14</sup>

O importante número de visitas aos países em desenvolvimento deve ser interpretado, por um lado, pelo grande impacto provocado naqueles países por uma política externa inovadora e, por outro, em razão do *vazio diplomático* decorrente da indiferença profunda e histórica demonstrada pelo Brasil em relação ao Terceiro Mundo.

Buscando compensar o descaso passado, a diplomacia lulista tomou várias iniciativas voltadas ao Terceiro Mundo: constituição do Grupo dos 3 (G3) que reúne Brasil, China e Índia; reunião de Cúpula América do Sul e Estados Árabes realizada em maio de 2005 em Brasília com a presença de 34 Chefes de Estado e de Governo;<sup>15</sup> as 14 visitas feitas a África e a dimensão sul-americana de nossa atuação externa.

Apesar deste direcionamento inovador, esta diplomacia não desconhece a importância dos países industrializados e consegue encontrar um ponto de equilíbrio, demonstrando que abandonou o princípio de alinhamento automático

ao Ocidente e que está disposta a extrair os benefícios decorrentes da multipolarização das relações internacionais. Todavia, é necessário enfatizar que este percurso é possível em razão do desempenho pessoal e político do Presidente Lula.

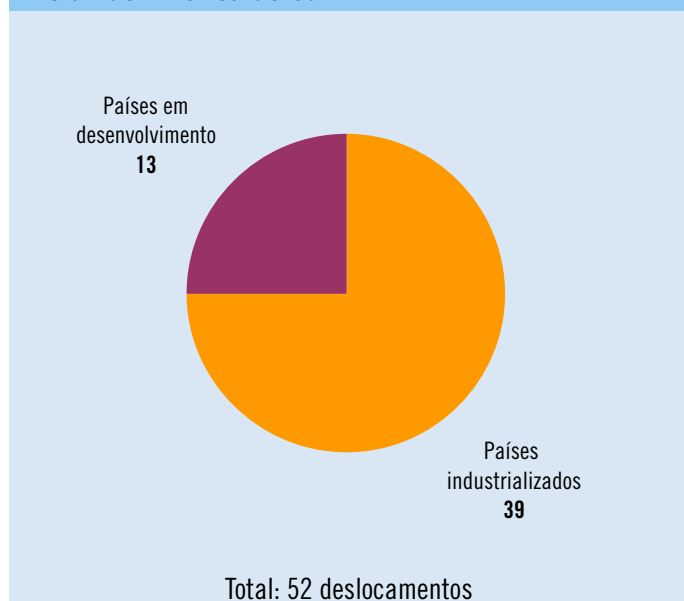
### c) A dimensão mundial da política externa brasileira

Uma frase aparentemente prosaica (“o mercado deve saber que os brasileiros devem comer três vezes ao dia”) revela um tema central da ação diplomática do Presidente Lula: o combate contra a fome. Trata-se da boa luta, pois ela procura defender “os excluídos, os discriminados, os humilhados e os ofendidos”. Para tanto é imprescindível construir uma nova ordem econômica internacional capaz de “diminuir as injustiças, as crescentes distâncias entre os países ricos e pobres, bem como controlar a instabilidade financeira”. De fato, Lula pretende mudar a face da globalização para que ela venha a ser “solidária e humanista”, ou seja, exatamente o contrário da atual caracterizada pela “injustiça e exclusão”.

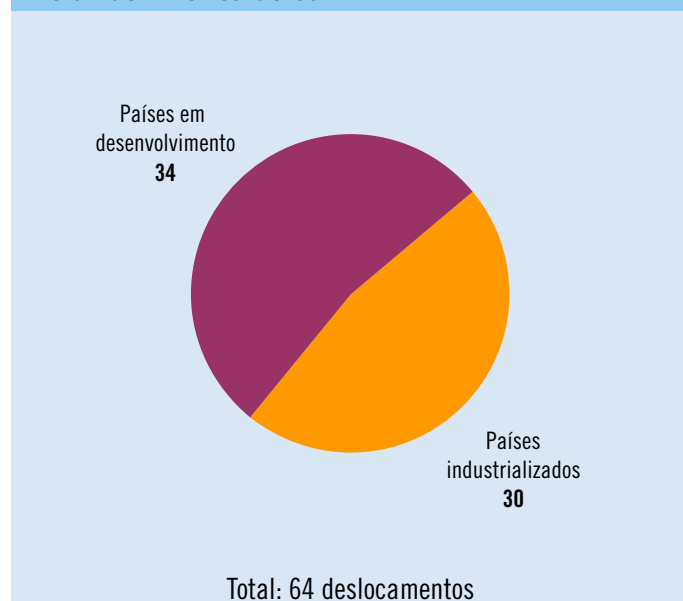
Para entender o conceito de *política mundial* da atual diplomacia brasileira e como ela complementa as atividades de *política externa* e de *política internacional*, e em que ela difere das anteriores, é preciso levar em consideração os três níveis de sua atuação conforme ilustra a Figura 1.

No primeiro centro está o que pode ser considerado seu núcleo duro. Trata-se da *política externa* em sua acepção clássica. Ela engloba os temas tradicionais de todo Estado (comércio, investimentos, defesa comercial, boas relações com os Estados contíguos, reconhecimento das assimetrias de poder no plano internacional e iniciativas para diminuir seus efeitos, ênfase no papel do Direito e da

**Gráfico 1**  
**Destino dos deslocamentos de**  
**Cardoso (1995-2002)**  
Excluindo América do Sul



**Gráfico 2**  
**Destino dos deslocamentos de**  
**Lula (01/2003-03/2006)**  
Excluindo América do Sul





cooperação multilateral. Trata-se de ações diplomáticas assentadas na experiência histórica, e constitui a demonstração da continuidade do Estado.

No centro médio encontra-se uma novidade, de alcance estrutural e ideológico, da atual política externa brasileira que pode ser designada como *política internacional*. Ela somente existe quando o Estado, a partir de uma vontade política e de uma capacidade humana e material, é capaz de agir sobre o conjunto do sistema internacional. De fato, esta ação busca tirar o país de sua reduzida área de interesse e alargar seu horizonte. No caso atual brasileiro, dois eixos dominam esta atividade diplomática: a luta pelo fortalecimento do multilateralismo e uma atuação voltada aos Estados meridionais.

Se todos os Estados possuem uma política externa e raros são os que atuam na política internacional, mais difícil é encontrar Estados que tenham uma *política mundial*. A razão é simples: esta dimensão está vinculada à figura pessoal do Chefe de Estado. Mais do que o interesse deste pelas questões internacionais, o que está em jogo é a dimensão simbólica de sua imagem. Ao interessar-se pelos problemas da Humanidade – muito além daqueles decorrentes do interesse do Estado – o Presidente Lula ingressa no círculo restrito dos atores individuais do cenário internacional. Ele é acolhido por uma ampla audiência em razão da legitimidade que lhe é reconhecida.

Como certos laureados do Nobel, o Chefe de Estado transforma-se em profeta e porta-voz de todos os humanos, especialmente os pobres e miseráveis. Os assuntos abordados pela política mundial são abrangentes e de interesse público (luta contra as epidemias, contra a guerra, direito à saúde, luta contra a fome, etc). Esta dimensão da atua-

ção presidencial, apesar de ser percebida com desdém pela oposição interna, ecoa no sistema internacional e constitui elemento incontornável da atual diplomacia brasileira.

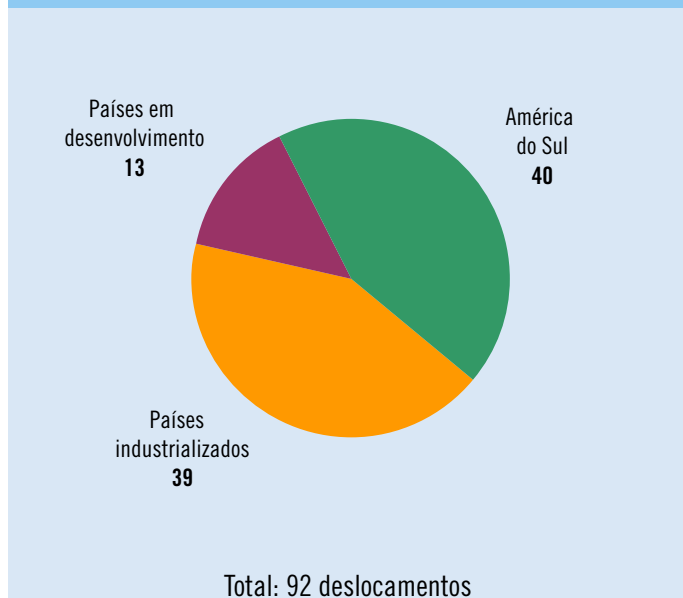
## Conclusão

Em outubro de 2002, em plena campanha presidencial, o Presidente Cardoso convidou os candidatos à sua sucessão a uma reunião no Palácio do Planalto. A iniciativa inédita na história republicana abrigava uma clara intenção: a economia brasileira encontrava-se em situação delicada e o Governo havia concluído um acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI). Como os compromissos assumidos pelo Brasil teriam efeitos para além do mandato de Cardoso, o FMI exigiu a aprovação dos pretendentes presidenciais.

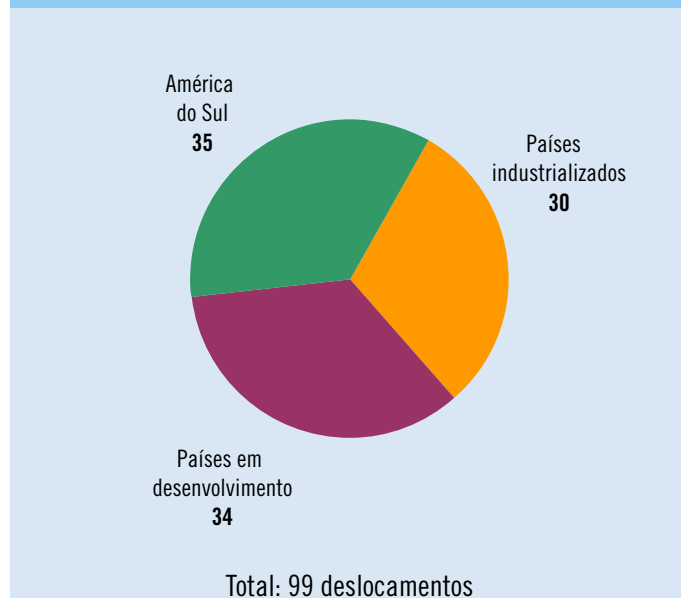
O então candidato Lula aprovou o acordo e comprometeu-se respeitá-lo caso fosse eleito. Este compromisso condicionou sua política econômica e marcou as relações exteriores de seu governo. Não haveria ruptura brusca de contratos e de compromissos. A essência do plano de estabilização econômica e de nossas relações exteriores não seria contestada. Caso houvesse mudanças, elas ocorreriam somente nos aspectos secundários de nossas relações internacionais.

O caminho percorrido no campo internacional pela presidência Lula difere do escolhido por Chávez e por Kirchner. Brasília optou por rupturas marginais ao mesmo tempo em que confirmou nossa inserção no Ocidente. Esta *ruptura na continuidade* nas relações exteriores é o reflexo da imagem de sua ação interna, ou seja, reformista. Ela identifica imperfeições, contradições e injustiças no sistema internacional. Contudo não pretende revolucioná-lo.

**Gráfico 3**  
**Destino dos deslocamentos de Cardoso (1995-2002)**  
Incluindo América do Sul

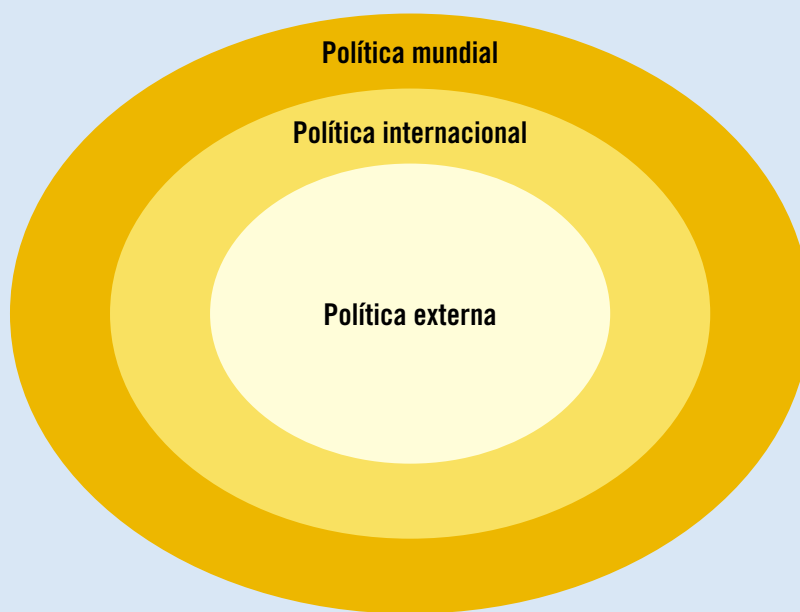


**Gráfico 4**  
**Destino dos deslocamentos de Lula (01/2003-03/2006)**  
Incluindo América do Sul



**Figura 1**

## **Relação entre política externa, política internacional e política mundial**



Existe uma clara percepção que o sistema internacional pode ser aperfeiçoado. Esta será uma das missões da nova diplomacia.

O interesse que desperta a diplomacia do novo governo decorre do fato que o Brasil tem uma tradição assentada, marcada por um alinhamento aos Estados Unidos, por um baixo perfil no sistema internacional, por uma atitude moderada – que se transformou por vezes em oposição aberta – frente às críticas dos países em desenvolvimento ao sistema internacional e por uma desconfiança, matizada por ceticismo, do que pode advir do mundo hispano-americano.

O Brasil sempre acreditou que poderia safar-se do intrincado e duro jogo internacional através de relações especiais com certos pólos de poder. Ele escolheu, ao longo de sua história, alguns pontos de contato preferenciais: o Chile na América do Sul; os Estados Unidos no Novo Mundo; a Alemanha na Europa e o Japão na Ásia. Ora, a diplomacia ecumênica de Lula colocou em questão a simplicidade e a parcialidade desta visão.

Contudo, não estamos assistindo ao “ano zero” da diplomacia brasileira, como pretende fazer crer a oposição. O que há é simplesmente a manifestação de forças sociais novas que encontraram um porta-voz com ampla legitimidade para expressar uma maneira distinta no enfrentamento dos desafios internacionais.

Todavia, três questões devem ser colocadas. Ao acumular riscos, o ativismo diplomático não traz consigo a possibilidade de tornar menos eficaz a ação externa do país?

No que diz respeito à estratégia brasileira de contestação da ordem política e securitária internacionais, ela não conduz o país a enganar-se de combate? Serão as questões vinculadas à grande política internacional que devem in-

teressar ao país e ao mundo em desenvolvimento ou, ao contrário, não devemos lutar por uma maior eficácia da cooperação sócio-econômica, científica e cultural – as únicas capazes de resgatar condições de vida digna para as populações dos países meridionais?

Enfim, quais serão, para a diplomacia lulista, as consequências da crise que abalou as instituições brasileiras, o seu governo e o seu partido? Como nas questões internacionais a imagem e a palavra possuem importância capital, é possível que a margem de manobra desta diplomacia tenda a diminuir.

Todavia, será interessante analisar, no segundo mandato, quais serão os limites e os resultados desta diplomacia ousada conduzida por um ator, certamente ainda marginal no sistema internacional, mas decidido inverter a perspectiva estratégica que o orienta desde a aurora da independência.

### **Notas**

<sup>1</sup> O Brasil foi o primeiro Estado latino-americano a romper as relações diplomáticas e comerciais com o Eixo (janeiro de 1942), o primeiro que lhe declarou guerra (agosto de 1942) e o único que enviou tropas (cerca de 26 mil soldados) à frente de combate no Norte da Itália (1944-45). Este esforço de guerra deveria ter sido recompensado com a obtenção de uma cadeira de membro permanente no CS. Apesar do apoio dos Estados Unidos, a União Soviética opôs-se por considerar que o Ocidente detinha um poder excessivo no CS.

<sup>2</sup> Os dois candidatos desenvolvidos são importantes financiadores da ONU e foram derrotados na Segunda Guerra Mundial. O CS composto com estes novos membros representaria o verdadeiro epílogo da hecatombe pois congregaria os Estados vencidos e os vencedores. As

candidaturas do Sul são propostas por democracias de massa e estariam aptas a contribuir aos esforços de manutenção da paz e segurança internacionais.

<sup>3</sup> Declaração feita à Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional do Senado.

<sup>4</sup> Como previsto, não surgiu nenhum sinal positivo para a reforma do CS quando da 60ª (2005) Assembléia Geral da ONU. Apesar das tentativas de explicações do G4, a questão foi adiada *sine die*. Note-se que a Argentina liderou um movimento anti-G4 recrutando os adversários regionais tradicionais de seus integrantes (Itália na Europa, China e Paquistão na Ásia).

<sup>5</sup> Ver BOLOPION, Philippe, “Les exigences américaines menacent la réforme de l’ONU”, in *Le Monde*, 31 de agosto de 2005.

<sup>6</sup> Entretanto os responsáveis por esta orientação diplomática consideram-se contestadores da ordem internacional. Consultar GARCIA, Marco Aurélio, “Nostalgia da submissão”, in *Folha de S. Paulo*, 31 de agosto de 2005.

<sup>7</sup> Sublinhado por mim. Uma das motivações prende-se à similitude das raízes étnicas e culturais dos dois povos.

<sup>8</sup> Partindo de um pressuposto incorreto – a supressão da língua inglesa para o ingresso no Instituto Rio Branco – a crítica feita à iniciativa chegava a uma conclusão lógica embora absurda e revoltante: nossos futuros diplomatas não disporiam de conhecimentos idiomáticos e estariam, desde logo, inaptos ao exercício da profissão.

## Bibliografia

AMORIM, Celso Nunes, *Depoimentos no Senado Federal* (2003-2006).

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores, *Resenha de Política Exterior do Brasil*, 2003-2004, 4 volumes.

BOLOPION, Philippe, “Les exigences américaines menacent la réforme de l’ONU”, in *Le Monde*, 31 de agosto de 2005.

GARCIA, Marco Aurélio, “Nostalgia da submissão”, in *Folha de S. Paulo*, 31 de agosto de 2005.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro, *Quinhentos Anos de Periferia*, Porto Alegre, Ed. UFRGS, 1999, 166 p.

<sup>9</sup>O G20 também se opõe a inclusão dos serviços culturais (como o cinema) e a educação (sobretudo o ensino universitário) na categoria de bens que possam vir a ser objeto de liberalização comercial no âmbito da OMC.

<sup>10</sup> Fonte: Brasil, Ministério da Fazenda, Receita Federal.

<sup>11</sup> Excluindo o Canadá e Espanha, os demais países industrializados diminuíram sua importância relativa como destino de nossas exportações. Num sentido inverso, os países do Sul aumentaram suas compras, embora Estados Unidos e UE continuem sendo os principais destinos das exportações brasileiras. Cabe notar que em 1990 a China recebia tão somente 1,2% de nossas exportações e em 2005 recebeu 5,64%.

<sup>12</sup> Para mais informações consultar o sitio <http://www.iirsa.org>

<sup>13</sup> Sem o apoio brasileiro, Hugo Chávez sugere a criação da ALBA (Alternativa Bolivariana para as Américas).

<sup>14</sup> Mantido como arranjo prioritariamente comercial, o MERCOSUL encontra dificuldades para tornar-se uma União Aduaneira (etapa indispensável para alcançar o modelo de Mercado Comum, previsto no Tratado de Assunção de 1991). O atual episódio do litígio da indústria de celulose entre Argentina e Uruguai demonstra a incapacidade do bloco para apontar soluções aos seus problemas internos.

<sup>15</sup> O contraste é marcante com a administração anterior. O Presidente Cardoso, ao longo de seus dois mandatos, não realizou nenhum deslocamento a um país árabe.

RODRIGUES, José Honório e SEITENFUS, Ricardo, *Uma história diplomática do Brasil (1531-1945)*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1995, 512 p.

SEITENFUS, Ricardo, *O Brasil vai à Guerra*, São Paulo, Editora Manole, 2003, 3ª edição, 365 p.

\_\_\_\_\_, *Relações Internacionais*, São Paulo, Editora Manole, 2004, 267 p.

\_\_\_\_\_, “O Mercosul e a penhora da Casa”, in *Estudos Avançados*, 19 (55), 2005, pp. 75-84.

\_\_\_\_\_, *Para uma nova política externa brasileira*, Porto Alegre, Editora Livraria do Advogado, 1994, 247 p.