

CENTRO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS



DOSSIÊ

EDIÇÃO ESPECIAL - VOLUME 1 - ANO 9 - 2010
www.cebri.org.br

Prioridades da Política Externa Brasileira à Luz do Interesse Nacional

Edição Especial

Quem Somos

O Centro Brasileiro de Relações Internacionais - CEBRI - sediado no Rio de Janeiro, é uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, independente, multidisciplinar e apartidária. A Missão do Centro é criar um espaço para estudos e debates, onde a sociedade, em particular organizações da sociedade civil atuantes na área internacional, possa discutir temas relativos às relações internacionais e à política externa brasileira, com consequente influência no processo decisório governamental e na atuação do Brasil em negociações internacionais. O CEBRI é um dos principais think tanks do Brasil em relações internacionais, integra a Rede de Conselhos Congêneres do Hemisfério, e, em recente pesquisa da Universidade da Pensilvânia foi incluído entre os 10 mais importantes think tanks da América Latina.

Conselho Curador

Presidente de Honra

Fernando Henrique Cardoso

Vice-Presidentes Natos

Daniel Miguel Klabin

Luiz Felipe Lampreia

Presidente

José Botafogo Gonçalves

Vice-Presidentes

Marcos Castrioto de Azambuja

Tomas Zinner

Conselheiros

Carlos Mariani Bittencourt

Célio Borja

Celso Lafer

Gelson Fonseca Junior

Georges Landau

João Clemente Baena Soares

José Aldo Rebelo Figueiredo

José Luiz Alquéres

José Pio Borges de Castro Filho

Henrique Rzezinski

Luiz Olavo Baptista

Marcelo de Paiva Abreu

Marco Aurélio Garcia

Marcus Vinicius Pratini de Moraes

Miriam Leitão

Pedro Malan

Roberto Abdenur

Roberto Teixeira da Costa

Ronaldo Veirano

Sebastião do Rego Barros

Winston Fritsch

Diretora Executiva

Denise Gregory

**Prioridades da Política Externa Brasileira
à Luz do Interesse Nacional**

CEBRIDOSSIÊ

Edição Especial

**Prioridades da Política Externa Brasileira à Luz
do Interesse Nacional**

**Prioridades da Política Externa Brasileira
à Luz do Interesse Nacional**

Albert Fishlow

Aldo Rebelo

Amado Cervo

Amaury de Souza

Armando Mariante e Lytha Spíndola

Enrique Garcia

Gelson Fonseca

Georges Landau

Hélio Jaguaribe

Henrique Rzezinski

Jorge Augusto Rodrigues

José Augusto Guilhon de Albuquerque

José Botafogo Gonçalves

Kalil Cury Filho

Luiz Felipe Lampreia

Marcelo de Paiva Abreu

Marco Aurélio Garcia

Marcos de Azambuja

Pedro da Motta Veiga

Pedro S. Malan

Peter Fischer-Bollin

Renato Flôres

Ricardo Sennes

Roberto Abdenur

Roberto Teixeira da Costa

Prioridades da Política Externa Brasileira à Luz do Interesse Nacional

ÍNDICE

Introdução	7
1- The Brazilian Role on Iran's Nuclear Crisis: opportunities and consequences Albert Fishlow	9
2- Política Externa e Questão Nacional Aldo Rebelo	12
3- Inserção Internacional e Interesse Nacional: perspectivas para a segunda década do século XXI Amado Cervo	14
4- Opinião Pública e Política Externa Amaury de Souza	16
5- O Exim-Brasil e o Apoio às Empresas Exportadoras Armando Mariante e Lytha Spíndola	20
6- Cuarenta Años Construyendo Caminos de Integración Regional Enrique Garcia	23
7- Reforma do Conselho de Segurança: o problema do tempo Gelson Fonseca	26
8- O Brasil e a Segurança Energética da América do Sul Georges Landau	30
9- Integração Latino Americana Hélio Jaguaribe	32
10- Política Externa Henrique Rzezinski	33
11- Mudanças Climáticas e a Souza Cruz Jorge Augusto Rodrigues	35
12- Política Externa e Interesse Nacional: desenvolvimento, estabilidade e democracia José Augusto Guilhon de Albuquerque	38
13- Prioridades da Política Externa Brasileira José Botafogo Gonçalves	41

14- Prioridade da Política Externa Brasileira à Luz do Interesse Nacional: uma visão do setor privado	44
Kalil Cury Filho	
15- O Brasil e o Regime Internacional de Não-Proliferação	47
Luiz Felipe Lampreia	
16- Política Externa pós-Lula: forma e substância	49
Marcelo de Paiva Abreu	
17- A Política Externa Brasileira	52
Marco Aurélio Garcia	
18- A Retomada das Negociações Mundiais para o Desarmamento	56
Marcos de Azambuja	
19- O Brasil e a Agenda de Governança Global: sinais de mudança	59
Pedro da Motta Veiga	
20- “Interesse Nacional”: há lições de China, Índia e Rússia para o Brasil?	62
Pedro S. Malan	
21- Interesses Nacionais, Realpolitik e Política Externa	67
Peter Fischer-Bollin	
22- Integrar-se, Sem Perder a Flexibilidade	70
Renato Flôres	
23- Liderança e Responsabilidade do Brasil Frente à América do Sul: algumas considerações	73
Ricardo Sennes	
24- Brasil Precisa Corrigir Algumas Distorções e Equívocos	76
Roberto Abdenur	
25- Mercosul e a Integração Regional	79
Roberto Teixeira da Costa	

Prioridades da Política Externa Brasileira à Luz do Interesse Nacional

Introdução

Por ocasião da comemoração dos 10 anos do CEBRI, lançamos, em setembro de 2008, a edição Especial “Desafios da Política Externa Brasileira”. Inspirados naquela iniciativa, elegemos o tema “Prioridades da Política Externa Brasileira a Luz do Interesse Nacional” para um novo CEBRI Dossiê Especial.

A publicação busca reunir perspectivas sobre a política externa brasileira representada pelo interesse nacional do país, em um momento no qual o Brasil assume maior protagonismo no cenário internacional. Ganham força no atual contexto temas como diálogo sul-sul; agenda de reforma das instituições multilaterais; integração regional; mudanças climáticas e segurança energética e alimentar. Entretanto, como pano de fundo de todas essas questões parece necessário refletir sobre o binômio responsabilidade e liderança do Brasil.

Foram convidados representantes da comunidade brasileira de relações internacionais – integrantes dos Conselhos e Comitês do CEBRI e participantes do Seminário – para colaborar com a iniciativa.

Agradecemos as contribuições recebidas, aqui reunidas em 25 breves artigos, que apontam tendências, problemas, oportunidades, responsabilidades, caminhos e, acima de tudo, esperanças, em relação ao processo de inserção internacional do Brasil.

Boa leitura a todos!



José Botafogo Gonçalves
Presidente do Conselho Curador do CEBRI

**The Brazilian Role on Iran's Nuclear Crisis:
Opportunities and consequences**

Albert Fishlow*

Brazil is once again in search of a larger international role. As had happened before, rising domestic economic growth has transformed into a search for a position of greater prominence within the world. President Lula, at the end of his two terms, has now sought actively to promote peace in the Middle East. Brazil has emerged as a principal mediator, along with Turkey, with Iran, substituting for the Group of Six, the Security Council permanent members plus Germany. A successful agreement was very recently announced.

Instead of being universally hailed for the progress accomplished, international response has been somewhat more skeptical. The United States, barely a day thereafter, announced its intention to push forward within the Security Council for tougher sanctions upon Iran, reflecting growing frustration at that country's unwillingness to renounce its pursuit of enrichment of uranium to the 90% level necessary for an atomic weapon. China and Russia, despite their congratulatory words to Lula, have agreed to go along in upgrading limitations to trade, as well as other measures limiting access to heavy weapons and affecting especially the activities of the Revolutionary Guard.

The reason is simple. While the agreement is similar to that negotiated eight months ago by the G-6, those terms were subsequently rejected by Iran. Moreover, Iran has refused to give the International Atomic Energy Agency full access to its nuclear facilities, expanded in magnitude and discovered by the West prior to later acknowledgement. Now again, Iran, despite a willingness to trade 1200 kg of its slightly enriched uranium for an external 120 kg supply of uranium upgraded to the 20% level needed for its medical-research reactor, maintains its full right, and apparent commitment, to continue its internal program as it alone sees fit. Something like half of its domestic supply of uranium, some perhaps already at the 20% level, will be retained, and more may be added. From there to the 90% level required for a bomb, the path is direct, and will not require a long interval.

Iran, well aware of the UN resolution being prepared, has sought to appear more than amenable in an effort to impede its passage. As Vice-President, and head of Iran's Atomic Energy Organization, Ali Akbar Salihi has put it, "There is no opportunity, or excuse, for sanctions now." Iran has indicated that passage of the measure by the Security Council will lead to withdrawal of its initial offer to exchange uranium, thus publicly seeking to place the burden

* Economista, Professor Emérito da Universidade de Columbia, Nova York, EUA e Membro do Conselho Consultivo Internacional do CEBRI

upon the United States. Even the internal opposition to Ahmadinejad within the country agrees with such arguments.

Initial reactions from Brazil were clearly critical of the apparent United States intent to proceed without alteration. Chancellor Amorim maintained that the agreement “creates an opportunity for a peaceful negotiated settlement.” Brazil’s UN Ambassador did not attend a Security Council session where the matter was first entered upon the agenda. Lula has insisted there is no reason now to proceed with sanctions. Another path has been created as a result of the productive intervention of Itamaraty. Needless to say, with a close national election ahead within a matter of months, there is a desire to assure the full domestic benefit to the current government from Brazilian international activism.

Little attention in Brazil is given to the Turkish role in all of these negotiations. By contrast, within Europe and even the United States, Turkey’s engagement is seen to be central. It is also a member this year of the Security Council. Turkey has strong desire to join the European Union. Recep Tayyip Erdogan, the Prime Minister, is equally eager to show how Islamic rule can yield positive gains for the country, beyond domestic economic growth and low rates of inflation. Turkey spans both sides of the Bosphorus, and is eager to show its ability to reconcile the interests of both parts of the world.

All of this diplomacy will work itself out to a decision in coming weeks. Another way to view this Iran story is one of emphasis upon South-South relations as the only way forward to global peace and prosperity. That was a dominant thrust during early 2008, when commodity prices were soaring, and it seemed possible that the South could finally delink from the cyclical problems of the North. Then a new socialism could flourish as a substitute for the archaic and deteriorating capitalism found within the developed world.

That did not happen. Almost all developing countries, with the possible exception of China, experienced a sharp decline in the level of national income in the fourth quarter of 2008. The financial cycle originating in the United States became universal in its negative consequences. Recovery has been underway, and contrary to hopes and expectations of many who favored a South-South linkage, the United States has re-emerged as a significant component of a globalized world economy. Once again, growing American imports are offering opportunities for other countries to expand their exports.

This helps to understand why China has decided to go along with the US on Iran, despite its desire to assure future access to petroleum. There had been hope that China might falter and impede a uniform positive alignment of the G-5 in favor of the American initiative. That has not happened. Instead, there seems to be a renewed effort to search out a special G-2 relationship that had been floundering in recent months as China retained a fixed exchange rate to the dollar and reacted adversely to America’s support of Taiwanese and Tibetan independence. That was evident in the Copenhagen climate talks, when China openly sought to avoid engagement with President Obama and the effort to reach an interim solution.

Prioridades da Política Externa Brasileira à Luz do Interesse Nacional

Brazil and Turkey have transformed this Security Council decision into one rivaling earlier major UN decisions to react in Iraq and Afghanistan. They already have strong support from some of the other temporary members like Lebanon and will be seeking to add additional commitments. Brazil's hopes to become a dominant player at the UN, and a permanent member of the Security Council are now very much at stake. Equally, the relationship with the United States that had started so positively after the election of Obama seems now to be in doubt.

The coming months will begin to define clearer answers to these questions.

Política Externa e Questão Nacional

Aldo Rebelo*

A política Externa do Brasil tem seguido uma sólida unidade ao longo da História, suscetível, por óbvio, às grandes transformações que o mundo experimentou no período de quase dois séculos decorridos de nossa autonomia nacional. A caminhada começou com José Bonifácio de Andrada e Silva, o primeiro chanceler, como ministro do Reino e Negócios Estrangeiros, formulando as bases das relações do Império do Brasil com as nações amigas. Já em 1822, estabeleceu a plataforma das primeiras projeções internacionais do novo país, em particular no espaço sul-americano, quando anunciou que “*o Brasil grande rico e poderoso só precisa de vizinhos abastados e venturosos para comerciar e defender-se com eles*”. A visão arguta do sábio já antevia “*uma Confederação de todos os Estados livres da América para contrabalançar a confederação européia*”. Ou seja, compreendia a necessidade de formação dos blocos regionais que mudaram o mundo na atualidade e entre nós levou à criação do Mercosul.

Desde então, a Política Externa do Brasil segue um parâmetro que pode ser resumido em *disputa e cooperação*. Por sua extensão colossal, grandeza econômica e acatada influência no subcontinente, conseguimos, de forma pacífica e respeitada, a condição de potência regional, limitada ao espaço sul-americano. Coube ao atual governo, manejando o consistente legado histórico, atualizado com nuances projetivas de política internacional, mas, sobretudo baseado na liderança e reconhecimento do presidente Luís Inácio Lula da Silva como um líder global, lançar o Brasil no protagonismo das nações do século XXI.

Em um cenário ainda marcado por inquietações, guerras e conservação de esferas de influência e disputas de mercado em que sobressai o General Comércio agora brandindo uma espada diplomática, a tarefa nacional é obter uma inserção internacional competitiva dotada de autonomia decisória.

O protagonismo só pode ser conquistado com desenvoltura individual, sem pedido de licença, mas, também, cuidando de não violar as parcerias clássicas. Embora, também agindo a despeito delas, como deixou evidente o recente episódio do Irã, em que o Brasil assumiu uma liderança atrevida, imediatamente contestada, e até boicotada, pelas nações hegemônicas que insistem em repetir erros de dominação à força, a exemplo da brutalidade histórica cometida no Iraque. Portanto, o protagonismo é uma posição a ser conquistada não só com a naturalidade do peso do país, mas, e em dose proporcional a este fator, ele também se fortalece por

*Aldo Rebelo (PC do B-SP) é Membro da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e Membro do Conselho Curador do CEBRI

Prioridades da Política Externa Brasileira à Luz do Interesse Nacional

intermédio de ações unilaterais levadas a efeito numa arena de disputa que redimensione o poder e o alcance das velhas correlações de força. Na América Latina, o Brasil demonstrou sua liderança de país forte ao assumir a Missão de Paz do Haiti, exercendo, com menor relevo, papel importante na acomodação de arestas entre vizinhos imediatos como Venezuela e Colômbia.

Estão claramente definidas como prioridades da Nova Política Externa a ampliação e consolidação dessa posição de destaque. Os organismos multilaterais devem passar a apresentar um mapa-múndi geopolítico atualizado com novas linhas de influência escritas sobre os escombros da Segunda Guerra Mundial. Paralelamente, realça-se a argúcia da Nova Política Externa em reforçar prestígio e a participação decisória do Brasil nos organismos tradicionais, mas incentivando o fortalecimento de novos foros como pólos de poder, que se organizam não em espaços geográficos, como as organizações aduaneiras ou de livre-comércio, mas sim com base em interesses nacionais semelhantes. São exemplos marcantes dessas novas iniciativas, foros como Ibas (Índia, Brasil e África do Sul) e Brics (Brasil, Rússia, Índia e China), a par da crescente influência do G20 em contrapartida ao enfraquecimento do G7 por causa das crises que têm assolado os grandes países industrializados. Destaca-se também a posição firme na Organização Mundial do Comércio contra a proteção exagerada e anti-concorrência das nações que não satisfeitas em defender a indústria também fecham fronteiras a produtos agropecuários. Nos foros ambientais, o Brasil levou a compreensão de que mais servem como mecanismos de controle e estocagem dos recursos naturais dos países em desenvolvimento, aos países desenvolvidos que pretendem impor os maiores sacrifícios em nome da conservação de um planeta que eles destroem há séculos.

Um ponto vulnerável de nossa Política Externa, que se perde no tempo e ainda viceja no presente, é a ausência de um acompanhamento interno, vale dizer um debate propositivo, que forneça lastro doutrinário para o fortalecimento da posição do Estado brasileiro na condução dos assuntos internacionais. Assim como na esfera militar pulsa em latente controvérsia a disseminação na sociedade de uma *mentalidade de defesa*, no plano das relações com o estrangeiro, faz falta um ponto de união ancorado na clareza dos *objetivos nacionais*. Só a mais ampla tomada de consciência da Questão Nacional poderá propiciar esse ponto de excelência, na medida em que, significa a compreensão de que a necessidade de transformações do país se eleva acima das pugnas políticas e mesmo sociais; as quais não precisam desaparecer, nem poderiam em uma sociedade tão desigual, mas acolheriam em sua diversidade ideológica uma noção de interesse nacional unificada e estratégica, em benefício do bem-estar material e espiritual do nosso povo.

Inserção Internacional e Interesse Nacional: perspectivas para a segunda década do século XXI

Amado Luiz Cervo*

O presente argumento toma como hipótese a conveniência de estabelecer a tendência como vínculo entre interesse nacional e inserção internacional: a tendência como chave da explicação e da decisão.

De 1990 ao presente, a inserção globalista do Brasil realiza-se em duas fases ascendentes. A década dos noventa, caracterizada por maior abertura do mercado, do sistema produtivo e de serviços, bem como pela estabilidade econômica e monetária, sugeria elevar a competitividade brasileira ao nível sistêmico global. Porém, insistia-se por demais na penetração de fatores indutores externos que inseriam dependências estruturais no processo de desenvolvimento. Época de “globalização assimétrica”, no conceito do intelectual Fernando Henrique Cardoso. A primeira década do século XXI, de formação de grandes conglomerados nacionais, da internacionalização de empresas brasileiras, da expansão do agronegócio, do comércio e das finanças externas, impeliu o processo rumo à maturidade histórica e realçou o poder nacional sobre o cenário internacional. Época do “isso é bom para o Brasil”, no conceito desajeitado de Lula.

Nesse caminho para a maturidade, convém contemplar a articulação de três variáveis operacionais das quais depende o êxito da inserção internacional: i) ação diplomática que se orienta pelo superior interesse nacional; ii) política exterior que recheia esta ação com o interesse nacional; e o envolvimento dos segmentos dinâmicos da sociedade, cujos interesses podem conflitar, como entre produtores e consumidores, industriais e agricultores, cidade e campo, assalariados e patrões, detentores do bem-estar e aspirantes à inclusão. Em razão do conflito possível entre os segmentos da sociedade, os múltiplos e legítimos interesses em jogo devem ser arbitrados pela diplomacia e pela política para indução da harmonia social.

Existe, pois, um substrato nacional, como elemento sobre o qual se assenta a ação externa. Esse substrato nacional deve, todavia, ser posto ao lado da reorganização do sistema internacional em curso com o fim de poder avaliar as reais perspectivas do modelo brasileiro de inserção internacional. Com efeito, as forças internacionais, após a era neoliberal e de globalização utópica, reorganizam-se de outro modo: crise financeira das potências tradicionais e perda de seu peso global, na esfera econômica; recuo dessas potências sobre si mesmas, na esfera da segurança - com base na Otan e com tentativas de aliciamento das duas outras grandes potências

* Historiador, Professor Titular de Relações Internacionais da Universidade de Brasília e Pesquisador sênior do CNPq

Prioridades da Política Externa Brasileira à Luz do Interesse Nacional

estratégicas, Rússia e China; fortalecimento econômico dos países emergentes e de seu peso global, sem correspondente fortalecimento estratégico; choque de culturas e civilizações promovido pelas potências ocidentais mediante intervenções; obstrução das reformas das organizações internacionais e obstrução das conferências internacionais sobre grandes temas globais como clima, direitos humanos, migrações, comércio, finanças e outros; ou seja, enfraquecimento do multilateralismo, incômodo para os interesses e ação livre das potências tradicionais.

Se levarmos em conta o substrato nacional, por um lado, e o reordenamento das forças globais, por outro, as perspectivas para realização dos interesses brasileiros, a nosso ver, encaminham-se, na segunda década do século XXI, em quatro direções:

A) Aprofundamento da internacionalização de empresas de matriz nacional, com inserção nas cadeias produtivas, de que resultam a elevação da competitividade sistêmica e a exportação de melhor qualidade.

B) Substituição do liberalismo do comércio global como bandeira da negociação diplomática brasileira pela expansão do comércio exterior mediante negociação seletiva de acordos à base da reciprocidade real e longe da reciprocidade assimétrica dos Tratados de Livre Comércio propostos pelos países avançados.

C) Desistência de exercício de poder estratégico, em razão de repugnância cultural à construção da potência militar e da conseqüente incapacidade nacional, com abandono, inclusive, da aspiração ao posto permanente como membro do Conselho de Segurança. Reforço, por outro lado, do poder político, mediante coalizões internacionais e diplomacia universalista, inspirada na convivência interna e universal de diferenças culturais e étnicas e na promoção da igualdade econômica entre as sociedades.

D) Manutenção da cordialidade no trato com a vizinhança, com os fins de sedimentar a reserva de poder e de dispor de base tranqüila para operar à distância, mediante ampliação da estratégia de inserção segundo a qual o lugar do Brasil não é mais a América do Sul, mas o mundo.

Caso essas perspectivas se estabeleçam como linhas de força da ação externa do governo e da sociedade, o setor externo estará contribuindo para a realização dos interesses nacionais. Primeiro, ao manter o Brasil fora da pressão de conflitos globais e regionais; segundo, ao promover a harmonia entre Estado e sociedade, função histórica da política exterior; e terceiro, ao criar condições de elevação do bem-estar da classe média e superior e de ampliação do acesso ao bem-estar das camadas inferiores.

Opinião Pública e Política Externa

Amaury de Souza*

A criação de um Conselho Nacional de Política Externa, órgão consultivo oficial integrado por representantes de movimentos sociais, sindicatos e organizações não-governamentais para “debater as diretrizes de política externa”, proposta ao IV Congresso do PT, não prosperou, ao menos por ora. Mas trouxe à baila uma questão crítica: o papel da opinião pública nas decisões de política externa.

Há boas razões para se debruçar sobre o assunto. É crescente a interpenetração das políticas externa e doméstica, diluindo as fronteiras que no passado facultavam aos diplomatas profissionais exercer virtual monopólio sobre as decisões relativas às relações exteriores do país. Deve-se isso, em parte, ao próprio processo de globalização dos mercados. Novos atores, notadamente os empresários e as representações sindicais, passaram a interferir no processo decisório da política externa e a buscar influenciar seus rumos em conformidade com os respectivos interesses.

Cumpram também reconhecer que a intensa diplomacia presidencial praticada pelos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva deu visibilidade e relevância inéditas aos assuntos internacionais. Pesquisa realizada em março de 2010 constatou que praticamente metade das notícias mais lembradas pelos eleitores sobre o governo dizia respeito às viagens e encontros internacionais do presidente Lula.*

Lembrar-se de encontros e viagens, quase sempre divulgados com estardalhaço, não significa, porém que o público tenha maior entendimento dos objetivos e motivações da política externa. Escassamente informado sobre as grandes questões internacionais e indiferente a elas, exceto quando diretamente afetado por crises externas, o público pode não prover lastro suficiente para a tomada de decisões sobre os interesses vitais da nação.

Ativando a opinião pública

Não se depreenda daí que a opinião pública seja irrelevante. Mesmo que os cidadãos não possam deliberar sobre a direção específica da ação governamental em cada área da política externa, nenhum curso de ação é sustentável sem seu apoio. Diversos estudos têm constatado que as mesmas identificações, hostilidades e valores que estruturam opiniões na esfera doméstica também o fazem na esfera internacional. Basta que uma questão externa provoque

* Cientista Político, foi pesquisador do Woodrow Wilson Center for International Scholars. É Sócio-Diretor da Techne e da MCM Consultores e Associados

*Pesquisa CNI-Ibope, **Avaliação do Governo e Pesquisa Eleitoral**, março de 2010

Prioridades da Política Externa Brasileira à Luz do Interesse Nacional

intenso debate entre elites, galvanizando a mídia e o público, para que essas predisposições latentes sejam ativadas.

À exceção de eventos de espetacular repercussão, como os ataques terroristas de 11 de setembro nos Estados Unidos, a opinião pública tende a ser ativada quando rompe-se o consenso entre elites. Sem que frações de elite se ponham em confronto ou ao menos sustentem um acrimonioso debate público - com o imprescindível concurso da mídia -, a opinião pública dificilmente pode exercer influência sobre o processo decisório. Onde impera o consenso, os cidadãos encontram um só conjunto de referências para ajudá-los a formar opiniões; onde existe o dissenso, configura-se a opção de tomar partido e de municiar-se com o mínimo indispensável de informações.

Um exemplo pertinente é o da opinião pública em tempos de guerra. Por afetar diretamente a vida dos cidadãos, seria concebível que eles se posicionassem de forma individualizada e espontânea, gerando correntes de apoio ou de oposição a decisões governamentais de iniciar ou manter conflitos bélicos. Não é bem o que ocorre. Em detalhado estudo dos eleitores norte-americanos ao longo do último meio século, Adam J. Berinsky demonstra que a forma como elites políticas interpretam decisões de política externa tende a moldar mais a opinião pública do que os próprios eventos nos campos de batalha.*

O alto nível de apoio popular à II Guerra Mundial, anota o autor, parece ter-se originado do excepcional consenso de elite sobre a legitimidade daquela guerra, em nítido contraste com o que ocorreria vinte anos mais tarde, quando os Estados Unidos travaram a Guerra do Vietnam. Neste último caso, parte da elite política posicionou-se contra a guerra, deflagrando um dos maiores movimentos pacifistas da história mundial.

Comunidades de conhecimento

Outros fatores que limitam o envolvimento da opinião pública na política externa incluem a especificidade do tema e as dificuldades encontradas nos multifacetários processos de negociação internacional.

A natureza específica da política externa, que a distingue da política doméstica, diz respeito a premissas, valores e critérios de avaliação usados para entender eventos internacionais e definir diretrizes e decisões em torno de determinadas opções diplomáticas.

Como toda expressão que busca sintetizar fenômenos complexos, o conceito de elite precisa ser qualificado à luz deste entendimento. Melhor seria falar de comunidades que detêm um conhecimento especializado - Peter Haas as batizou de “comunidades epistêmicas”.⁷ Integradas por políticos, administradores públicos, empresários, sindicalistas, líderes associativos, jornalistas e acadêmicos. O que distingue essas “comunidades de política externa”

* Adam J. Berinsky, *In Time of War: Understanding American Public Opinion from World War II to Iraq*, University of Chicago Press, 2009

* Ver seu livro *Knowledge, Power and International Policy Coordination*, University of South Carolina Press, 1997

de meros grupos de interesse é que elas compartilham princípios e valores, padrões de raciocínio, enfim um mesmo estilo de pensamento com o qual buscam exercer influência e dar rumo ao processo decisório sobre relações exteriores.

O fato de partilharem valores não significa que tais comunidades não se dividam em correntes, com paradigmas conceituais distintos e orientações de política por vezes até antitéticas. O que as une, entretanto, é o conhecimento como instrumento de formulação e implementação da política externa. Assim, mesmo quando divergem, o fazem num contexto de diálogo e de coexistência de interesses múltiplos em uma comunidade com valores comuns.

Não surpreende constatar a distância entre essas comunidades e o cidadão médio, que até por não ter proximidade com os dados, tende a visualizar os contenciosos externos em termos pouco matizados e grandemente sujeitos às flutuações dos humores da política doméstica.

Opinião pública e negociações internacionais

Coube a Robert Putnam caracterizar negociações internacionais como jogos em dois níveis. No plano doméstico, diversos grupos buscam defender seus interesses pressionando os governos a adotarem políticas que lhes sejam favoráveis, ao passo que, no plano internacional, os governos buscam maximizar a capacidade de atender as demandas domésticas, minimizando ao mesmo tempo as consequências adversas que podem advir da esfera internacional.

Para dizê-lo de outra forma, toda negociação internacional se faz acompanhar por duas outras negociações domésticas, indicando que as políticas externa e doméstica estão inextricavelmente ligadas. “*Cada vez mais*”, resume o embaixador Sérgio Danese, “*a diplomacia brasileira é uma política de composição interna, antes de ser simplesmente uma política para execução externa*”.⁸

A questão é como evitar o contágio da política externa pelos rompantes demagógicos da política doméstica. A pouca familiaridade da grande massa de eleitores com as questões internacionais cria campo propício para posicionamentos voláteis e instáveis, sobretudo quando governos manipulam a percepção pública para moldar a política externa.

Processos negociais caracterizam-se necessariamente pela confidencialidade e por uma razoável latitude de ação para que os negociadores possam compor interesses setoriais e nacionais na mesa de negociações. A opinião pública fixa os limites dentro dos quais os negociadores operam. Mas, dentro desses limites, os negociadores devem dispor de considerável discricção para atuar, discricção essa que será maior quanto maior for o apoio doméstico às suas posições.

Por essa razão, incorporar automaticamente atitudes emanadas da grande massa de eleitores pode não apenas provocar impasses negociais, enrijecendo posições de forma artificial,

⁸Conforme seu ensaio “Dez pontos para uma política externa de consenso” in **A Escola da Liderança: Ensaios sobre a política externa e a inserção internacional do Brasil**. Editora Record, 2009

Prioridades da Política Externa Brasileira à Luz do Interesse Nacional

como danificar o próprio papel da opinião pública como fator de credibilidade das posições defendidas pelo país.

Em prol da política parlamentar

Nenhuma dessas hipóteses é lisonjeira para a proposta de criação de um Conselho Nacional de Política Externa. Até porque, assegurar o contraditório, abrindo caminho para a manifestação de uma pluralidade de opiniões e de diferentes perspectivas sobre o interesse nacional, é condição *sine qua non* para o exercício democrático de avaliação da agenda internacional do país.

Não é o que tem ocorrido. Muitos - embora não todos, ressalte-se - dos conselhos similares criados pelo Poder Executivo transformaram-se em foros para a manifestação de minorias integradas por servidores públicos, representações sindicais e organizações não-governamentais, mantendo-se a maioria desorganizada do público à margem do processo.

Há outra reflexão importante a ser feita. Na ausência de grupos de oposição e com limitado conhecimento e capacidade de apreender uma realidade complexa, a opinião pública pode ser moldada por quem seja capaz de gerar os símbolos mais poderosos, transformando-se em brinquedo nas mãos de facções encasteladas na máquina governamental.

A arena adequada para que a opinião pública possa exercer influência efetiva no processo de formação da política externa é o Congresso Nacional e, em menor escala, as Assembléias Legislativas, várias das quais se tem envolvido nas discussões sobre o Mercosul.⁹

Em suma, no que tange às relações entre opinião pública e política externa, o objetivo principal deve ser o de fortalecer as instâncias e contrapesos institucionais do sistema político, e não o de neutralizá-los pela arregimentação de adeptos por parte dos grupos no poder.

* Nesse sentido, seria recomendável criar nova interface entre os parlamentares e o público, criando as Comissões de Comércio Exterior nas duas Casas do Congresso ao lado das tradicionais Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional, conforme proposta do deputado Fernando Gabeira (PV-RJ)

O Exim-Brasil e o Apoio às Empresas Exportadoras

Armando Mariante e Lytha Spíndola*

Em maio de 2010, foi anunciada, como parte do conjunto de medidas de estímulo ao aumento da competitividade das exportações, a criação do Exim-Brasil, empresa pública para dar apoio financeiro às exportações brasileiras, que trará benefícios e impactos potenciais para o comércio exterior brasileiro.

O papel fundamental das exportações na geração de emprego, renda e divisas das nações é muito estudado e conhecido. Nesse contexto, para alavancar suas exportações, diversos países usam agências de crédito à exportação (*export credit agencies* – ECA) como ferramentas para executar políticas de vendas externas e de apoio à atuação internacional de suas empresas.

Ao longo do século XX, a partir da criação da primeira ECA, na Suíça, em 1906, surgiram várias agências desse tipo em todo o mundo. Hoje, as exportações apoiadas por essas agências respondem por mais de US\$ 500 bilhões de transações comerciais.

A razão de se criar essas agências está em sua atuação direcionada às lacunas de mercado não atendidas adequadamente pela iniciativa privada. As ECAs estão desenhadas para assumir riscos em operações de médio ou longo prazo, normalmente não atendidas pelo mercado.

Em geral, as ECAs atuam nas exportações de produtos de alto conteúdo tecnológico ou em segmentos que enfrentam forte competição mundial, além daquelas transações com elevados valores, como as exportações de bens de capital e de serviços de engenharia, entre outros. Também apóiam exportações de pequenas e médias empresas ou vendas para países com baixa disponibilidade de crédito ou considerados de risco mais elevado pelo mercado.

Cabe registrar que, se por um lado os nichos de atuação dessas agências são comuns, as formas de apoio e de estruturação das ECAs em cada país são as mais diversas. Observam-se ECAs estruturadas sob a forma de agências públicas (Swiss Export Risk Insurance), empresas públicas (Export Development Canada – EDC) ou mesmo empresas integralmente privadas (Euler Hermes).

Quanto à forma de atuação, as atividades clássicas de apoio das ECAs às exportações são o financiamento direto, seguro e garantia de crédito. Como o crédito à exportação é mais abundante nos países desenvolvidos, suas agências oficiais tendem a atuar preferencialmente em seguro e garantia, deixando o *funding* para desenhos de mercado. Como ilustração, em 2008, 90% do fluxo de caixa das ECAs de países membros da OCDE referiu-se a operações de garantia e seguro de crédito, enquanto apenas 9,9% a financiamento direto.

* Armando Mariante é Vice-Presidente do BNDES e Lytha Spindola é Secretária-Executiva da Câmara de Comércio Exterior

Prioridades da Política Externa Brasileira à Luz do Interesse Nacional

As ECAs ainda tem estruturado operações inovadoras, geralmente classificadas como operações de “quase mercado”, em contraposição ao papel clássico de “emprestadores de última instância”. Assim, essas agências vem apoiando operações de aquisição de participação acionária, capital de risco, estudos de viabilidade de projetos, serviços de inteligência de mercado, capital de giro, garantias de performance, *bid bonds*, dentre outras.

No Brasil, o financiamento direto ainda representa a principal forma de apoio às exportações, pela baixa participação dos agentes privados na concessão de crédito de longo prazo, e das naturais dificuldades (contingenciamento) que o mecanismo público de garantia (Fundo de Garantia à Exportação – FGE) impõe à entrada de instituições financeiras privadas no financiamento às exportações que requerem prazos maiores.

Além disso, o atual modelo brasileiro de apoio às exportações é multi-balcão, ou seja, possui vários agentes e intervenientes (CAMEX/COFIG, SBCE, BNDES, Banco do Brasil, Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional), exigindo que o exportador tenha que lidar com diferentes órgãos e alçadas de decisão, o que burocratiza o apoio financeiro e alonga os prazos de tramitação dos pedidos.

Portanto, o Exim-Brasil visa dar mais rapidez e eficácia ao processo de financiamento e garantia de nossas exportações, complementando o apoio das instituições financeiras privadas ao segmento exportador. O Exim-Brasil, como subsidiária do BNDES, permitirá a rápida entrada em operação da nova agência de crédito à exportação e a imediata transferência da atual carteira de clientes e operações do banco, além da absorção de uma cultura de crédito de longo prazo e de avaliação de risco.

A proposta de usar uma empresa já existente, a FINAME, que será transformada no Exim-Brasil, após transferir suas operações não relacionadas à exportação ao BNDES, visa também maximizar o aproveitamento dos recursos já disponíveis para o financiamento do comércio exterior, sem implicar despesas administrativas adicionais.

Inicialmente, o Exim-Brasil absorverá as linhas de financiamento à exportação do BNDES já existentes (mais de US\$ 20 bilhões desembolsados e mais de US\$ 20 bilhões em carteira). Também será criado o Fundo de Garantia ao Comércio Exterior (FGCE), fundo de natureza privada, a ser administrado pelo BNDES, com patrimônio inicial de cerca de R\$ 2 bilhões. Esse Fundo lastreará as operações de garantia às exportações. É importante ressaltar que a estrutura atual de financiamento e garantia, do PROEX e do FGE, continuará em funcionamento.

O principal mérito do modelo proposto é a centralização das operações de financiamento à exportação no Exim-Brasil, o que reduzirá sensivelmente o número de órgãos envolvidos, e também, os prazos de processamento de parcela considerável das operações de apoio às exportações brasileiras.

É fundamental que o Exim-Brasil seja um órgão enxuto, ágil, de fácil acesso, com estrutura operacional leve e aberto à inovação. O incremento do apoio oficial à internacionalização das empresas brasileiras, igualmente previsto nas atribuições do Exim-Brasil, passa pela implantação

de novos produtos financeiros necessários ao enfrentamento da competição externa, em condições mais próximas das disponíveis para os principais concorrentes da empresa nacional.

O vigoroso processo de internacionalização pelo qual passou o País nos últimos anos é irreversível. Várias importantes empresas brasileiras tornaram-se, efetivamente, multinacionais, o que é positivo para o País. É um movimento gerador de empregos, renda, divisas e conhecimento. Por outro lado, exportar, conquistar mercados, internacionalizar-se, é cada vez mais uma tarefa complexa onde não há espaço para improvisações. O Exim-Brasil é uma peça importante nesse contexto.

Cuarenta Años Construyendo Caminos de Integración Regional

Enrique García*

Coincidiendo con su aniversario número cuarenta, CAF recibió en el presente año la incorporación de Brasil como nuevo miembro pleno. Este hecho lleno de simbolismo, hace parte de un proceso de transformación profunda de la institución. La Corporación Andina de Fomento creada en 1970 como brazo financiero de la integración subregional de cinco países se ha convertido en un gran banco de desarrollo para América Latina, con dieciocho países accionistas.

Aunque nació en el marco de la institucionalidad andina, la decisión adoptada por los socios de CAF en los años noventa de abrir su capital accionario a otros países de América Latina y el Caribe fue un hecho de vital importancia que permitió expandir tanto la vocación integracionista de la institución como su base operativa. Actualmente, además de los socios andinos tradicionales -Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela-, CAF cuenta entre sus accionistas con Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, España, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Portugal, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y 14 bancos privados de la región. Adicionalmente, en 2008 entró en vigencia la modificación al Convenio Constitutivo que permitió la adhesión de nuevos países de América Latina y el Caribe en su condición de miembros plenos. Bajo este marco, ya cinco países (Argentina, Panamá, Paraguay y Uruguay, aparte de Brasil) han formalizado su carácter de miembros plenos de la Institución.

La consolidación de la dimensión latinoamericana de CAF en el marco de sus cuarenta años de existencia se constituye en un hito que fortalece su capacidad de contribuir a la unidad regional mediante el ejercicio de una agenda renovada de desarrollo sostenible. Ese proceso coincide además con el fortalecimiento de la capacidad financiera de la Institución, cuya posición es ya privilegiada en los mercados internacionales de capital.

CAF nació en 1970 con un capital autorizado de USD 100 millones y un capital suscrito de USD 25 millones. Hoy en día, el capital autorizado asciende a USD 10.000 millones, y el capital pagado más las reservas derivadas de las utilidades retenidas (patrimonio neto) alcanza más de USD 5.600 millones. Asimismo, los activos de la Institución pasaron de USD 160 millones en sus inicios a USD 16.000 millones en la actualidad. Lo anterior ha convertido a CAF en la principal fuente de financiamiento global para la región andina y la principal fuente de recursos para infraestructura de toda América Latina. En los últimos cinco años, por ejemplo, CAF ha representado el 56% de un total de USD 41.000 millones que han otorgado todos los

* Presidente Ejecutivo de Confederação Andina de Fomento - CAF

organismos multilaterales a los países andinos. Con los recientes aumentos de capital que han sido suscritos por los países que suman USD 4.000 millones a ser entregados en los próximos 5 años, CAF más que duplica su capital y operaciones.

Hasta la década de los noventa, CAF operaba principalmente con el capital aportado por sus países miembros y recursos externos generalmente de corto plazo. Sin embargo, a partir de 1992 se puso en marcha una estrategia financiera destinada a diversificar las fuentes y los plazos de obtención de los recursos, reducir sus costos y mitigar los riesgos asociados a tasas de interés y monedas, reforzando así su función catalítica en la captación y canalización de fondos en condiciones competitivas para las operaciones que lleva a cabo en sus países accionistas. Hoy en día, cerca de un 90% de los recursos se obtienen en fuentes extrarregionales, principalmente en los mercados internacionales de capital, así como de la banca internacional, de agencias gubernamentales y de mecanismos de financiamiento de exportación. Lo anterior ha sido posible gracias a la solidez financiera demostrada a lo largo de los años, así como al apoyo de sus accionistas, la prudencia en el manejo de sus políticas de crédito y su independencia, que ha convertido a CAF en el emisor frecuente latinoamericano con las más altas calificaciones de riesgo.

CAF no sólo ha profundizado su dimensión latinoamericana. Las políticas de financiamiento e inversión de proyectos y los lineamientos estratégicos que ha sostenido la Institución a lo largo de los años le han permitido ampliar sus campos de acción y consolidarse como una pieza clave para el desarrollo de todos sus países asociados. La dimensión y el alcance de sus operaciones se han expandido notablemente hacia actividades relacionadas con la integración y el crecimiento económico, con la transferencia de conocimientos y tecnología, la competitividad y el emprendimiento, el fortalecimiento de los sistemas financieros y del sector privado, la modernización estatal y la descentralización, la democracia, la gobernabilidad y la reafirmación de valores éticos.

La acción de CAF se enmarca en una agenda para el desarrollo integral. Ésta apunta al logro de un crecimiento alto, sostenido, sostenible y de calidad: **alto** para comenzar a corregir la brecha de desarrollo con respecto a países de altos ingresos; **sostenido** para evitar que el crecimiento sea errático y volátil como lo ha sido en las últimas décadas y para asegurar la continuidad del progreso económico y del bienestar social; **sostenible** en sus dimensiones ambientales y sociales, para asegurar la viabilidad intergeneracional del capital natural, respetar la diversidad cultural y sustentar la gobernabilidad democrática en la región; y de **calidad**, lo que implica que el crecimiento debe ser inclusivo, de tal manera que reduzca la inequidad y la pobreza en la región. Para lograr estos objetivos, el crecimiento debe ser cada vez menos dependiente de las cambiantes condiciones del entorno económico internacional, y más bien debe sustentarse en una transformación de sus economías que mejore su productividad, agregando valor a las ventajas comparativas nacionales, y aumente la inversión en todas las formas de capital: el humano, el social, el natural, el físico, el productivo y el financiero.

Prioridades da Política Externa Brasileira à Luz do Interesse Nacional

En el marco de esta agenda de desarrollo integral, CAF tiene la misión de fortalecer la integración regional y el desarrollo sostenible. Con respecto a la integración latinoamericana, uno de los desafíos estratégicos es la consolidación de los esfuerzos regionales por lograr una mayor articulación de su territorio. De hecho, la cooperación regional en Suramérica en materia de integración física ha avanzado significativamente en los últimos años desde el lanzamiento de la iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) en el año 2000. Un esquema similar es el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica, iniciativa mesoamericana de integración e impulso al desarrollo social y económico en los nueve estados del sureste de México, el istmo centroamericano y Colombia. En la última década, la CAF ha aprobado operaciones por más de USD 6.000 millones para la ejecución de 54 proyectos de integración física suramericana con una inversión total superior a USD 21.000 millones, que incluyen obras viales, ferroviarias, de telecomunicaciones, energía, puertos, aeropuertos, entre otros.

Adicionalmente, la Institución ha venido trabajando en la implementación de programas estratégicos interrelacionados que propicien la integración regional, generen conocimiento y experticia para el análisis de los sectores de infraestructura, mejoren la planificación y preparación de inversiones y fortalezcan las capacidades técnicas e instituciones públicas responsables de la gestión de la infraestructura. Entre algunos de los programas estratégicos más relevantes se encuentran: Programa Puertos de Primera, Programa GeoSUR, Programa de Energía Sostenible (PROES), Fondo de Promoción de Proyectos de Infraestructura Sostenible (Proinfra), Fondo de Cooperación e Integración Fronteriza (COPIF), Programa de Apoyo a la Competitividad (PAC), entre otros.

Por otra parte, CAF ha contribuido a la integración regional, no sólo a través de la infraestructura física, sino también en el marco de la agenda de desarrollo social. Esta agenda está sustentada en el apoyo a la inversión social a través de la cual canaliza recursos a sus países accionistas, la contribución al fortalecimiento de las capacidades de gestión de las instituciones públicas y el desarrollo de un conjunto de actividades desde una perspectiva innovadora de responsabilidad corporativa.

En suma, los desafíos de la integración regional son múltiples y complejos, pero también existen oportunidades para lograr avances reales y sentar las bases de un desarrollo que beneficie a la mayoría de los latinoamericanos. En este objetivo, CAF reafirma su compromiso con la integración regional, enfatizando su apoyo en el desarrollo de la infraestructura física, la integración fronteriza y el desarrollo social y sostenible de la región.

La Institución ha contribuido de manera efectiva y oportuna durante estos últimos cuarenta años al desarrollo sostenible de cada uno de sus países miembros, con la convicción de que la integración regional es uno de los instrumentos fundamentales para lograr la inserción internacional, en un mundo cada vez más complejo e interdependiente, que beneficie a sus habitantes y promueva una mayor equidad social. En otras palabras, CAF seguirá construyendo más caminos de integración regional.

Reforma do Conselho de Segurança: o problema do tempo*

Gelson Fonseca**

Há um tema que reúne unanimidade, ao menos retórica, nas Nações Unidas, o da reforma do Conselho de Segurança. Todos os Estados, sem exceção, concordam que é necessário transformar uma instituição que só se explica como um “vestígio” de um tempo que passou. O Conselho delineado na Conferência de São Francisco, em 1945, é um órgão anacrônico se consideramos a realidade internacional de nossos dias. Porém, também sabemos que a unanimidade está ainda longe de se traduzir em soluções efetivas para reforma. Há uma dissintonia entre o consenso na intenção de reformar, de um lado, e a negociação sobre os modos de recriar o Conselho, de outro. O consenso na intenção não se traduz, portanto, em consenso quanto à fórmula específica de recomposição do Conselho. E, daí, para muitos, confunde-se o que é o tempo natural dos processos multilaterais com o fracasso das intenções.

Vale a pena refletir sobre o tempo da reforma, por que tarda e ainda tardará. Muitas explicações podem ser dadas. As que apontarei, se ligam a certas características institucionais das Nações Unidas.

Em primeiro lugar, os processos de negociação, especialmente na Assembléia Geral (onde se negocia a reforma), são naturalmente lentos. Afinal, trata-se de conciliar a vontade de 192 países, com interesses e ambições diferentes. Quando o assunto tem alguma complexidade e é novo, a negociação costuma levar anos. Para se chegar à Convenção do Mar, foram mais de dez anos; para o Tribunal Penal Internacional, outros tantos. A Convenção Geral sobre Terrorismo está na mesa de negociações desde 2000. Normalmente, a demora está ligada a questões políticas que se exprimem em intrincados debates técnicos. A reforma do Conselho não tem a complexidade jurídica do direito do mar ou do direito penal internacional. As formulações gerais para a reforma são conhecidas e é pouco provável que saíamos da dicotomia, ou novos membros permanentes ou novos membros com mandatos longos e direito à reeleição (embora recentemente tenham surgido fórmulas com variantes da dicotomia, com elementos como assentos regionais). De outro lado, nada é mais “político” do que o debate sobre a reforma, já que toca no cerne da autoridade política do sistema internacional.

É no Conselho de Segurança que se decidem, ou não, as questões que ameaçam a paz e que se resolvam os conflitos e, por isto, sua tarefa é imprescindível para o equilíbrio e a

* O autor agradece os comentários de Breno Hermann e Benoni Belli que, direta ou indiretamente, foram incorporados ao texto e certamente o valorizaram.

** Diplomata, ex-Embaixador junto à ONU, no Chile e foi Cônsul-Geral em Madri. É Membro do Conselho Curador do CEBRI

Prioridades da Política Externa Brasileira à Luz do Interesse Nacional

estabilidade da ordem internacional. É a relevância de sua competência que explica porque o Conselho detém virtualmente o monopólio da definição do uso da força no sistema internacional, o que o coloca no ponto mais alto dos processos de governança global. No sistema internacional, a definição weberiana de Estado (monopólio do uso legítimo da força) não se aplica. Não existe qualquer agente que detenha autoridade similar à do soberano nacional, que imponha soluções aos conflitos. Não há nenhuma instituição que detenha o lado “real” da força, salvo o Conselho nas circunstâncias previstas no capítulo VII, da Carta da ONU. Porém, além disto, o Conselho detém um poder simbólico, o da concessão de legitimidade para emprego da força pelos Estados, daí a sua importância e a importância de seus membros (permanentes ou não).

Ora, sabemos, por experiência própria, a imensa dificuldade que é reformar um sistema político interno quando isto implica redistribuição de poder, como nas tentativas de mudar o regime de presidencialista a parlamentarista ou as eleições de proporcionais a distritais. Em outra dimensão, mas com as dificuldades ainda maiores, é o que se passa no caso da reforma do CSNU. As mudanças previsíveis na composição do CSNU tocariam em interesses estabelecidos e tendem a ser resistidas pelos que se sentem ameaçados de perder prestígio e poder, e também por aqueles que, sem condições de ascender na escala de poder, preferem evitar, por diversas razões, que outros o façam. Talvez por isto, a primeira resistência a quebrar é dos membros permanentes. Assim, a reforma só iria adiante à medida em que se universalizasse a compreensão de que as perdas localizadas de poder seriam mais do que compensadas pelas vantagens que o novo sistema proporcionaria. Subjacente a esse argumento está à idéia de que o Conselho, em sua atual conformação, não só não consegue responder de forma adequada aos novos desafios do mundo contemporâneo, como pode estar perdendo sua influência relativa, uma vez que os países estariam buscando mecanismos alternativos, freqüentemente de caráter regional, para canalizar seus interesses.

Em suma, compreender as vantagens de um Conselho reformado, a partir de uma hipótese de ordem melhor, é fácil. Em contrapartida, porque se trata concretamente de redefinir o exercício da autoridade e redistribuir poder, negociar modelos específicos de reforma é extremamente difícil. Pede tempo e longo.

Outra condição a tornar lenta a reforma do CSNU é a condição peculiaríssima da sua criação. O Conselho só tem as características atuais, com membros permanentes dotados do direito a veto, porque aqueles cinco países, EUA, Grã-Bretanha, União Soviética, França e China, tinham uma posição única no sistema internacional, ao terem comandado a vitória das Forças Aliadas contra o nazismo e o fascismo. Tinham, portanto, condições irrepetíveis de legitimidade para “inventar” a ONU e se reservar um lugar privilegiado na instituição. É bom lembrar que, mesmo na criação, o assento permanente e o veto não foram recebidos com aplausos. Ao contrário, especialmente de parte das Potências Médias, a crítica foi constante, mas os dados da realidade política levaram a que se aceitasse o formato proposto pelas Potências vitoriosas.

Ora, um dos problemas de hoje é a falta de parâmetros claros para definir quem seriam os novos membros permanentes ou, na outra opção, qual o tempo de duração de mandatos longos e como distribuí-los geograficamente. O fim da Guerra Fria dá condições para que a reforma aconteça, mas, simultaneamente, não indica claramente como reformar. Ou melhor, há critérios, como o do nível de contribuições, ou como o do peso nas instituições multilaterais e o papel regional. Porém, a partir daí, as perguntas e dúvidas se multiplicam: um grande contribuinte pode não ter o pleno apoio da região e sua ascensão pode gerar divisões e resistência; o papel regional pode ser disputado por mais de um Estado; no caso da África, não há consenso sobre o número de novos membros adequado à região; etc. Como as respostas não são óbvias e devem ser construídas politicamente, a consequência é tornar lento o processo.

Finalmente, existe um terceiro fator, que nasce da lógica interna das negociações multilaterais. Para simplificar, existem dois tipos clássicos de negociação no âmbito da ONU. Uma que chamaria das “reciprocidades específicas” e que envolveria trocas em que o ganho de cada parceiro é evidente. O exemplo mais comum é a troca de votos para cargos internacionais (o país “A” oferece a “B” o voto para o cargo “X” para que “B” vote no candidato “Y”, do país “A”). O mesmo procedimento pode ocorrer em negociações de resolução, quando se abrandam um parágrafo para satisfazer posições de um grupo de países, em troca de fortalecimento de alguma cláusula do interesse do grupo que aceitou o abrandamento. Há um segundo padrão de negociação, de “reciprocidades difusas”, que diz respeito às criações institucionais. O objetivo é mais amplo, já que as motivações estão ligadas a projetos globais, quando os ganhos previstos seriam sistêmicos e não individuais. Nestes casos, os Estados também são movidos por interesses, embora não possam realizá-los com base em trocas específicas. Como as criações institucionais são desencadeadas por objetivos amplos (um exemplo recente é o da criação do Conselho dos Direitos Humanos), aceitos consensualmente, as negociações para estabelecê-las não podem se mover com base em determinante exclusivo de vantagens individuais. Nessa situação, o comportamento dos Estados é uma tentativa de encontrar um ponto de equilíbrio entre seus interesses particulares e as vantagens hipotéticas que adviriam das novas instituições, portadoras de algum bem público. Passa-se, então, a articular movimentos em que os Estados aceitam o novo instituto, mas se “defendem” de maneira que a “novidade” não os prejudique, evitando constrangimentos desconfortáveis.

As técnicas são várias e vão da diluição de mandatos até o aumento do número de membros do órgão a ser criado (para que, do interior, todos em algum momento possam se proteger de decisões hipoteticamente indesejáveis). Ora, é difícil utilizar esses modelos de negociação defensiva no processo de reforma do Conselho, já que não é possível “trocar” o lugar reformado por vantagens específicas e não funcionam as salvaguardas que normalmente são aplicadas em negociações similares. Ou funcionariam muito parcialmente. Uma solução defensiva seria, por exemplo, diminuir o poder dos que estariam no Conselho, eliminando ou abrandando o veto, seja para que deixe de ser exercido em situações específicas (genocídios, por exemplo),

Prioridades da Política Externa Brasileira à Luz do Interesse Nacional

seja para que se exija número qualificado (por exemplo três vetos e não somente um) para que possa entrar em vigor. Outro caminho defensivo seria o de aumentar significativamente o de assentos rotativos ou mesmo evitar a criação dos novos permanentes. Porém, o veto abrandado não diminuiria a autoridade da instituição e, por mais que se estenda o número de membros, há um limite baixo para o aumento para que o CSNU mantenha eficácia. Assim, as hipóteses defensivas seriam sempre limitadas porque, ainda que prevalecessem, a reforma tenderia a reforçar a legitimidade e a eficácia do Conselho. Teriam um novo status os novos permanentes ou os que fossem eleitos para mandatos longos porque estaríamos constituindo um órgão mais “forte”. Assim, paradoxalmente, é mudança no poder institucional que traria os ganhos de autoridade para o Conselho (e, portanto, melhor capacidade de resolver conflitos, com vantagens para a ordem internacional) e é, por isto, que existe tanta dificuldade em ir adiante com a reforma. Como os modos defensivos são limitados e a tentativa de que prevaleçam continua, estamos aqui diante de um terceiro e decisivo fator para retardar a negociação da reforma.

O Brasil tem credenciais únicas para participar em qualquer modelo de um Conselho reformado e, para chegar lá, a paciência não é trunfo, mas uma necessidade. Os fatores institucionais apontados explicam a demora do processo de reforma, e mostram que não há remédio alternativo à paciência. Ao colocar em relevo a complexidade da empreitada, os fatores mencionados não deixam também de revelar que a tardança não é medida apenas temporal, mas também indicador da dificuldade intrínseca do processo que deriva de sua natureza visceralmente política, ao tocar no núcleo duro do exercício do poder político em escala global.

O Brasil e a Segurança Energética da América do Sul

Georges D. Landau *

O Brasil pratica, com resultados variáveis, uma diplomacia energética. Os parâmetros desta mudaram com a auto-suficiência energética, alcançada em 2009 quando a produção nacional de petróleo foi – pela primeira vez de forma consistente – equivalente à demanda de aproximadamente 2 milhões de barris por dia. Tais parâmetros mudarão sensivelmente quando o petróleo do pré-sal (do qual temos vastas reservas, mas ainda não quantificadas) for extraído em escala comercial, possivelmente a partir de 2014. Não obstante, o Brasil ainda importa petróleo e derivados, e continuará a fazê-lo até que o parque de refino do país possa processar o petróleo cru pesado que o Brasil produz, em maior escala que o óleo leve dantes importado.

A situação é menos clara em relação ao gás natural, do qual temos um excesso de oferta, que, entretanto não pode ser consumido na sua integralidade principalmente para fins de geração termo-elétrica, por falta de infra-estrutura adequada. Paradoxalmente, ante esse excesso de oferta, o Brasil importa a maior parte do gás que consome, quer da Bolívia – sob a égide de um acordo de 1999 que expirará em 2019 – quer sob forma de GNL, sobretudo de Trinidad & Tobago, da Nigéria, da Argélia e do Qatar. O gás natural boliviano, do qual importamos até 31M m³/d — e pelo qual pagamos um preço acima dos praticados no mercado mundial — devido à instabilidade política no país vizinho, esteve com o fornecimento ameaçado de suspensão, o que teria sido fatal à indústria paulista. Isso levou a Petrobras a optar por garantir-se mediante a importação de GNL, mesmo a altos preços e origem em paragens distantes.

As condições sob as quais, no período mais recente, importamos gás da Bolívia foram negociadas politicamente, no âmbito da “diplomacia da generosidade” do presidente Lula, que também se aplicou às negociações com o Paraguai relativas ao preço da energia gerada pela hidrelétrica de Itaipu. O consumidor brasileiro foi, em ambos os casos, penalizado pelo pagamento de tarifas superiores às do mercado. A possível justificação para isso reside no desejo do Governo brasileiro de garantir a sua segurança energética, mas ignora o fato de que nem a Bolívia, no caso do gás, nem o Paraguai, no da energia elétrica, teriam alternativas para a exportação desses seus produtos primários.

O Brasil mantém outros programas pontuais de intercâmbio energético, embora de menor monta, com países do seu entorno: Argentina, Uruguai e Venezuela. A Petrobras, que hoje prospecta hidrocarbonetos em 25 países, os busca também em terras e mares da América do Sul, do Caribe e do Golfo do México. Com a PDVSA da Venezuela, a empresa constituiu uma *joint venture* para construir uma controvertida refinaria em Suape, Pernambuco, para a qual

*Professor de Relações Internacionais da FAAP, São Paulo, Senior Fellow do Center for Strategic & International Studies -CSIS de Washington, DC e Membro do Conselho Curador do CEBRI

Prioridades da Política Externa Brasileira à Luz do Interesse Nacional

importará daquele país óleo cru pesado, do qual já temos um excesso. Recém autorizada a operar no exterior, a Eletrobras, que almeja converter-se na Petrobras do setor elétrico, contempla projetos numa série de países do continente, e notadamente no Peru, onde planeja construir quatro hidrelétricas cujo excedente de produção seria exportado ao Brasil (importando embora em altíssimos custos de transmissão da energia gerada). Cabe enaltecer a contribuição que faz o BNDES ao financiar empresas brasileiras que atuam em países sul-americanos, investindo em muitos casos em grandes projetos no setor energético.

Existe em tudo isso um pano de fundo geopolítico, e é óbvio que a diplomacia energética não se pode divorciar da política exterior *tout court*, senão que lhe segue os ditames. Pode-se discordar destes, sobretudo quanto à ideologização da nossa política exterior sob o governo Lula, mas as definições estão dadas. Não temos, felizmente, na América do Sul, como na Europa e especificamente no caso da Rússia, o manejo de fornecimentos energéticos como arma política e de dominação (p.ex. em relação à Ucrânia). Tampouco temos, como na Europa, um instrumento de integração energética regional como o European Energy Charter Treaty, e seria desejável que tivéssemos algo parecido para regular os fluxos de recursos energéticos mas a nossa integração econômica regional, apesar de lançada há 50 anos, permanece na primeira infância: temos numerosos -mecanismos de integração, mas o que não temos é integração. Em compensação, existe muita irracionalidade: por exemplo, o Chile, vizinho da Bolívia, vê-se obrigado a importar gás da Ásia, sob forma de GNL, em função de um litígio com a Bolívia sobre acesso soberano desta ao Oceano Pacífico, perdido numa guerra que terminou em 1883!

Existem outros fatores de insegurança no setor energético, por exemplo, os resultados da crescente assertividade das populações indígenas sobre as instalações petrolíferas nos territórios que habitam. Temos visto conflitos locais desse tipo nos países andinos, e muito recentemente no Equador, onde a Petrobras tem sido bastante pressionada. Compreensíveis e talvez até justificáveis por suas repercussões sobre a preservação ambiental, tais episódios acrescentam à insegurança, não raro ocasionando lamentáveis derramamentos de sangue, como recentemente ocorreu no Peru.

Mais ameaçadores sobre a segurança energética, entretanto, têm sido as legislações exacerbadamente nacionalistas, adotadas pelos países 'bolivarianos' para o setor de hidrocarbonetos, e cujo corolário tem sido dissuasivo para os investimentos estrangeiros, sem os quais a produção de petróleo e gás não se pode desenvolver. A Bolívia oferece a ilustração mais cabal desse estado de coisas, o que já repercutiu inclusive, negativamente, sobre o Brasil. No âmbito das propostas governamentais sobre o pré-sal, podem-se vislumbrar em nosso próprio país vestígios desse nacionalismo, por exemplo, na constituição da PetroSal como empresa 100% pertencente ao Estado, e outras normas que favorecem a Petrobras e são dissuasivas da competição e do investimento internacionais. Respeitado o princípio tradicional da não-intervenção nos negócios internos de outros países, a diplomacia brasileira poderia ser mobilizada para assegurar ao nosso país uma segurança energética que o país requer, mas que não foi ainda integralmente alcançada.

Integração Latino Americana

Hélio Jaguaribe*

Existe, entre os países da região, amplo e antigo consenso a respeito da conveniência da Integração Regional. Alguns consideram, ante as significativas diferenças que separam a América Central da América do Sul, que a Integração se torna mais fácil se começar pela Integração Sulamericana.

Embora as considerações acima tenham alguma procedência, julgo, no entanto, que seria inconveniente preceder-se a Integração Regional pela Sulamericana. Isto porque se tornariam menos poderosas as motivações para a Integração Regional. Por outro lado, uma prévia Integração Sulamericana estimularia, no México, a propensão de alguns para integrar com os Estados Unidos.

O objetivo de integração Latino Americana deve ser perseguido para o conjunto da Região. Por outro lado, já é mais que tempo de se passar das considerações de ordem geral para uma iniciativa operacional. Como acelerar a operacionalidade da Integração Latino Americana? Entre as várias possibilidades concebíveis, parece-me indiscutível o fato de que seria decisivo fator operacional a constituição de um Banco Latino-Americano de Desenvolvimento.

O Brasil conta, a esse respeito, com a existência do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Os demais países da Região dispõem de Instituições equivalentes. Nessas condições, a mais eficiente forma de se promover essa Integração consiste na mobilização dos Bancos Nacionais de Desenvolvimento para a constituição de um Banco Latino-Americano de Desenvolvimento.

É somente através da instituição de uma agência regional apropriada para os fins em vista que se poderá converter o ideal da integração em realidade efetiva.

A estratégia acima delineada se reveste de relativa facilidade de implementação. Havendo, para esse efeito, a necessária vontade política por parte da Região, seria extremamente factível mobilizar os Bancos de Desenvolvimento de cada um dos países para a constituição de um Banco Latino-Americano de Desenvolvimento.

A instituição de tal Banco representaria a efetivação prática dos objetivos integracionais. O essencial da integração já estaria atingido com instituição de tal Banco. A partir dele, múltiplas iniciativas integracionistas seriam exequíveis com relativa facilidade. Pode-se, assim, conceber o objetivo da Integração Latino-Americana como algo que, no essencial, já se realizaria com a constituição do Banco Latino-Americano de Desenvolvimento.

* Advogado, Membro da Academia Brasileira de Letras e Conselheiro Benemérito do CEBRI

Prioridades da Política Externa Brasileira à Luz do Interesse Nacional

Política Externa

Henrique Rzezinski*

Uma das áreas que o Brasil pode, com fundada razão, se orgulhar é a da política externa. Nossa atuação internacional tem sido marcada, ao longo de décadas, pela coerência e pela defesa dos interesses maiores do país no front internacional. O processo de consolidação territorial no final do século XIX, conduzida com genialidade e pragmatismo pelo Barão do Rio Branco, e o respeito angariado pelo nosso corpo diplomático a nível internacional são apenas dois exemplos mais significativos desta realidade.

Ao lado de nosso extraordinário avanço, nos últimos quinze anos, com relação ao protagonismo do país na Agenda Global, existem importantes tópicos que deverão merecer por parte da próxima administração uma avaliação profunda sobre como dar seguimento no que tange à atuação da diplomacia brasileira. A aproximação com países cujos governos não são paradigmas de respeito aos princípios democráticos (Cuba, Venezuela, Irã e algumas ditaduras africanas) e os modestos resultados alcançados na negociação de acordos comerciais bilaterais e multilaterais são aspectos que devem ser levados em consideração nessa reflexão. Onde se encontram nossos interesses estratégicos de longo prazo? A defesa dos princípios democráticos não estará sendo relevada em prol de um protagonismo global que privilegia a oposição às grandes potências como estratégia de priorizar esse mesmo protagonismo? Será que esses valores não estão sendo substituídos por uma visão pragmática de engajamento, através de teses como a da flexibilização do controle sobre o arsenal nuclear de países como o Irã ou a noção de que direitos humanos podem ser relativizados em nome de interesses táticos na reordenação da governança global? São questões complexas que devem estar na ordem do dia daqueles que serão responsáveis pela nossa política externa na nova administração.

Se formos adiante nessa reflexão, nos depararemos com mais alguns aspectos importantes para o futuro da nossa diplomacia.

O primeiro deles diz respeito à uma visão estratégica do papel a ser desempenhado pelo Brasil no novo esquema de governança global que está em franca ebulição no momento. Com quem teremos reais parcerias estratégicas? Como devemos nos posicionar frente às crises internacionais que dizem respeito à preservação de valores fundamentais da sociedade das nações, tais como liberdade de imprensa, direitos humanos, direitos da mulher e terrorismo?

*Engenheiro, ex-Diretor de Relações Externas da Xerox do Brasil Ltda., Presidente da Seção Brasileira do Conselho Empresarial Brasil-Estados Unidos, ex-Vice-Presidente Sênior de Relações Externas da Embraer. É Membro do Conselho Curador do CEBRI

Como devemos nos posicionar em relação às reformas da ONU, OMC, Banco Mundial e FMI e Mudanças do Clima?

Outro elemento, refere-se a nossa relação com nossos vizinhos sul-americanos. Será que não estamos deixando de exercer uma liderança e um poder moderador no continente em função de uma política de aproximação baseada em afinidades ideológicas, o que nos afastaria dessa posição moderadora? E o MERCOSUL? Como retomar a visão de que o MERCOSUL seria um “*buiding block*” para a conformação de um “ALCSA”?

Por fim, me parece relevante refletir sobre uma eventual aproximação com os Estados Unidos. Ninguém duvidaria em afirmar que a correlação de forças, a nível global, está mudando e pendendo para a Ásia. Neste contexto, os EUA necessitam urgentemente refazer seu sistema de alianças, o que cria um ambiente propício não só para a aproximação política com o novo governo dos Estados Unidos. Principalmente, para o encaminhamento de uma agenda que, além de endereçar com vigor questões na área comercial, desde a solução de contenciosos até questões ligadas à propriedade intelectual e transferência de tecnologia, mas, sobretudo na análise da parceria estratégica no âmbito bilateral para uma atuação conjunta nas questões multilaterais de governança global.

O Brasil passou a ter um papel protagônico na agenda global e a ampliação da discussão dessa temática é fundamental para a sua legitimação perante a sociedade brasileira.

Mudanças Climáticas e a Souza Cruz

Jorge Augusto Rodrigues*

Souza Cruz é a primeira empresa do setor de fumo no Brasil a realizar inventário de emissões de gases de efeito estufa e estoque de carbono, e a comprovar que suas emissões de Carbono são neutralizadas.

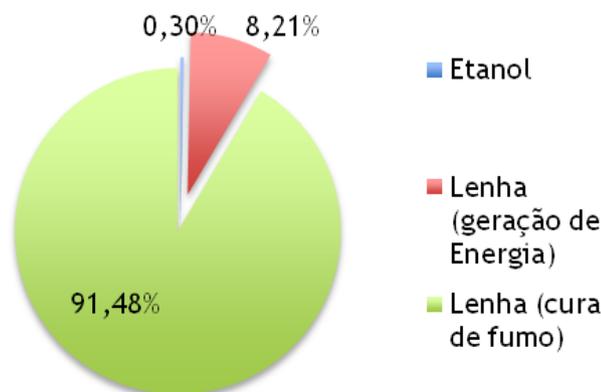
O inventário foi elaborado pela KEYASSOCIADOS, que utiliza critérios e padrões seguidos por órgãos internacionais como o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas da ONU - IPCC, e assegurado pela PriceWaterhouseCoopers.

No cálculo das emissões, foram consideradas todas as operações da Souza Cruz no Brasil (exceto no Nordeste) começando pela atividade agrícola, desde a produção e plantio das mudas, passando por atividades florestais (plantio de eucaliptos), industriais, de logística, envolvendo todas as etapas de transporte do fumo, além dos processos administrativos e destinação de resíduos sólidos.

Ao considerarmos todas as emissões associadas à cadeia produtiva da Souza Cruz, observa-se que 91% das mesmas são oriundas de fontes neutras de carbono, referindo-se ao fato de que a maior parte da energia usada pela empresa é obtida a partir de fontes renováveis. O restante (9%) é compensado por práticas ambientais em áreas de preservação, parques ambientais e reflorestamento, mantidos pela empresa.

Onde estão as emissões neutras – 91% - (provenientes de fontes renováveis):

Breakdown dos 91%



*Gerente Regional de Meio Ambiente, Segurança e Saúde Ocupacional da Souza Cruz

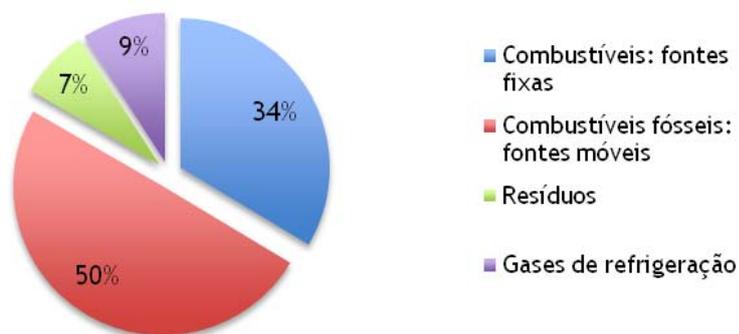
Porque podemos dizer que os 9% restantes são compensados:

- estoque de carbono nas nossas florestas e parques ambientais = 1.581.315,00 tCO₂e
- estoque de carbono nas florestas dos produtores = 3.812.195,15 tCO₂e

Como são compostas as emissões não neutras (9%):

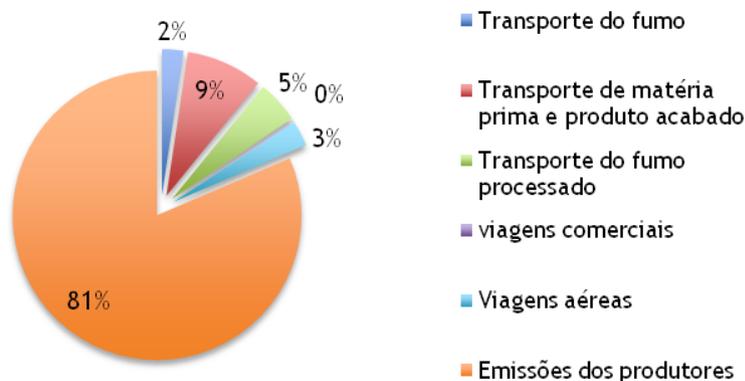
As emissões dos três âmbitos de inventário (oriundas de fontes não renováveis) totalizaram 153.459,00 tCO₂e, sendo as emissões diretas (âmbito 1) de 34.233,32 tCO₂e; emissões oriundas da geração de energia elétrica (âmbito 2) de 7.255,02 tCO₂e; e 111.970,66 tCO₂e das atividades que existem por causa da empresa (âmbito 3), mas ocorrem em fontes que não pertencem ou não são controladas pela Souza Cruz.

Como são as emissões do âmbito 1, totalizando 34.233,32 t CO₂e :



As emissões do âmbito 2 foram de 7.255,02 tCO₂e.

Como são as emissões do âmbito 3, totalizando 111.970,66 tCO₂e :



Prioridades da Política Externa Brasileira à Luz do Interesse Nacional

O grande benefício deste inventário é que ele nos permite identificar oportunidades mais eficazes de redução das emissões restantes (9%) e o aumento da eficiência energética nos nossos processos, uso de insumos, melhoria na cadeia produtiva, assim como no gerenciamento dos nossos bens. Adicionalmente o inventário permite a Souza Cruz atestar, frente aos seus diversos públicos de relacionamento, o seu compromisso com a sustentabilidade do seu negócio e com a sociedade.

O inventário de emissões diretas e indiretas de gases de efeito estufa de uma organização é um instrumento que permite sua auto-avaliação e retrata a preocupação corporativa, a assunção de responsabilidade e o engajamento no enfrentamento das questões relativas às mudanças climáticas, transformando o discurso em atitude responsável. Com a elaboração deste inventário a empresa começa a compreender o perfil de suas emissões e passa a ter o conhecimento da abrangência do impacto de suas ações organizacionais no meio ambiente.

Isto possibilitará a implementação de ações consistentes para redução das emissões. Ações que deverão integrar o planejamento, implementação e operação de suas atividades empresariais, além de contribuir para o desenvolvimento da assunção da responsabilidade de cada ator com as questões relativas às mudanças climáticas.

Mais detalhes podem ser obtidos no documento completo disponível para *download* no site: www.souzacruz.com.br

Política Externa e Interesse Nacional: desenvolvimento, estabilidade e democracia

José Augusto Guilhon Albuquerque*

A definição dos objetivos primordiais da política externa é frequentemente encarada como um exercício de pura reflexão, que pode ser expresso em função de ideais utópicos - isto é, sem qualquer referência a condicionantes reais, como tempo e lugar - ou de visões ideológicas, de interesses especiais, partidários, regionais ou pessoais. A isso costuma-se opor o que se chama no Brasil de política de Estado e os americanos denominam política supra-partidária (*bi-partisan*).

A política de Estado seria aquela que, por ser formulada em função do interesse nacional, é independente das alternâncias de governo, das diferenças partidárias, das peculiaridades regionais, dos interesses particulares. O problema torna-se, então, formular o interesse nacional, uma vez que ele não é evidente para diferentes governos nem para ideologias distintas, nem afeta da mesma maneira os interesses regionais e outros particularismos. Uma complicação adicional é que, não sendo uma mera fatalidade da história ou da geografia e embora seja percebido como permanente, indiferente à sucessão de governos e de períodos históricos, o interesse nacional é suscetível a reformulações.

O desafio colocado pelo CEBRI aos colaboradores desta publicação é, portanto, um indicador de que uma reformulação do interesse nacional está em pauta, quanto mais não seja, em decorrência da profunda reformulação da política externa brasileira operada ao longo do octanato do presidente Lula. Esse desafio é tanto maior porquanto a justificativa para a reformulação corrente - seja a incompatibilidade dos objetivos anteriores com o interesse nacional, seja uma alteração profunda do próprio interesse nacional - permanece, para dizer o mínimo, implícita.

Para responder a esse desafio, meu ponto de partida será discutir se houve alterações do interesse nacional que justificassem as prioridades assumidas pelo atual governo para, em seguida, discutir se cabe uma revisão dos objetivos atuais. Existe amplo consenso na literatura em torno da noção de que, a partir do entre-guerras, e, sobretudo no pós-II Guerra, a principal ameaça à sobrevivência do Brasil como nação independente era a fraqueza de sua economia e seu atraso social e político.

Isso deu origem a uma concepção do interesse nacional centrado no desenvolvimento da economia e na modernização do Estado. Com esse objetivo nossa diplomacia adotou uma

* Professor Titular aposentado da FEA/USP e Diretor da SOBEET - Sociedade Brasileira de Estudos de Empresas Transnacionais e da Globalização Econômica

Prioridades da Política Externa Brasileira à Luz do Interesse Nacional

política externa voltada primordialmente para garantir um ambiente internacional favorável ao nosso desenvolvimento econômico, mediante a manutenção de relações preferenciais com nossos principais parceiros comerciais, nossos investidores externos e nossos credores, o que equivale a dizer os EUA e as principais potências européias.

Foi isso que orientou nossa adesão precoce ao GATT, nossas iniciativas para a criação da Cepal e do BID, inspirado na Operação Pan-americana de Juscelino Kubitschek. Contrariamente à lenda, essa política não foi de “alinhamento automático”, mas permeada de atritos, e não impediu a impulsão para um alargamento ecumênico de nossas relações bilaterais, com a chamada Política Externa Independente e o chamado Pragmatismo Responsável. Entretanto - e este é o lado “responsável” do pragmatismo - iniciativas como a abertura de relações comerciais com os países da órbita soviética, ou mesmo a tentativa de contornar restrições americanas mediante um acordo nuclear com a Alemanha Federal, sempre foram justificadas como exigências do nosso desenvolvimento. Além de terem procurado nunca pôr em risco nossa pertinência ao mundo ocidental e, por suposto, à esfera de influência americana.

O período compreende mudanças significativas, que incluem as duas décadas de autoritarismo, a chamada década perdida e a queda do Muro de Berlim. Não obstante, a concepção do desenvolvimento econômico e da modernização do Estado como cerne do interesse nacional não sofreu alteração de fundo, apenas um refinamento para incluir, como complemento ao desenvolvimento econômico, a estabilidade monetária e, como complemento à modernização do Estado, a normalidade institucional no Estado de direito democrático.

Mais uma correção de rota do que uma reviravolta, esse *fine tuning* se concretizou particularmente ao longo da década em que a chancelaria esteve sob o comando direto de Fernando Henrique. Como chanceler, ou sob sua orientação, como presidente, essa iniciativa se traduziu, por exemplo, na adesão aos regimes internacionais de proteção do meio ambiente, dos direitos humanos, dos direitos dos povos; na revisão do princípio de não-intervenção, com a adoção da Carta da OEA; e de ações de restauração da paz e da ordem democrática no subcontinente, com a colaboração da OCDE e sua atuação agressiva na Corte de Solução de Controvérsias da OMC, entre outras coisas.

Olhando o mundo em nossa volta, não ocorreram mudanças sistêmicas, nem significativos desequilíbrios regionais de correlação de poder, nem revolução no âmbito doméstico, que tenham afetado efetivamente os interesses nacionais. Entretanto, é bem conspícuo que o octanato do presidente Lula se vem caracterizando por uma inversão de prioridades na política externa. Em primeiro lugar, com abandono da pauta “permanente” de prioridade ao desenvolvimento e à modernização, em favor de uma pauta destituída de condições reais, voltada para a construção de um hipotético poder mundial alternativo, com parceiros que não parecem dispostos a pagar o preço de tal empreitada. Uma pauta que inverte, ademais, o papel da diplomacia presidencial que, ao invés de pôr-se a serviço da política externa, coloca-a a serviço da presidência. E que, finalmente, define seus objetivos em função de escolhas ideológicas e interesses partidários, e não em função do interesse nacional.

Só posso concluir que o interesse nacional exige uma inversão urgente dessas prioridades, tendo como norte a garantia de um ambiente externo favorável ao desenvolvimento de nossa economia e a estabilidade de nossas finanças, com a diplomacia presidencial a serviço da política externa, e com ações orientadas por uma concepção objetiva do interesse nacional; e não por formulações puramente idealizadas de um sistema de poder mundial imaginário.

Prioridades da Política Externa Brasileira

José Botafogo Gonçalves*

Todos os que lidamos com o tema da inserção internacional do Brasil, reconhecemos unanimemente que o país alcançou um novo patamar de importância nos diversos foros da comunidade internacional, tanto no nível multilateral como nos níveis regional e bilateral.

No plano da governança global, a opinião do Brasil ou é solicitada, ou se faz presente por iniciativa própria nas diversas discussões sobre reforma do sistema financeiro internacional, nas discussões sobre mudanças climáticas, nas negociações comerciais a cargo da Organização Mundial do Comércio e, mais recentemente, na promoção de novas instituições regionais dedicadas à integração sul-americana.

Como era de se esperar, esse superativismo da diplomacia brasileira tem suscitado reações diversas e contraditórias por parte de analistas, acadêmicos e políticos partidários, dentro e fora do Brasil.

Partindo dessa inquestionável realidade onde o Brasil, nas duas últimas décadas, deu um impressionante salto quantitativo e qualitativo e sua presença e visibilidade na comunidade internacional, cabe fazer uma indagação importante e central para a definição das prioridades da política externa brasileira para os próximos anos, a saber: quão sustentável é a nova importância brasileira; como consolidá-la evitando retrocessos e frustrações de custos pouco toleráveis?

Há muito tempo sustento a tese de que um país só se afirma na comunidade internacional apoiado num tripé constituído por uma moeda forte, uma diplomacia respeitada e instituições de defesa com objetivos claros e equipamentos eficientes. Ao olharmos retroativamente veremos que os maiores êxitos conquistados pelo Brasil vêm do campo macroeconômico, no qual a combinação de políticas de combate à inflação e da crescente responsabilidade fiscal permitiram aos dois últimos governos mobilizar recursos volumosos para a promoção das exportações; para a adoção de um leque de políticas sociais, que resultam na incorporação de milhões de habitantes no mercado de consumo interno; e para o financiamento não-inflacionário de novos investimentos.

Já no campo da diplomacia, o saldo de sucessos e insucessos é mais difícil de ser calculado. É preciso reconhecer que o Itamaraty como instituição executora da política externa do Brasil vem merecendo decidido apoio institucional do atual governo.

*Diplomata, ex-Ministro da Indústria e Comércio, ex-Embaixador na Argentina e Extraordinário para Assuntos do Mercosul. É Presidente do Conselho Curador do CEBRI

Salários foram reajustados, a rede de postos diplomáticos foi ambiciosamente ampliada, talvez em excesso, os concursos de admissão têm conseguido recrutar número crescente de novos diplomatas, não necessariamente jovens.

Por outro lado, cabe indagar se o papel que tem sido atribuído ao Presidente da República na execução da política externa não está sendo excessivo ou arriscado. No mundo de hoje a diplomacia presidencial é um instrumento definitivamente incorporado no calendário anual das negociações políticas e econômicas. A diplomacia presidencial é tanto mais efetiva quando precedida de adequada preparação pelo Ministério do Exterior, de sorte que ao Presidente só resta, e não é pouco, destravar alguns poucos nós políticos que inibem um acordo qualquer em discussão. Não ignoro a enorme popularidade mundial do Presidente da República. Este é um capital que pode e deve ser utilizado com sabedoria. Não obstante, as prioridades da diplomacia presidencial parecem se distanciar das fixadas pelas tradicionais políticas de Estado, ou seja, América do Sul e integração regional. Neste campo, os resultados são magros, se não negativos.

A criação de novos foros (Unasul, Parlamento do Mercosul, Conselho Latino-Americano de Defesa) não esconde a grave crise institucional por que passam o Mercosul e a Comunidade Andina de Nações. A Integração de Infra-estrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) tem sido pouco prestigiada quando talvez seja a instituição que mais dinamismo pode dar à integração sul-americana.

No campo da defesa, o progresso institucional das duas últimas décadas foi bastante modesto. Pela primeira vez, e isto é bom, o governo está propondo uma estratégia de defesa, na qual as três Forças Armadas devam agir conjuntamente para alcançar as metas legais. As controvérsias já surgidas são naturais e até desejáveis, dada a novidade do novo enfoque.

Paradoxalmente, é no campo macro-econômico e comercial que podem surgir, nos próximos anos, as principais ameaças à sustentabilidade da importância do Brasil no plano internacional.

Com efeito, as crises econômico-financeiras que afetaram o Brasil na década de 1990 tiveram o pernicioso saldo de retardar programas de investimento em transporte, energia, logísticas portuárias, redes de água e esgotos, sem falar nas crônicas deficiências nas áreas de educação, ciência e tecnologia.

Agora que o Brasil alcançou novo e mais alto patamar nos campos macro-econômico e de comércio internacional, somos forçados a reconhecer que a capacidade de aumentar o potencial de crescimento anual da economia está se aproximando do seu limite superior em função da quase plena utilização dos fatores de infra-estrutura física e humana. Já no início do segundo semestre de 2010, o Governo está iniciando políticas de contenção da taxa de expansão da economia, a fim de fugir do fantasma do retorno a taxas crescentes de inflação.

A solução a esse dilema consiste em iniciar desde já um rigoroso programa de investimentos em todas as áreas de infra-estrutura que se aproximam da plena utilização de fatores.

Prioridades da Política Externa Brasileira à Luz do Interesse Nacional

No mundo globalizado, interligado e em processo de encolhimento das distâncias econômicas, programas de investimento em infra-estrutura têm que ultrapassar as fronteiras políticas do Brasil e se estender aos seus vizinhos geográficos, sobretudo no Cone Sul do continente, onde já está em curso um importante processo público e privado de complementação econômico-comercial. Não basta estender estradas e linhas elétricas. Cabe à diplomacia brasileira liderar um processo de negociações de marcos regulatórios e de políticas financeiras regionais e multilaterais que mobilizem recursos públicos e privados em quantidades até então sequer imaginadas, sob pena de não logarmos a sustentabilidade de taxas crescentes de crescimento combinadas com a continuidade das atuais políticas de inclusão social.

A grande vantagem de dar ênfase ao que chamaríamos “diplomacia infra-estrutural” é a de que já existe uma pleora de mecanismos e foros regionais e hemisféricos que podem dar respaldo a tais iniciativas, como o Mercosul, a CAN, a ALADI, a IIRSA, a IICA, a OLADE, etc. Tais foros já acumularam incalculável patrimônio de pesquisas, estudos, bases de dados, simulações que em muitos casos estão sendo pouco utilizados.

As vantagens da diplomacia infra-estrutural não se esgotam na execução física das obras. Sem qualquer dúvida, seu impacto positivo se faria sentir na revisão das agendas dos foros políticos, também existentes em grande número, mas que hoje tem servido mais a declarações conjuntas gestuais e principistas, tão mais longas na forma quanto mais curtas no conteúdo.

Solidificando os gestos macro-econômicos e no comércio internacional, mobilizando a competente diplomacia brasileira na orquestração de um ambicioso plano de integração infra-estrutural subcontinental será também muito mais fácil definir um programa de defesa nacional que sirva de suporte e proteção aos dois objetivos precedentes.

Prioridade da Política Externa Brasileira à Luz do Interesse Nacional: uma visão do setor privado

Kalil Cury Filho*

A agenda política externa brasileira é hoje parte importante da agenda interna do país. A relevância e protagonismo que o Brasil vem tendo no mundo, associado ao processo de globalização das economias e ao intenso crescimento da conexão entre as pessoas pela tecnologia de informação disponível, propiciam a inserção do país no cenário mundial em tempo real. Muito trabalho foi realizado pelos Governos para a estabilização da economia e pelo setor privado para a modernização e busca de competitividade das empresas.

A economia do Brasil passou a ser classificada como “*investment grade*” pelas agências de risco internacional, o país passou a fazer parte de blocos econômicos representativos (BRICS, BASIC, IBAS), lado a lado com Rússia, China, Índia e África do Sul, e do G-20, com as maiores economias do mundo.

A agenda do desenvolvimento, na busca por um país melhor e mais justo, tem na política externa um de seus pilares. A efetiva atuação internacional traz oportunidades de cooperação tecnológica, cultural e acesso a novos mercados e produtos.

Na “rede de interesses” do mercado internacional, o Brasil tem hoje presença em quase todos os temas importantes: nas questões de política regional, nas questões de economia global, nas questões ligadas à prática da democracia e da cooperação entre os povos.

A crise econômica de 2008 propiciou ao mundo uma visão atualizada e muito positiva do Brasil. As instituições estavam solidamente postadas, o sistema financeiro robusto, regulado e o mercado interno muito ativo e em condições de dar suporte ao funcionamento da economia. As empresas, em sua maioria, se mostraram preparadas para absorver e contornar os efeitos da crise, compensando a drástica redução do mercado externo com a demanda firme do mercado interno. O país saiu da crise de forma mais rápida e ficou mais forte no cenário global.

Pelo lado da política externa, durante e após a crise, o Governo Brasileiro se posicionou de forma contributiva e cooperativa na relação com os outros países e manteve a agenda de expansão das fronteiras de relacionamento. Toda a estrutura do Governo Brasileiro tem buscado dar o apoio efetivo às empresas nacionais que tenham vocação e disposição para atuação internacional, dentro de uma visão de que é fundamental para o país a existência de multinacionais brasileiras. O Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), o Ministério de Relações Exteriores (MRE), o Ministério da Fazenda (MFaz) e a Presidência da

* Diretor de Relações Institucionais - Grupo Camargo Corrêa

Prioridades da Política Externa Brasileira à Luz do Interesse Nacional

República, estimulam e dão base institucional à presença das empresas e produtos brasileiros nos mercados mundiais. São instrumentos fundamentais ao comércio exterior as linhas de crédito do BNDES e do Banco do Brasil, este inclusive nos seguros de garantia, representando apoio efetivo às exportações de bens e serviços.

As empresas brasileiras têm se mostrado arrojadas e competitivas e têm atuado muito em convergência com a ação institucional do Governo, reforçando e propiciando eficácia aos objetivos da política externa de ampliar as fronteiras do relacionamento internacional e contribuir com o desenvolvimento de outras nações.

Merecem destaque alguns setores onde o país mostra o seu vigor e competitividade no mercado mundial:

- A agricultura e pecuária, com seus contínuos avanços em produtividade e qualidade. Os biocombustíveis e a força do etanol.
- A indústria de alta tecnologia, com a presença crescente da Embraer.
- A engenharia nacional, com atuação diversificada e em praticamente todos os continentes.
- A indústria em geral, atingindo competitividade, apesar do câmbio fortalecido.

As empresas nacionais também mudaram de patamar nos últimos anos, evoluindo não apenas na conquista de novos mercados, como também passando a atuar como investidoras em outros países, através de aquisições de empresas e novos investimentos diretos. É o caso de grupos como Petrobrás, Vale, Gerdau, Votorantim, CSN, Embraer, JBS, Odebrecht e Camargo Corrêa, entre outros.

Do mercado internacional, cabe destacar as oportunidades para as empresas brasileiras na América do Sul, com as agendas de integração de infra-estrutura e energia e com o estreitamento crescente das relações políticas, comerciais e culturais. Os mercados dos países vizinhos ainda apresentam complementaridade que ensejam um potencial de atuação como Bloco Econômico para o continente Sul-Americano. A identidade cultural também é fator de aproximação e oportunidade.

Da mesma forma, merece destaque a África Subsaariana, onde o Brasil encontra afinidades históricas e culturais com as ex-colônias portuguesas, em particular Angola e Moçambique, e identidades sócio-econômicas; e de liderança regional com a África do Sul. O sucesso das empresas de engenharia em Angola e Moçambique é exemplo a ser seguido. Vale lembrar que a engenharia, atividade que envolve grande número de pessoas e que tem longa duração, abre caminho para outras empresas brasileiras, fornecedores de bens, equipamentos e serviços.

A atuação no exterior traz muitos benefícios para as empresas privadas, como a maior experiência dos seus profissionais, através da vivência em novos ambientes e culturas e a exposição à competitividade com os “*players*” mundiais.

A existência de fortes mecanismos de financiamento e garantias, por sua vez, é fator decisivo e, neste sentido, a criação de um Eximbank Brasileiro se faz oportuna e necessária. Também adiciona competitividade a maior agilidade e modernização da máquina estatal do Governo, fator importante para a exportação de bens e serviços.

Estes dois fatores, aliados à aceitação dos produtos e da cultura brasileira, à criatividade e ao empreendedorismo das empresas, poderão dar sustentabilidade ao processo de internacionalização do país, com a crescente percepção das marcas e produtos brasileiros no mundo.

O mercado interno, por sua vez, se beneficiará cada vez mais com a transferência de conhecimentos de parceiros internacionais de negócios e da maior produtividade resultante da atuação em ambientes mais competitivos.

A contribuição do Brasil para o mundo ainda pode ser mais relevante, quando se apresenta o desafio planetário de uma transformação dos mercados para uma Economia Verde. As oportunidades para o país são da mesma magnitude que a contribuição que o Brasil pode trazer para a comunidade internacional. O Brasil tem todos os elementos: as florestas, o potencial e condições para reflorestamentos, os biocombustíveis, as tecnologias para geração de energias renováveis e limpas, o espírito para empreender e inovar, a dimensão territorial e econômica e o protagonismo já alcançado nas relações internacionais.

O Brasil se encontra às portas de um novo ciclo, onde o seu papel e as oportunidades existentes, o situam em outro patamar no cenário mundial. A visão convergente entre o Governo e o setor privado, suportada por políticas externa e econômica que gerem mais competitividade, poderão transformar estas oportunidades em realidade.

O Brasil e o Regime Internacional de Não-Proliferação

Luiz Felipe Lampreia*

O desafio de nosso tempo é impedir a proliferação de armas nucleares. A recente Cúpula de Washington foi um esforço bem sucedido, com grande número de países significativos, inclusive o Brasil, de reforçar o regime internacional, que está sob forte pressão. É bem conhecida a evolução no Irã, no Golfo Pérsico e no Oriente Médio, com consequências gravíssimas para o equilíbrio da região e, por consequência, do mundo. O Irã, embora continue a fazer parte do Tratado de Não Proliferação (TNP), está desenvolvendo a capacidade de enriquecer urânio em grandes quantidades e a altas taxas de concentração com o propósito de fazer armas nucleares ou, pelo menos, de ter condições para atingir este objetivo. Já a Coreia do Norte retirou-se, em 2003, do Tratado de Não Proliferação e desde então detonou duas bombas atômicas, criando grande instabilidade na Ásia Oriental.

Com o desafio crescente de combater as mudanças climáticas que ameaçam o planeta, tem entrado em funcionamento novas centrais nucleares - o que deve contribuir para a redução de emissões de CO₂ - mas também ampliará o acesso a tecnologias capazes de terem uso militar. Por outro lado, a disseminação de materiais físséis aumenta os riscos de desvios e, eventualmente, a aquisição de explosivos nucleares por organizações terroristas ou por algum Estado irresponsável. Desde que foi descoberta a existência de um mercado negro organizado pelo cientista paquistanês A.Q. Khan, que assumiu suas responsabilidades, ficou claro que esta possibilidade é perfeitamente real.

Nosso país tem uma admirável trajetória de responsabilidade nesta área, pelo menos desde 1985, quando os presidentes Sarney e Alfonsín resolveram encerrar definitivamente o que parecia já ser um início de corrida nuclear entre Argentina e Brasil. Teria sido uma verdadeira “marcha da loucura”, como disse a grande historiadora inglesa Barbara Tuchman, e uma insensatez nefasta.

A partir deste momento inicial, criamos um mecanismo bilateral de controle de materiais físséis e instalações atômicas (inclusive militares) com a grande nação do sul. Desdobrou-se este sistema em acordos com a Agência Internacional de Energia Atômica. A Constituição de 1988, em artigo lapidar, consagrou a renúncia brasileira ao armamento nuclear. Seguiu-se a plena adesão ao Tratado de Tlateloloco de desnuclearização da América Latina e, por fim, como coroamento deste programa, a assinatura do Tratado de Não-Proliferação, que tive a honra de fazer em junho de 1997.

*Diplomata, ex-Ministro das Relações Exteriores e Vice-Presidente Nato do CEBRI

Hoje o Brasil tem um programa nuclear completo com usinas geradoras de energia elétrica, uma das maiores reservas mundiais de urânio e capacidade própria de fabricação de componentes de instalações e enriquecimento desse minério. Ninguém levanta dúvidas sérias sobre a natureza pacífica de nosso programa, ainda que surjam por vezes comentários de pessoas em altos cargos do governo que possam afetar tal percepção. Temos, portanto credenciais excelentes para contribuir para o regime de não proliferação de armas nucleares.

Perguntam alguns se o Brasil pode aspirar a ser uma potência global se não tiver armas nucleares? Creio que não devemos ambicionar ser uma potência nuclear, pois não há nenhum imperativo estratégico que conduza a dotar nosso país de bombas atômicas. Mesmo que a batalha da não-proliferação esteja em encruzilhada difícil não faz sentido que o Brasil embarque nesse curso. Antes de mais nada, porque seria um desperdício de recursos escassos de investimentos quando há tanto que fazer para melhorar o nível de vida do povo brasileiro. Em segundo lugar, porque não sofremos qualquer ameaça à segurança nacional, nem regionalmente, nem das potências globais que já possuem armas nucleares. Por isso, investir pesadamente num programa que vise a adquirir armas nucleares seria uma irresponsabilidade imensa. As consequências internacionais de uma guinada brasileira seriam: 1) graves problemas na América do Sul onde passaríamos a ser vistos como uma ameaça, o que poderia levar nossos vizinhos a também armar-se 2) pesadas sanções do Conselho de Segurança da ONU 3) bloqueio do acesso a todo tipo de tecnologias avançadas.

O desafio de hoje é impedir a proliferação de armas nucleares. A conferência de Washington foi um primeiro passo nesse sentido e certamente outros virão. Penso que o Brasil deve desempenhar um papel significativo nessas discussões para reforçar o sistema internacional e evitar a proliferação de armas nucleares. Na conferência de revisão do Tratado, devemos fazer pleno uso de nossas credenciais, que são impecáveis contribuindo para um resultado positivo, pois um impasse na próxima reunião em Nova York pode enfraquecer o regime de não-proliferação.

Em importante artigo na revista *Newsweek* de 16 de fevereiro de 2009, Henry Kissinger colocou a questão em termos dramáticos: *“O perigo criado pelas armas nucleares não tem precedentes. Elas não podem ser integradas numa estratégia como um explosivo simplesmente mais eficiente. Voltamos ao desafio: nossa era roubou o fogo dos deuses; será possível limita-lo para fins pacíficos antes que nos consuma?”*

Prioridades da Política Externa Brasileira à Luz do Interesse Nacional

Política Externa pós-Lula: forma e substância

Marcelo de Paiva Abreu*

Têm sido frequentes as tentativas de rebater críticas à política externa adotada desde 2003 com base na constatação de que afinal, mesmo os jornais europeus afirmam que “nunca o Brasil teve tanto prestígio”. No mesmo tom, argumenta-se que a visita de Lula ao Irã, criticada no Brasil, é elogiada por *The Economist*, pois “abre novos canais de comunicação entre os EUA e o Irã”. Será? Sem entrar no mérito de tais avaliações, e mesmo acreditando que protagonismo e voluntarismo não são alicerces ideais para a formulação de uma política externa consistente e eficaz, é importante desfazer confusões que impedem uma avaliação menos superficial da política externa do governo Lula. E que ajude a alicerçar uma análise realista do que poderá ser a política externa brasileira pós-Lula.

É indubitável que a percepção que a opinião pública mundial tem do Brasil, hoje, configura avanço significativo em relação ao passado. Isto decorre de uma conjunção de fatores. De um lado, o Brasil pode ser de novo levado a sério, depois da superação da alta inflação crônica que solapou sua credibilidade internacional por longo tempo. A manutenção de políticas macroeconômicas prudentes, resistente à alternância de poder, aumentou a confiança na efetiva e permanente mudança de regime de política econômica. Reformas seletivas permitiram corrigir, ou minorar, algumas das distorções setoriais ou sociais mais gritantes, desde a provisão de serviços públicos essenciais até os programas de transferência de renda. Por outro lado, houve o impacto favorável da imagem positiva do presidente Lula na opinião pública internacional, que culminou no “*this is the guy*” de Barack Obama. Uma singular história de sucesso garantiu esta avaliação: migrante nordestino paupérrimo e pouco instruído, operário metalúrgico, líder sindical inovador e construtor de partido, grande comunicador em sintonia com as massas, exemplo de tenacidade premiada pela vitória na sua quarta eleição presidencial.

A política externa brasileira no passado recente tem sido, de fato, caracterizada pela simbiose do protagonismo institucional do Itamaraty com o protagonismo pessoal do presidente. Com base na diplomacia presidencial vicejou a concentração de esforços no objetivo de assegurar um lugar no novo Conselho de Segurança da ONU. Multiplicaram-se as embaixadas, as iniciativas de cunho essencialmente político entre os vizinhos sul-americanos, no mundo em desenvolvimento e entre as grandes economias emergentes.

Para o bem ou para o mal, a política externa foi em grande medida acomodada à exploração da boa marca Lula. E não é trivial desentranhar o que é efetivo sucesso da política externa brasileira do que é promoção de Lula como líder político com projeção internacional. Se o critério para avaliação da política externa tiver alguma relação com a análise de resultados

* Doutor em economia pela Universidade de Cambridge, Professor Titular no Departamento de Economia da PUC-Rio e pesquisador 1-A do CNPq. É Membro do Conselho Curador do CEBRI

substantivos ou minimamente permanentes, a conclusão que se impõe é que os últimos oito anos não foram memoráveis. Do ponto de vista da imagem de Lula, como a avaliação necessariamente tem muito mais a ver com forma do que com substância, o resultado é bem mais favorável. Lula é hoje um líder mundial indubitavelmente influente. Mas isto não significa que a política externa brasileira tenha tido sucesso. Uma coisa é o Brasil, outra é Lula.

A sucessão de Lula se encarregará de sublinhar essa diferença entre a avaliação da política externa e da política de exposição da imagem internacional do presidente. Será sustentável a atual política externa a partir do início de 2010? De fato, nem José Serra, nem Dilma Rousseff têm perfil que se assemelhe mesmo de longe ao de Lula. Serra pode combinar extração social modesta, passado de líder estudantil de esquerda, treze anos de exílio, político de centro-esquerda bem sucedido: deputado, senador, ministro, prefeito de São Paulo, governador de São Paulo. Crítico feroz da política monetária restritiva. Protecionista convicto e advogado permanente de taxa cambial desvalorizada. Retrospecto ambíguo em relação à disciplina fiscal. Sem entusiasmo pelo Mercosul. Oratória não particularmente inspirada. Pacote que dificilmente o fará verossímil sucessor de Lula em ativa diplomacia presidencial.

Rousseff, classe média alta, passado de luta armada contra a ditadura militar, prisioneira política por três anos, longa militância no PDT e, mais recentemente, no PT, participação em administrações nos três níveis de governo. Versão tupiniquim de dama de ferro, boa gestora para alguns, voluntarista e autoritária para outros. Firme crente na escolha de vencedores e na expansão do papel do Estado. Também crítica da “política macroeconômica do Banco Central”. Oratória claudicante. É também difícil vê-la no papel de Lula, com trânsito em Davos e Porto Alegre.

No governo Lula a política externa caracterizou-se por privilegiar a forma em detrimento da substância. Sem poder contar com um substituto de Lula no plano midiático, a política externa do novo governo idealmente deveria ser rebalanceada para dar mais ênfase à substância. Menos protagonismo presidencial, menos fogos de artifício, mais arroz com feijão.

Em relação à limitada herança substantiva a ser recebida do atual governo não parece haver espaço para grandes contrastes entre as posturas dos dois possíveis presidentes. Talvez a melhor parte desta herança seja o que se acumulou em reputação na OMC desde o início dos *panels* sobre algodão e açúcar em 2002. E também, em alguma medida, nas negociações da Rodada de Doha. Embora a coalizão do G-20 da OMC se tenha trincado, mostrando divisões entre Brasil, Argentina, Índia e China, há uma reputação acumulada que poderá ter utilidade em negociações futuras. Talvez, também, no apagar das luzes, haja algum legado positivo de negociações comerciais com os europeus, embora a motivação para tais avanços possa ser perversa, pois decorre do afã de poder mostrar algum resultado concreto em negociações comerciais seja ele qual for. No G-20 financeiro, além da modesta ampliação de influência no FMI, não parece haver possibilidade de desdobramentos muito relevantes.

Prioridades da Política Externa Brasileira à Luz do Interesse Nacional

Muito do que se fez quanto às negociações políticas também é pouco controvertido, embora os resultados sejam algo etéreos: integração na América do Sul, cooperação política com os demais países BRIC, relações com Índia e África do Sul no âmbito da IBAS, entre outras.

As questões centrais a enfrentar no terreno político têm a ver com iniciativas que o atual governo considera sinais de “altivez” e seus críticos consideram demonstrações de imprudência. Por razões distintas, quem suceder Lula, provavelmente tenderá a moderar tais iniciativas, em particular quanto à postura em relação ao Irã e seu programa nuclear e à sintonia com a hostilidade crônica do neobolivarianismo sul-americano aos EUA. Serra, por não haver registro de qualquer entusiasmo por peraltices perpetradas em nome de uma política externa pretensamente independente. Rousseff, por razões bem diversas. Embora parem dúvidas quanto à continuidade da influência do núcleo duro de advogados da atual política externa, tanto no Planalto quanto no Itamaraty, haverá necessidade de uma freada de arrumação, mesmo que temporária, até que seja estabelecida reputação mínima de confiabilidade, especialmente no terreno econômico, ao estilo do que fez Lula no início de seu governo. De qualquer forma, há, para os dois possíveis presidentes, um dever de casa a fazer quanto ao remendo das relações desnecessariamente avariadas com os EUA.

Resta saber se qualquer dos dois candidatos terá condições de alcançar resultados substantivos na política externa capazes de compensar o arrefecimento do ativismo protagonístico. Há pouco espaço para otimismo. Comentários dos dois candidatos têm demonstrado que provavelmente haveria reticência, senão hostilidade, quanto a negociações bilaterais, regionais ou multilaterais relevantes no terreno econômico. De um lado, protecionismo pertinaz e alinhamento estreito com os interesses industriais. De outro, além de protecionismo, crença quase religiosa no papel condutor do Estado. O risco é que tudo isso resulte em política externa sem fogos de artifício e com pouca substância.

A Política Externa Brasileira

Marco Aurélio Garcia*

A visibilidade internacional que o Brasil e o Presidente Lula ganharam nos últimos anos produziu efeitos surpreendentes e contraditórios no país. Celebrada pela maioria da população, segundo indicam pesquisas quantitativas e qualitativas, a diplomacia brasileira tem sido criticada por setores da imprensa e por ex-embaixadores. “Voluntarista”, quando não “megalomaniaca”, a política externa, na opinião desses críticos, é apresentada como “bifronte”, o que recobriria o indesejável abandono de uma “política de Estado” em favor de uma “política de partido”, no caso, o PT. A solidez desse argumento estaria dada pelo suposto compartilhamento de responsabilidades, na condução da política externa, entre um assessor presidencial, de conhecida filiação partidária, e um ministro, diplomata de carreira, que, no último ano de sua gestão, acabou também por filiar-se a um partido, mácula maior para quem se supõe deva conduzir uma **política de Estado**. Um ex-ministro e também ex-embaixador foi mais longe. Pela primeira vez estaríamos assistindo à ruptura de um consenso nacional que deve proteger a política externa de um país.

Todos esses argumentos, além de sua inconsistência teórica, não resistem à realidade, menos ainda a um exame da trajetória histórica de nossa diplomacia.

A política de um Estado democrático de Direito é certamente regida por princípios e valores perenes, e isso é válido também para sua política exterior. O respeito à soberania e ao princípio da não-intervenção em assuntos internos de outras nações, a defesa dos Direitos Humanos e a busca da paz e da solução negociada dos conflitos são alguns desses valores e princípios. Mas o que caracteriza uma sociedade democrática não é sua rigidez institucional ou ideológica. A democracia é inseparável da possibilidade de surgimento de novos direitos, da emergência de novos valores e da colocação em evidência de alguns princípios que anteriormente ocupavam lugar secundário. Esse é seguramente o caso da defesa do **multilateralismo**, valor que passou a ter uma significação cada vez maior nesses primeiros anos do século XXI.

Em praticamente todos os países do mundo há assessores presidenciais de política externa. Para não analisar o quadro atual, bastaria lembrar o peso que Kissinger e Condoleezza Rice tiveram em seus Governos, antes de tornarem-se Secretários de Estado.

*Assessor Especial de Política Externa do Presidente da República. É Membro do Conselho Curador do CEBRI

Prioridades da Política Externa Brasileira à Luz do Interesse Nacional

No Brasil, Cleanto de Paiva Leite, assessor do segundo Governo Vargas, como nos conta Celso Furtado em suas memórias, tinha orientações bem diferenciadas das do Itamaraty. A soltura de Augusto Frederico Schmidt, assessor de Juscelino, em relação à Casa de Rio Branco é de todos conhecida.

Já no Governo Lula, não poderá ser apontado nenhum desencontro entre a assessoria presidencial e o Ministério.

Praticamente todos os condutores de política externa no mundo de hoje, nos Estados Unidos, nos países europeus e em grande parte dos países em desenvolvimento têm explícita filiação partidária. Se olharmos o caso brasileiro, perceberemos que a situação não é muito diferente. Figuras lendárias do Itamaraty, como Afonso Arinos e San Tiago Dantas, eram filiados a partidos. Arinos, à UDN, e Dantas, ao PTB. O último chanceler do presidente Fernando Henrique Cardoso era e é membro do PSDB.

Não é verdade, finalmente, que a política externa brasileira sempre tenha sido consensual.

A **Política Externa Independente**, de San Tiago Dantas, Afonso Arinos e Araújo Castro, provocou vivas polêmicas no país. Tampouco foi consensual a diplomacia de Juracy Magalhães durante a ditadura. O **Pragmatismo Responsável**, de Silveira e Saraiva Guerreiro, também sofreu restrições internas. A opção de Fernando Henrique Cardoso por negociar a ALCA produziu grandes divisões na sociedade brasileira.

A política externa do Presidente Lula foi anunciada antecipadamente nas muitas eleições que ele disputou. Foi, assim, consagrada pelo voto popular, ainda que em 2002 os temas internacionais não ocupassem o lugar que passariam a ter nos últimos anos.

Numa sociedade democrática, o exercício da soberania popular e o equilíbrio dos poderes, que condiciona a ação dos governantes, determinam que todas as políticas – inclusive aquelas ditas “de Estado”, como as de Relações Exteriores ou de Defesa – sejam interpretadas à luz das opções programáticas que a sociedade fez nas eleições.

A gravitação internacional que o Brasil passou a ter nos últimos anos não foi obra de circunstâncias fortuitas. Foi, antes, consequência da interpretação que o Presidente da República e o Itamaraty fizeram da situação internacional e das aspirações da sociedade em relação ao tipo de presença que o país deveria passar a ter no mundo, à luz de princípios e valores.

É claro que esse empreendimento não poderia ter êxito se nossa situação interna continuasse a projetar um país estagnado, com profundas desigualdades, com ameaças sobre sua estabilidade macroeconômica e com uma economia vulnerável internacionalmente. O enfrentamento conjugado, e bem-sucedido, de todos esses problemas – ainda que muitos deles estejam por resolver-se – deu ao país uma nova imagem no mundo, sobretudo porque todas essas mudanças se fizeram em um clima de aprofundamento da democracia.

A reação do Brasil à crise mundial iniciada em setembro de 2008 mostrou que o processo econômico, social e político em curso no país tinha consistência e solidez. Não se tratava de mais um “milagre” efêmero.

A política externa não foi entendida pelo Governo como simples projeção do Brasil no mundo, mas como algo de consubstancial a um novo projeto de país.

A opção sul-americana de nossa diplomacia apontava para a necessidade de somar, por meio da integração regional, potencialidades que podem reservar ao Continente lugar importante num mundo multipolar. Essa integração tinha de ir além do acordo comercial. Exigia a articulação da infra-estrutura física e energética, políticas de integração produtiva, de segurança e defesa, instrumentos para garantir iniciativas comerciais e financeiras comuns. Mais que isso, era fundamental reconhecer as assimetrias entre o Brasil e a quase totalidade dos países da América do Sul e construir políticas capazes de reduzi-las. Onde alguns viram inconveniente “generosidade” para com outros países de economia menor, o que existia era a valorização de um princípio importante e esquecido – a solidariedade.

Buscamos na África não só resgatar uma dívida para com povos que tiveram papel central na formação da civilização brasileira. Construimos ali alianças com um continente que vive um complexo, mas promissor renascimento. Porém também quintuplicamos nosso comércio exterior com aquela região e multiplicamos as possibilidades de nossos investimentos. A presença solidária de técnicos, trabalhadores ou empresários brasileiros na África contrasta com outras relações fundadas em velhas e novas práticas coloniais.

A relação com a África é parte de um relacionamento Sul-Sul que começamos a implementar ainda antes que o centro dinâmico da economia mundial passasse a deslocar-se para essa parte do mundo. Com o IBAS, nos aproximamos da África do Sul e da Índia, que também está, junto com a China e a Rússia, no BRIC, e configuramos uma aliança de grande relevância e significação nesta conjuntura de mudança mundial. Na mesma dinâmica Sul-Sul se enquadram nossas relações com o mundo árabe e com outros relevantes países do Oriente Médio.

Foram essas novas alianças – que não se fizeram em detrimento de nosso relacionamento com os Estados Unidos e a Europa –, somadas as nossas mudanças internas, que deram ao Brasil maior peso em questões internacionais. O G-20 comercial mudou a lógica das negociações na OMC. A presença crescente nas reuniões do G-8 antecipou a participação plena no G-20 financeiro, que se transformou na instância maior de debate dos grandes problemas por que atravessa a economia mundial nestes últimos tempos.

Todo esse quadro coloca com grande atualidade a refundação das instâncias de governança mundial. Desde aquelas oriundas de Bretton Woods – o FMI e o Banco Mundial – até aquelas, políticas, surgidas na esteira da Segunda Guerra e que se encontram esvaziadas, pois carentes de representação no mundo de hoje. Esse é o caso das Nações Unidas e particularmente de seu Conselho de Segurança.

A vocação universalista de nossa política externa nos levou finalmente a ocupar, com êxito, o comando da MINUSTAH no Haiti. Levou-nos também a assumir responsabilidades em conflitos cuja irresolução ameaçam a paz mundial, mais além de suas regiões. Tal é seguramente

Prioridades da Política Externa Brasileira à Luz do Interesse Nacional

o caso do conflito Israel-Palestina e das tensões geradas pela política nuclear iraniana. Tal é também o caso de inúmeras situações de violações de Direitos Humanos, para as quais temos buscado soluções realistas e discretas, para que sejam eficazes.

Quem vê nisso voluntarismo, quando não megalomania, não compreende que valores e princípios não devem ser apenas enunciados. Tem de ser praticados.

A Retomada das Negociações Mundiais para o Desarmamento

Marcos de Azambuja*

Depois de um longo período de paralisia, as negociações internacionais para o desarmamento e o controle das armas foram retomadas de uma maneira vigorosa e promissora. O fim da Guerra Fria não foi aproveitado para promover a agenda do desarmamento e do controle das armas e, pelo contrário, pouco ou nenhum progresso se observou nos últimos vinte anos.

A comunidade internacional continua a depender, quase que exclusivamente, do Tratado de Não Proliferação (TNP), como elemento de contenção dos riscos das armas nucleares e mesmo as conferências quinqüenais de revisão daquele tratado fizeram pouco ou nenhum progresso nos últimos dez anos.

Com a chegada ao poder do presidente Barack Obama, observou-se um novo impulso e várias questões, antes bloqueadas, puderam ser retomadas com novo ímpeto e renovadas esperanças.

A mais recente conferência de revisão do TNP, em 2010, produziu resultados significativos e aponta para que, no médio prazo, possa ser mesmo criada uma zona militarmente desnuclearizada no Oriente Médio. O objetivo é complexo, de longo prazo e seria, certamente, um dos melhores caminhos para reduzir as tensões entre Israel e seus vizinhos e para desestimular novos atores regionais a desenvolverem armas nucleares na região.

Outra iniciativa a comemorar é o chamado projeto “Global Zero”, que aponta para um mundo inteiramente desnuclearizado, o que seria atingido no prazo de uma ou duas gerações. Há vários bons momentos recentes a destacar: as declarações em Praga dos presidentes Obama e Medvedev; a manifestação dos ex-ministros de Relações Exteriores e Defesa dos Estados Unidos defendendo o ponto de vista de que as armas nucleares não têm mais um valor estratégico para as grandes potências e que seria melhor para todos vê-las desativadas e, finalmente, destruídas.

Paralelamente a isso, um novo sopro de vida chega ao sistema das Nações Unidas e a Conferência do Desarmamento, em Genebra, depois de muitos anos de frustração, volta a aprovar uma agenda de trabalho e também em Nova York a Comissão do Desarmamento volta a ter um mandato e possibilidades de ação construtiva.

Se na coluna das iniciativas favoráveis à paz e à segurança muito pode ser apontado, por outro lado os riscos de proliferação nuclear na Coréia do Norte e no Irã continuam presentes. Crescem ainda os perigos de que algum grupo não-governamental possa vir a apropriar-se de

* Diplomata, ex-Embaixador na Argentina e na França. É Vice-presidente do Conselho Curador do CEBRI

Prioridades da Política Externa Brasileira à Luz do Interesse Nacional

armas nucleares hoje em poder de detentores nacionais, nem todos perfeitamente qualificados para protegê-las de subtração indevida.

Nesse quadro de oportunidades e riscos, o Brasil pode e deve se mover para promover as medidas eficazes de desarmamento nuclear; para o controle e eliminação das demais armas de destruição em massa; e para fazer com que os compromissos assumidos pelas grandes potências militares no artigo 6º do Tratado de Não Proliferação venham a ser cumpridos.

Se por um lado há indicações de que os arsenais russos e norte-americanos devem ter nos próximos anos uma redução importante do número de ogivas disponíveis e do grau de alerta desse equipamento; por outro há que reconhecer que embora os números absolutos venham a ser bastante menores, as armas que subsistirem serão mais letais e mais confiáveis do que aquelas que foram eliminadas. É importante, assim, não só reduzir os arsenais, mas impedir que os estoques que perdurem sejam de armas bem mais eficazes do que aquelas que permanecerão.

O Brasil sempre defendeu que embora o TNP fosse um instrumento necessário, ele não era suficiente para conter os riscos que derivam das armas nucleares e que era preciso revigorar as negociações de proibição de ensaios nucleares; de produção de material físsil; que uma nova geração de acordos deve ser negociada entre a Rússia e os Estados Unidos; e que também a China, a Inglaterra, a França, a Índia, o Paquistão e Israel devem contribuir de maneira vigorosa para que os riscos do emprego de armas nucleares, em qualquer contexto, sejam reduzidos.

O Brasil continua a operar principalmente no âmbito da América Latina, como zona militarmente desnuclearizada, no cumprimento dos preceitos constitucionais que lhe proíbem a aquisição de armas nucleares; de obediência às determinações do Tratado de Tlatelolco; e de seus acordos com a Argentina e com a AIEA. Mantida a transparência de sua política, poderá continuar a desenvolver seu domínio sobre o ciclo completo do enriquecimento do urânio para fins pacíficos e a desenvolver através da construção de usinas nucleares, turbinas navais nucleares e da fabricação de rádio-isótopos; de acordo com a política nuclear vigorosa e diversificada que corresponde a um país de suas ambições, dimensões e possuidor de grandes reservas de minério de urânio.

Para que o Brasil possa prosseguir sem perda de confiança internacional a perseguir suas legítimas políticas de domínio das várias utilizações do urânio para fins pacíficos, é importante que preserve intacta a sua credibilidade e que, em momento algum, possamos aparecer como um país que utiliza subterfúgios para perseguir objetivos que não são aqueles que publicamente proclamamos.

Sendo o principal país do Hemisfério Sul – hemisfério em que não existe uma só arma nuclear –, o Brasil pode atuar de maneira confortável para garantir a sua segurança e para promover os seus interesses não só no campo específico da energia nuclear como também no campo correlato da tecnologia de mísseis e fabricação de satélites.

Quanto às armas químicas e biológicas, o Brasil deverá manter-se em sua posição extremamente construtiva para que não sejam utilizadas nenhum tipo de conflito e para que sua proscricão seja inscrita como uma das prioridades da agenda internacional.

Nesse contexto, as recentes posições do Brasil com relação ao Irã e à problemática do Oriente Médio não parecem ter contribuído para reforçar aquela confiança que precisamos manter para que nossos objetivos pacíficos possam ser atingidos sem que isso gere inquietação e desconfiança.

O Brasil tem assim um conjunto de objetivos a serem perseguidos e alcançados, mas, para isso, precisa afiançar sua boa fé e sua adesão aos acordos que subscreveu e aos princípios que proclama defender.

**O Brasil e a Agenda de Governança Global:
sinais de mudança**

Pedro da Motta Veiga*

Décadas de hegemonia da visão em que as relações econômicas com o mundo eram percebidas como uma ameaça ao projeto nacional de desenvolvimento marcaram profundamente corações e mentes dos principais atores públicos e privados que influenciam os rumos das políticas econômicas externas no Brasil.

A partir do início da década corrente, o “amadurecimento” de transformações iniciadas nos anos 90 propiciou a emergência de interesses e visões menos defensivas em relação à integração internacional do Brasil e à participação do país em negociações internacionais com os países desenvolvidos.

Os fatores que incentivam o surgimento de novas visões e posições em relação à participação do Brasil na negociação dos principais temas da agenda econômica global não têm origem apenas nas evoluções estruturais registradas na esfera doméstica. Elas também estão relacionadas à evolução do sistema econômico e político mundial.

Na esfera global, consolida-se a percepção de que o Brasil 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.

Em diferentes campos e esferas da vida internacional, 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 anos anteriores à eclosão da crise, o Brasil recebeu diversos sinais, vindos de diferentes partes, de que essa nova dimensão internacional do país foi percebida e é avaliada positivamente fora do país.

Apesar dessas evoluções, que traduzem mudanças estruturais nas esferas doméstica e internacional, o posicionamento oficial do Brasil em diferentes arenas de negociação econômica tem apresentado mais elementos de continuidade do que de ruptura com o paradigma que informou a política econômica externa durante o período de industrialização protecionista.

Nessa visão, o posicionamento brasileiro é definido essencialmente por uma determinada percepção do “interesse nacional”. Reconhece-se internacionalmente a competência da

*Diretor do Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento - CINDDES

diplomacia brasileira na defesa desses interesses. Para além da defesa do “interesse nacional” definido oficialmente, a matriz de formulação das políticas econômicas externas e das posições de negociação do Brasil em foros econômicos somente abre espaço para a idéia de coalizões entre países em desenvolvimento (ou Sul-Sul) para fazer frente aos países desenvolvidos.

Na matriz brasileira de formulação de políticas e posições negociadoras, não se abriu historicamente espaço para agendas de governança global. O caso do sistema multilateral de comércio, por exemplo, é eloqüente a esse respeito. Chama a atenção o contraste entre, de um lado, o protagonismo adquirido pelo Brasil em Doha e o papel do país na formação de coalizões Sul-Sul e, de outro, a timidez brasileira quando se trata de debater temas de governança de um regime cuja estabilidade é percebida como fundamental pelos formuladores de política externa e comercial.

Ora, as evoluções domésticas e externas que “empurram” o Brasil a rever suas posturas defensivas em diferentes foros de negociação questionam precisamente os limites da matriz hegemônica de políticas externas. Ao participar do G-20 (o atual, não o das negociações de Doha), o Brasil se insere em um órgão – informal, é verdade – de governança global, reunindo países desenvolvidos e em desenvolvimento. É tautológico, mas necessário, lembrar: os temas do G-20 são globais, assim como o são os da mudança climática. Para obter reconhecimento e acumular capital político na negociação das agendas de temas globais, a matriz de formulação de políticas externas do Brasil deverá integrar a dimensão “governança global”, ao lado do “interesse nacional”.

Especificamente ao longo de 2009, três evoluções nas posições negociadoras do Brasil merecem destaque por apontar para um maior envolvimento do Brasil com temas de governança global:

- O compromisso do país, nas negociações de mudança climática, com uma meta voluntária, mais quantificada e monitorável, de redução de emissões de gases de efeito estufa;
- O deslocamento de prioridade na posição brasileira 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.

Estas considerações nos levam à seguinte questão: as evoluções ocorridas em 2009 prenunciam mudança mais ampla na direção da integração de objetivos relacionados à governança global à agenda brasileira?

Há razões para pensar que sim, mas esta evolução auspiciosa dependerá tanto de fatores domésticos quanto da continuidade dos esforços internacionais de cooperação e negociação nas diferentes agendas globais. Na falta deste estímulo e em cenário internacional marcado

Prioridades da Política Externa Brasileira à Luz do Interesse Nacional

pela fragmentação e por conflitos econômicos e políticos, é difícil imaginar que o movimento esboçado pelo Brasil nas arenas globais de cooperação e negociação não seja negativamente afetado.

“Interesse Nacional”: há lições de China, Índia e Rússia para o Brasil?

Pedro S. Malan*

“We [the U.S.] are, if territory and population be looked at together, one of the great countries of the world – a monster country, one might say, along with such others as China, India, the recent Soviet Union and Brazil.”

George Kennan, *Around the Cragged Hill*, 1993.

Kennan, apesar de brilhante intelectual e diplomata, não tinha o extraordinário sentido de marketing de Jim O’Neill, o economista da Goldman Sachs que cunhou o acrônimo BRICS para designar os quatro “países-monstro”, cerca de uma década depois de Kennan. Se este último enfatizou as implicações da combinação de extensão territorial e população, o foco de O’Neill foi em outro componente de dimensão relativa: o tamanho das economias medido por Produto Interno Bruto e projeções do mesmo para o futuro. As consequências dessas projeções despertaram grande interesse: os quatro países-monstro teriam um PIB combinado que deveria superar o PIB conjunto do G7 por volta do início dos anos 40 deste século - embora o diferencial de renda per capita continuasse muito expressivo.

Os ventos do mundo, desde a publicação dos artigos de O’Neill (2001, e, principalmente, o de 2003 “*Dreaming with BRICs: The Path to 2050*”), sugerem que essa “ultrapassagem” pode ser antecipada para o início dos anos 30 ou mesmo ainda para o final dos anos 20 – dado que os efeitos da “Grande Contração” de 2008/2009 no mundo desenvolvido estarão conosco por anos à frente.

Dados mais recentes do FMI (*World Economic Outlook*, abril 2010) mostram que, em 2009, em termos de paridade de poder de compra (PPP), os 33 “países desenvolvidos”, em seu conjunto, somariam 53,9% do PIB mundial, ou 50,2% se excluídos Hong Kong, Cingapura, Coreia do Sul e Taiwan (3,7% da economia mundial e que o FMI já inclui na categoria “desenvolvidos”). Os EUA respondiam, em 2009, por 20,5% de um PIB mundial estimado (PPP) em cerca de 70 trilhões de dólares (em termos de taxas de câmbio de mercado, 58 trilhões). A Eurozona e seus 16 países, no conjunto, respondem por 15,2%, o Japão por 6%, a Inglaterra por 3,1%, o Canadá por 1,8% e os demais países desenvolvidos (nove, excluindo os quatro citados acima), 3,6%.

*Engenheiro, PHD em Economia, ex-Presidente do Banco Central, ex-Ministro da Fazenda, Presidente do Conselho Consultivo Internacional do Itaú Unibanco e Membro do Conselho Curador do CEBRI

Prioridades da Política Externa Brasileira à Luz do Interesse Nacional

Por outro lado, os 149 “países em desenvolvimento” (ou 153 se incluirmos os quatro asiáticos acima) representariam a outra metade do PIB mundial de 70 trilhões de dólares de 2009. A “Ásia em desenvolvimento” (isto é, excluindo o Japão), em 2009, representava 22,5% + 3,7 = 26,2% do PIB mundial e, incluindo o Japão, 32,3% ou quase 1/3 da economia global, enquanto os EUA e a União Europeia representariam pouco mais de 1/5 cada. A América Latina e seus 32 países, no conjunto, chegavam a 8,5% do total, dos quais 5% (quase 60% do conjunto da região) representados por Brasil (2,9%) e México (2,1%).

Os quatro BRICs, ou países-monstro, representavam, em 2009, quase 1/4 da economia mundial (23,5%), com a China aparecendo como “*primus inter pares*” com 12,5% do total (1/8), a Índia com 5,1%, a Rússia com 3,0% e o Brasil com 2,9%. A China, pois, tinha em 2009 um PIB cerca de 15% superior ao dos outros três BRICs somados (12,5% contra 11%). Em fins de 2009, a Goldman Sachs previa que a economia chinesa seria tão grande quanto à economia dos EUA em 2027. E que o PIB conjunto dos BRICs alcançaria o PIB conjunto do G-7 em 2032. Isto antes da atual crise na Europa.

Ilustrada a importância do grupo dos países-monstro, que é crescente (especialmente da China e da Índia), o restante deste curto artigo procura apenas apresentar, para fins de debate no âmbito do Conselho do CEBRI, uma visão estilizada do “interesse nacional” dos três países-monstro que não o Brasil (afinal é mais fácil falar sobre o que se conhece pouco), tentando avaliar se há algo, na visão, nos discursos (externo e doméstico) e na prática da ação internacional desses países ao avançar seus “interesses nacionais”, das quais se possa extrair lições para o Brasil: o que fazer e o que não fazer. A resposta é, creio, positiva.

Para tal, vale voltar a Kennan, em outra passagem do livro citado:

“[there is] a quality of greatness of size in a country that deserves mention here. One might define it as the hubris of inordinate size. It is a certain lack of modesty in the national self-image of the great state—a feeling that the nation’s role in the world must be equivalent to its size, with the consequent relative tendency to overweening pretensions and ambitions... Generally speaking, the great country has a vulnerability to dreams of power and glory to which the smaller state is less easily inclined”

Kennan, é claro, tinha os EUA em mente. Mas as observações acima são relevantes para entender os “interesses nacionais” dos BRICs em sua busca por voz, prestígio, status, influência, reconhecimento e poder regional e global.

A meu ver, nos casos da China, Índia e Rússia, há quatro dimensões que gostaria de ressaltar, subjacentes às suas percepções sobre seus respectivos “interesses nacionais”.

A primeira é uma grande visão, frequentemente mais implícita do que explícita, nos três grandes países, sobre seus respectivos passados, vistos como gloriosos (cada um à sua maneira) e cuja restauração, obviamente adaptada às circunstâncias do século XXI, serve de eixo central

para a definição dos seus interesses nacionais no presente e no futuro. A China e seu milenar “Império do Meio”, durante séculos se considerou, tanto cultural quanto geopoliticamente, a única verdadeira civilização em um mundo de bárbaros (ver o excelente livro de Alain Peyrefitte *O Império Imóvel* sobre a reação chinesa à primeira grande expedição comercial inglesa à China no final do século XVIII).

A Índia tem um visível orgulho de sua história de hegemonia no subcontinente de sua tradição cultural, apesar de seu ressentimento pelo longo período de jugo colonial. O país, desde a independência em 1947, vem desenvolvendo uma clara idéia de seu peso relativo e futuro no mundo, como economia e, mais recentemente, como potência nuclear que não pode ser subestimada por seus rivais regionais – e pelo resto do mundo (vide o especial acordo recente com os EUA na área nuclear). Sua população será maior que a chinesa em menos de duas décadas.

A Rússia, durante os dois séculos imediatamente anteriores à Grande Guerra de 1914-18, foi uma das três ou quatro grandes potências europeias tendo construído um império único em termos de dimensões territoriais contíguas, que manteve e ampliou até o seu colapso no início dos anos 90. Mas a visão de uma grande potência com glorioso passado jamais foi abandonada e o “império” soviético foi, por décadas após a Segunda Guerra, o grande contraponto aos EUA em termos de balanço de poder no mundo. A percepção de que o colapso do início dos 90 foi um dos mais trágicos eventos da história russa e de que a restauração da influência, do prestígio e da força do país é essencial, constituiu hoje o grande eixo definidor dos seus interesses nacionais.

A segunda dimensão decorre naturalmente da primeira e reside em uma idéia aparentemente simples, mas plena de significado: países como China, Índia e Rússia têm objetivos de longo prazo em termos de seus interesses nacionais e, portanto, as políticas e ações internacionais através das quais buscam esses objetivos devem ser políticas de Estado e não do Governo de turno (como, por exemplo, a busca das seguranças alimentar, energética e militar). Políticas que não dependem de pessoas específicas, de culto à personalidade do grande líder, do grande timoneiro, do grande guia e genial mentor, etc., mas políticas que têm uma taxa de previsibilidade e coerência tanto no discurso (tanto doméstico, quanto externo) quanto na prática, porque estes têm um norte – dado pela grande visão do passado, que informa o presente e o futuro.

A terceira dimensão reside na percepção de que a apropriada execução das políticas de Estado na área internacional requer uma cuidadosa e muito realista avaliação daquilo que os chineses chamam de *comprehensive national power*, que é constituído pelos recursos econômicos, políticos, militares, diplomáticos, científico/tecnológicos e culturais de que dispõe o país. Avaliações irrealistas destes recursos podem levar a patéticas aventuras e a discursos marcados pela dissonância cognitiva entre o querer e o poder.

Prioridades da Política Externa Brasileira à Luz do Interesse Nacional

A quarta dimensão está relacionada ao fato de que os três países-monstro pensam e exercitam a busca de seus interesses nacionais em termos de círculos concêntricos, que vão dos problemas domésticos até o círculo mais amplo dos problemas globais, passando pelos círculos intermediários que os analistas destes países chamam de “vizinhança imediata” e “vizinhança estendida” (que é normalmente a região geográfica relevante). China, Índia e Rússia e suas lideranças sabem que o peso, a influência, o prestígio e a força da voz de cada um, no mundo, é função de sua capacidade de equacionar problemas domésticos e do reconhecimento de sua *gravitas* por parte de suas vizinhanças, imediata e estendida. É simplesmente impossível ser um gigante no mundo quando se é um país contestado por outros vizinhos ou sem influência marcante na sua própria região.

Qual a relevância (*if any*) de tudo isto para o Brasil, um país que tem legítimas aspirações de desempenhar um papel de maior protagonismo no contexto global? A discussão que gostaria de tentar promover no âmbito do CEBRI, se as quatro dimensões acima têm qualquer serventia, pode ser expressa em quatro conjuntos de perguntas.

Primeiro, quais seriam, para o caso do Brasil, os elementos fundamentais do nosso passado que animariam nosso inconsciente coletivo e nosso imaginário popular, definiriam a identidade brasileira (ou “entidade brasileira” como queria Mario de Andrade) e inspirariam nossas lideranças políticas (como ocorre na China na Índia e na Rússia)? Serão suficientes nossos mitos fundadores brilhantemente explorados por Sergio Buarque de Holanda (especialmente em *Visões do Paraíso*) e por José Murilo de Carvalho (*Dreams Come Untrue*) ou seria necessário, na linha de Hobsbawm (*The Invention of Tradition*), “reinventar” nosso passado, no sentido positivo de revisitá-lo e reinterpretá-lo para realçar os “grandes feitos” que realizamos no passado e que definiriam o eixo central de nosso “interesse nacional” no presente e no futuro?

Segundo, temos tido, ao longo dos últimos anos uma política de Estado no contexto global ou uma política de Governo (o atual) que pretende representar uma significativa ruptura ou pelo menos uma reorientação da política de Estado que o Brasil seguiu por décadas anteriores e que angariou respeito internacional, pelo pragmático profissionalismo - não-ideológico - de nossa diplomacia?

Terceiro, temos, entre nós, uma objetiva e realista avaliação de nosso *comprehensive national power* tal como definido pelos chineses? Utilizamos adequadamente, na busca de nossos objetivos nacionais uma combinação apropriada de *soft power* e de *credible hard power*, com ênfase no primeiro? Nossas iniciativas nesta área são vistas pelo resto do mundo como compatíveis com nossos recursos econômicos, políticos e diplomáticos? Afinal, como diz o velho ditado: “poder é a habilidade de conseguir com que os outros façam o que você quer ou, pelo menos, evitar que os outros façam aquilo que você não quer”.

Quarto, e por último, temos uma clara percepção entre nós dos três círculos concêntricos, tão relevantes para os outros três países-monstro? Nossos governantes e elites políticas e

culturais têm clara noção de que nosso papel internacional é profundamente afetado pela nossa capacidade, real e percebida, de mostrar que somos capazes de resolver ou pelo menos equacionar a contento nossos inúmeros e inegáveis problemas domésticos e afirmar nossa influência e prestígio na nossa própria região? Conseguimos neste segundo círculo, pelo menos evitar que outros façam aquilo que pode ser contrário ao nosso interesse nacional?

Uma observação final, para concluir este artigo que deveria ter sido breve e despretensioso. Voltando ao começo, George Kennan relatou, em outro livro (*Memoirs, 1925-50*) a única instrução que recebeu – em 1947 – do Secretário de Estado norte-americano, o famoso General George Marshall, que teve seu nome para sempre associado ao decidido apoio norte-americano à reconstrução europeia no qual Kennan tanto se envolveu: *avoid trivia* (evite o trivial).

Tenho sérias dúvidas se consegui seguir o conselho de Marshall neste artigo. É bem possível que não. Mas quero concluí-lo lembrando o moto constitucional de um grande país - o Canadá - que pode ser visto como síntese de seu interesse nacional: *Peace, Order, and Good Government*. Trivial e genérico como possa parecer a alguns, é seguramente uma tríade muito mais relevante, para qualquer país, que “Conflito, Desordem e Mau Governo”, infelizmente uma tríade muitíssimo mais disseminada neste nosso mundo de mais de 180 “países” legalmente soberanos.

Espero que um dia possamos entender melhor, entre nós, a extensão em que se deve buscar alcançar algo no espírito ou na linha da tríade constitucional canadense no nosso front doméstico, assim como buscar estimular Paz, Ordem e Bons Governos na nossa região. É muito difícil, missão quase impossível, a um país – ainda que monstro – assumir, de maneira eficaz e sustentada no tempo, um papel realmente protagonista no contexto global: o terceiro círculo concêntrico, que não é independente dos outros dois - o doméstico e o regional -, mas que seguramente deve fazer parte da definição de nosso “interesse nacional” no século XXI.

Interesses Nacionais, *Realpolitik* e Política Externa

Peter Fischer-Bollin*

Como estrangeiro e representante de uma organização estrangeira, é difícil escrever sobre os interesses nacionais do país que nos acolhe. Por esta razão, irei apenas me concentrar em aspectos fundamentais e levantar algumas questões para que o leitor possa chegar às suas próprias conclusões no que diz respeito à política externa brasileira.

Interesses nacionais: quem os define e com que meios são perseguidos?

A dificuldade começa com a definição do que sejam “interesses nacionais” e com a pergunta a respeito de quem deve defini-los? Na ótica da democracia, trata-se dos interesses que atendem ao bem estar de uma nação como um todo. Devem ser definidos no processo democrático do qual a nação participa por meio de seus representantes políticos no parlamento e no governo, mas também através das entidades que representam seus interesses e da mídia. Desta maneira, interesses tão distintos como os da indústria, da agricultura, do comércio, da segurança nacional, do desenvolvimento social, do setor financeiro, da segurança energética e da proteção do meio ambiente podem ser inseridos no processo político. Mas valores também podem justificar interesses: muitos países democráticos entendem como sendo de seu interesse fazer com que as pessoas de outros países possam usufruir da democracia, dos direitos humanos e da liberdade. Nestes casos, sua política externa se empenha pelo reconhecimento dos direitos humanos, ainda que isto possa causar prejuízo a outros de seus interesses, sobretudo os econômicos. Aliás, os direitos humanos elencados na Carta das Nações Unidas e na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 já são reconhecidos por 192 países, portanto não se trata da postura de algumas poucas potências para fazer valer seus interesses. Constituíram, também, um dos fundamentos do Processo de Helsinque, que, desde 1973, tem contribuído essencialmente para a falência interna do comunismo soviético e a expansão da democracia na Europa. Países democráticos devem mostrar interesse na democracia e no desenvolvimento socioeconômico de seus vizinhos, desta forma protegendo-se contra a instabilidade, os conflitos violentos e a migração maciça, mas também com o objetivo de encontrar mercados estáveis e fortes para seus próprios produtos. Com vizinhos desta natureza, torna-se mais fácil defender interesses comuns, principalmente através de processos de integração regional.

A definição, portanto, do que seriam “interesses nacionais” é de responsabilidade das instituições políticas competentes no governo e no parlamento, que exercem a política externa, entendida como política de Estado frente a outros Estados e organizações. Neste sentido,

*Representante da Fundação Konrad Adenauer no Brasil

governo e parlamento deverão respeitar e agregar os interesses da sociedade, a fim de dar legitimidade à própria política externa para a implementação de seus interesses.

A *Realpolitik*: entre os interesses e o poder

Na ciência e no debate políticos, muitas vezes se fala em *Realpolitik* quando o assunto é a defesa de interesses. Este é um termo de origem alemã que inicialmente se referia a uma forma de política que liga a “realidade” aos interesses para o embasamento das próprias decisões (Ludwig Von Rochau, 1853). O termo ficou mais conhecido ao designar a política do Primeiro Ministro da Prússia, e depois Ministro das Relações Exteriores e Chanceler do Império Alemão, Otto von Bismarck, que tinha como objetivo a unificação da Alemanha em 1871 e a consolidação da posição deste país na Europa. Bismarck levava em conta também os interesses dos vizinhos, ao tentar viabilizar da melhor forma possível os interesses da Alemanha como potência emergente. Depois dele, foi deixada para trás a relação com a realidade embutida no conceito, estabelecendo-se como prioridade máxima, a conquista de poder e influência, o que acabou levando a violentos conflitos e muita destruição, prejudicando os interesses alemães por várias décadas. Somente Konrad Adenauer, como Chanceler e Ministro das Relações Exteriores, voltou a dominar a arte da *Realpolitik* com democracia e economia social de mercado. Sua *Westbindung*, integrou a Alemanha na OTAN e na Comunidade Européia, concretizando os anseios do povo alemão por paz, liberdade e bem-estar social.

Mais tarde, durante a Guerra Fria, a *Realpolitik* voltou a adquirir uma imagem negativa devido à política externa dos EUA, personificada principalmente por Henry Kissinger, então Secretário de Estado. Definia-se pela disputa de poder, polarizada entre EUA e União Soviética, a qual se refletia fortemente na América Latina, onde os interesses pelo poder eram mais importantes do que democracia e direitos humanos, justificando até mesmo as ditaduras e a violação destes direitos. A lição aprendida é que, no médio prazo, a priorização dos interesses pelo poder está fadada ao insucesso, e pode contribuir para reduzir a legitimação da política externa. Até hoje, os danos causados por esta política externa dos EUA são percebidos na América Latina. O decisivo, em uma *Realpolitik* bem sucedida é direcionar suas metas de acordo com as realidades e não baseá-las exclusivamente nos próprios interesses de poder ou discursos ideológicos.

Questões para o debate em torno da política externa brasileira

Especialmente, para uma potência emergente como o Brasil, os objetivos de sua política externa assumem importância crescente, tendo muito destaque no contexto internacional. Por esta razão, torna-se necessário um amplo debate na sociedade, visando definir tais objetivos da

Prioridades da Política Externa Brasileira à Luz do Interesse Nacional

forma mais consensual possível. No Brasil, o CEBRI e outros *think tanks* já deram início a este debate.

Na visão de um observador estrangeiro, apresentam-se as seguintes questões:

- Quais são os interesses do Brasil, por cuja implementação a política externa brasileira deverá se empenhar (promoção da paz, democracia, desenvolvimento social, bem-estar, segurança, proteção do meio ambiente e dos recursos naturais, etc.)?

- Serão estes interesses atendidos no médio prazo, mesmo quando se cultivam estreitas relações com vizinhos sul-americanos pelas quais eventualmente se poderá ter um alto preço (financeiro e político) a pagar? É útil o papel de liderança do Brasil no continente, e com que meios pode ser conquistada (através de poder econômico, político e militar, confiança e força)? A integração regional é um instrumento útil para fazer valer os interesses brasileiros na região? Caso positivo, com que meios o Brasil poderá promovê-la no Mercosul e UNASUL?

- Qual a importância prática das questões de valores, como democracia e direitos humanos, na hierarquia de interesses do Brasil? Quais as consequências disso nas suas relações com os países vizinhos que apresentam maiores deficiências nestas áreas, ou com países em outros continentes que rejeitam totalmente estes valores?

- Sem dúvida, o Brasil tem indiscutível interesse pela paz na região e no mundo: esse interesse se beneficia com a recusa do Brasil em assinar o Protocolo Adicional ao TNP e pela estreita colaboração que tem o país com o Irã? A que outros interesses serve a atual política brasileira?

- Com que parceiros o Brasil pode promover melhor seus interesses na América Latina e no mundo?

- É urgente a reforma da governança global; de que forma o Brasil pode fazer com que seus interesses estejam envolvidos neste processo? A insistência em ter um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU é realista e suficiente? Que relações o Brasil deve tecer com a potência mais forte e democrática da atualidade, os EUA?

O intenso debate político da sociedade em torno dessas questões, processo que já está em curso e influência às disputas políticas neste ano eleitoral de 2010, irá contribuir para a formulação dos interesses nacionais, conferindo legitimidade à política externa e aos respectivos atores nos próximos anos.

Integrar-se, Sem Perder a Flexibilidade

Renato G. Flôres Jr.*

Introdução

Desnecessário é enumerar a gama crescente de problemas abrangidos por nossas responsabilidades externas. Nesse amplo espectro de compromissos, preocupa não só a seriedade das questões, como a consequente demanda por recursos humanos diversificados e adequadamente qualificados. Nossas relações exteriores sempre foram pautadas por um nível de excelência que será, cada vez mais, exigido pela complexidade dos assuntos e a alta capacitação e poder dos principais interlocutores.

Não por acaso, os cursos de Relações Internacionais, outrora o interesse de uma minoria, aumentaram exponencialmente, enquanto o Itamaraty se esforça em ampliar o número dos que, a cada ano, ingressam na carreira diplomática.

Entretanto, a solução não repousa só em aumentos quantitativos, ainda que um mínimo de qualidade seja assegurado. Importa atualizar conceitos e buscar formas mais flexíveis de lidar com a multiplicidade que não cessa. Procurarei exemplificar esse ponto com o tema central das relações econômicas: a integração regional.

Desconstruindo o paradigma

Desde Bismarck – e, para alguns, desde os fenícios – as relações e a correlata integração econômica se dão pela via das trocas comerciais, e suas inevitáveis preferências ou atitudes protecionistas. Jacob Viner colocou em bases analíticas úteis e de fácil compreensão, os mecanismos desencadeados por uma área de livre comércio. A análise vineriana, ainda que calcada na troca de bens entre economias com um nível de sofisticação tecnológica do pós-Segunda Guerra, foi extensivamente usada até quase o final do século passado²⁸. Os efeitos de criação e desvio de comércio eram os filtros pelos quais as “boas” integrações deveriam passar, e acordos ser criados ou aprofundados. Essa abordagem deu suporte ao experimento mais espetacular e bem sucedido dessa linhagem: a integração européia.

O projeto europeu, com três momentos extraordinários – o de sua criação, o da iniciativa ‘Europa 92’ e o da implantação do euro – ampliou consideravelmente o escopo das integrações econômicas. Se, por detrás disso tudo, jazem causas históricas e políticas importantíssimas, o caráter visionário e a criatividade dos seus grandes nomes são inegáveis.

*Professor da Escola de Pós-Graduação em Economia EPGE/FGV e Membro do Conselho Fiscal do CEBRI

*Viner chegou a expor as suas idéias, junto a outras sobre comércio e desenvolvimento, em uma série de conferências pioneiras que deu no Rio de Janeiro, em 1950.

Prioridades da Política Externa Brasileira à Luz do Interesse Nacional

Alguns juristas, observando o corpo doutrinário gerado pelo projeto – o chamado ‘Direito da Integração’ - concluíram que, sob o ponto de vista jurídico, o mesmo culminaria quando fosse absorvido pelo Direito Constitucional. O êxito final, o “fim da história” para a integração europeia seria a perfeita fusão dos Estados membro, consubstanciada pela Carta Magna de qualquer nação livre e soberana, a Constituição.

Discutível ou não, essa imagem traz à tona a questão dos limites do processo. O alargamento para 27 países muito diversos, as pressões sobre as políticas monetárias internas e externas à área do euro, as dificuldades em avançar com as agendas sociais e de lídima representatividade democrática no seio da União, são pontos maiores, que convidam a refletir sobre os sucessos alcançados e as suas reais causas.

Na desconstrução derrideana²⁹, cada idéia é quase que virada pelo avesso, as suas não-implicações, lacunas e antíteses fortemente realçadas, mas não é destruída. É a esse tipo de exercício que convida o estado atual do projeto europeu; sem invalidá-lo, identifiquemos, na nossa política externa, novas formas a serem exploradas.

Soluções flexíveis ao invés de um paradigma único

Fundamos e vivemos o Mercosul, que sempre deverá ser uma base para os nossos empreendimentos clássicos de integração e ponto de referência para os de outros tipos. Expandi-lo para a América do Sul, algo em princípio positivo, implica em preservar os seus princípios: o *acquis* Mercosul, com a sua cláusula democrática, o necessário aprimoramento da tarifa externa comum e demais símbolos e dispositivos do mercado unificado. Mas, mesmo em nosso continente, necessidades outras se impõem.

A Amazônia é talvez a maior delas e a dinâmica do Tratado de Cooperação Amazônica - TCA, firmado em 1978, continua deixar a desejar, apesar da atualização de 2002 e a criação da Organização do TCA. Uma gestão harmoniosa e abrangente, mas, sobretudo efetiva desse ecossistema vital, torna-se premente, e não pode esperar nem uma formatação tradicional de integração, nem os lentos procedimentos burocráticos da OTCA. Logo em seguida vem a questão energética. Nossos esforços por uma matriz cada vez mais limpa, a teia dos recursos hidrelétricos no continente – que se estende até à parede andina – e a expansão além fronteiras de empresas como a Eletrobras, aliados às capacidades, muitas vezes complementares, de vários vizinhos, demandam passos mais detalhados tecnicamente, mais claros nos seus aspectos financeiros e de investimento, a serem dados numa ótica sul-americana a mais ampla possível.

A segurança, com a tendência em ser olhada de forma quase autista, deve abrigar, sob a ótica da Estratégia Nacional de Defesa, iniciativas comuns, em uma perspectiva madura de proteção, prevenção e pronta resposta em regiões estratégicas partilhadas. Se a Unasul é o foro mais adequado para essas conversas – juntamente com outros esforços globais em setores como o da saúde ou da infra-estrutura, por exemplo – não há porque bloquear tal possibilidade.

²⁹Praticada pelo filósofo Jacques Derrida (Argélia, 1930; França, 2004).

Fora do continente, outros desenvolvimentos surgem. Os BRIC oferecem um modelo no limite do plausível, mas não desprovido de interesse. Uma aliança *loose* entre quatro gigantes de origens diversas, com parca afinidade de propósitos nacionais no sentido estrito, traz, por outro lado, alternativas inesperadas de alianças e atitudes face a problemas mundiais específicos e situações em inexorável mutação – como é o caso da moeda de troca no comércio internacional. Os discutidos acordos sul-sul, curiosamente, muitas vezes tanto criticados como defendidos a partir de argumentos bastante tradicionais, podem, se olhados de forma mais aberta, consolidar importantes relações. O exemplo pioneiro (e sempre olvidado entre nós) da ASEAN deveria ser melhor atentado pelos envolvidos nessa questão.

Inovações cabem também no eixo norte-sul. Vale lembrar que o país com quem os Estados Unidos detêm o maior e mais complexo contencioso comercial, o Canadá, é talvez o seu maior aliado ... O lento processo de “desmaniqueizar” as relações com a grande potência, libertando-se de classificar como ‘boa’ ou ‘má’, qualquer instância das mesmas, pode ser ajudado pela colocação de metas firmes, porém claras; menos ambiciosas porém mais pragmáticas. Pugnar por um acordo de livre comércio soa como perda de tempo; cuidar ainda melhor dos contenciosos comerciais bilaterais e tentar, de todos os modos permitidos, abrir mercados específicos, não.

Falar da União Européia traz de volta o decantado Acordo de Livre Comércio UE-Mercosul. Evitar que esse tema vire uma espécie de sebastianismo transatlântico, requer um novo empenho junto a nossos parceiros mercosulinos. Servirá para testar os avanços ocorridos no modo de encarar a liberalização de serviços, a urgente necessidade de rever a tarifa externa e exercitar inteligentemente o velho jogo vineriano, combinando tempos de desgravação diferenciados com as particularidades de cada membro. Como menor abrangência é, em geral, melhor do que nada, importa também explorar as ambiguidades sobre tais acordos no seio da OMC.

Duas palavras de conclusão

Nada além de um esboço acaba de ser feito. Mais do que a forma, e os particulares exemplos, gostaria que o fundo fosse aceito. Trata-se de uma única idéia: a busca pelas integrações-padrão deixa-nos parcialmente cegos quanto a outras possibilidades. Há várias, e pouparemos esforços se visarmos a exatamente na medida de cada aspiração. Maiores requisitos de coordenação? Porque não envolver mais a CAMEX em algumas destas atividades? Onde cada tipo de “integração” nos levará? Não sei ainda, mas parece-me a via mais racional para avançarmos, em meio a uma complexidade crescente.

**Liderança e Responsabilidade do Brasil Frente à América do Sul:
algumas considerações**

Ricardo Sennes*

A viabilidade de formação de um espaço sul-americano integrado e o papel do Brasil nesse processo estão no centro do debates de atores como o governo, a Academia, as empresas privadas e o Congresso. A importância da região para os interesses de desenvolvimento do Brasil é evidente em vários campos tais como comercial, energético, viário, ambiental, segurança, entre outros. Essa discussão está ganhando força em especial pela mudança qualitativa da presença do Brasil na região processada nos últimos 10 anos. Não obstante, não existe um consenso no país sobre o tipo de engajamento regional mais adequado ao Brasil.

As diferentes visões sobre o papel do Brasil na América do Sul não dividem apenas grupos políticos e partidários, mas se manifestam também entre os diferentes ministérios do poder executivo federal, entre o poder executivo e o legislativo, entre lideranças empresariais e formadores de opinião. Essa situação leva o Brasil a adotar uma postura bastante ambivalente em relação à América do Sul, ora apoiando alguns projetos de integração regional ora desengajando-se deles.

Até o início dos anos 2000, o perfil da América do Sul era mais homogêneo que o atual. Com a redemocratização na década de 80, os governos civis entrantes propuseram estratégias de desenvolvimento que, em geral, convergiam para reformas liberalizantes. A substituição de importação, o razoável nível de restrição ao comércio exterior e, em alguns casos ao investimento externo, foram redefinidos. No campo político, o retorno das liberdades civis, de eleições livres e diretas e de liberdade de organização sindical, partidária e social, foi visto como reforço e legitimação dessas reformas.

Embora as estratégias tenham sido semelhantes, os resultados variaram, gerando a atual heterogeneidade tanto nos planos de desenvolvimento, quanto na política. Formaram-se, assim, grupos com algumas similaridades - mas mesmo dentro deles há diferenças. Assim surgiu, por exemplo, o grupo de países nos quais o processo democrático favoreceu a convergência em torno de uma agenda política, econômica e social com razoável nível de consenso, como Brasil, Colômbia, Chile e Uruguai. Outro é o daqueles em que o processo democrático gerou dinâmicas políticas de forte contestação do pacto político básico até então vigente no país, como na Bolívia, Peru e Equador. Nesses casos, as populações indígenas têm sido mobilizadas para

*Professor de Relações Internacionais da PUC-SP, Diretor da Prospectiva Consultoria em Negócios Internacionais e Políticas Públicas e Coordenador Geral do Gacint-USP

demandar reformas constitucionais básicas. No Paraguai, a última eleição presidencial, em que a oposição tomou o poder após décadas, emite sinais de novo pacto político sem grandes questionamentos do modelo econômico. Na Venezuela, esse processo gerou uma dinâmica política fortemente polarizada, várias tentativas de ruptura institucional e um questionamento do modelo de desenvolvimento. Na Argentina, após uma crise política e econômica avassaladora, predomina a movimentação em torno da definição de um modelo de desenvolvimento.

Outro indicador de diferenças internas nesses grupos é o Índice de Estabilidade Política (IPE) da América Latina, do Observatório Político Sul-Americano (OPSA). O IPE indica aumento da chamada violência política a partir de 2003 até o primeiro semestre de 2009. No entanto, na comparação entre 1990 e 2009, percebe-se que ao final do período a violência estava concentrada nos andinos, incluindo a Colômbia. Brasil e Chile não apareciam no mapa, enquanto Paraguai e Uruguai saíram dele.

Essa heterogeneidade diminui o espaço de convergência para um projeto regional, mas não elimina sua viabilidade. Em vários temas a solução regional ainda se apresenta como mais racional e eficaz. Esses temas incluem, por exemplo, comércio, investimentos diretos, preservação do meio ambiente e combate ao tráfico de drogas. O impressionante aumento dos investimentos diretos entre países da América do Sul e o aumento do comércio demonstram isso. Ou seja, a despeito do aumento da heterogeneidade, os países encontraram saídas comuns em diferentes frentes.

Nesse cenário, é recorrente a pergunta se o Brasil deve participar de um esforço de coordenação e integração regional e como deve ser sua participação. A agenda citada anteriormente é, obviamente, difícil de ser implementada e controversa em termos de seu formato. Contudo, a questão deve ser formulada tanto em termos de qual padrão o país quer definir para o relacionamento com seus vizinhos nos próximos 20, 30 ou 50 anos, e quais os custos e benefícios decorrentes dessa opção. Para um país que faz fronteira com 10 outros, respostas a essas perguntas parecem ser estrategicamente relevantes. Afinal, problemas nos vizinhos tendem a adentrar o Brasil até mesmo se não houver uma fronteira seca, caso do Equador e Chile.

Ao definir de maneira clara, nos anos 90, que a América do Sul é o seu espaço prioritário de atuação, o Brasil deu sentido geopolítico ao discurso diplomático. Embora com contornos geográficos e natureza política distintas, o Mercosul e a primeira reunião de presidentes da América do Sul em 2000, na qual se instalou a Iniciativa para a Integração da Infra-estrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), podem ser vistos como momentos fundadores da sua nova presença regional. Mais recentemente, foram complementados com a criação da União de Nações Sul-Americanas (Unasur).

A presença do país na América do Sul deve seguir aumentando econômica, social e politicamente, independente da opção de política externa, pois essa dinâmica depende mais dos mercados formal e informal, das redes de comunicação, das redes criminosas, dos efeitos

Prioridades da Política Externa Brasileira à Luz do Interesse Nacional

ambientais, da ampliação e intensificação da comunicabilidade e facilidade de deslocamento. Problemas, assim como oportunidades, devem emergir desse processo. A questão passa a ser como o país pretende atuar politicamente frente a ele. De forma simplificada, pode-se dizer que uma opção é buscar previsibilidade, regras básicas e equilíbrio para elas. Outra é optar por uma agenda mínima e atuar de forma reativa aos problemas na medida em que surgirem.

A agenda regional é ampla e diversificada, portanto, uma agenda estritamente formal e diplomática é incompatível com a realidade. Qualquer projeto regional – mais ou menos ativo – demandará uma costura política que abarque outros agentes dentro e fora dos governos. Parece consensual que a relação com os vizinhos ficará mais forte em diversas áreas. Assim, uma estratégia mais efetiva para lidar com temas regionais ocupará a agenda dos próximos governos e da elite política. O Brasil não precisa necessariamente optar pelo aprofundamento da estratégia de integração regional. Essa é uma opção entre várias. Mas não parece sustentável seguir com o grau de ambivalência que hoje permeia a ação regional do país. Se hoje os custos dessa forma de ação já são elevados, é de se esperar que sejam ainda mais significativos no futuro próximo.

Brasil precisa corrigir algumas distorções e equívocos

Roberto Abdenur*

Curiosa ironia: muito antes de tornar-se corrente a idéia de “governança”, “governança global”, já agia o Brasil, desde os anos 60, com vistas a reformas no sistema internacional. Iniciada com a política externa independente de Jânio Quadros e seguida pela diplomacia dos 3 Ds - Desenvolvimento, Desarmamento e Descolonização - do Chanceler Araújo Castro no governo João Goulart, essa linha de ação viria a desabrochar, a partir de 1964, no âmbito da então recém-criada Unctad (Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento), com o lançamento do diálogo Norte-Sul. - “Diálogo” esse, sendo eufemismo a disfarçar o que era confrontação para ver quem ditaria os rumos da economia internacional, se os países em desenvolvimento, o “Terceiro Mundo”, ou os países ricos, o “Primeiro Mundo”, na linguagem simplista até hoje por vezes usada. Buscávamos, como diziam os textos em negociação, “uma nova ordem econômica internacional”.

Pode o Brasil orgulhar-se, assim, de ter sido pioneiro e líder do que hoje se considera a busca de melhor governança global. A diferença está em que aquele diálogo fracassou por meados dos anos 80, diante da intransigência dos países desenvolvidos, e o Brasil, ainda que tardiamente, percebeu já não ser válida a anterior visão pessimista do mundo exterior como cenário constituído mais por barreiras, restrições e injustiças do que por oportunidades de desenvolvimento. E se o Brasil de então tinha sua credibilidade prejudicada por instabilidade doméstica, alta inflação e aguda vulnerabilidade nas contas externas, hoje, ao contrário, se encontra em posição de inédita solidez econômica.

A ironia está em que antes estávamos como que a bater, desesperada e infrutiferamente, nas portas das instituições que queríamos reformar, e hoje somos considerados não mais parte dos problemas, mas antes atores indispensáveis nos processos de enfrentamento de uma grave crise econômica. E, igualmente, na abordagem de outros desafios “globais” - ambiente, clima, segurança energética e alimentar, não proliferação e desarmamento nuclear. Passamos de contestadores a parceiros, de forasteiros a bem-vindos convidados.

Interessante - e expressiva de novas realidades - a mudança semântica: muitos problemas não são mais estritamente “internacionais”. Passaram a “globais”. E o Brasil, velho de guerra na luta por reformas da ordem internacional, é agora ator central no enfrentamento dos problemas “globais”. Como se vê, tem larga trajetória, desde muito antes do atual governo, o ativo engajamento do país na questão maior da governança global. Embora em termos muito

* Diplomata, ex-Secretário-Geral das Relações Exteriores, ex-Embaixador do Brasil no Equador, na China, na Alemanha, na Áustria e nos EUA e Membro do Conselho Curador do CEBRI

Prioridades da Política Externa Brasileira à Luz do Interesse Nacional

diferentes, nutre o Brasil, de modo quase inconsciente, certo sentido de “destino manifesto”. Só que enquanto os EUA isso expressam por suposta excepcionalidade e pelo uso de sua força e poder, nós o fazemos em busca de um mundo mais estável, equilibrado e justo, e mediante o recurso ao melhor trunfo de nosso “*soft power*”, que é uma boa diplomacia.

O que nos dá novo peso e autoridade é o resultado de período sem precedentes de continuidade na aplicação de políticas econômicas e sociais lúcidas e pragmáticas. O avião-Brasil antes só dispunha de um motor, a política externa. Atualmente podemos voar mais alto e cobrir maiores distâncias, pois em paralelo à atuação internacional contamos com o outro fator de propulsão, uma sólida política econômica.

O Brasil tem respondido aos desafios das novas realidades mundo afora com uma política externa inegavelmente ativa e criativa. Não são poucas as realizações de que se pode orgulhar o atual governo. Mas nem por isso se pode deixar de constatar, na atuação externa, a presença de distorções e equívocos cuja superação é indispensável para que possamos continuar a desempenhar papel importante nos variados foros internacionais:

Urge abandonar, no mundo da globalização econômica e dos desafios “globais”, a idéia ultrapassada de continuada confrontação entre “pobres” e “ricos”, e também a pretensão de nos colocarmos como campeões ou líderes dos “pobres”. Somos, nós e muitos outros, no novo linguajar, “emergentes” (Bric, para um seleto grupo). O Brasil não pode orgulhar-se de estar a caminho de uma das cinco maiores economias do mundo e ao mesmo tempo agir como um “pobre”, em eterna indignação contra os malvados “ricos”.

Naqueles temas e situações em que, sim, há contradições entre nós ou os “emergentes” (e o que resta do “Terceiro Mundo”) e os “ricos” do outro lado, cabe evitar que a defesa de interesses do “Sul” se faça à custa de outros interesses nossos nos grandes mercados. Não faz sentido comemorarmos o aumento de nossas vendas ao “Sul”, se isso se faz ao preço de negligência pelos mercados como os de EUA, União Europeia, Japão, e com drástica redução em nossas vendas de manufaturados.

Não existe, a rigor, algo como uma política externa “de esquerda”. Provou-se errônea a idéia de avanço na integração sul-americana pela via do apoio a regimes autoritários ditos de esquerda na vizinhança. A América do Sul está, como nunca antes em sua história, profundamente dividida política e ideologicamente, e no que diz respeito aos rumos das políticas econômicas e relações extrarregionais.

É necessária uma reavaliação da orientação em matéria de integração sub-regional - não para abandoná-la, mas para resgatá-la do marasmo e impasses em que se encontra. Urge, sobretudo, preservar, dentro do formato possível, o Mercosul, evitando o grave erro de nele intrometer a socializante Venezuela de Chávez.

Mais exitoso em sua atuação no plano econômico (G-20, OMC/Doha, reformas do FMI e Banco Mundial), tem o Brasil rateado na abordagem das questões de paz, segurança, direitos humanos e democracia representativa. Em alguns aspectos, também na não proliferação nuclear.

Cometeu-se o erro de ver antinomia entre “Sul”, “Terceiro Mundo”, “pobres” e, de outro lado, valores cuja sustentação deve ser parte intrínseca e essencial da política externa: em outras palavras, precisamos resgatar nosso lado “ocidental”. Longe de tolher-nos, só faria isso enriquecer e enobrecer nossa presença nos cenários internacionais, aumentando não só nossa credibilidade, mas também nossa respeitabilidade.

Uma diplomacia demasiado marcada por preocupação cenográfica, de armar palcos para o chefe de governo, tem deixado de avaliar de maneira fria, serena e objetiva os cenários que caiba adentrarmos (por oposição àqueles cuja montagem se fez sob nosso controle, como Haiti, campanha contra a fome, Unasul). Impulsos voluntaristas e vontade de brilhar, não são suficientes para fundamentar incursões piores de indesejáveis riscos políticos, como ilustram as recentes visitas presidenciais a Israel, Palestina e Irã.

Atentos embora à crescente difusão do poder no campo internacional, e às chances que esse fenômeno nos propicia, não devemos incorrer no erro de superestimar a redução do poder dos EUA ou a ascensão de outros atores, como China e Índia, nem devemos ignorar os limites que impõem a nossa associação com estes últimos seus interesses estratégicos para com os EUA, por vezes muito mais relevantes do que aqui se pensa.

Não obstante os valiosos logros em política econômica, ainda não chegamos ao ponto da irreversibilidade em nossa situação de fortaleza diante de crises nas contas externas. Estamos resvalando para perigosa zona de déficits nas contas externas justo quando mais negras se mostram as nuvens no horizonte da economia internacional. Mais do que uma estratégia de exportações ou de comércio exterior, precisamos de uma ampla e integrada estratégia de inserção internacional - que passe pelas prementes reformas macro e microeconômicas e melhor equilíbrio e integre as políticas econômica, comercial, de atração de investimentos e de internacionalização de nossas empresas e a política externa.

Finalmente, uma palavra: com todo o respeito, precisamos de um Itamaraty que saiba dizer “não!”. Não é pecado de lesa-majestade conter ímpetos voluntaristas e impulsos emocionais; resistir a preconceitos ideológicos e idiosincrasias; preservar, em suma, a política exterior como espaço para a promoção e defesa dos interesses da nação, por sobre as preferências de partidos políticos e de seus líderes momentaneamente no poder.

Mercosul e a Integração Regional

Roberto Teixeira da Costa*

Certamente, ao analisarmos a política externa brasileira, o Mercosul é a questão que vem sendo discutida com grande emoção, e em certas ocasiões com pouca racionalidade. Como seres humanos, fazemos julgamentos subjetivos, dependentes de expectativas, que por sua vez não estão isentas de nossos próprios interesses. Em resumo, é muito difícil formar uma opinião com total isenção.

A discussão sobre o Mercosul não é exceção a essa regra! Temos os “mercocríticos” cuja posição ao longo do tempo foi se fortalecendo. Desde o início já tinham uma ponta de dúvida sobre uma associação tão ambiciosa como a qual o Mercosul pretendia ser, e as dificuldades encontradas com nosso maior parceiro comercial, principalmente nos últimos anos, vieram a exacerbar seu viés crítico.

Em sua leitura e análise, a união aduaneira hoje é um fardo que o Brasil carrega e que nos impede de buscar com independência, maior liberdade, a outras associações que nos permitam ampliar nossa atuação comercial com outros importantes protagonistas do cenário internacional. A eventual adesão da Venezuela a esse acordo só serviria para aumentar tensões intra-bloco e diminuir dramaticamente à possibilidade de negociar acordos com importantes parceiros mundiais. Nesse contexto, defendem a reversão do Mercosul a uma ZLC (Zona de Livre Comércio). Ignoram assim, a teia de interesses construída por participações recíprocas, seja na área do comércio, seja em investimentos inter-regionais.

Os favoráveis ao acordo, apesar de não estarem de acordo com a colcha de retalhos que se transformou a União Aduaneira, cheia de exceções, acreditam que ainda assim é melhor do que nada. Além do mais, um recuo no Mercosul objetivamente seria inviável tendo em vista os interesses constituídos antes referidos.

No campo político, deve ser reconhecido que os ideais que levaram Sarney e Alfonsín a lançar as bases do Mercosul com Brasil e Argentina na linha de frente, para defender a regra de regimes democráticos, foi da maior relevância para que, tentações intervencionistas fossem abortadas, como por exemplo, algumas tentativas de golpe de Estado no Paraguai.

Recém saídos de regimes autoritários, os dois mandatários tinham a preocupação de manter regimes democráticos abertos e transparentes. Esse importante aspecto político nem sempre é lembrado pelos opositores do Mercosul, que centram suas críticas na questão dos

* Economista, Sócio Fundador da Prospectiva – Consultoria Brasileira em Assuntos Internacionais, Membro do Grupo de Análise de Conjuntura Internacional - GACINT, Ex-presidente do Conselho de Empresários da América Latina - CEAL e Fundador e Membro do Conselho Curador do CEBRI

litígios comerciais que periodicamente vivemos com a Argentina. Afinal, o Mercosul é mais do que comércio. O Mercosul tem assim uma componente política fundamental!

Quanto a entrada da Venezuela, creio que as críticas estejam centradas na figura do seu atual mandatário, Presidente Hugo Chávez. Certamente não lhes faltam boas razões, mas convém não esquecer que no passado, antes dessa convertida personalidade ter assumido o poder, o Brasil sempre buscou maior aproximação com a Venezuela para incorporá-la ao nosso tratado com Argentina, Uruguai e Paraguai.

Se incorporada ao Mercosul, a Venezuela é uma forma de levá-lo ao Brasil todo e também à própria América do Sul, à Colômbia, ao Equador. Com a Venezuela, o Mercosul se estenderá da Patagônia ao Caribe, com 270 milhões de habitantes (70% da população da América do Sul), terá um PIB de US\$ 2,3 trilhões (80% do PIB sul-americano) e 12,7 milhões de quilômetros quadrados (72% da área da América do Sul). Se nossos parceiros estiverem bem, o Brasil também estará. É um trabalho de construção, de longo prazo.

Mesmo levando em consideração a perda relativa, para o Brasil, nas relações de troca com o Mercosul, ainda assim a Argentina, principalmente, é um parceiro importante para nossas exportações. Assim, a relação histórica com a Argentina precisa ser levada em perspectiva quando analisamos o Mercosul, apesar de todos os conflitos e desacertos. Fizemos progressos sensíveis numa relação bilateral, na qual precisamos superar atritos comerciais e buscar sintonias em temas de interesse comum.

Não adianta jogar pedras uns nos outros. Estamos unidos para o bem e para o mal e temos que superar dificuldades quando forem constatadas, e também entender que os nossos vizinhos não querem tornar-se um supermercado para absorver produtos brasileiros. Não querem deixar de produzir aquilo que entendem estarem preparados para suprir seu mercado. Essa busca de complementaridade é fundamental. Projetos binacionais entre os dois países são essenciais.

Obviamente, não estaremos concordando toda vez que deixarem de comprar do Brasil para atender a outros fornecedores internacionais, como é o caso da China.

Enfim, o destino do Brasil e Argentina está hoje unido e de parte a parte somos estratégicos um para o outro e temos que minimizar problemas e resolvê-los quando forem surgindo. Para tanto, as regras de relacionamento devem ser claramente definidas para minimizar conflitos.

Portanto, mais Mercosul e não menos!

**Prioridades da Política Externa Brasileira
à Luz do Interesse Nacional**

Publicações CEBRI

O CEBRI Artigos é uma publicação trimestral voltada para a discussão de temas da conjuntura internacional. Os artigos são submetidos para apreciação da equipe do CEBRI.

O CEBRI Dossiê é uma publicação semestral dedicada à reflexão de temas relevantes das relações internacionais, em particular da política externa brasileira. Cada volume é elaborado por um especialista, a convite do Centro.

O CEBRI Tese é uma publicação semestral, fruto de debate realizado no Centro, com o objetivo de dar visibilidade às teses de doutorado que abordam assuntos internacionais. Cada volume traz uma introdução, a transcrição da palestra de apresentação da tese e do debate subsequente.

O CEBRI Notícias é um informativo trimestral sobre as atividades realizadas no período.

Instruções aos autores

Para ser submetido, o artigo deve conter de 15 a 30 páginas e ser redigido em fonte Times New Roman, tamanho 12, espaçamento 1,5, bem como, dispor de resumo/abstract, introdução, conclusão e referências bibliográficas.

Os colaboradores devem encaminhar seu trabalho para a sede do CEBRI, localizada à Rua do Russel, nº 270, 2º andar. CEP. 22210-010, Glória, Rio de Janeiro e pelo e-mail cebri@cebri.org.br.

A Equipe CEBRI é responsável por selecionar as colaborações a serem publicadas. O conteúdo dos artigos reflete exclusivamente a opinião dos autores. O uso desse material para fins didáticos é permitido desde que citada a fonte.

"Os artigos aqui reunidos, assim como as idéias e dados neles contidos, expressam o pensamento do seu autor, sendo de sua inteira responsabilidade e não representam necessariamente a opinião do CEBRI. O CEBRI não se responsabiliza por nenhum uso que possa ser dado à informação aqui contida."



CENTRO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Rua do Russel, 270 – 2º andar – Glória

CEP 22210-010 – Rio de Janeiro-RJ

Tel.: 21 2219 4461 – Fax: 21 2558 3006

E-mail: cebri@cebri.org.br

www.cebri.org.br

