

Inserção internacional do Brasil no século XXI: conceitos, tendências e resultados

Amado Luiz Cervo

Seis linhas de força da ação externa explicam a ascensão internacional do Brasil no século XXI. A América do Sul passou de prioridade alta a prioridade baixa. A diplomacia malogrou ao colocar sua energia e esforços na obtenção do tratado global de livre comércio no seio da OMC e na adesão ao clube do poder. Três sucessos da ação externa foram a internacionalização da economia, a formação de coalizões emergentes e a promoção de nova estratégia internacional de segurança.

Palavras-chave: Brasil; Política exterior; Inserção internacional.

Six lines of external action explain Brazil's international rise in the 21st century. South America moved from high to low priority. Diplomacy failed in getting a global treaty on free trade within the WTO and in getting membership in the club of powerful countries despite energy and efforts devoted to these issues. Three successes of foreign action were the internationalization of the economy, building emergent coalitions and promoting a new international security strategy.

Keywords: Brazil; Foreign policy; Brazil's international relevance.

A inserção internacional do Brasil adentrou o século XXI em alta sob o aspecto econômico e político. Para o conhecimento do fato, convém identificar tendências, utilizar conceitos e avaliar resultados da ação externa durante os dois mandatos de Luís Inácio Lula da Silva com o fim de iluminar as relações internacionais do país no presente governo de Dilma Rousseff.

Três publicações com as quais nos envolvemos diretamente reuniram estudos internacionais e nacionais, a demonstrar o interesse que despertou a ascensão do Brasil sobre o cenário internacional no século XXI. A primeira foi lançada pela Editora L'Harmattan de Paris em 2010, com cinquenta contribuições que prepararam o seminário organizado pelas Universidades de Strasbourg e de Brasília e destinado a fazer o balanço da inserção internacional do país na era Lula¹. O balanço da era Lula foi exposto igualmente em número especial da Revista Brasileira de Política Internacional². A avaliação do século XXI na perspectiva do processo histórico, enfim, veio à luz

com a 4ª Edição do clássico manual de História da política exterior do Brasil, que publicaremos com Clodoaldo Bueno em 2011³.

Um clima de debate racional e não ideológico domina o conjunto desses estudos, os quais focalizam, em boa medida, o curso profundo que orienta o modelo brasileiro de inserção internacional. Em nossas análises, identificamos seis linhas de força da ação externa, avaliamos resultados e concluímos acerca da necessidade de correções de alguns ângulos da política exterior.

A América do Sul representa um exemplo emblemático das relações internacionais do Brasil, visto poder considerar-se um sucesso a meio caminho. Projeto brasileiro que vem do governo de Itamar Franco, mentor da Associação de Livre Comércio da América do Sul-Alcsa em oposição ao projeto norte-americano da Área de Livre Comércio das Américas-Alca, teve continuidade à época de Cardoso com as Cúpulas e a IIRSA (Iniciativa para a Integração da Infraestrutura da América do Sul) e culminou em Lula com a criação da Unasul.

A América do Sul, projeto brasileiro de duas

Amado Luiz Cervo é Professor emérito de Relações Internacionais da UnB

décadas, evoluiu de prioridade alta a prioridade baixa nas relações internacionais do país, em razão de percalços de caminho: três modelos de inserção internacional incompatíveis, um primário-exportador, outro geopolítico e um terceiro de vocação industrial a preservar e promover; projetos de inclusão social introspectivos formulados pelos governos à margem da integração produtiva. O ano de 2006, em razão das demonstrações de força do governo de Evo Morales da Bolívia diante de empreendimentos

Como país cooperativo e não confrontacionista, que elegeu a industrialização como bem supremo e a globalização econômica pela via da interdependência, o Brasil percebeu no século XXI que seu lugar não era mais a América do Sul, mas o mundo.

brasileiros, foi o ano da mudança. Como país cooperativo e não confrontacionista, que elegeu a industrialização como bem supremo e a globalização econômica pela via da interdependência, o Brasil percebeu no século XXI que seu lugar não era mais a América do Sul, mas o mundo. O modelo aperfeiçoado e ampliado de inserção internacional não descuidou da vizinhança, local da convivência necessária que se busca converter em ambiente político e em ordenamento jurídico favorável à expansão dos negócios, porém estabelece o pressuposto segundo o qual convém agregar a interdependência da era da globalização à realização do interesse nacional, o que impulsiona os fatores de inserção para fora da área.

Certas tendências da inserção internacional do país obrigam o analista a distinguir a ação diplomática da inserção internacional. Esta envolve a ação externa de segmentos integrados do Estado e da sociedade, simbiose que descrevemos por meio do conceito de Estado logístico. Com efeito, esse padrão se consolida no século XXI, quando o Estado repassa à sociedade responsabilidades de desenvolvimento, porém a orienta e conduz, descobrindo ou inventando oportunidades e prestando aos agentes econômicos e às organizações de classe apoio concreto para realização externa de seus interesses.

A diplomacia pura ocupou-se, no século XXI, essencialmente, com dois objetivos, investindo neles energia e esforços: obter por meio da negociação multilateral no seio da OMC o tratado de livre comércio global; obter, ademais, o assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. O primeiro conviria, na avaliação diplomática, aos interesses econômicos do Brasil, país de competitividade sistêmica e de diversificação industrial elevada e país líder no agronegócio. O assento permanente,

em razão da capacidade de influência sobre a segurança e a ordem internacional que comporta. Guiava este esforço de negociação multilateral o princípio da reciprocidade de interesses no traçado das regras e da ordem internacional, princípio que haveria de substituir o unilateralismo de interesses antes prevalecente nas estruturas do sistema internacional em favor dos países avançados.

Os dois objetivos da ação diplomática malograram.

Ao tratado global de livre comércio opuseram-se radicalmente os Estados Unidos, inventores do tratado bilateral de livre comércio (TLC), por meio do qual perpetuam a assimetria entre países avançados e atrasados, o que lhes convém economicamente. Os outros países avançados alinharam-se a tal política de comércio internacional pelo mesmo cálculo de interesses e a rodada Doha da OMC não chegou a termo. À adesão ao clube do poder opuseram-se os cinco membros permanentes do Conselho, para não dividir poder, apesar da pressão dos quatro grandes aspirantes (Japão, Alemanha, Brasil e Índia); também dificultaram a aspiração desses quatro velhas rivalidades regionais reanimadas por ciúme ou legitimidade. A diplomacia brasileira malogrou no século XXI e o novo governo Rousseff deve repensar a política de comércio exterior e a adesão ao clube do poder. Convém ou não prosseguir com essas duas metas na forma em que eram perseguidas, convém alterar a estratégia de ação ou inovar?

Três êxitos, contudo, foram alcançados pelo modelo brasileiro de inserção internacional no século XXI. Por certo, correspondem a três tendências que convém manter, operacionalizar e aprofundar em benefício dos interesses nacionais no presente governo.

A internacionalização da economia brasileira, isto é, a expansão para fora das empresas nacionais, um salto de qualidade rumo à maturidade econômica do país, foi conduzida por empenho pessoal do presidente Lula, em diálogo constante com os empresários, à margem da ação diplomática propriamente dita, embora esta venha apoiando a inovação com apoio logístico. A internacionalização produz efeitos concretos, como a elevação da competitividade do sistema produtivo nacional que penetra as cadeias produtivas globais, o provimento de caixa das empresas com recursos externos e a exportação de melhor qualidade de bens e serviços. Essa tendência avançou ao ponto de tornar a economia brasileira a mais internacionalizada dentre as economias emergentes. O movimento iniciou pelos países da América do Sul, onde atuam cerca de mil empresas brasileiras, depois alcançou Canadá e Estados Unidos, África e China, esta última recentemente. A Europa ficou quase de fora, com exceção

dos investimentos diretos em Portugal. O movimento é puxado por grandes grupos empresariais, porém seguido por empresas médias em escala crescente.

A formação de coalizões emergentes representa o

A diplomacia pura ocupou-se, no século XXI, essencialmente, com dois objetivos: obter o tratado de livre comércio global por meio da negociação multilateral na OMC e obter o assento permanente no Conselho de Segurança da ONU.

segundo eixo de ação externa de sucesso inquestionável. A começar pela Unasul, Ibas e Cúpulas de países árabes, africanos e ibero-americanos. A culminar na formação do Brics. As coalizões emergentes se destinam a três resultados na inteligência política brasileira: ampliar negócios como comércio e investimentos entre países emergentes, estabelecer a cooperação para o desenvolvimento e influir mediante consensos sobre o multilateralismo e o traçado das regras e da ordem internacional.

Resultados de grande alcance vinculados aos três objetivos advieram da formação de coalizões emergentes para a ascensão internacional do Brasil. Em primeiro lugar, vem se configurando com a consolidação do Brics o contrapeso ao velho G8, que não mais toma decisões de alcance global e de impacto sobre a ordem internacional em benefício das potências tradicionais como antes. Em segundo lugar, das coalizões emergentes nasce, enfim, a primeira coalizão genuinamente norte-sul, o G20 financeiro, sob o impulso da crise financeira e econômica que os países avançados são incapazes de superar por si, sem o concurso do dinamismo dos emergentes. As grandes decisões em matéria de finanças, de comércio e de economia internacional estão hoje a cargo dessa coalizão norte-sul.

O terceiro sucesso da ação externa brasileira no século XXI diz respeito à gerência da segurança internacional. Duas estratégias internacionais de segurança são postas atualmente sobre a mesa. Por um lado, a estratégia tradicional da violência, oriunda da Segunda Guerra mundial, concebida pela inteligência política dos Estados Unidos e assumida de modo subserviente pela Otan. Por outro, a estratégia da solução pacífica dos conflitos, de matriz essencialmente brasileiro-chinesa, adotada pelo Brics e pela Unasul. A primeira se alimenta de dois mecanismos, sanção ou intervenção; a segunda, da negociação diplomática.

Sob este aspecto da gerência da segurança

internacional ainda prevalece a estratégia da violência US-Otan, onde se concentra a capacitação militar, como provam as sanções a inúmeros países e as intervenções nos países árabes ou muçulmanos desde o fim da Guerra Fria. Contudo, nos meios acadêmicos, intelectuais e políticos do mundo todo, a estratégia da negociação radical de conflitos internacionais colhe adesão cada vez maior. Convém aos interesses brasileiros, país etnicamente composto e culturalmente plural, o pacifismo das relações internacionais. Por tal razão convém ao país prosseguir em seu esforço para substituir a velha estratégia da violência pela nova estratégia da negociação dos conflitos internacionais.

Notas

- 1 ROLLAND, Denis & Lessa, Antônio Carlos. Relations internationales du Brésil: les chemins de la puissance. Paris: L'Harmattan, 2010, 2 volumes.
- 2 Revista brasileira de política internacional, ano 53, 2010 (Special Edition: Emerging Brazil under Lula, an assessment on International Relations, 2003-2010).
- 3 CERVO, Amado Luiz & Bueno, Clodoaldo. História da política exterior do Brasil. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2011, 4ª Edição, 595 p.