

**A NOVA POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE: o Governo Lula
e a inserção externa brasileira no século XXI**

EDUARDO BRIGIDI DE MELLO

Dissertação apresentada no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, para obtenção do título de Mestre em Ciência Política

PORTO ALEGRE

Rio Grande do Sul

Março de 2009

A NOVA POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE: o Governo Lula e a inserção externa brasileira no século XXI

EDUARDO BRIGIDI DE MELLO

Aprovada em: 06 / 07 / 2009

Comissão julgadora:

Marco Aurélio Chaves Cepik - UFRGS
Nome Instituição

Luís Gustavo Mello Grohmann - UFRGS
Nome Instituição

Analúcia Danilevicz Pereira - FAPA
Nome Instituição

Prof. Dr. Paulo Gilberto Fagundes Visentini
Orientador

AGRADECIMENTOS

“– Venhamos ao principal. Uma vez entrado na carreira, debes pôr todo o cuidado nas idéias que houveres de nutrir para uso alheio e próprio. O melhor será não as ter absolutamente... Nesse ramo dos conhecimentos humanos tudo está achado, formulado, rotulado, encaixotado; é só prover os alforjes da memória. Em todo caso, não transcendas nunca os limites de uma invejável vulgaridade. – Farei o que puder. Nenhuma imaginação? – Nenhuma; antes faze correr o boato de que um tal dom é ínfimo” (*Teoria do Medalhão*, Machado de Assis).

Pelo auxílio inestimável na preparação deste trabalho e na escolha da carreira diplomática e, principalmente, por não tolher a imaginação, registro meus cordiais agradecimentos ao orientador, Prof. Dr. Paulo Visentini.

A NOVA POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE: o Governo Lula e a inserção externa brasileira no século XXI

Autor: Eduardo Brigidi de Mello

Orientador: Prof. Dr. Paulo Gilberto Fagundes Visentini

RESUMO

A partir de 2003, a política externa brasileira retomou mais claramente o padrão verificado entre 1930 e 1980. O Estado voltou a assumir papel fundamental no processo de desenvolvimento, como indutor da economia, priorizando o que se chamou de social-desenvolvimentismo. As aspirações do país mudaram e o universalismo, já consolidado, passou a protagonismo nas principais questões internacionais.

A inovação consiste na ênfase com que o Governo Lula passou a defender a reforma social, tanto interna quanto externa. A premissa filosófica de que parte a atual administração é de que há uma relação simbiótica entre aquelas dimensões, e a solução dos problemas internos está condicionada ao reforço da posição do Brasil no sistema internacional. Como a justiça social encontra-se na base da atual gestão, identificaram-se elementos que possibilitam afirmar que a política externa do Governo Lula encontra seu mais aproximado comparativo na Política Externa Independente (PEI).

Por tal proximidade, e também por razões didáticas, o atual período é denominado Nova Política Externa Independente (Nova PEI). A estratégia pode ser avaliada segundo os principais eixos táticos adotados a partir de 2003, que encontram correspondência nos eixos táticos da PEI: democracia e multilateralismo, comércio internacional, cooperação Sul-Sul e justiça social.

Democracia e Multilateralismo e Comércio Internacional são objetivos, determinados por um instrumento do qual dependem para ser atingidos, a Cooperação Sul-Sul. Como síntese, o eixo Justiça Social é considerado a filosofia que permeia discurso e ação da Nova PEI. Trata-se de um processo de renovação da atuação brasileira para que se torne protagonista nas questões globais.

Com a intenção de facilitar a delimitação da Nova PEI, será feita comparação detalhada com a PEI. Nela encontra origem, mas sua originalidade deriva da combinação dos eixos mencionados com a nova configuração do sistema internacional. Após a indicação dos limites característicos de ambas, o resumo das idéias compiladas e das idéias aqui arriscadas buscará indicar os desafios que a política externa brasileira enfrentará no século que se inicia. Finalmente, questiona-se se é possível uma diplomacia para o desenvolvimento no século XXI.

Palavras-chave: Brasil – política externa – desenvolvimentismo – Política Externa Independente (PEI) – Nova Política Externa Independente (Nova PEI) – democracia e multilateralismo – comércio internacional – cooperação Sul-Sul – justiça social

THE NEW INDEPENDENT FOREIGN POLICY: the Lula Administration and the Brazilian foreign policy in the 21st century

Author: Eduardo Brigidi de Mello

Adviser: Prof. Dr. Paulo Gilberto Fagundes Visentini

ABSTRACT

Since 2003, Brazilian foreign policy recovered more clearly the pattern verified between 1930 and 1980. The State once again adopted a fundamental role in the development process, leading the economy towards the so called social development process. The goals of the country have changed and the universalism, already settled, supported the effort for the country to become a real protagonist in the main international issues.

The innovation consists in the emphasis that the Lula Administration put in the social reform, both internal and external. The philosophical premise that bases the current administration is that there is a mutual relationship between those dimensions, and that the solution of the internal problems is conditioned to the strengthening of the Brazilian position in the international system. Considering that social justice is a ground to this administration, some elements have been identified that make it possible to compare President Lula's foreign policy with the Independent Foreign Policy from the early sixties (Política Externa Independente – PEI).

For this similarity, but also for didactical purposes, the current period is named New Independent Foreign Policy (Nova Política Externa Independente – Nova PEI). The strategy must be evaluated according to the main tactical lines adopted since 2003, and that correspond to PEI's tactical lines: democracy and multilateralism, international trade, South-South cooperation and social justice.

Democracy and Multilateralism are goals, determined by an instrument on which they depend to be fulfilled, South-South cooperation. As a synthesis, Social Justice is considered the philosophy that underlies “Nova PEI’s” discourse and action. It is a renovation process of the Brazilian role to make the country a protagonist in global matters.

Having in mind the intention to ease the understanding of Nova PEI, it will be constructed a comparison to PEI, in which it finds its origins. But its originality derives from the combination of the tactical lines mentioned related to the configuration of the international system. After pointing the limits of both policies, the summary of the ideas gathered will risk to try and indicate the challenges the Brazilian foreign policy will face in the new century. Finally, it will be considered if it is possible a diplomacy for development in this century.

Key words: Brazil – foreign policy – development – Independent Foreign Policy (Política Externa Independente – PEI) – New Independent Foreign Policy (Nova Política Externa Independente – Nova PEI) – democracy and multilateralism – international trade – South-South cooperation – social justice

SUMÁRIO

Agradecimentos

RESUMO

ABSTRACT

| | |
|--|-----|
| 1. INTRODUÇÃO..... | 10 |
| 2. A ILUSÃO DO DESENVOLVIMENTO..... | 13 |
| 2.1. O reformismo desenvolvimentista..... | 13 |
| 2.2. Justiça distributiva e justiça comutativa no sistema internacional..... | 20 |
| 3. A POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE (PEI)..... | 24 |
| 3.1 Ideologia e discurso..... | 24 |
| 3.2 Discurso e ação..... | 28 |
| 3.2.1 Linhas gerais..... | 28 |
| 3.2.2 Democracia e multilateralismo..... | 31 |
| 3.2.3 Comércio Internacional..... | 34 |
| 3.2.4 Cooperação Sul-Sul..... | 38 |
| 3.2.5 Justiça social..... | 40 |
| 3.3. Panorama..... | 41 |
| 4. A NOVA POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE (NOVA PEI)..... | 43 |
| 4.1 Ideologia e discurso..... | 43 |
| 4.2 Discurso e ação..... | 46 |
| 4.2.1 Linhas gerais..... | 46 |
| 4.2.2 Democracia e multilateralismo..... | 48 |
| 4.2.3 Comércio Internacional..... | 55 |
| 4.2.4 Cooperação Sul-Sul..... | 60 |
| 4.2.5 Justiça social..... | 66 |
| 4.3. Panorama..... | 71 |
| 5. DESAFIOS PARA UMA NOVA PEI NO SÉCULO XXI..... | 74 |
| 5.1. PEI e Nova PEI: proximidades e distâncias..... | 74 |
| 5.2. Limites da PEI..... | 82 |
| 5.3. Limites da Nova PEI..... | 89 |
| 5.4. Desafios..... | 95 |
| 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 102 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... | 109 |

But it was also clear that an all-round increase in wealth threatened the destruction – indeed, in some sense was the destruction – of a hierarchical society. In a world in which everyone worked short hours, had enough to eat, lived in a house with a bathroom and a refrigerator, and possessed a motorcar or even an airplane, the most obvious and perhaps the most important form of inequality would already have disappeared. If it once become general, wealth would confer no distinction. It was possible, no doubt, to imagine a society in which wealth, in the sense of personal possessions and luxuries, should be evenly distributed, while power remained in the hands of a small privileged caste. For if leisure and security were enjoyed by all alike, the great mass of human beings who are normally stupefied by poverty would become literate and would learn to think for themselves; and when once they had done this, they would sooner or later realized that the privileged minority had no function, and they would sweep it away. In the long run, a hierarchical society was only possible on a basis of poverty and ignorance.

George Orwell, 1984.

1. INTRODUÇÃO

A partir de 2003, a política externa brasileira retomou mais claramente o padrão verificado entre 1930 e 1980. O Estado voltou a assumir papel fundamental no processo de desenvolvimento, como indutor da economia, priorizando o que se chamou de social-desenvolvimentismo. As aspirações do país mudaram e o universalismo, já consolidado, passou a protagonismo nas principais questões internacionais.

A inovação consiste na ênfase com que o Governo Lula passou a defender a reforma social, tanto interna quanto externa. Alçada à condição de variável-chave, tal reforma tem uma dimensão interna (solução da crise social brasileira) e uma dimensão externa (modificação da estrutura da divisão internacional do trabalho). A premissa filosófica de que parte a atual administração é de que há uma relação simbiótica entre aquelas dimensões, e a solução dos problemas internos está condicionada ao reforço da posição do Brasil no sistema internacional.

Como a justiça social encontra-se na base da atual gestão, identificaram-se elementos que possibilitam afirmar que a política externa do Governo Lula encontra seu mais aproximado comparativo na Política Externa Independente (PEI). Justiça social interna e reforma da estrutura do sistema internacional como ênfases, em um regime democrático, são elementos que singularizam tais períodos. Por isso, mas especialmente por razões didáticas, o atual período é denominado Nova Política Externa Independente (Nova PEI).

A estratégia pode ser avaliada segundo os principais eixos táticos adotados a partir de 2003:

- **Democracia e Multilateralismo:** serão estudados os movimentos da diplomacia brasileira na proposição e discussão da multipolaridade política, considerada indispensável para estabilizar o sistema internacional;

- **Comércio Internacional:** será analisada a tentativa de consolidar definitivamente a multipolaridade econômica, fundamental para um país de economia diversificada, mas ainda pouco influente no comércio mundial;
- **Cooperação Sul-Sul:** buscar-se-á verificar as direções e o sentido das iniciativas de cooperação Sul-Sul, com vistas a esclarecer por que tal eixo é instrumento para consecução dos demais;
- **Justiça Social:** meta-síntese da visão de mundo do Brasil, tal eixo informa a base filosófica dos outros eixos e traz um novo componente para o sistema internacional, a diplomacia solidária.

As variáveis acima podem ser tratadas por vários ângulos. Neste estudo, propõe-se que Democracia e Multilateralismo e Comércio Internacional são objetivos, determinados por um instrumento do qual dependem para ser atingidos, a Cooperação Sul-Sul. Como síntese, o eixo Justiça Social é considerado, como dito, a filosofia que permeia discurso e ação da Nova PEI.

Dessa forma, têm-se os objetivos político (multilateralismo) e econômico (comércio), cuja instrumentalização depende de um componente pragmático (cooperação Sul-Sul). Trata-se de um processo de renovação da atuação brasileira para que se torne protagonista nas questões globais. Esse processo tem como fonte inspiradora a justiça social, componente idealista que diferencia a atuação brasileira das demais chancelarias.

Com a intenção de facilitar a delimitação da Nova PEI, será feita comparação detalhada com a PEI. Nela encontra origem, mas sua originalidade deriva da combinação dos eixos mencionados com a nova configuração do sistema internacional. Após a indicação dos limites característicos de ambas, o resumo das idéias compiladas e das idéias aqui arriscadas buscará indicar os desafios que a política externa brasileira enfrentará no século que se inicia.

O raciocínio foi desenvolvido a partir do ceticismo expresso na “ilusão” do desenvolvimento, ilusão de um processo ordenado e progressivo de desenvolvimento econômico. A ordem internacional foi construída com base na exploração da periferia pelo centro, e dificilmente pode-se afirmar que, mantida a atual configuração política e econômica, haverá chance de o Brasil melhorar sua condição. As horas aqui dispensadas foram também um esforço de autoconvencimento de que é possível desenvolver-se, desde que se adote comportamento que altere as injustiças presentes no sistema.

A política internacional do século XXI, entretanto, apresenta características bastante diversas das que se verificaram no século anterior, exigindo dos formuladores da política externa flexibilidade inimaginável há alguns anos. O Brasil, em tal cenário, vê-se diante de um dilema: ao mesmo tempo em que busca participar do grande jogo do sistema internacional, identifica limites internos e externos de difícil superação.

A análise da simbiose entre estratégia econômica e estratégia política, na veiculação da política externa, é fundamental para compreender o crescimento econômico brasileiro pós-1930. Desde tal década, a política externa foi fundamental para internalizar “insumos” para o desenvolvimento nacional. Convencionou-se tratar a política brasileira, na terminologia de Amado Cervo, como “diplomacia para o desenvolvimento”, fundamentada na industrialização e crescente melhora da posição do país na divisão internacional do trabalho.

O sistema internacional determina a estrutura interna de cada Estado e, assim, a política externa é fundamental para filtrar as relações entre Estados semiperiféricos (como o Brasil) e os Estados centrais. A reforma social, portanto, passa necessariamente pelo entendimento e identificação clara dos desafios que a ordem internacional impõe àquele que pretenda superar o subdesenvolvimento.

Pode-se afirmar, como nota introdutória, que a aflição intelectual que gerou este estudo envolve a necessidade de esclarecer os limites que o sistema internacional impõe ao Brasil no novo século. Estabelecidos tais limites, busca-se avaliar quais são os principais obstáculos para a consecução dos objetivos. É possível uma diplomacia para o desenvolvimento no século XXI?

2. A ILUSÃO DO DESENVOLVIMENTO

2.1. O reformismo desenvolvimentista

A liberalização do comércio pode conduzir à prosperidade contanto que ocorra de forma equilibrada e leve em conta as necessidades diferenciadas dos países mais pobres. Este não tem sido o caso até agora. É amplamente aceito que o sistema multilateral de comércio sofre de um déficit de desenvolvimento. O lançamento da Agenda de Desenvolvimento de Doha há quatro anos foi um reconhecimento desse fato (Discurso do Ministro Celso Amorim na VI Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio. Hong Kong, 14 de dezembro de 2005 *in Repertório de Política Externa: posições do Brasil*, pp. 215-216).

A passagem selecionada demonstra que o Brasil crê no reformismo do sistema internacional, com forte influência do desenvolvimentismo. Para avaliar a viabilidade de tal proposta, é importante revisar a teoria do desenvolvimento elaborada no decorrer do século XX. Considerando-se a influência de tal teoria na política externa brasileira desde a Revolução de 30, a revisão mencionada serve para tornar mais nítido se a estratégia externa do Governo Lula pode ser implementada e quais são seus limites.

Arrighi¹ analisa diversos aspectos da teoria do desenvolvimento. Estudando a economia mundial com base em “andares”, afirma haver uma disjunção no andar intermediário, em que se localizam as economias semiperiféricas. O autor distingue, nessa divisão, “jurisdições do núcleo orgânico” e “jurisdições periféricas”: as primeiras são o lugar privilegiado das atividades “cerebrais”, enquanto as segundas realizam as atividades “neuromusculares”, em uma multiplicidade de jurisdições políticas.

Ao inovar, as empresas de determinado país fortalecem indiretamente o poder político em sua jurisdição, promovendo um ambiente jurídico-institucional e de infra-estrutura econômica mais favorável a novas atividades inovadoras. Esse processo, “circular e cumulativo”, gera lucros extraordinários para a

¹ ARRIGHI, Giovanni. 5ª ed. *A ilusão do desenvolvimento*. Petrópolis: Vozes, 1998.

empresa e, simultaneamente – por meio de um processo simbiótico com o Estado –, as externalidades que o retroalimentam. Consolida-se o núcleo orgânico do sistema, que dispõe de uma riqueza “oligárquica” não extensiva às demais jurisdições, reforçando a tendência de polarização da economia mundial em duas zonas: a periférica e a do núcleo orgânico.²

Nesse cenário, pode-se afirmar que o Brasil encontra-se entre os Estados da zona semiperiférica. Trata-se de um conjunto de países com relativa estabilidade, mas em uma situação-limite: ao mesmo tempo em que resistem à tendência de periferação, não conseguem acumular forças para superá-la. Esses Estados conseguiram isolar as atividades típicas de núcleo orgânico, no interior de suas jurisdições, da pressão competitiva mundial; porém, ao efetuar tal isolamento, privaram tais atividades de operar em um espaço econômico mais amplo (economias de escala), que leva à criação de núcleo orgânico. Os semiperiféricos industrializam-se, mas têm crescimento econômico apenas para ficar no mesmo lugar no que se refere relativamente ao núcleo orgânico.³

O modelo de Arrighi está estruturado em três zonas (núcleo orgânico, semiperiferia e periferia), mas não exclui a movimentação ascendente e descendente. A América Latina, historicamente, adotou uma estratégia pró-sistêmica e subordinada à divisão internacional do trabalho (núcleo orgânico e periferia), mas o autor salienta que mudanças de “andar” nessa divisão ocorrem apenas em casos isolados. Japão e Itália seriam casos de mobilidade ascendente (da periferia para a semiperiferia), e Gana seria de mobilidade descendente (da semiperiferia para a periferia).⁴

A virtual imobilidade do sistema, porém, não pode ser encarada como impeditiva de projetos reformistas:

Como é possível que um processo que se desenvolveu para legitimar e garantir desigualdades mundiais se transforme num meio de promover maior igualdade e solidariedade mundiais?

Numa era de ambição desenfreada e de colapso dos projetos socialistas do passado, naturalmente o empenho parece inútil. Todavia, vamos dar um salto de quinze anos, desta vez rumo ao futuro. Como mencionamos, os

² ARRIGHI, *op. cit.*, pp. 11/12.

³ *Idem*, p. 12.

⁴ *Idem*, p. 13.

problemas estruturais que estão na raiz dos processos de formação do governo mundial deverão tornar-se mais, e não menos, sérios. Mas, quando o processo de formação do governo mundial estiver muito mais avançado do que agora, os custos do caos sistêmico para os povos do Ocidente também serão muito maiores.

[...] Nessa altura, os discursos coaxados pelos “sapos” ocidentais aos “girinos” do ex-Leste e do Sul soarão anacrônicos para os próprios “sapos”, ou, pelo menos, para um número crescente deles. Os socialistas ocidentais enfrentarão então seu próprio momento de verdade. Ou juntam forças com associados do Leste e do Sul e fazem um projeto intelectual e um programa político capazes de transformar o caos sistêmico numa ordem mundial mais igualitária e solidária, ou seus apelos em favor do progresso humano e da justiça social perderão toda a credibilidade residual.⁵

A economia mundial, portanto, é estratificada⁶. Tal estratificação reflete a luta competitiva entre as empresas capitalistas, que não ocorrem num vazio político, mas sim no âmbito da formação dos Estados como jurisdições territoriais formalmente soberanas. Uma multiplicidade desses Estados foi parte integrante da formação da economia mundial, e quase todas as cadeias de mercadorias de alguma importância atravessaram suas fronteiras.

Cada Estado tem jurisdição formal sobre o movimento de mercadorias e força de trabalho além e dentro de suas fronteiras, podendo agir sobre as modalidades pelas quais a divisão social do trabalho opera. Restringindo ou aumentando a liberdade de assumir ou iniciar atividades econômicas específicas, os Estados podem aperfeiçoar algumas atividades para fazê-las atingir o *status* de núcleo orgânico e rebaixar outras ao *status* periférico. Como qualquer outro Estado, portanto, o Brasil pode agir sobre a estrutura núcleo orgânico-periferia da economia mundial.

Entretanto, o poder que cada Estado tem de intervir nessa estrutura é sempre limitado pelo poder dos demais. As pressões competitivas das inovações econômicas levam a um jogo de soma zero, análogo ao das empresas, pois os Estados contêm atividades tanto de núcleo orgânico quanto de periferia, numa combinação não-satisfatória que eles lutam para modificar. A melhoria da combinação de um Estado implica o rebaixamento automático da combinação de outro Estado.

⁵ Idem, pp. 291-292.

⁶ Idem, pp. 137-206.

Nesse jogo de soma zero entre os Estados, as relações entre poder político e capital são uma variável importantíssima. O capital leva vantagem, já que o comando econômico tem caráter cumulativo e a riqueza pode ser acumulada mais facilmente. A capacidade de fazer valer o comando econômico (cumulativo) sobre o comando político (não cumulativo) é vital na luta pela legitimidade e poder entre os Estados – *dimensão externa da busca da melhoria da combinação de atividades de núcleo orgânico e de periferia* – e entre os Estados e seus cidadãos – *dimensão interna da melhoria mencionada e almejada, fundamentalmente conciliando democracia, liberdade e justiça social*.

O Governo Lula, ao adotar como princípio a possibilidade de reforma do sistema, trouxe ênfases inovadoras tanto na dimensão externa quanto na interna, considerando-as indissociáveis. Para isso, parece ter ciência de que a capacidade dos Estados de controlar/estimular os canais de produção do núcleo orgânico é dificultada pelo fato de que as empresas capitalistas tornaram-se progressivamente os agentes especializados dessa produção. Assim, a dificuldade de melhorar a combinação de atividades de núcleo orgânico e de periferia de um Estado reside na capacidade de desenvolver vínculos com o “capital do núcleo orgânico”, isto é, com o capital (comando econômico).

Nesse aspecto surge uma das contradições do Governo Lula, a ser tratada mais adiante: sendo o capital naturalmente direcionado para o lucro, sem consideração fundamental pela justiça social, o objetivo de redução da pobreza e de reforma do sistema pode ir de encontro à estratégia natural do setor privado. Esclareça-se, sem meias palavras, a possível contradição: a reforma social externa e interna exige a sobredita criação de vínculos entre poder político e poder econômico; as lógicas de tais poderes, porém, são distintas, e a interação entre as dimensões externa e interna gera complexidade de difícil manejo.

Como decorrência lógica desse raciocínio, a sintonia entre Estado e capital depende da proporção em que um Estado já desenvolveu vínculos orgânicos com o capital do núcleo orgânico e, portanto, já contém, dentro de sua jurisdição, uma combinação de atividades predominantemente de núcleo orgânico⁷. Quando algum país da periferia/semiperiferia obtém crescimento econômico, dificilmente consegue usar

⁷ Ibidem.

esse controle para competir eficazmente com os Estados do núcleo orgânico. Isso porque o grande número de Estados periféricos permite que os Estados do núcleo orgânico, por meio de barganha, obtenham acesso livre às vantagens de custo de localidades periféricas.

A conseqüência dessa relação de forças é cada vez mais desfavorável às jurisdições periféricas, pois o resultado é que, com o tempo, os Estados do núcleo orgânico e o capital do núcleo orgânico tendem a desenvolver uma relação simbiótica que aumenta a capacidade recíproca de consolidar e reproduzir sua associação a atividades mais típicas do núcleo orgânico. O inverso é a tendência de os países periféricos se afastarem de atividades predominantemente periféricas. As duas tendências implicam uma polarização estável, se não crescente, do espaço da economia mundial numa zona periférica e numa zona do núcleo orgânico.⁸

O que é distinto em países como o Brasil é que a combinação mais ou menos igual de atividades de núcleo orgânico e de periferia que está sob sua jurisdição oferece-lhes a oportunidade de resistir à periferização por meio da exploração de sua *vantagem de receitas diante dos Estados periféricos* e sua *vantagem de custo diante dos Estados do núcleo orgânico*. A partir desse pressuposto surge outra possível contradição da Nova PEI: ao utilizar-se dos mecanismos típicos da economia-mundo capitalista, acaba criando relações de núcleo orgânico–periferia com Estados periféricos, que se exemplificam pelas correntes de comércio atuais entre o Brasil e seus parceiros sul-americanos e africanos.

Como mencionado, Arrighi não nega a possibilidade de movimentação entre os “andares” da economia-mundo capitalista, apenas a trata como exceção. Não se exclui a possibilidade de que Estados semiperiféricos, individualmente, buscando uma combinação particularmente inovadora de políticas econômicas e/ou afortunados por uma conjuntura econômica mundial que lhes dá uma forte vantagem competitiva, possam melhorar sua combinação de atividades. A regra, porém, é de que os Estados permaneçam na zona na qual já se encontram.

Nesse cenário, as atividades de núcleo orgânico comandam recompensas agregadas que incorporam a maioria dos benefícios da divisão mundial do

⁸ Ibidem.

trabalho, enquanto que as atividades de periferia comandam recompensas agregadas que incorporam poucos daqueles benefícios. Para Arrighi, um dos critérios adequados para identificar tais variáveis é o Produto Nacional Bruto (PNB) *per capita*.

Ao analisar os dados mundiais de evolução do PNB per capita, Arrighi conclui que na segunda metade do século XX as tendências mundiais de polarização não diminuíram, mas mudaram em intensidade e modo de operação, partindo-se da década de 1940, em que tais tendências não estavam em evidência. De 1950 até a metade da década de 1960, elas se materializaram em uma periferização cada vez mais ampla (isto é, em um aumento da proporção relativa da população mundial localizada na zona periférica). Desde a metade da década de 60, novamente materializaram-se numa periferização cada vez mais profunda (isto é, em um aprofundamento da distância que separa as zonas periféricas do núcleo orgânico).

Foi justamente em tal período que o Brasil alcançou níveis inéditos de crescimento econômico, quando sua diversificação produtiva agregou atividades de núcleo orgânico, mas sem qualquer consideração com a justiça distributiva interna, ainda que no plano externo tenha avançado no sentido de uma melhor distribuição relativa do poder mundial. Ocorre que, após décadas de crença na teoria do desenvolvimento, continentes inteiros encontraram como resultado líquido um aumento da periferia em relação ao núcleo orgânico. Entre a década de 1940 e o começo da década de 1980, a distância entre as duas zonas ampliou-se consideravelmente.

A conclusão é que os Estados semiperiféricos podem explorar seletivamente as tendências à periferização, como foi feito pelo Brasil, principalmente durante a década de 1970. O esforço, porém, que custou a liberdade e a miséria de boa parte da população durante o regime autoritário, serviu mais para evitar o rebaixamento de sua combinação de atividades de periferia e de núcleo orgânico do que para atingir o nível dos países centrais.

Para Arrighi, tal limite é explicado porque a principal razão da existência de uma estrutura de três camadas da economia mundial é sua divisão numa multiplicidade de jurisdições de Estado dotadas de capacidade desigual de impor ou resistir à periferização. Os da camada superior acham relativamente fácil lá permanecer; os da camada inferior acham extremamente difícil mover-se para cima; os da camada

média, como o Brasil, *geralmente* têm capacidade de se mover para a camada superior. Porém, a teoria do desenvolvimento trabalha com uma espécie de “exercício da possibilidade”, já que o esforço de gerações sempre esbarra na dianteira das atividades “cerebrais” das jurisdições de núcleo orgânico, mantendo e aumentando a distância relativa entre centro e periferia.

No período estudado por Arrighi, não houve rebaixamentos duradouros da zona do núcleo orgânico, e apenas uma promoção aparentemente duradoura da periferia (Coréia do Sul, que subiu da periferia para a semiperiferia, e não para o núcleo orgânico). Isso porque as atividades industriais estavam sendo perifêricizadas, fruto da nova revolução tecnológica, isto é, estavam perdendo sua característica de núcleo orgânico anterior.

Conforme demonstraram as tendências posteriores, especialmente a crise da dívida externa do início da década de 1980, a semiperiferia havia aumentado consideravelmente sua “vantagem” industrial relativa perante o núcleo orgânico. Simultaneamente, experimentou uma queda pronunciada em seu comando econômico em relação tanto ao núcleo orgânico quanto à periferia.

Ante tais elementos, vê-se que a industrialização da semiperiferia e da periferia foi, em última análise, não um canal de subversão, mas de reprodução e sofisticação da hierarquia da economia mundial. Trata-se de um processo pelo qual a tentativa generalizada, por parte dos atores econômicos e políticos, de capturar o que, em qualquer momento dado, são atividades de núcleo orgânico, estimula a competição que transforma essas atividades em atividades periféricas.

As atividades de núcleo orgânico passaram a agrupar-se não mais em atividades industriais ou manufatureiras, mas em outro nível de complexidade. O núcleo orgânico, com a Revolução Científico-Tecnológica, passou a comandar atividades que envolvem tomadas de decisões estratégicas, controle, pesquisa e desenvolvimento, por um lado, e atividades de pura execução, por outro. A zona do núcleo orgânico passa a ser o *locus* das atividades “cerebrais” do capital corporativo, e a zona periférica tende a tornar-se o *locus* das atividades “de músculo e nervos”, enquanto a zona semiperiférica caracteriza-se por uma combinação mais ou menos igual de tais atividades.

A teoria do desenvolvimento não explica a persistência do grupo de Estados semiperiféricos, em que coexistem modernidade e pobreza. A semiperiferia segue sendo uma zona de turbulência política, em que coexistem os dois “mundos”, e os Estados semiperiféricos têm em comum o fato de estarem presos no espaço intermediário. Não bastasse isso, precisam efetuar enormes esforços nacionais não para atingir o andar superior, mas para *permanecer* onde se encontram.

2.2. Justiça distributiva e justiça comutativa no sistema internacional

"Se o sistema é organizado em termos de poder, será que só as vantagens da legitimidade são suficientes para alterá-lo, e de forma tão substancial como pedem os países em desenvolvimento?"⁹. O Brasil, historicamente, buscou a mudança do sistema internacional, geralmente discursando em prol do desenvolvimento conjunto, mas na prática atuando de forma a atingir tão-somente seus próprios interesses. Com o fim da Guerra Fria e o advento do regionalismo econômico, a diplomacia brasileira passou a buscar o desenvolvimento conjunto da América do Sul, em particular dos países integrantes do Mercado Comum do Sul (Mercosul).

Entre a Revolução de 1930 e a crise da dívida na década de 1980, o país adotou boa parte da teoria do desenvolvimento. Entretanto, muitos criticavam o posicionamento pró-sistêmico do Brasil, como Celso Furtado, que já nos anos 50 denunciava a desigualdade estrutural do sistema internacional, especialmente pela teoria do “desenvolvimento do subdesenvolvimento”. Após décadas de resultados pífios para o conjunto das populações subdesenvolvidas, cresceu o descontentamento social com o modelo liberal, democrático e desenvolvimentista, que contribuiu para a piora relativa dos indicadores sociais na América Latina.

A viabilidade da política externa do Governo Lula, portanto, pode ser analisada sob o prisma da linha adotada para reformar o sistema internacional. Advogando uma espécie de “social-desenvolvimentismo”, o Brasil retoma a linha

⁹ FONSECA JR., Gelson. *A legitimidade e outras questões internacionais*. 2ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2004, p. 328.

reformista iniciada em 1930 e impulsionada pela Política Externa Independente (PEI). O sistema, porém, parece não comportar espaço para tal estratégia, considerando-se as dimensões de um país como o Brasil. Exemplos geralmente utilizados como modelos de desenvolvimento “dentro das regras”, como Alemanha, Japão e Coréia do Sul, são produtos de momentos históricos peculiares, além de terem acarretado sensível perda de soberania para tais países.

O Brasil baseia sua estratégia reformista na justiça distributiva¹⁰, espécie de justiça que almeja o bem comum e o interesse da sociedade no seu conjunto. Essa espécie de justiça diferencia-se da justiça comutativa, que consiste no reconhecimento de direitos e deveres mediante um processo de intercâmbio ou barganha, pelo qual indivíduos ou grupos admitem os direitos dos outros de forma recíproca. Na medida em que esses indivíduos ou grupos tenham igual capacidade de barganha, o processo levará ao que se chama de “justiça aritmética”, ou seja, à igualdade de direitos.

Por outro lado, a “justiça distributiva” é alcançada não por um processo de barganha entre os membros individuais da sociedade em questão, mas pela decisão do conjunto da sociedade. A justiça distributiva pode resultar muitas vezes em justiça “proporcional” mais do que em “aritmética”, ao exigir, por exemplo, que os impostos pagos pelos ricos sejam maiores do que os pagos pelos pobres, ou que os fortes trabalhem mais que os fracos.

O propósito brasileiro é visivelmente racionalista, mas deve ser observado que a teoria da autonomia (ou a teoria reformista) depende de um mundo irrazoável para tornar-se razoável¹¹. A razão brasileira define-se por contraste com a irracionalidade dos poderosos, que tinha expressões claras na corrida armamentista, na exacerbação de crises regionais, na resistência a mudar uma ordem econômica claramente injusta. Com o esgotamento da Guerra Fria, o desafio, para os países semiperiféricos e com menos recursos de poder, é justamente o de redesenhar argumentos de razão, refazer o discurso.

¹⁰ A distinção entre justiça distributiva e comutativa foi aqui adotada a partir de Hedley Bull (BULL, Hedley. *A sociedade anárquica*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002, pp. 95-96).

¹¹ FONSECA JR., *op. cit.*, p. 347.

Atualmente, a política mundial é um processo de conflito e cooperação entre Estados que só têm uma percepção rudimentar do bem comum com relação ao mundo em seu conjunto, com domínio das idéias da justiça comutativa. O principal ponto em debate a respeito da justiça reside na tentativa dos Estados soberanos de decidir entre eles, negociando os direitos e deveres que serão reconhecidos e aplicados por todos os demais. Apesar de tudo, as idéias de justiça distributiva têm função importante nos debates sobre a política mundial, como por exemplo na noção de que a justiça exige uma transferência de recursos econômicos dos países ricos para os países pobres.¹²

O Brasil, claramente, adota como base ideológica a justiça distributiva. A questão é saber se, apostando na teoria do desenvolvimento e na viabilidade da justiça distributiva, a política externa do Governo Lula está em consonância com os limites do sistema e das próprias bases internas que condicionam a inserção externa, considerando-se o ceticismo realista que predomina no sistema internacional:

Em um plano abstrato, não há incompatibilidade geral entre a ordem, no sentido em que foi aqui definida, e a justiça em qualquer um dos sentidos em que a consideramos neste trabalho. Em outras palavras, podemos imaginar uma sociedade em que haja um padrão de atividade que sustente os objetivos elementares ou primários da vida social e também os objetivos avançados ou secundários da justiça ou da igualdade: para os estados, para os indivíduos e em termos de um bem mundial. Não existe uma razão apriorística para afirmar que tal sociedade seja inalcançável, ou que seja inconsistente perseguir ao mesmo tempo a ordem e a justiça mundiais. No entanto, há uma incompatibilidade entre as regras e instituições que sustentam atualmente a ordem dentro da sociedade dos estados e as exigências de uma justiça mundial, que implicam destruição dessa sociedade; as demandas pela justiça humana, que só podem ser acomodadas de forma seletiva e parcial, e as exigências da justiça entre os estados, ou internacional, com respeito à qual essas regras e instituições não são basicamente hostis, mas que só podem satisfazer de forma limitada.¹³

Delineado o panorama da economia-mundo capitalista, vê-se que a teoria do desenvolvimento no campo econômico é correlata ao reformismo no campo político. Como se explicaria o aprofundamento do fosso entre países do núcleo orgânico e países periféricos, após décadas de “reformismo desenvolvimentista”? Em outras

¹² BULL, *op. cit.*, p. 96.

¹³ BULL, *op. cit.*, pp. 109-110.

palavras, quais as reais possibilidades de uma política externa social-desenvolvimentista no século XXI?

3. A POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE (PEI)

3.1. Ideologia e discurso

Antes de traçar um panorama da Política Externa Independente (PEI), é importante situá-la nas linhas gerais da diplomacia brasileira, delimitando seus antecedentes e a evolução conceitual ocorrida ao longo do século XX. A necessidade decorre das freqüentes menções à previsibilidade e padrão histórico da tradição diplomática brasileira. A PEI gerou controvérsias quanto à possível ruptura com tal tradição, consolidada desde a década de 1930:

A diplomacia brasileira cultiva, por força da tradição, o multilateralismo e a integração, como meios essenciais de realização de interesses dos mais diversos segmentos da sociedade. Também observa o vóo unilateral dos grandes Estados sobre o cenário internacional e os frutos que colhe. Ante a crise do início do século XXI, atinente tanto ao multilateral quanto à integração, não cogita como alternativa excludente qualquer estratégia de ação externa: unilateralismo, multilateralismo, integração. A primeira, porque não dispõe de meios para impor vontade e interesse próprios. A segunda, porque esteve a serviço das estruturas hegemônicas do capitalismo e não acolheu com reciprocidade os interesses brasileiros de potência emergente. A terceira, porque vai pouco além de uma tábua de salvação diante de eventuais riscos da globalização. Essa visão do mundo molda, internamente, a conduta internacional do Brasil, de país que dispõe de modelos eloqüentes a seguir, contudo, se compraz em controlar o próprio destino. Aos interesses de um país da envergadura do Brasil, parece convir, com efeito, uma estratégia externa variada e complementar, que realize, no início do século XXI, por exemplo, a simbiose do unilateralismo, do integracionismo e do multilateralismo. Mirando-se no exemplo de Estados Unidos, China, Índia e Rússia, países unilateralistas, também multilateralistas e integracionistas, *ma non troppo*. Elaborar uma teoria do equilíbrio dos três modelos de ação externa, a serem ponderados à base da conjuntura, das tendências e não da ideologia, surge como desafio à reflexão sobre a política exterior brasileira.¹⁴

A política externa do século XIX, ou a inaugurada pelo Barão do Rio Branco na virada de tal século, encontram-se nas origens do ciclo iniciado em 1930. A Revolução de 30, porém, conforme Visentini¹⁵, pode ser considerada o marco

¹⁴ CERVO, Amado Luiz. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 176.

¹⁵ VISENTINI, Paulo Fagundes. *Relações Exteriores do Brasil (1945-1964): o nacionalismo e a política externa independente*. Petrópolis: Vozes, 2004, *passim*.

temporal do atual ciclo, relativamente alterado na década de 1990. Identificar momentos de ruptura não significa afirmar que houve administrações que fizeram *tabula rasa* da política anterior; revela, isso sim, alterações sensíveis que dão nova força à dimensão externa do país, permitindo falar-se de ruptura.

Segundo Fonseca Jr.¹⁶, houve dois momentos da história recente em que se identificam rupturas, por ter havido nítida inovação e/ou mudança de curso. Além do Pragmatismo Responsável do Governo Geisel, o autor aponta também a PEI, política externa do Governo Jânio Quadros, como um desses momentos. A proposta do Presidente Jânio era clara, desde a campanha eleitoral, no sentido de anunciar a perspectiva de afastamento em relação ao passado. No artigo “*Brazil’s New Foreign Policy*”¹⁷, publicado na revista *Foreign Affairs*, em outubro de 1961, Jânio Quadros defendeu textualmente o abandono da diplomacia “inócua e subsidiária de uma nação ungida de interesses dignos, mas estrangeiros”.

A aceitabilidade inicial da PEI só foi possível em função de ter sido confiada a um político conservador, Afonso Arinos de Melo Franco. Jânio Quadros, sabedor das características de ruptura da nova orientação externa, buscou protegê-la ao escolher Arinos, senador pela União Democrática Nacional (UDN), como seu executor.

Afonso Arinos, ciente do potencial polêmico da nova orientação, fazia questão de ressaltar que imprimia à “ilustre casa sua autêntica fisionomia brasileira, seguindo as suas genuínas tradições”. E que “a marca de nossa passagem de sete meses não se apagará mais, digam o que disserem, queiram o que quiserem [...], porque correspondeu a uma etapa necessária da evolução nacional. A prova disso foi a patente inviabilidade da política oposta, ensaiada na primeira fase da revolução de 1964”¹⁸.

Por que Afonso Arinos teria sido tão enfático ao fazer tal afirmação, e por que a PEI seria como que um balizador, ou parâmetro, das gestões posteriores? Para Arinos, sua gestão teria sido uma fase de transição que marcou a tomada de consciência da nossa “maioridade internacional” e, por essa razão, não seria

¹⁶ FONSECA JR., *op. cit.*, p. 293.

¹⁷ QUADROS, Jânio. *Brazil’s new Foreign Policy*. *Foreign Affairs*, vol.40, n.1, 1961.

¹⁸ ARINOS, filho, Afonso. *Diplomacia Independente: um legado de Afonso Arinos*. São Paulo: Paz e Terra, 2001, p. 250.

possível impor de forma imediata a “renovação desejada na política externa a grupos sociais despreparados para compreendê-la, ou a serviço de interesses que a ela se opunham”¹⁹.

Posteriormente, resumiria as intenções que o nortearam ao cumprir sua função²⁰:

a) abertura política e econômica das relações internacionais do Brasil como complemento indispensável à transformação da sociedade brasileira, marcada por “manifestações desordenadas de crescimento e progresso”;

b) fixação de prestígio da imagem internacional do Brasil;

c) acesso a recursos de várias áreas;

d) incremento significativo das relações econômicas com os países socialistas, à procura de novos mercados que aumentassem as fontes de divisas e diversificassem as linhas de comércio;

e) presença cultural na África, aproveitando as afinidades geográficas, raciais e sociológicas com o continente negro;

f) integração latino-americana, especialmente na América do Sul, para reforçar a defesa coletiva de interesses frente aos Estados Unidos;

g) sustentação do mercado europeu, por força do objetivo de diversificação econômica;

h) manutenção de boas relações com os Estados Unidos.

A onipresente polêmica acerca da medida certa do relacionamento com os Estados Unidos era tratada com certa impaciência por Arinos, desgostoso com o forte temperamento do Presidente Jânio Quadros, pois não havia razão para antagonizar “emotivamente” os norte-americanos. Para Arinos, ambos os países deveriam buscar reciprocidade franca e autônoma, conciliando interesses conflitantes.²¹

¹⁹ *Idem, op. cit.*, p. 251.

²⁰ *Idem, op. cit.*, pp. 141/142.

²¹ *Idem, op. cit.*, p. 142.

Assim, no início da PEI, e por força da retórica eloqüente de Arinos, o discurso do Itamaraty passou a dar mais ênfase à alegada especificidade da política externa brasileira, que deveria ser a projeção internacional do que o Brasil era “intrinsecamente”, uma democracia política e racial, e uma cultura baseada na ausência de preconceitos e na tolerância. Nota-se a ênfase dada a um dos pontos que futuramente marcaria também o Governo Lula, isto é, a capacidade brasileira de conciliar diferenças sociais e origens raciais.

Segundo Arinos, o Brasil seria um país genericamente renovador sem ser rebelde, livre de compromissos externos anacrônicos ou oportunistas, e já havia alcançado uma significação, nas relações internacionais, que lhe dava considerável possibilidade de ação. Saliava também vir o Brasil de uma corrente histórica profundamente cristã, o que lhe punha em situação favorável para exercer sua ação, pelo exemplo e pela honestidade de propósitos, sempre dentro da posição ideológica ocidental. Arinos afirmava poder dizer “quase com alegria, que somos um país fraco para a guerra, mas forte para a paz”²².

A democracia era ressaltada como o regime político conveniente para se chegar à meta do progresso e da justiça, já que o interesse brasileiro era vencer a pobreza e realizar efetivamente seu desenvolvimento. Arinos inaugura uma linha de discurso, interrompida prematuramente com o golpe militar, em que democracia, desenvolvimento e justiça social estavam intrinsecamente ligados.

Como dito, a PEI começou sem tal denominação, tendo sido construída e aperfeiçoada gradualmente, culminando com a sistematização proposta por San Tiago Dantas em 1962²³, prefaciada de forma enfática em prol da reforma social:

Não quer isso dizer que a sua elaboração tenha sido empírica ou casual. Na origem de cada atitude, na fixação de cada linha de conduta, estava presente uma constante: a consideração exclusiva do interesse do Brasil, visto como um país que aspira (I) ao desenvolvimento e à emancipação econômica e (II) à conciliação histórica entre o regime democrático representativo e uma reforma social capaz de suprimir a opressão da classe trabalhadora pela classe proprietária.

²² Idem, *op. cit.*, p. 190.

²³ DANTAS, San Tiago. *Política Externa Independente*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1962, p. 5.

Nesse sentido, a PEI pode ser vista sob três estágios. Primeiro, a fase de definição de critérios gerais, a partir dos fatos que se apresentaram no imediato período que antecedeu a posse de Jânio Quadros e aqueles ocorridos em seu curto mandato. Segundo, a organização das diretrizes teóricas, após as ações, reações e experiência. Por fim, a sistematização da mesma, por uma “redução *a posteriori* a uma unidade inteligível”, como dito por San Tiago Dantas na obra citada.

A PEI foi organizada sob os seguintes pontos por San Tiago Dantas²⁴, já marcando adensamento conceitual em relação ao ressaltado por Afonso Arinos, fruto da parca, mas importante experiência a que foi submetida tal política:

- a) contribuição à preservação da paz, através da prática da coexistência e do apoio ao desarmamento geral e progressivo;
- b) reafirmação e fortalecimento dos princípios da não-intervenção e autodeterminação dos povos;
- c) ampliação do mercado externo brasileiro mediante o desarmamento tarifário da América Latina e intensificação das relações comerciais com todos os países, inclusive os socialistas;
- d) apoio à emancipação dos territórios não-autônomos, independentemente da forma jurídica utilizada para sua sujeição à metrópole;
- e) autoformulação dos planos de desenvolvimento econômico e de prestação e aceitação de ajuda internacional.

²⁴ DANTAS, *op. cit.*, p. 6.

3.2. Discurso e ação

3.2.1. Linhas gerais

Por ter sido demasiado cautelosa na transformação do discurso em ação, a PEI foi alvo de críticas também de seus admiradores. Esses pretendiam que cada característica fosse implementada imediatamente, mas a diplomacia brasileira, instrumento prático da política externa, sempre mitigou mudanças de ênfase de forma a evitar prejuízos à imagem de previsibilidade da política externa do país.

Esse é o ideal geralmente seguido pelo Itamaraty, diferenciando-se do ocorrido na Argentina na segunda metade do século XX, por exemplo, em que as sucessivas trocas de governo causavam reflexo imediato na atuação externa do país. A PEI foi ousada na teoria, mas não implementou todas as suas idéias de forma imediata. Exemplo claro desse aspecto foi a hesitação do Brasil em votações de resoluções anticolonialistas na Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), em que o forte discurso foi muitas vezes traduzido em abstenção nas questões que tratavam de interesses de Portugal em suas colônias africanas.

É importante salientar que a PEI, no que se refere à articulação entre os aspectos social e econômico na política de desenvolvimento, não inovou radicalmente no discurso. Nesse particular, a novidade residia no fato de dar forte ênfase à alteração *estrutural* da sociedade, para que houvesse distribuição de renda e expansão do mercado interno. Prova disso é que a PEI acabou sendo uma das causas diretas do golpe militar, por insistir na utilização da política externa como uma variável-chave para alterar a injusta distribuição de renda no país.

Isso ocorreu porque as bases internas da PEI relacionavam-se com a crescente população urbana, o êxodo rural, a crise socioeconômica, o que arregimentou apoios dos setores nacionalistas e de esquerda. Ao mesmo tempo, prometia, aos mais pobres, reforma; à classe média, moralidade administrativa e

austeridade; à burguesia, saneamento financeiro; e às Forças Armadas, a indicação de militares conservadores.²⁵

Com um ortodoxo pacote de estabilização, houve elevação do custo de vida e protestos generalizados, mas projetos sobre reforma bancária, imposto de renda, legislação antitruste e regulamentação do capital estrangeiro também inquietaram os setores conservadores. As motivações internas da PEI, portanto, podem ser elencadas sob a seguinte forma²⁶:

- a) emergência das massas e sua articulação a um projeto de desenvolvimento relativizador da crise, por meio do nacionalismo;
- b) necessidade de superação dos estrangulamentos externos do setor industrial exportador;
- c) obtenção de divisas para importação de bens de capital;
- d) sustentação de preços dos produtos primários;
- e) obtenção de investimento e tecnologia estrangeiros.

Para o Presidente Jânio Quadros, a desigualdade social e a solidariedade que deveria decorrer de tal situação coincidiam com o dever de formar uma frente única na batalha contra o subdesenvolvimento. Apesar disso, até por iniciar uma fase de transição, o início da PEI foi considerado “neutralista” e os temas econômicos figuravam com menos ênfase. Privilegiou-se o desarmamento, a descolonização e a ONU, com proposições ainda eivadas de assistencialismo.

Com o marcante discurso dos “3 D’s” de Araújo Castro (desenvolvimento, desarmamento, descolonização), em 1963, na XVIII Assembléia Geral da ONU, o argumento ganha contornos mais claros. Araújo Castro apontou as relações Norte-Sul como universais e, portanto, fundamentais para a segurança. Dessa forma, em linhas gerais, a PEI teve as seguintes fases, com as respectivas ênfases discursivas, segundo Visentini:

²⁵ VISENTINI, *op. cit.*, pp. 124-125.

²⁶ *Idem, op. cit.*, p. 126.

Os princípios ideológicos básicos da PEI não sofreram alterações significativas ao longo de suas três fases. O que mudou foi a ênfase dada a cada elemento. A primeira fase da PEI abarcou o governo Jânio Quadros, e nela esse enigmático simpatizante de De Gaulle, Nasser e Tito apoiou-se numa espécie de neutralismo temperado, visando obter uma posição importante para o Brasil no cenário mundial. Na segunda fase, de agosto de 1961 a fins de 1962, existe uma acentuada continuidade, mas a crise interna, a polarização ideológica e a necessidade de melhorar o relacionamento com os EUA fazem a PEI alterar sua importância na vida nacional, embora se concretizem algumas promessas da primeira fase. A derradeira etapa, que se estende por 1963 e o primeiro trimestre de 1964, é influenciada por Araújo Castro, o qual busca concentrar-se nos aspectos ligados ao desenvolvimento.²⁷

A PEI, por conseguinte, marca a trajetória externa do país e surge por um impulso presidencial, denotando a capacidade de imposição do Presidente. Como afirmado por Baena Soares, “se formos ao passado, veremos presidentes que provocaram mudanças. Jânio Quadros é um exemplo: a política externa independente não nasceu do Afonso Arinos, foi uma proposta do próprio Jânio”²⁸. De qualquer forma, como fato interessante há o depoimento do próprio Baena, que conta ter havido “uma consulta individual – coisa inédita – a todos os diplomatas, perguntando o que estávamos achando das grandes linhas da política exterior”²⁹.

3.2.2 Democracia e multilateralismo

No início da década de 1960, a dicotomia Norte-Sul começava a dar sinais de aumento, e o Chanceler Afonso Arinos via tal diferenciação como essencialmente de ordem econômica. Acreditava que a desigualdade não encontrava “grandes entraves” para ser modificada, sendo viável a linha reformista, por meio do fortalecimento da ONU³⁰. A PEI ressaltou, desde o início, a necessidade desse fortalecimento, que não deveria ser instrumento de política paroquial ou de interesses imediatistas.

²⁷ VISENTINI, *op. cit.*, p. 134.

²⁸ SOARES, João Clemente Baena. *Sem medo da diplomacia – depoimento ao CPDOC*. Org. Maria Celina D’Araújo *et alii*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 58.

²⁹ *Idem*, p. 33.

³⁰ ARINOS, filho, *op. cit.*, p. 156.

A Organização deveria “salvaguardar a paz e a segurança de todos, proteger os pequenos, permitir a justa aplicação do princípio de autodeterminação dos povos, promover o respeito aos direitos do homem, vitalizar a cooperação internacional para o desenvolvimento econômico, estimular a regulação jurídica do comportamento internacional dos estados”³¹. Tais objetivos deveriam ser apoiados e estimulados pelo Brasil, já que seriam inerentes à sua Constituição, à sua opinião pública, aos tratados e convenções vigentes, e aos princípios cristãos que fundamentavam a ética dos objetivos e meios de ação de nossa política exterior.

A PEI, por representar uma mudança sensível na orientação externa, envolvia a correspondente mudança qualitativa de postura nos foros multilaterais. Entretanto, tal mudança foi efetivada no discurso e apenas esboçada na prática. Isso ficou evidenciado na atuação do Brasil no recém-criado Movimento dos Não-Alinhados (MNA), cuja Conferência inicial ocorreria em Belgrado, em 1961 (tendo sido precedida pela reunião de Bandung, Indonésia, em 1955), e na qual o Brasil restringiu-se a atuar como observador, representado pelo Embaixador João Augusto de Araújo Castro.

A exposição e a ousadia na arena internacional, como não poderia deixar de ser, levaram o Itamaraty a enfrentar contradições entre o discurso consistente, mas inexperiente, da PEI, e os compromissos históricos do Brasil, como por exemplo a afinidade política com Portugal. A impossibilidade de implementá-lo efetiva e imediatamente era condição natural do pioneirismo cauteloso daquela fase.

Relativamente aos blocos políticos, econômicos e militares em que o mundo se dividia, o Brasil, segundo Arinos, não estava vinculado ao bloco das nações ocidentais, pois compromissos políticos limitavam-se às vinculações continentais. O Brasil não fazia parte de nenhuma estrutura jurídica de tal bloco, sem prejuízo de certa identidade de posição política, nomeadamente em relação à democracia. As vinculações brasileiras limitar-se-iam à ONU, na Carta da ONU; à Organização dos Estados Americanos (OEA), na Carta de Bogotá; ao Tratado do Rio de Janeiro; e ao Pacto de Assistência Militar Brasil-Estados Unidos, que dizia respeito ao continente.³²

³¹ Idem, p. 157.

³² Idem, pp. 239-240.

Com relação às Nações Unidas, afirmava que o Brasil manteria posição de independência quanto aos blocos da época, votando em cada caso com base nos objetivos “permanentes” do país. Esses objetivos, como tratados por Amado Cervo e salientados por San Tiago Dantas, não foram alterados, mas certamente foram relidos de forma mais ousada, relacionando diretamente as posições externas com as premissas para o desenvolvimento da sociedade brasileira. A “alteração” dos objetivos ocorre apenas em “situações em que se tem de dar respostas novas a novos desafios, a novas circunstâncias, e aí entra a questão da ênfase”³³.

Havia, por isso, e até como argumento de autoridade e legitimidade ante os ataques conservadores, preocupação do Chanceler em ressaltar que a PEI não trazia modificações de conteúdo, mas apenas de forma. Ela não teria levado a cabo qualquer solução de continuidade, já que os objetivos seguiram sendo a defesa da soberania e da independência do Brasil. O adjetivo “independente” relacionar-se-ia mais com a ampliação de uma área de iniciativa e responsabilidade próprias, o que teria sido atingido, segundo San Tiago Dantas, e possibilitou o aumento da contribuição do país à construção de uma ordem internacional pacífica e justa.³⁴

De certa forma, a listagem dos objetivos relacionados à preservação da paz e do desenvolvimento pecava pela generalidade e pouca densidade, o que é compreensível ante o pioneirismo da PEI. A primeira ligava-se ao repúdio formal à guerra como meio de ação internacional, e o segundo à promoção do desenvolvimento com a rápida eliminação da desigualdade econômica entre os povos. Esse, aliás, ligado ao dever primário de promoção de um nível mais elevado de bem-estar para a humanidade e à preservação da ordem democrática, pois, nas palavras de San Tiago Dantas, “não parece que a liberdade política possa subsistir, numa nação moderna, se não for complementada pela justiça social e pela igualdade econômica”³⁵.

Tratava-se de tentar desviar a atenção para as questões caras ao Brasil, buscando superar a falta de recursos de poder por meio da tentativa de transformação do sistema internacional, seja pela via institucional (valorização dos instrumentos multilaterais, principalmente a ONU), seja pela via de articulações políticas alternativas. À época, tais articulações faziam-se entre pequenas e médias

³³ SOARES, *op. cit.*, p. 58.

³⁴ DANTAS, *op. cit.*, p. 14.

³⁵ *Idem*, pp. 18-19.

potências que lutavam pelos três temas fundamentais (desenvolvimento, descolonização e desarmamento).

Tal articulação buscava alterar a ordem oferecendo a racionalidade dos processos de mediação, criando-se condições de participação que nasceriam da boa intenção daí decorrente, com clara influência do idealismo. Hoje, ao contrário, segue a luta pelo desenvolvimento, com os outros dois “D” extintos juntamente com a Guerra Fria, e a articulação faz-se entre gigantes econômicos, políticos e militares, reunidos em blocos como o G-20 e o BRIC, tratados adiante.

Assim, em relação à PEI, os elementos de democracia e multilateralismo podem ser sintetizados no que seria seu aspecto político:

- a) dicotomia Norte-Sul é essencialmente de ordem econômica;
- b) fortalecimento da Organização das Nações Unidas;
- c) objetivos gerais, retóricos e pouco densos;
- d) pauta política fundamental: desenvolvimento, descolonização e desarmamento;
- e) ordem baseada na racionalidade (idealismo);
- f) segurança conceituada como econômica e coletiva.

3.2.3. Comércio Internacional

Frente ao incipiente mercado interno, que freava o ciclo de desenvolvimento, o Governo Quadros visava instrumentalizar a PEI para dinamizar a industrialização por substituição de importações. Para tanto, era fundamental abrir novos mercados, especialmente no Sul, no Leste asiático e no Leste europeu, para obter as divisas necessárias para importação de bens de capital. Esses, por sua vez, permitiriam salto qualitativo do parque industrial, que daria densidade ao mercado rumo a economias de escala.

Quanto à ofensiva comercial para a Europa Oriental, salientava a finalidade de procurar, em mercados não tradicionais, saídas para os pontos de estrangulamento do desenvolvimento brasileiro, já que os mercados tradicionais encontravam-se saturados³⁶. Pode-se situar nesse período a gênese das críticas de “terceiro-mundismo” a determinadas ações da política externa brasileira, que se repetirão com a Nova PEI: em situação similar, San Tiago Dantas fez questão de assinalar que a política externa “voltou-se para a América Latina, em primeiro lugar, e, em seguida, para os países socialistas, sem desprezo das possibilidades de incremento do comércio com os Estados Unidos e com a Europa Ocidental”³⁷.

Outro ponto importante é a vinculação dos programas de cooperação internacional, tão em voga na época, ao entendimento de que o desenvolvimento não poderia ser visto apenas em termos de elevação da renda global (crescimento econômico). Deveria ser adotada uma acepção ampla de desenvolvimento, a abranger reformas de ordem social e melhor distribuição de riquezas. Esse ponto é fundamental para diferenciar a PEI do regime militar que, se manteve a tradição da política externa, não a direcionou para reforma social interna.

Nessa linha, a PEI, em que pese repetir discursos anteriores quanto ao comércio internacional, ressaltou com veemência a necessidade de busca de mercados como imperativo do desenvolvimento, para o que seria necessário aumento da capacidade de importar. Projetava-se que o objetivo exigia o crescimento de exportações a uma taxa superior a 10% ao ano, e por isso a conquista de mercados era a tônica da política exterior.³⁸

Porém, a dificuldade em aprimorar a pauta de exportações já se fazia sentir, justificando San Tiago Dantas que a simples expansão das exportações de produtos primários não representava a solução de um problema sobre o qual atuava a deterioração dos termos de comércio, relacionada com a desvalorização contínua dos produtos primários em relação às manufaturas. O Chanceler salientava, entretanto, que o

³⁶ ARINOS, filho, *op. cit.* p. 236.

³⁷ DANTAS, *op. cit.* p. 11.

³⁸ *Idem*, p. 11.

crescimento quantitativo era indispensável, não sendo possível contar apenas com a capacidade potencial de absorção dos mercados que o Brasil já havia conquistado.³⁹

Em discurso na Academia Nacional de Direito de Buenos Aires, San Tiago Dantas salientava outra das preocupações da PEI, ligada à independência tecnológica, que viria a ser outro ponto de semelhança com a Nova PEI – mas não exclusiva dos dois modelos. O subdesenvolvimento seria efeito direto do atraso tecnológico, ressaltando o ex-Chanceler um dos pontos clássicos das obras de Wallerstein e Arrighi, qual seja a transferência de cadeias produtivas de tecnologia antiga para a periferia, enquanto o centro atingia novo patamar e assim mantinha o círculo vicioso da dependência tecnológica da periferia:

Não pode deixar de constituir motivo das mais graves preocupações para os países que estão vencendo agora as etapas do desenvolvimento econômico, para atingirem ao nível médio da civilização industrial, saberem que, ao mesmo tempo, um novo e portentoso salto para diante está sendo dado pelas nações de que, a duras penas, nos íamos aproximando.⁴⁰

A PEI, ao abordar o comércio internacional, inaugurou um ciclo de maior protagonismo do Brasil, criticando duramente a desigualdade estrutural da divisão internacional do trabalho, como faria posteriormente a Nova PEI. Para San Tiago, a autonomia tecnológica seria um dos instrumentos principais para superar essa situação, e o Brasil não hesitaria em defender não somente os seus interesses, mas também adotaria as medidas “que se tornem recomendáveis para a proteção das nações estruturalmente mais débeis, e para impedir que à sombra da liberdade de comércio, se faça sentir qualquer concorrência nociva ao seu desenvolvimento, por parte de grupos econômicos ou empresas não nacionais, com suas bases técnicas ou financeiras implantadas em economias plenamente desenvolvidas”⁴¹.

Essa tática, não implementada ante o malogro democrático, foi posteriormente recuperada pela política externa do Governo Costa e Silva, que não foi bem-sucedida e causou uma volta do Brasil à ênfase bilateral sob Médici. O mesmo parece ocorrer atualmente, com as indefinições sobre o futuro da Rodada Doha, após

³⁹ DANTAS, *op. cit.*, p. 11.

⁴⁰ *Idem*, p. 31.

⁴¹ *Idem*, p. 34.

mais um fracasso das negociações em Genebra, em julho de 2008, retornando com as tentações do bilateralismo, estéril ante a necessidade de flexibilidade comercial do Brasil.

Uma das táticas para superar os entraves comerciais seria o reforço dos laços com a Argentina, a fim de constituir o núcleo principal da integração do mercado latino-americano. Foi enfatizado que “Argentina e Brasil estão habilitados a realizar em comum um esforço produtivo no campo cultural, para que não percam o passo, no rápido deslocamento da ‘frente’ de conhecimentos, que se vem observando na era cósmica”⁴².

Os conflitos só seriam evitados se houvesse crescimento econômico, pois a PEI criava tensão nas relações internacionais e agravava os antagonismos na política interna. O campo socialista, porém, deixava de ser um sistema antagonico, iniciando-se a distensão das relações Leste-Oeste com a coexistência pacífica. O processo de descolonização alterou as relações de poder formal nos órgãos multilaterais, o que favoreceu a implementação de nova estratégia externa, alçando o chamado “Terceiro Mundo” a ator influente.

San Tiago Dantas justificou o reatamento das relações com a URSS com base na razão comercial básica: ampliação de mercados. Salientou que o não-relacionamento com a URSS decorria menos de ameaças externas do que internas, e a situação deveria mudar porque era obrigação de um país que buscava influir ativamente no sistema internacional – objetivo justificado, ainda mais, pelo fato de que os países centrais relacionavam-se normalmente com a URSS. Além disso, necessitava diversificar seu comércio para obter mais divisas.⁴³

Em resumo, a PEI encarou o comércio internacional com base nas seguintes táticas:

- a) abertura de novos mercados para obtenção de divisas necessárias a um salto qualitativo na industrialização, principalmente na importação de bens de capital;

⁴² DANTAS, *op. cit.* p. 34.

⁴³ *Idem.* pp. 5-7.

- b) expansão do mercado interno pelo efeito-renda do aumento do setor exportador, em direção à constituição de economias de escala;
- c) ofensiva comercial para a América Latina, Europa Oriental e Leste asiático;
- d) desenvolvimento (reforma social e distribuição de renda) como condição do crescimento econômico;
- e) atualização e independência tecnológica;
- f) integração do mercado latino-americano a partir da aproximação entre Brasil e Argentina.

3.2.4 A cooperação Sul-Sul

A PEI adotou, pela primeira vez, um discurso expresso de estreitamento de relações com a Argentina, além dos demais países em desenvolvimento, e logo o pôs em prática com as reuniões entre os Presidentes Quadros e Frondizi em Uruguaiana, em que foram assinados acordos de cooperação nas mais diversas áreas. Ao não condicionar tal estreitamento à anuência dos Estados Unidos, contribuiu para expandir o nascente movimento da cooperação Sul-Sul, capitaneado pelo Movimento dos Não-Alinhados (MNA).

O contexto da Guerra Fria, porém, dificultava enormemente ações autonomistas, o que, aliado ao pouco tempo de existência da PEI, justifica a ausência de ações mais profundas nessa área. No plano hemisférico, a PEI encontrava sérias limitações, como a crise econômica, o acirramento do nacionalismo populista e a repercussão da Revolução Cubana, além do esgotamento do modelo de industrialização por substituição de importações.⁴⁴

⁴⁴ VISENTINI, *op. cit.*, p. 131.

Essas limitações inviabilizaram a aplicação prática da Operação Pan-americana, que, apesar de corretamente concebida pelo Governo JK, não poderia ser aplicada com base na política externa “tradicional”, que beirava a subserviência aos ditames norte-americanos. O Governo Quadros partiu, então, para uma ação mais arrojada em relação à importância da América Latina.

A estratégia partia da concepção realista de que, “em nível continental, o Brasil não possuía suficientes recursos de poder para alterar uma relação bilateral desfavorável com a potência hegemônica. Será um Brasil já inserido na diplomacia mundial que tentará definir junto aos EUA os termos da dependência. As relações hemisféricas, portanto, envolverão uma continuidade da OPA que suplanta os parâmetros da política exterior de JK”⁴⁵.

Assim, nas relações hemisféricas, a PEI apressava-se em afirmar que não destoava da tradição de contrariedade a blocos, discriminações e preferências, e que adotaria política de cooperação e igualdade com todos os países americanos. Certa nuance no padrão poderia ser identificada na afirmação de que buscava um aprimoramento das relações com a Argentina, animada por “sentimento de colaboração, de apoio e de afeto, capaz de conduzir-nos, no interesse de todas as demais nações deste hemisfério, a uma constante integração de ordem econômica e cultural”⁴⁶.

A ênfase nas relações Norte-Sul, portanto, ocorreu apenas no discurso. No caso da Argentina, o golpe militar que derrubou Frondizi impediu a implementação dos Acordos de Uruguaiana. A participação do Brasil no nascente processo de união do Sul pode ser extraída dos elementos que constituem a base ideológica da PEI (conforme Visentini⁴⁷), ainda genéricos e com viabilidade meramente retórica:

- a) ampliação do mercado externo de produtos primários e manufaturados brasileiros, através da redução tarifária no âmbito latino-americano e da intensificação das relações comerciais com todas as nações, inclusive as socialistas;

⁴⁵ *Idem*, p. 133.

⁴⁶ DANTAS, *op. cit.*, pp. 20-21.

⁴⁷ VISENTINI, *op. cit.*, pp. 135-136.

- b) formulação autônoma de planos de desenvolvimento econômico, isto é, assistência ao desenvolvimento sem imposição de condicionalidades pelos países do Norte aos do Sul;
- c) apoio explícito e “neutralista” à coexistência pacífica e ao desarmamento geral e progressivo, conclamando os países do Sul para unir-se à tese da segurança econômica coletiva;
- d) não-intervenção nos assuntos internos de outros países, autodeterminação dos povos e primado absoluto do Direito Internacional;
- e) emancipação completa dos territórios não autônomos, qualquer que fosse a forma jurídica utilizada para sujeitá-los à metrópole, de forma a aumentar o número de países do Sul nos foros internacionais, com o conseqüente aumento de poder político da periferia.

3.2.5. Justiça social

A principal especificidade da PEI em relação às gestões anteriores foi a ênfase na reforma social interna. Posta como variável-chave da política externa, exigiu extrema habilidade de seus formuladores para resguardar-se contra a confrontação ideológica da época. Em Mensagem ao Congresso Nacional, em 1961, Afonso Arinos afirmou que “o Brasil só pode ver a causa ideológica condicionada por seu caráter nacional e seus interesses legítimos. O grande interesse brasileiro, nesta fase histórica, é o de vencer a pobreza, o de realizar efetivamente o seu desenvolvimento. O desenvolvimento e a justiça social são da essência mesma dos ideais democráticos”⁴⁸.

Por ser o elemento de inovação, a nuance da reforma social rompeu a blindagem aristocrática da diplomacia brasileira, que geralmente usava o discurso “social” apenas no plano retórico. Assim, por trazer o elemento social para o centro da

⁴⁸ ARINOS, filho, *op. cit.*, p. 156.

discussão, a reforma social era um ponto sensível da PEI. Possuindo importante componente regional e concepção universal, o pragmatismo que caracterizava a PEI visava demonstrar que a posição era “independente” perante outras nações e, especialmente, perante a disputa ideológica da Guerra Fria, para poder efetuar as reformas sociais sem melindrar os setores conservadores, que acusavam de “comunistas” quaisquer ações nesse sentido.

Porém, o delicado contexto do sistema bipolar, ainda que em fase de distensão, impôs que o eixo social da política externa se mantivesse no plano da possibilidade. As pesadas críticas feitas contra a PEI, principalmente sob a gestão de San Tiago Dantas, impediram ações concretas correspondentes à força do discurso. No máximo, pode-se elencar o esforço contra a expulsão de Cuba da Organização dos Estados Americanos (OEA) como ação concreta em termos de reforma social, mas apenas no plano externo – no sentido de defesa da não-intervenção.

Dessa forma, pode-se resumir a atuação da PEI, no campo da justiça social, como eminentemente discursiva, ao inserir o desenvolvimento sócio-econômico como preocupação fundamental da política externa. No plano externo, houve certa inovação ao defender a permanência de Cuba no sistema hemisférico, mas no plano interno as ações foram obstadas pela extrema polarização que inviabilizou a discussão democrática da política exterior, culminando no golpe militar de 1964.

3.3. Panorama

A PEI pode ser sintetizada como não-alinhada, ainda que sujeita às restrições do marco ocidental. Isso não significou preferência ideológica, já que o neutralismo era expresso na condenação da Guerra Fria. A nova política também trazia como elemento essencial uma defesa mais complexa da racionalidade, apregoando-se que o futuro seria melhor se as decisões partissem de estruturas democráticas, da mesma forma como ocorre em relação à política interna.

Como corolário da combinação de razão e justiça, tinha-se a valorização dos mecanismos multilaterais para realizar segurança e desenvolvimento.

Conforme Fonseca Jr., a grandeza dos objetivos, beirando o utópico, contrapunha-se à fragilidade dos meios para realizá-los⁴⁹. Tal posição baseava-se na crença da força da legitimidade, que representaria um extraordinário reforço de poder em quaisquer conflitos de interesses.

Havia, portanto, um hiato entre teoria e prática. O Brasil necessitaria aguardar maior industrialização e alianças internacionais mais diversificadas para que a PEI tivesse sucesso. Paradoxalmente, a PEI só teria êxito se criasse tais elementos, razão pela qual ela era necessariamente uma primeira tentativa para sedimentar as bases práticas para posterior implementação da teoria.

Como salientado por Afonso Arinos, a PEI não representou uma ruptura com o padrão essencial da política externa brasileira. Aperfeiçoou tal padrão e superou as vacilações dos governos anteriores, ao apresentar um conjunto de princípios articulados que denotavam as novas ênfases. Extrapolação do princípio regional, abertura de perspectivas mundiais e colocação da política externa no centro da vida política nacional passavam ao primeiro plano.

As razões da alteração podem ser encontradas no novo perfil da sociedade brasileira, agora urbanizada e crescentemente industrializada. A crise sócio-econômica e a mudança dos contextos mundial e regional exigiam um Itamaraty renovado, sem fugir ao padrão histórico de atuação. As contradições políticas nacionais acabaram sendo comprovadas com a impossibilidade de sua implementação no Governo Quadros, mas foram lançadas as bases necessárias, razão pela qual o maior exemplo prático de “independência” da PEI foi o posicionamento em relação a Cuba.

O projeto de Jânio Quadros acabou frustrado pela interrupção da democracia. Trinta e oito anos depois, a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva traria novo impulso à idéia de que a política externa é fundamental para a reforma social interna, em constante diálogo com a reforma do sistema internacional.

⁴⁹ FONSECA JR., *op. cit.* p. 320.

4. A NOVA POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE (NOVA PEI)

4.1. Ideologia e discurso

A política externa do Governo Lula, ora denominada de Nova Política Externa Independente (Nova PEI), por questões didáticas, reforçou o debate público acerca dessa área estatal. O debate retomou pontos polêmicos da PEI, especialmente por conta de uma postura mais ativa na cena internacional. Isso não implica afirmar que tal atitude seja a correta ou que a política externa implementada na década de 1990 não fosse a mais adequada ao período, mas simplesmente que há interessantes coincidências nos argumentos favoráveis e contrários à PEI e à Nova PEI.

O que se considera neste estudo é que, ao arriscar-se no jogo internacional de poder, o Brasil reinaugurou o projeto de potência, de forma a exercer influência direta no sistema, influência a ser exercida a partir de idéias-força de origem nacional. A Nova PEI retoma a PEI, no sentido de implementar tal estratégia sem a intermediação de quaisquer outras potências, ainda que busque incessantemente alianças de geometria variável para tal fim.

A comparação entre a PEI e a Nova PEI demonstra traços comuns entre tais políticas. Ressalva-se, porém, que o protagonismo iniciado com a PEI, além de radicalizar o universalismo do Governo JK, foi mantido em certos pontos pelo regime autoritário – notadamente no Pragmatismo Responsável do Governo Geisel –, mas tais momentos não podem ser devidamente comparados por faltar suporte democrático ao segundo. Prova disso são as constantes menções à suposta adequação da Nova PEI aos anseios populares, como demonstra entrevista do Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, à época das eleições que sufragaram a reeleição do Presidente Lula⁵⁰.

Significativamente, a manchete da entrevista era “ ‘Lula faz a política externa que o povo quer’, diz Amorim”, que segundo a reportagem teria feito da

⁵⁰ Entrevista ao sítio UOL, acesso em 17.11.2008 (<http://noticias.uol.com.br/ultnot/brasil/2006/10/13/ult1928u3050.jhtm>).

política externa “uma referência obrigatória na política interna do país”. Segundo Amorim, que enfrentou críticas de “partidarização da política externa” ao participar de comícios, o governo pratica uma política independente, ousada e equilibrada. A política externa deve respeitar a decisão do povo, o que lhe faria “mais conhecido em São Bernardo do que nos shopping-centers”.

Como na PEI, a política externa foi considerada “partidarizada”, crítica que sói ocorrer sempre que o país adota posições mais autonomistas no plano internacional. Para o Chanceler, “claro que a política externa é de Estado, mas é política, ou não estaria nas plataformas de cada candidato”, argumenta. “Não é a primeira vez que ela faz parte do debate nacional, mas há muito isso não acontecia”. O debate teria voltado à tona porque o componente político é inseparável, já que “o povo gosta de se reconhecer positivamente na relação com o mundo, não quer se ver cabisbaixo, com uma certa subserviência”.

Para Amorim, o resumo dessa política seria a defesa dos interesses nacionais em negociações comerciais, buscando a integração da América do Sul e a aproximação com países de dimensões semelhantes (Índia, África do Sul, China), e maior contato com a África e Oriente Médio, sem perder a interlocução com as regiões centrais. O sucesso dessa estratégia seria demonstrado pelos sucessivos convites ao Brasil para participar de reuniões como a do G-8, uma antiga aspiração do país.

A figura do Presidente Lula seria importante, em função dos efeitos deteriorantes da globalização de corte liberal. Lula ofereceria uma resposta “firmemente ancorada na reforma social e nos preceitos democráticos”, por ser “um homem da classe operária, do Terceiro Mundo e um produto genuíno da democracia no Brasil”.

As acusações de “partidarização” são um indicador claro do fato de que a política externa opera como linha de transmissão entre a busca da superação da pobreza interna e externa. Ao articular o G-20, por exemplo, o Brasil demonstra que as políticas interna e externa devem ser simbióticas. O diálogo entre medidas visando à reforma social, tanto interna quanto internacional, será explorado mais especificamente no decorrer deste estudo.

No discurso de posse do Governo Lula, o potencial reformista da política externa foi enfatizado, questionando-se como poderia servir para a retomada do

crescimento com reforma social. Esse discurso é o ponto de partida para analisar-se a gestão do Governo Lula, pois pode ser avaliado segundo o cotejo entre teoria e prática, entre discurso e ação. O valor do discurso pode ser considerado levemente superior, pois é no plano teórico que são demonstrados os fundamentos e objetivos de determinada política; ao ser aplicada, fatalmente sofrerá variações condicionadas pelas circunstâncias.

Na análise do discurso que embasa a Nova PEI notam-se pontos de aproximação com a PEI. Externamente, o Brasil pretende afirmar sua presença soberana e criativa, refletindo os anseios de mudança demonstrados no processo eleitoral. A ação diplomática é orientada por uma perspectiva humanista, sendo instrumento do desenvolvimento nacional, por meio do comércio exterior, capacitação tecnológica e atração de investimentos, entre outros.⁵¹

A postura passa a ser de ativismo responsável e confiante, de protagonismo engajado, sem confinamento a determinada região ou restrição a uma única dimensão, considerando-se o peso demográfico, territorial, econômico e cultural do Brasil. A intenção é contribuir para uma ordem pacífica e solidária, baseada no Direito Internacional e no multilateralismo. O que delimita e impulsiona tal objetivo é o fato de o Brasil ser uma grande democracia em processo de transformação social.⁵²

Além disso, salienta que a paz não é só um objetivo moral, mas também um imperativo da racionalidade, a ser buscada com base na Organização das Nações Unidas. Salienta-se, todavia, que o projeto nacional não é xenófobo, mas sim universalista.⁵³ O relacionamento com o entorno sul-americano é fundamental, a basear-se no respeito mútuo, na amizade e na cooperação, sendo o diálogo democrático o meio mais eficaz de todos os instrumentos de mudança.

⁵¹ Discurso de posse no Congresso, 01.01.2003, in *Repertório de Política Externa: posições do Brasil*, p. 17.

⁵² Discurso do Ministro Celso Amorim por ocasião da transmissão do cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores. Brasília, 1º de janeiro de 2003, in *Repertório de Política Externa: posições do Brasil*, pp. 17-18.

⁵³ Discurso do Presidente Lula no XXXIII Fórum Econômico Mundial. Davos, 26 de janeiro de 2003, *Repertório de Política Externa: posições do Brasil*, p. 18.

Nesse sentido, conforme afirmado pelo Presidente Lula⁵⁴, o Brasil está orientado pelo princípio da não-intervenção, complementado por uma “atitude” de não-indiferença, o que ficou comprovado pela atuação, por exemplo, nas crises de março de 2008 (ataques da Colômbia às FARC em território equatoriano) e setembro de 2008 (crise boliviana). Isso porque o desenvolvimento e a justiça social devem ser buscados com diálogo, não se acreditando na interferência em assuntos internos de outros países, mas também evitando a omissão e a indiferença diante de problemas que afetam os vizinhos⁵⁵.

A correlação entre democracia interna e democracia externa (multilateralismo) é fortemente ressaltada, a diferenciar PEI e Nova PEI de outros momentos da política externa brasileira:

A mesma determinação que meus companheiros e eu estamos empregando para tornar a sociedade brasileira mais justa e humana, empregarei na busca de parcerias internacionais com vistas a um desenvolvimento equânime e a um mundo pacífico, tolerante e solidário.⁵⁶

A análise da linha teórico-discursiva permite que se divida o estudo da Nova PEI em quatro áreas: democracia e multilateralismo, cooperação Sul-Sul, comércio internacional e reforma social (interna e externa). Todas essas áreas são vistas como interligadas, filosofia que permite compreender algumas atitudes brasileiras, especialmente a priorização do multilateralismo nas negociações comerciais.

⁵⁴ Discurso do Presidente Lula na conferência “Política Externa Brasileira no século XXI e o papel da parceria estratégica sino-brasileira”, na Universidade de Pequim. Pequim, 25 de maio de 2004, in *Repertório de Política Externa: posições do Brasil*, p. 19.

⁵⁵ Discurso do Presidente Lula na LIX Assembléia Geral das Nações Unidas. Nova York, 21 de setembro de 2004, in *Repertório de Política Externa: posições do Brasil*, p. 19..

⁵⁶ Presidente Lula, LVIII Assembléia Geral das Nações Unidas. Nova York, 23.09.2003, in *Repertório de Política Externa: posições do Brasil*, pp. 18-19.

4.2. Discurso e ação

4.2.1 Linhas gerais

A transposição do discurso para a ação é sempre uma operação complexa e incerta, principalmente ante a velocidade das relações atuais. A ousadia e inovação causam, muitas vezes, resultados contrários aos projetados, mas são fundamentais para renovar a participação de um Estado no sistema internacional.

A política externa do Governo Lula foi implementada com ímpeto, muitas vezes superando a barreira “psicológica” de que o Brasil é um país sem “recursos de poder”. A criação do G-20 e do Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS) são exemplos emblemáticos. Além disso, cite-se a polêmica aceitação do comando da Missão da ONU no Haiti (com a proposta de “diplomacia solidária”), o aprofundamento das ações para reforma do Conselho de Segurança e o refinamento da concertação política na América do Sul.

Para iniciar uma descrição analítica da Nova PEI é útil elencar algumas de suas ações:

- participação do Presidente Lula, no primeiro mês de governo, no Fórum Social Mundial de Porto Alegre e no Fórum Econômico de Davos, salientando a importância de se incorporar a justiça social às propostas de desenvolvimento econômico e a construção de uma ordem internacional mais estável e segura;

- preocupação de incorporar a dimensão econômico-social nos processos de imposição e manutenção da paz, principalmente na aplicação dos princípios de solidariedade ativa e não-indiferença no Haiti;

- reinserção do Brasil nos processos de cooperação Sul-Sul em curso, bem como criação de novos eixos, como os mencionados G-20 e IBAS;

- reforço da confiança na ideia de que os países em desenvolvimento podem influir significativamente no sistema internacional;

- consolidação da idéia de que a superação da injustiça e insustentabilidade do sistema internacional deve ser uma preocupação tanto externa quanto interna, pois as condições internas são produto da posição externa de cada país;

- reforço dos mecanismos de financiamento endógenos (comércio intra-Mercosul em moeda local; projeção do Banco do Sul; investimentos do BNDES na América do Sul; projeção do Fundo Soberano), sem ingerência de países centrais e seus organismos tradicionais.

Iniciativas como essas, meramente exemplificativas, contribuem para a superação das limitações estruturais do Brasil e de outros países em desenvolvimento. A título de comparação, uma das proposições da PEI era a criação, com base em mecanismos estrangeiros, de um Fundo das Nações Unidas para o desenvolvimento do Sul, com nítido caráter assistencial.

Hoje tal idéia é incompatível com os recursos do Brasil, que passa a atuar como assistente, e não assistido, por meio de projetos de ajuda direta (como fundos de combate à pobreza), no âmbito da cooperação Sul-Sul. Tal comportamento condiz com as idéias-força da Nova PEI nos campos político (democracia e multilateralismo), estratégico (cooperação Sul-Sul), econômico (multilateralização do comércio internacional) e social (justiça social interna e externa).

4.2.2 Democracia e multilateralismo

Uma das bases do Governo Lula, bastante salientada nas eleições de 2006, é a consolidação da democracia no Brasil. A importância dada ao sistema democrático reflete-se no setor externo pela defesa aguerrida do multilateralismo, compreensível sob dois pontos de vista. Sob o aspecto político, pela possibilidade que dá ao país de exercer efetiva influência nas decisões internacionais, garantindo-se contra imposições de países mais poderosos. Sob o aspecto econômico, o Brasil, com uma das pautas comerciais mais diversificadas do mundo, tem interesse em evitar a volta do unilateralismo que imponha condições desvantajosas nas rodadas de comércio da

Organização Mundial do Comércio (OMC), como ocorreu na época do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT).

A combinação desses dois elementos explica o interesse em finalizar a Rodada Doha, símbolo da interligação entre multilateralismo e cooperação Sul-Sul. Isso significaria consolidar um diversificado regime de comércio que é verdadeiro patrimônio do país, provedor de alternativas, segurança e, principalmente, base fundamental para a autonomia política no sistema internacional. Ademais, o Brasil, diversificado que é, somente na esfera dos complexos acordos multilaterais pode encontrar a rede de acordos flexíveis para adequar todas as suas necessidades produtivas e comerciais.

Já no discurso de posse, o Presidente Lula afirmou que “a democratização das relações internacionais sem hegemonias de qualquer espécie é tão importante para o futuro da humanidade quanto a consolidação e o desenvolvimento da democracia no interior de cada Estado”, priorizando a (re)valorização das Nações Unidas, competente para a paz e a segurança internacionais. Corolários dessa doutrina são os princípios do multilateralismo e da primazia do Direito Internacional, especialmente o cumprimento das resoluções do Conselho de Segurança da ONU.

Salienta-se, no discurso, a passagem “sem hegemonias de qualquer espécie”, indicando a influência da crença idealista de que é possível, efetivamente, democratizar o sistema internacional. O idealismo presente no discurso, talvez utópico, evidencia-se pela idéia de que o multilateralismo representa, no plano das relações internacionais, um avanço comparável ao da democracia em termos nacionais. Nesse discurso, pronunciado no “diálogo ampliado” da Cúpula do G-8 em Evian, em 1º de junho de 2003, também foi afirmado que valorizar o multilateralismo é obrigação de todas as nações comprometidas com o progresso da civilização, independentemente de sua dimensão econômica e de seu peso político e militar.

A Nova PEI é enfática ao afirmar que o aperfeiçoamento do sistema multilateral é a contraparte necessária do convívio democrático no interior das Nações. Todas as nações comprometidas com a democracia, no plano interno, deveriam zelar para que, também no plano externo, os processos decisórios fossem transparentes, legítimos, representativos. Crê-se que “a verdadeira paz brotará da democracia, do

respeito ao direito internacional, do desmantelamento dos arsenais mortíferos e, sobretudo, da erradicação definitiva da fome”⁵⁷.

Há grande preocupação em apresentar a ênfase no multilateralismo como um objetivo viável no médio prazo, deixando transparecer um diálogo em que se faz constante a dialética entre as correntes realista e idealista das relações internacionais, aproximando-se da Escola Inglesa (a “International Society” de Hedley Bull). Em 13 de julho de 2005, em Paris, no evento “Brasil: Ator Global”, o Presidente Lula afirmou o seguinte:

Um mundo plural – ou “multipolar”, como às vezes se diz – não é um desejo piedoso de diplomatas ou acadêmicos idealistas. É uma exigência dos dias que correm. A negação da pluralidade de pólos, pretensamente “realista”, reduz as relações internacionais apenas à expressão da força militar. Para afirmar a democracia no plano internacional, é preciso reconhecer que a pluralidade de visões é legítima e que há um espaço crescente a ser dado à ação diplomática. Ser democrata no plano global é acreditar que todos têm direito a ser atores, que cada ator tem suas razões e que, enfim, nem sempre a razão do mais forte é a mais forte das razões.⁵⁸

Há aqui certa contradição, entre a defesa da democracia liberal e a ciência de que tal modelo de democracia vem causando o aumento da desigualdade social. Entretanto, segue a saudável dialética entre realismo e idealismo: para o Chanceler Celso Amorim, “há quem diga que ser realista é aceitar o mundo como ele nos é apresentado. De nada adiantaria tentar transformá-lo. Permito-me discordar. Na política internacional, ser realista é ter coragem de defender com atitudes sérias e ações conseqüentes o interesse nacional. É não abdicar dos princípios e valores que esposamos”⁵⁹.

A busca de fidelidade aos princípios, sempre difícil e dialética, vem sendo aplicada especialmente no âmbito da cooperação Sul-Sul, em que é constante a

⁵⁷ Discurso do Presidente Lula na LVIII Assembléia Geral das Nações Unidas. Nova York, 23 de setembro de 2003, in *Repertório de Política Externa: posições do Brasil*, p. 41.

⁵⁸ Discurso do Presidente Lula no evento “Brasil: Ator Global”, Paris, 13.07.2005, in *Repertório de Política Externa: posições do Brasil*, p. 41.

⁵⁹ Discurso do Ministro Celso Amorim na cerimônia de entrega da Medalha Tiradentes da Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 3 de abril de 2006, in *Repertório de Política Externa: posições do Brasil*, p. 41.

menção à democratização do sistema. No “Documento de posição dos países em desenvolvimento participantes do Diálogo Ampliado da Cúpula do G-8: África do Sul, Brasil, China, Índia, México e República do Congo. São Petersburgo, 15-17 de julho de 2006”, afirmou-se que “a crescente participação dos países em desenvolvimento nos processos decisórios do sistema das Nações Unidas e de outras organizações internacionais é essencial para assegurar resultados mais equilibrados e legítimos”⁶⁰.

A crença na democracia liberal, portanto, traz os mesmos problemas existentes nos modelos democráticos intra-estatais: a oligarquização do jogo político impede, ou dificulta ao extremo, a justiça social. No diálogo com a União Européia, por exemplo, defende-se a democracia e seu correlato externo, o multilateralismo, desconsiderando discursivamente que tal bloco tem sistema de tomada de decisões bastante centralizado, o que lhe confere eficiência mas diminui sua discussão na sociedade. Ademais, a relação direta entre multilateralismo e solução dos problemas sociais é expressa:

CÚPULA AMÉRICA LATINA E CARIBE – UNIÃO EUROPÉIA (ALC-UE). Multilateralismo e Coesão Social - temas desta III Cúpula América Latina e Caribe-União Européia - são centrais em nosso diálogo político iniciado em 1999. Permitem construir uma associação estratégica entre os dois continentes. O multilateralismo representa para as relações internacionais o que a democracia foi e é para as nações. (...) A cooperação internacional é hoje reclamada também para a erradicação da fome, a eliminação da pobreza, a preservação e o combate à AIDS e tantos outros desafios e problemas que afetam toda a humanidade. (...) A governabilidade democrática sai fortalecida quando há paz e segurança. O multilateralismo e a cooperação internacional darão alento à solidariedade, que pode ampliar nossos esforços para o desenvolvimento e o crescimento sustentáveis de nossas economias, na América Latina e Caribe, e na União Européia.⁶¹ Intervenção do Presidente Lula na Reunião de Trabalho sobre Multilateralismo da III Cúpula América Latina e Caribe-União Européia. Guadalajara, México, 28 de maio de 2004.

A principal aposta do Brasil no que se refere à democratização do sistema internacional é a reforma das Nações Unidas, em especial da composição do Conselho de Segurança. O Brasil, desde sempre, vem propondo e/ou apoiando

⁶⁰ *In Repertório de Política Externa: posições do Brasil*, pp. 41-42.

⁶¹ Intervenção do Presidente Lula na Reunião de Trabalho sobre Multilateralismo da III Cúpula América Latina e Caribe-União Européia. Guadalajara, México, 28 de maio de 2004, *in Repertório de Política Externa: posições do Brasil*, p. 110.

iniciativas nesse sentido, como a proposta do ex-Secretário-Geral Kofi Annan, a criação da Comissão de Construção da Paz e do Conselho de Direitos Humanos, o fortalecimento do Conselho Econômico e Social, a reforma administrativa e do Secretariado.

Haverá diferença, na Nova PEI, para as propostas anteriores? Quanto à postulação de reforma do Conselho de Segurança, crê-se que sim, não somente no discurso mais direto e propositivo, mas principalmente nas iniciativas práticas, entre as quais avulta a criação do G-4, grupo de pressão constituído por Brasil, Alemanha, Japão e Índia. No discurso, mantém-se a linha de que sua composição já não representa a configuração geopolítica do contexto em que foi criado, especialmente pelo fim da bipolaridade. O interesse é “dotar a ONU de instrumentos que lhe dêem credibilidade para tomar as decisões”⁶².

O país defende a representação por continente, avocando-se a vaga sul-americana “por ser o maior país da América do Sul e da América Latina, por ser o país de maior número de habitantes, o país de maior extensão territorial”⁶³. Defende o ingresso de países em desenvolvimento no Conselho, para torná-lo mais “democrático, legítimo e representativo”, pois “não podemos lidar com problemas novos usando estruturas anacrônicas”. Além disso, afirma-se que “chegou a hora de aplicá-la a nós mesmos e mostrar que existe representação efetiva nos fóruns políticos das Nações Unidas. (...) O Brasil deseja um Conselho de Segurança ampliado, no qual possamos defender um enfoque da segurança com base nos vínculos entre paz, desenvolvimento e justiça social”.⁶⁴

O fato novo no pleito brasileiro surgiu na formação do mencionado G-4, durante a Assembléia Geral da ONU, realizada em setembro de 2004, quando Brasil, Alemanha, Índia e Japão firmaram o seguinte comunicado conjunto:

Brasil, Alemanha, Índia e Japão, baseados no firme reconhecimento mútuo de que são candidatos legítimos a membros permanentes em um Conselho

⁶² Entrevista do Presidente Lula à revista *The Economist*, 24 de fevereiro de 2006, in *Repertório de Política Externa: posições do Brasil*, pp. 43.

⁶³ Entrevista coletiva concedida pelo Presidente Lula no Palácio do Planalto. Brasília, 29 de abril de 2005, in *Repertório de Política Externa: posições do Brasil*, p. 196.

⁶⁴ Discurso do Presidente Lula na LXI Assembléia-Geral das Nações Unidas. Nova York, 19 de novembro de 2006, in *Repertório de Política Externa: posições do Brasil*, p. 197-198.

de Segurança ampliado, apóiam suas candidaturas de forma recíproca. A África deverá estar representada entre os membros permanentes do Conselho de Segurança. Trabalharemos coletivamente para, junto com outros Estados-membros, realizar uma reforma significativa das Nações Unidas, incluindo a do Conselho de Segurança.⁶⁵

O propósito foi reforçado em nova declaração, em Nova York, 1º de outubro de 2007:

A reforma do Conselho de Segurança é o mais importante objetivo pendente entre aqueles adotados pelos Chefes de Estado e de Governo na Cúpula Mundial de 2005. Naquela ocasião, os líderes expressaram apoio à pronta reforma do Conselho. Debates recentes demonstraram, uma vez mais, que nenhuma reforma das Nações Unidas estará completa sem a reforma do Conselho de Segurança. O G-4 saúda o novo impulso criado durante a 61ª Sessão da Assembléia Geral. Os países do G-4 continuarão a participar do processo de reforma de modo ativo e construtivo, com vistas a alcançar resultados concretos, inclusive mediante negociações intergovernamentais, durante a 62ª Sessão da Assembléia Geral. O G-4 crê firmemente que um Conselho de Segurança que reflita integralmente as atuais realidades políticas será mais representativo e, portanto, mais legítimo e eficaz. Com flexibilidade e espírito aberto, o G-4 mantém-se comprometido com uma reforma significativa com base na expansão das categorias permanente e não-permanente, com a inclusão, em ambas, de países desenvolvidos e em desenvolvimento, e na adoção de métodos de trabalho aperfeiçoados.⁶⁶

A reforma do sistema internacional, por conseguinte, deve iniciar-se pela implementação real do multilateralismo, ponderando-se mecanismos realistas com visões idealistas. Como o multilateralismo só pode ser implementado por força da união entre os países que não se encontram no centro do poder, a cooperação Sul-Sul explica-se por si em termos de sua importância, pois somente através dela será possível modificar a estrutura do sistema. É por essa razão que não se compreende a discórdia quanto a tal alternativa: desde que não signifique prejuízo direto nas relações com o Norte (e o aumento do comércio e da profundidade da interlocução política durante a Nova PEI demonstra que tal prejuízo não ocorreu), é a única forma de o Brasil romper os limites de sua condição semiperiférica.

Um movimento emblemático da universalização efetiva e concreta do protagonismo político do Brasil é visto na abertura da embaixada brasileira em

⁶⁵ *In Repertório de Política Externa: posições do Brasil*, pp. 199-200.

⁶⁶ *In Repertório de Política Externa: posições do Brasil*, pp. 201-202.

Pyongyang, com objetivos estratégicos e também comerciais. O Brasil será o primeiro país das Américas a instalar representação diplomática na Coreia do Norte, além de Cuba. O Brasil é o quarto parceiro comercial do país asiático (atrás de China, Rússia e Coreia do Sul), com pauta composta especialmente por alimentos e/ou commodities, e considera o comércio como passo para maior presença na política asiática.

Segundo o Embaixador Arnaldo Carrilho, indicado para o posto, “o importante é entrar na região, por o pé lá”, pois “passamos atualmente por uma expansão muito grande, de uma nova personalidade diplomática. O Brasil surge como uma grande nação da América do Sul que não tem alianças, não tem aliados, não tem essa coisa de se impor. O que o Brasil quer ter é uma personalidade internacional de acordo com o seu caráter nacional. E o caráter nacional é normalmente solidário”⁶⁷.

Adotar-se linha diversa seria crer na possibilidade de ascensão desenvolvimentista denunciada por Arrighi: a “ilusão do desenvolvimento” seria usada pelo Norte para cooptar determinados países e conservar a divisão internacional do trabalho atual. Porém, o preço é alto em termos de autonomia (como indicam os exemplos de Alemanha, Japão e Coreia). Ademais, o sistema tende a não funcionar adequadamente em termos de acumulação se grandes países são incorporados ao modo de vida ocidental, e somente países menores como os chamados Tigres Asiáticos podem efetivamente ascender a tal condição.

China e Índia, por exemplo, demonstram que não será possível crer na “ilusão do desenvolvimento”, pois a economia de mercado capitalista (ocidental, militarizada, consumista) não é extensiva às demais nações, seja pelas estruturas de lucro que mantêm o crescimento da riqueza, seja pela insustentabilidade ambiental do padrão de consumo do Ocidente. Como a Nova PEI é realista, ou pragmática, mas não quer “perder seus princípios”, como disse Amorim, é natural que se aposte no reforço da

⁶⁷ “Brasil chega a Pyongyang mirando comércio”, Sofia Fernandes, Folha de São Paulo, 22.02.09. As históricas menções à cordialidade do povo brasileiro, já desnudada por Sérgio Buarque de Holanda, encontram eco no papel solidário que o Brasil arrega-se na diplomacia do século XXI. Em “O Senhor Embaixador”, Érico Veríssimo é cáustico ao tratar desse costume secular: “– Nada. – Gonzaga bebeu um gole de Manhattan. – Feijão podre! Um símbolo de nosso regime, da podridão de nossos governantes e políticos. O Brasil, Clare, é um país saqueado. De fora para dentro. De dentro para fora. De cima para baixo... Ninguém nunca é responsabilizado por coisa alguma. Ninguém vai para a cadeia. Ó não! Somos encantadores, temos corações de ouro maciço! [...] Achamos que todos devem nos adorar, pois não somos hospitaleiros e bons *causeurs*? Fazemos troça de todos, inclusive de nós mesmos. Temos remédios infalíveis para os males de todos os países, menos para os do nosso. A simpatia do Brasil é a grande panacéia. [...] – Dentro de alguns anos mais, o Brasil será uma das cinco mais poderosas nações do mundo. – Não direi que não. Mas essa cantiga já me está cansando. O país do futuro... Bolas!”.

cooperação Sul-Sul, não apenas para aumentar e diversificar correntes de comércio, mas principalmente para atingir os demais degraus da mudança do sistema internacional: multilateralismo e justiça social.

O objetivo maior é a realização da justiça social em nível global, que poderia ser traduzida como a correção da desigualdade da divisão internacional do trabalho, por meio da exploração das potencialidades agrícolas dos países pobres. Por essa razão, também, a Rodada Doha tem importância para o Brasil, já que o aumento do comércio aumentaria a renda *per capita* do Sul e, dessa forma, iniciaria uma cadeia de efeitos benéficos (entre eles o surgimento de novos mercados para produtos industrializados brasileiros).

Tornando mais justo o sistema internacional, isso permitiria que os fatores externos não impedissem o desenvolvimento social do Sul e ao mesmo tempo o impulsionassem. Por essa razão, e sempre ressaltando a origem pobre do Presidente Lula, que perpassa todo o seu discurso, é importante avaliar o grau de ênfase na justiça social adotado no discurso externo brasileiro.

Como será visto adiante, há diversas contradições entre princípios, objetivos e ações, mas as tendências do sistema, em última análise, são imprevisíveis, razão pela qual os movimentos brasileiros serão fundamentais nos próximos anos. Nesse cenário, está sedimentado no “inconsciente diplomático nacional” que a política externa é motivo de orgulho pelos excelentes resultados que trouxe para a nação, mas quais seriam esses resultados, e o que pode ser agregado pela Nova PEI?

O papel do eixo “democracia e multilateralismo” é fundamental, sendo resumido nos seguintes pontos:

- a) o reforço do multilateralismo permitirá uma gestão democrática do sistema internacional, logo mais eficaz para acomodar diferentes interesses;
- b) o multilateralismo político, principalmente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, tende a reforçar o multilateralismo econômico, já que ambas as esferas estão interligadas;

- c) o Brasil deve obter um assento permanente no Conselho de Segurança, como representante da América do Sul e defensor de um enfoque de segurança baseado no vínculo entre paz, desenvolvimento e justiça social.

4.2.3 Comércio internacional

No que se refere ao comércio internacional, a Nova PEI também inovou. Na Organização Mundial do Comércio (OMC), realizou a promessa feita pelo Chanceler Celso Amorim de que seriam combatidas as práticas protecionistas que prejudicam a agricultura brasileira e, em menor escala, sua indústria. Também foi proposto que seriam ampliados os mercados consumidores de bens primários ou semi-elaborados, mas que seria dada ênfase especial a bens e serviços de maior valor agregado. A única forma de implementar a estratégia seria por meio de uma verdadeira batalha pela eliminação de barreiras e subsídios que distorcem o comércio e privam os países em desenvolvimento de suas vantagens comparativas.

A Nova PEI embasou-se na construção de um sistema multilateral de comércio mais equitativo, para corrigir distorções e diminuir as restrições à capacidade brasileira de fomentar políticas desenvolvimentistas, porque “o comércio pode ter grande efeito gerador de crescimento econômico e riqueza”. Busca-se o “nivelamento das regras do jogo”, pois “os mais desenvolvidos não hesitam em manter sua própria lógica do livre comércio e cercar-se ao mesmo tempo de regimes de exceção para setores em que demonstram vulnerabilidades, como o agrícola, o siderúrgico, o têxtil – justamente aqueles em que os países em desenvolvimento demonstram vantagens comparativas. As anomalias do comércio agrícola constituem uma disfunção particularmente intolerável”⁶⁸.

⁶⁸ “A diplomacia do Governo Lula”, conferência do Ministro Celso Amorim no Instituto Rio Branco. Brasília, 10 de abril de 2003, in *Repertório de Política Externa: posições do Brasil*, pp. 213-214.

A liberalização é vista como ferramenta para conduzir à prosperidade, principalmente no âmbito do lançamento da Agenda de Desenvolvimento da Rodada Doha, da OMC. Nessa Rodada, o Brasil fez grande esforço, cumprindo a promessa de fazer “verdadeira batalha”, ao ser o idealizador do G-20, na reunião de Cancún, em 2003. A constituição de tal grupo causou surpresa, pois pela primeira vez uma rodada comercial não foi decidida de forma unilateral pelos países desenvolvidos, destacando a importância do Comunicado Ministerial do Grupo⁶⁹.

A importância do G-20 foi salientada na Orientação Estratégica do Ministério das Relações Exteriores, inscrita no Plano Plurianual 2008-2011:

Desde sua criação, em 2003, o G-20 tem procurado criar condições para uma liberalização efetiva do setor agrícola na Rodada de Desenvolvimento de Doha. O G-20 se consolidou como um interlocutor central nas negociações por três motivos principais: a) importância dos seus membros na produção e no comércio agrícolas, representando quase 60% da população mundial, 70% da população rural em todo o mundo e 26% das exportações agrícolas mundiais; b) sua capacidade de traduzir os interesses dos países em desenvolvimento em propostas concretas e consistentes; e c) sua habilidade em coordenar seus membros e interagir com outros grupos na OMC. Para alcançar um comércio internacional mais justo e equitativo, o Brasil prosseguirá nos esforços para uma conclusão exitosa da Rodada Doha, a fim de que seu resultado beneficie sobretudo os países em desenvolvimento e os países mais pobres.⁷⁰

Na Rodada Doha, muitas vezes vê-se um (louvável) tom quixotesco nas declarações brasileiras, indicando que não pretende seguir caminho solitário, isto é, vulnerável à cooptação bilateral. Nesse sentido, o Presidente Lula reiterou a “disposição

⁶⁹ “O G-20 é um grupo informal de países em desenvolvimento que surgiu em Genebra durante os estágios finais da preparação para Cancún. O Grupo constitui boa amostra dos membros da OMC e compreende uma parcela substancial da população, da produção e do comércio agrícolas mundiais: 63% de todos os agricultores e 51% da população mundial vivem nos 20 membros do Grupo. Os países do Grupo também são responsáveis por cerca de 20% da produção agrícola mundial, 26% da exportação agrícola total e 17% de todas as importações mundiais de produtos agrícolas. Existe uma inegável relação entre agricultura e desenvolvimento. A maioria da população pobre em países em desenvolvimento vive em áreas rurais. De forma a transformar em realidade a Agenda de Desenvolvimento de Doha, a agricultura deve estar plenamente incorporada às regras do sistema multilateral de comércio com o objetivo de eliminar as distorções prevaletentes no comércio e produção agrícolas. Trata-se também de condição essencial para tornar o comércio agrícola mais justo e mais equitativo. (...) O Grupo atuará em coordenação estreita durante a Conferência Ministerial. O Grupo reafirma que sua proposta continua sobre a mesa e convida os membros da OMC a apoiá-la, particularmente aqueles que compartilham o compromisso com os dois objetivos centrais da Rodada de Doha: desenvolvimento e reforma agrícola. Como a proposta do Grupo reflete totalmente a integridade e o nível de ambição do mandato de Doha, ela constitui e continuará a estar no centro das negociações sobre agricultura” (Comunicado Ministerial do G-20 por ocasião da V Conferência Ministerial da OMC. Cancún, México, 9 de setembro de 2003, *in Repertório de Política Externa: a posição do Brasil*, p. 221).

⁷⁰ *In Repertório de Política Externa: a posição do Brasil*, pp. 223-224.

de buscar caminhos convergentes, por meio de uma negociação pragmática e mutuamente respeitosa, levando em conta, em particular, as necessidades dos países em desenvolvimento, sobretudo, daqueles que são mais pobres”⁷¹.

Os esforços são para “eliminar subsídios distorcivos que impedem os países mais pobres de competir em igualdade de condições, portanto, de usufruir das riquezas geradas pelas novas tecnologias. (...) Estou certo de que os países em desenvolvimento não deixarão de fazer sua parte em prol do nosso objetivo comum de fortalecer o sistema multilateral e tornar o comércio mais livre e mais justo, respeitados os critérios de proporcionalidade e flexibilidade que estão no cerne do tratamento especial e diferenciado consagrado pela OMC e reforçados em Doha. O Brasil tem plena consciência do que deve fazer e, na verdade, já tem feito pelos países mais pobres”.⁷²

Porém, já em 2006 o Brasil notava a dificuldade que teria para a implementação efetiva de uma agenda comercial justa:

As negociações para uma Agenda do Desenvolvimento na OMC estão em crise. Não é uma crise técnica. É uma crise política. É uma crise de falta de liderança. (...) O que está em jogo nessas negociações não é apenas um punhado de concessões em matéria de comércio. É o próprio futuro do multilateralismo na esfera econômica, com óbvias repercussões nos planos social e político. (...) Não é à toa que após quase sessenta anos da criação do sistema GATT/OMC, pela primeira vez a palavra “Desenvolvimento” apareceu no título de uma Rodada. Não se trata de comércio apenas, mesmo no sentido amplo que a palavra adquiriu nas últimas décadas. Trata-se, acima de tudo, de desenvolvimento, isto é, de criar as condições para que as populações mais pobres do nosso planeta possam usufruir dos progressos de nosso tempo, muitas vezes alcançados às suas expensas. (...) Na agricultura, meio de vida de grande parte das populações mais pobres do mundo, os subsídios, há décadas proibidos no setor industrial, continuam exportando miséria e fome para nações menos desenvolvidas.⁷³

Por esse conjunto de razões, o G-20, emblema da cooperação Sul-Sul, modificou o jogo do comércio internacional e pode ser considerado um dos

⁷¹ Discurso do Presidente Lula na abertura da XI UNCTAD. São Paulo, 14 de junho de 2004, in *Repertório de Política Externa: a posição do Brasil*, p. 218.

⁷² Mensagem do Presidente Lula ao Primeiro-Ministro do Reino Unido, Tony Blair. Brasília, 15 de novembro de 2005, in *Repertório de Política Externa: a posição do Brasil*, pp. 218-219.

⁷³ Intervenção do Presidente Lula na reunião entre os países do G-8 e os chefes de Estado e/ou de Governo da África do Sul, Brasil, China, Índia, México e República do Congo. São Petersburgo, Rússia, 17 de julho de 2006, in *Repertório de Política Externa: a posição do Brasil*, pp. 219-220.

principais feitos da política externa brasileira. Como afirmou o Ministro Celso Amorim, “todos sabemos que as distorções e restrições impostas pelos países ricos em agricultura são elemento central do impacto negativo que aflige o comércio internacional. Esta foi a razão do nascimento do G-20 e da continuidade de sua luta”⁷⁴.

Segundo Amorim, “não é mais o Presidente Lula que diz que o G-20 mudou a geografia comercial do mundo. São os livros de Geografia da França. Todo mundo reconhece que o Brasil tomou a liderança e assumiu os riscos do G-20. Diria sem falsa modéstia que o Brasil mudou a dinâmica das negociações da OMC. Não foi o Brasil sozinho. Mas o Brasil lidera o G-20 e é procurado – e diria que quase cortejado – por EUA, União Européia e Japão, entre outros países”⁷⁵.

Naturalmente, a manutenção da unidade é um dos principais desafios desse tipo de iniciativa. De qualquer forma, Amorim afirma que muitos “esquecem de dizer que, se não tivéssemos criado o G-20, não chegaríamos aonde chegamos. Teríamos obtido um acordo em Cancun [2003] totalmente desfavorável para nós e teríamos de esperar mais 20 ou 30 anos para ter outra negociação agrícola”⁷⁶.

A importância do G-20 também é identificada no fato de ter gerado nova onda de confiança “sulista” na sua possibilidade de apresentar e defender uma reforma viável do sistema, favorecida pelo cenário de envolvimento do Norte na luta contra o terrorismo. Mesmo assim, a diplomacia brasileira tem ciência de que não está próximo o fim da luta contra as distorções do comércio, mas não se pode ignorar uma nova percepção da “geografia diplomática do mundo”, que “possa ajudar alterar em boa medida a geografia econômica do mundo e sobretudo cada um dos nossos países a alcançar um melhor nível de desenvolvimento”⁷⁷.

Quanto a iniciativas concretas, pode-se tomar como exemplo a África. Contrariamente às acusações de “terceiro-mundismo”, há grande potencial de incremento da presença brasileira no continente negro, o único a passar praticamente

⁷⁴ Intervenção do Ministro Celso Amorim na sessão de abertura da Reunião de Alto Nível do G-20. Rio de Janeiro, 9 de setembro de 2006, in *Repertório de Política Externa: a posição do Brasil*, pp. 221-222.

⁷⁵ Entrevista concedida pelo Ministro Celso Amorim ao jornal *Gazeta Mercantil*. São Paulo, 19 de outubro de 2006, in *Repertório de Política Externa: a posição do Brasil*, p. 222.

⁷⁶ Entrevista concedida pelo Ministro Celso Amorim à revista *Época*. São Paulo, 17 de dezembro de 2006, in *Repertório de Política Externa: a posição do Brasil*, pp. 222-223.

⁷⁷ Entrevista concedida pelo Presidente Lula a órgãos de imprensa argelinos. Argel, 7 de fevereiro de 2006, in *Repertório de Política Externa: a posição do Brasil*, p. 223.

imune aos efeitos da crise, que mantém a maior série de crescimento desde a década de 1960. Em comunicado oficial⁷⁸, o Itamaraty resumiu a reunião interministerial do Presidente Lula com os embaixadores brasileiros na África, salientando suas nove visitas à região desde 2003 e o aumento de mais de 400% do comércio a partir de tal ano, que atingiu US\$ 26 bilhões em 2008.

Esse movimento indica a simbiose entre aproximação política, projetos de cooperação técnica e incremento comercial. Desde 2003, o Brasil abriu 35 novas representações, 15 delas na África, que terá grande importância em eventual reforma da ONU, já que 54 países africanos integram a Assembleia Geral da mesma. No mesmo sentido, o reforço da diplomacia brasileira no Caribe, crescente desde o início da Minustah, concretizado com a abertura de embaixadas em Dominica, Antígua e Barbuda, São Cristóvão e Névis, São Vicente e Granadinas, dando seguimento à presença de tais países na Cúpula América Latina e Caribe para Integração e Desenvolvimento (CALC), organizada pelo Brasil em dezembro de 2008.⁷⁹

O impulso em direção ao Sudeste Asiático, por sua vez, é verificável no incremento das relações comerciais com a China, acrescentado à já importante cooperação espacial do projeto CBERS (sigla para “Satélite Sino-Brasileiro

⁷⁸ “Nota nº 72 - 20/02/2009 - Reunião do Presidente Lula com Embaixadores brasileiros na África: Os Embaixadores brasileiros em 19 países na África Ocidental e Central, e nos Países de Língua Oficial Portuguesa, além do Embaixador junto à União Africana, encerraram, hoje, 20 de fevereiro, uma série de reuniões com autoridades governamentais brasileiras, com o objetivo de fazer um balanço das relações do Brasil com aqueles países e de discutir formas de aprimorar as iniciativas brasileiras em matéria de diálogo político, intercâmbio cultural, cooperação técnica e promoção comercial. O Presidente Lula recebeu o grupo de Embaixadores no dia 18 de fevereiro, acompanhado dos Ministros Celso Amorim, José Gomes Temporão, Miguel Jorge, Edson Lobão e Guilherme Cassel, dos Presidentes da FIOCRUZ e da APEX, de altos representantes dos Ministérios da Fazenda e da Defesa, da ABDI e da EMBRAPA.

A reunião no Palácio do Planalto, que durou cerca de quatro horas, procurou avaliar objetivamente os avanços já alcançados, bem como os principais entraves à expansão sustentada da presença brasileira na África, como a falta de conexões aéreas e marítimas, e a operação ainda incipiente dos instrumentos oficiais de crédito. O Presidente Lula, em consequência, determinou a realização de nova reunião de coordenação ministerial para estabelecer maior correspondência à demanda que o Brasil recebe de países africanos, associada ao forte crescimento do interesse pelo intercâmbio de conhecimentos e de experiências com nosso país. Os Embaixadores mantiveram, ainda, no período de 16 a 20 de fevereiro, reuniões com as diferentes áreas do Ministério das Relações Exteriores responsáveis pelas relações com a África. Reuniram-se, também, com amplo leque de órgãos de governo e outras entidades atuantes nos projetos de cooperação com países africanos, entre eles MDIC, MCT, MS, MDA, MDS, MAPA, Fundação Cultural Palmares, EMBRAPA e FIOCRUZ, além de representantes do setor privado com marcado interesse empresarial na África. A África ocupa hoje lugar de destaque na política externa e no comércio exterior brasileiros. O Brasil mantém 34 embaixadas no continente africano, que foi visitado nove vezes pelo Presidente Lula desde 2003. A corrente de comércio do Brasil com a África aumentou mais de 400% desde o início do Governo, chegando a US\$ 26 bilhões em 2008.”

⁷⁹ “Brasil abre cinco novas embaixadas”, Correio Braziliense, Mundo/Notas, 20.02.2009.

de Recursos Terrestres”, maior projeto de cooperação conjunta na área de ciência e tecnologia entre países em desenvolvimento). A aproximação política permitiu um aumento do comércio bilateral de 550% desde 2003, passando de US\$ 6,6 bilhões para US\$ 36,5 bilhões, em 2008. A China já é a segunda maior parceira comercial individual do país, atrás apenas dos Estados Unidos.⁸⁰

Dessa forma, o G-20 é peça-chave para que a política externa brasileira possa prosseguir com sucesso no longo caminho de melhora das relações entre Norte e Sul. O eixo econômico da política externa brasileira, no comércio internacional, a partir de seu núcleo irradiador, o G-20, pode ser sumariado nos seguintes termos:

- a) combate flexível, mas inarredável, às distorções do comércio internacional de produtos agrícolas (barreiras e subsídios);
- b) ampliação de mercados nos países em desenvolvimento, com ênfase em bens de maior valor agregado, sem prejuízo das relações com os países centrais,;
- c) diminuição de restrições a políticas desenvolvimentistas.

4.2.4 Cooperação Sul-Sul

Para a diplomacia brasileira, a cooperação Sul-Sul é o primeiro e mais importante elemento da ordem internacional do século XXI. Não é por acaso que o Presidente Lula, em seu discurso de posse, afirmou que o Brasil iria “priorizar os laços com o Sul do mundo”. A integração sul-americana é o passo inicial e a base de tal projeto, cujas origens remontam a Bandung, mas agora em uma era de cooperação baseada em elementos políticos, econômicos e culturais mais sólidos.

Segundo o Governo Lula, a relação Sul-Sul é necessária, porque o Sul político engloba um conjunto de países que podem oferecer mais ao mundo do que apenas matérias-primas para o Norte. A união serve não apenas para criar e consolidar

⁸⁰ “A cooperação Brasil-China na área espacial”, Celso Amorim e Sérgio Rezende, Folha de São Paulo, 19.02.2009.

correntes comerciais alternativas, com valor agregado crescente, mas também para participar com mais força nos foros multilaterais, especialmente a ONU e a OMC. Em todas as manifestações, talvez com finalidades mais internas do que externas, o Governo Lula salienta que tal prioridade não significa esvaziar as relações com os países centrais, mas simplesmente adotar comportamento idêntico a eles, no sentido de aproveitar todas as oportunidades dadas pelo sistema internacional⁸¹.

Segundo esse ideário, o fortalecimento do sistema democrático qualificará a presença do Brasil no mundo. Aqui se encontra, possivelmente, uma contradição: a relativa incompatibilidade entre o modelo capitalista liberal e a reforma social, por um lado, e entre o multilateralismo e a reforma do sistema, por outro.

Usualmente, salienta-se que a integração não é a prioridade desta gestão, mas do “Itamaraty como um todo, com base na realidade global”, pois o mundo une-se em blocos, e as Américas não são um bloco, possuindo países desenvolvidos e subdesenvolvidos. É por isso que a entrada da Venezuela no Mercosul teria grande importância, pois o Mercosul passa a ser um bloco de países do Caribe até a Patagônia⁸². A orientação estratégica é clara:

De acordo com a Orientação Estratégica do Governo, o fortalecimento da integração sul-americana constitui objetivo prioritário. O Brasil busca uma integração real e efetiva da América do Sul, que propicie condições para o desenvolvimento de todos os países da região. Esse compromisso tem permitido uma intensificação do diálogo político, do comércio e da cooperação entre os países sul-americanos. (...) A estabilidade e o desenvolvimento da região são condições essenciais para o Brasil. Uma política pró-integração, solidária com os parceiros sul-americanos, corresponde ao interesse nacional de longo prazo. O Brasil respeita as escolhas de seus vizinhos e não interfere no direito soberano de cada país de encontrar soluções para os problemas que enfrenta. Está, do mesmo modo, disposto a colaborar para ajudar países amigos em situações de crise política ou social, sempre que chamado e na medida de suas possibilidades (Orientação Estratégica do Ministério das Relações Exteriores, Plano Plurianual 2008-2011. Brasília, 4 de maio de 2007).

Parte-se do pressuposto de que a integração sul-americana, originada efetivamente no Mercosul, é a grande prioridade, a fim de construir uma

⁸¹ Entrevista coletiva concedida pelo Presidente Lula a órgãos de imprensa da Argélia. Argel, 7 de fevereiro de 2006, in *Repertório de Política Externa: a posição do Brasil*, p. 223.

⁸² Entrevista do Ministro Celso Amorim à revista IstoÉ, edição n.1936, 29 de novembro de 2006, in *Repertório de Política Externa: a posição do Brasil*, p. 41.

América do Sul “estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos de justiça social” (discurso de posse do Presidente Lula). Considera-se essencial aprofundar a integração de forma geral, para formar um espaço econômico unificado a partir de importantes projetos de infra-estrutura, livre comércio e democracia.

O discurso “sul-americanista” também é marcado pela menção aos fatores naturais da região: água, alimentos e fontes energéticas renováveis, que dão base de autonomia para fazer do continente uma região de paz, com instrumentos de concertação política e econômica próprios, nos mesmos moldes das demais grandes unidades geográficas do mundo. As metas fundamentais poderiam ser, segundo afirmou o Presidente Lula na II Reunião de Chefes de Estado da Unasul, em 29.09.2005, coordenar esforços na exploração e distribuição de petróleo e gás; ampliar a interconexão elétrica entre os países integrantes; e aprofundar a cooperação em matéria de energia renovável.

Nesse cenário, “o Mercosul está no centro da estratégia brasileira de inserção no mundo”⁸³. O Governo Lula tem convicção de que o Mercosul deve ser não apenas um bloco comercial, mas também um espaço catalisador de valores, tradições e futuro compartilhado em instituições comerciais e políticas. A integração regional é estratégica para fortalecer, por meio da capacidade de negociação, a inserção da região no mundo.

Quando se adotam instrumentos aparentemente incompatíveis com os objetivos, o resultado é o paradoxo: ao mesmo tempo em que proclama o livre comércio e a democracia como bases, o Governo Lula afirma que a integração “permitirá enfrentar de maneira mais eficaz os movimentos desestabilizadores do capital financeiro especulativo, bem como os interesses contrapostos dos blocos mais desenvolvidos”⁸⁴. Ao mesmo tempo em que se adota modelo que segue o caminho do liberalismo, afirma-se que a integração deve beneficiar a todos, para associar crescimento, justiça social e dignidade dos cidadãos, como afirmado no Consenso de Buenos Aires, firmado por Argentina e Brasil em 16 de outubro de 2003.

⁸³ Discurso do Presidente Lula na XXIV Cúpula do Mercosul. Assunção, 18 de junho de 2003, in *Repertório de Política Externa: a posição do Brasil*, p. 64.

⁸⁴ Consenso de Buenos Aires, assinado pelos Presidentes Lula, do Brasil, e Néstor Kirchner, da Argentina, 16.10.2003, in *Repertório de Política Externa: a posição do Brasil*, pp. 64-65.

O discurso, em que pese seu viés social, não afirma expressamente que democracia e capitalismo, nos moldes oligárquicos e liberais, dificilmente levam ao desenvolvimento e à justiça social. Saliente-se, porém, que o discurso parece ser enfático e sincero, especialmente pela biografia do Presidente Lula, criticando-se o “mundo desigual”, a “globalização assimétrica”, as “contradições de nossos países”, e os objetivos de “trabalho decente, justiça e inclusão social”⁸⁵.

O sistema internacional não permitiu, até hoje, que experiências que visassem acabar com a desigualdade social fossem efetivamente implementadas, independentemente de serem capitalistas de linha realmente democrática ou socialistas. Dessa forma, a resposta pode estar na alteração do próprio sistema, para posteriormente, em um século XXI em que os países são menos desigualmente aquinhoados na divisão internacional do trabalho, possam ser implementados tais projetos. Isso porque o correspondente da PEI, a bipolaridade, não mais existe, e a desigualdade pode ser ultrapassada caso a estratégia multilateral seja efetivamente implementada.

Nesse sentido, é auspiciosa a institucionalização do grupo BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China), composto de países com interesse na efetivação da multipolaridade como instrumento para atacar a desigualdade internacional. Esses quatro países, em 2008, eram responsáveis por 40% da população mundial e um décimo do PIB global⁸⁶.

O BRIC teve iniciada sua institucionalização na reunião de chanceleres de Yekaterinburg, em 16 de maio de 2008, no qual foi firmado o Comunicado Conjunto da Reunião dos Ministros das Relações Exteriores da República da China, da Federação Russa, da República da Índia e da República Federativa do Brasil⁸⁷. “Um poderoso instrumento para mudar o mundo”⁸⁸, o BRIC afirma em seu

⁸⁵ Discurso do Presidente Lula na abertura da XXXII Cúpula do Mercosul. Rio de Janeiro, 19 de janeiro de 2007, in *Repertório de Política Externa: a posição do Brasil*, p. 67.

⁸⁶ “BRIC: Alternative rhetoric: An unprecedented meeting of a new BRIC alliance discusses alternatives to western policy, particularly in Kosovo and Afghanistan”, Sergei Blagov, ISN Security Watch, in <http://www.isn.ethz.ch/news/sw/details.cfm?ID=18980>, acesso em 20.05.2008.

⁸⁷ “The Joint Communiqué of the Meeting of the Foreign Ministers of the People's Republic of China, the Russian Federation, the Republic of India and the Federative Republic of Brazil 2008-05-16

The Foreign Ministers of Brazil, Russia, India and China (BRIC) held their meeting in Yekaterinburg, Russia, on May 16, 2008.

The Ministers emphasized that the BRIC dialogue is based on mutual trust and respect, common interests, identical or similar views on pressing problems of global development and has bright prospects.

The Ministers agreed that building a more democratic international system founded on the rule of law and multilateralism is an imperative of our time. They pledged to work together and with other states to strengthen international security and stability and ensure equal opportunities for development to all countries.

The Ministers reiterated that today's world order should be based on the rule of international laws and the strengthening of multilateralism with the United Nations playing the central role. They reaffirmed the need for a comprehensive reform of the UN with a view to making it more efficient so that it can deal with the current global challenges more effectively. The Ministers of Russia and China reiterated that their countries attach importance to the status of India and Brazil in international affairs, and understand and support India's and Brazil's aspirations to play a greater role in the United Nations.

The Ministers noted that sustainable development of global economy in the long-term as well as finding solutions to the acute global problems of our time, such as poverty, hunger and diseases are only possible if due account is taken of the interests of all nations and within a just global economic system. Among other issues they discussed the current global food crisis. The Foreign Ministers of Russia, India and China welcomed the initiative of Brazil to organize a meeting of economy and/or finance ministers of the BRIC countries to discuss global economic and financial issues.

The Ministers expressed their strong commitment to multilateral diplomacy in dealing with common challenges to international security. They reiterated their support for political and diplomatic efforts to peacefully resolve disputes in international relations. A cooperative approach to international security is required that takes into account the concerns of all and addresses them in a spirit of dialogue and understanding. The Ministers emphasized that disarmament and non-proliferation are mutually reinforcing. They also agreed on the need for multilateral efforts to prevent an arms race in the outer space.

The Ministers unequivocally condemned terrorism in all its forms and manifestations, committed for whatever purposes. They reiterated that terrorism constitutes one of the most serious threats to international peace and security and that the international community should take necessary steps to enhance cooperation to prevent and combat terrorism. They particularly highlighted the importance of the UN cooperation framework and the need for all member states to implement international conventions of the United Nations and UN Security Council resolutions on fighting terrorism.

The Ministers emphasized the importance of the implementation of the UN Global Counter-Terrorism Strategy in all its aspects and expressed their opinion that all member states should make concerted efforts towards expeditious finalization of a Comprehensive Convention on International Terrorism at the UN.

The Ministers noticed a close interconnection between energy security, socio-economic development and environmental protection. They reaffirmed their commitment to the multilateral efforts aimed at reaching an optimum balance of interests between producers, transit states and consumers of energy resources. In this respect the parties emphasized the need for supporting energy programmes, such as programmes to increase access to energy, energy efficiency as well as the development and use of new and renewable sources of energy, including biofuels, which are compatible with sustainable development.

The Ministers spoke in favour of strengthening international cooperation to address climate change in the context of the UN Framework Convention on Climate Change and the Kyoto Protocol. They expressed their desire to work closely together in order to carry out the Bali Action Plan.

The Ministers spoke in favour of intensifying the dialogue to achieve the internationally agreed development goals, primarily the Millennium Development Goals, on the basis of global partnership for development. They supported international efforts to combat hunger and poverty.

The Ministers noted that the South-South cooperation is an important element of international efforts in the field of development. They emphasized that the South-South cooperation does not replace but rather complements the traditional forms of development assistance.

The Foreign Ministers of Brazil, Russia and India reaffirmed their countries' support for the 2008 Beijing Olympic Games.

The Ministers reached an understanding to hold the next BRIC foreign ministers' meeting on the margins of the 63rd session of the UN General Assembly, in New York, in September 2008. The next standalone BRIC Foreign Ministers' Meeting will be hosted by India", *in* <http://www.fmprc.gov.cn/ce/celt/eng/xwtd/t438350.htm>, acesso em 20.05.2008.

⁸⁸ "BRIC institutionalised; group vows to help change world

Vladimir Radyuhin

A platform to promote energy & food security, fight terrorism: Pranab

primeiro comunicado oficial que a ordem mundial atual deve ser baseada no primado do direito internacional e no fortalecimento do multilateralismo, com papel central das Nações Unidas. Os Ministros reafirmaram a necessidade de uma reforma da ONU que a torne mais eficiente para lidar com os desafios globais, sendo que os chanceleres de Rússia e China reiteraram que seus países dão importância a Brasil e Índia nas relações internacionais, apoiando suas aspirações de ter um maior papel nas Nações Unidas.

Pelas razões expostas, a cooperação Sul-Sul, ao menos no campo político, poderá servir para dar nova face à estrutura do sistema internacional, sendo fundamental o estreitamento de relações em direção ao Oriente: Índia, Rússia e China.

YEKATERINBURG (Russia): Russia, India, China and Brazil on Friday vowed to turn their four-way group into a powerful instrument for changing the world.

At their first stand-alone meeting here, the Foreign Ministers institutionalised BRIC, agreeing to hold regular meetings at the level of Foreign Ministers.

External Affairs Minister Pranab Mukherjee hailed BRIC as a “unique combination of mutually complementary economies” and platform to promote energy and food security, fight terrorism and reform global political and financial bodies.

Russia’s Foreign Minister Sergei Lavrov said BRIC would work to “support global stability and ensure uninterrupted and manageable global development.”

Speaking at a joint press conference later, Mr. Lavrov said it was only natural that the BRIC grouping had taken shape. “We are the world’s fastest growing economies, we have many common interests in the globalised world and share many views on how to build a more democratic, fair and stable world.”

“We are changing the way the world order is organised,” echoed Brazil’s Foreign Minister Celso Amorim.

The BRIC group met a day after a meeting of Russia, India and China in the troika format, which had a very similar agenda.

Underscoring the closeness of the two groups, the Foreign Ministers decided to hold the next stand-alone meetings of the RIC troika and BRIC concurrently in 2009. This prompted a question from *The Hindu* about a possible eventual merger of the two groups and BRIC’s likely expansion to include the other G8-dialogue outreach countries — South Africa and Mexico.

Mr. Lavrov refused to speculate on the future of RIC and BRIC, but suggested that the two groupings might evolve into something bigger.

“Our BRIC meeting today [Friday] and RIC meeting yesterday [Thursday] allow me to assert with confidence that the groups’ evolution in the natural course of things will be reflected in the forms of their organisation.”

At variance with U.S.

A joint communiqué on the BRIC meeting set forth coordinated positions on a wide range of pressing international issues that put the group at cross purposes with the United States.

It stressed the need for “building a more democratic international system founded on the rule of law and multilateral diplomacy” with the United Nations “playing the central role.”

The BRIC Foreign Ministers said the acute problems of poverty, hunger and diseases could be solved only “if due account is taken of the interests of all nations and within a just global economic system.” They called for resolving disputes through “political and diplomatic efforts” and for adopting “a cooperative approach to international security” that would factor in “the concerns of all and address them in a spirit of dialogue and understanding.”

In an open challenge to the U.S., the BRIC “agreed on the need for multilateral efforts to prevent an arms race in outer space.” Mr. Lavrov proposed that India and Brazil co-sponsor a draft treaty banning weapons in outer space which Russia and China tabled at the U.N. last year”, in <http://www.thehindu.com/2008/05/17/stories/2008051760181300.htm>, acesso em 24.05.2008.

Dessa forma, o eixo estratégico instrumental da política externa do Governo Lula, a cooperação Sul-Sul, pode ser resumido sob os seguintes tópicos:

- a) priorização dos laços com o Sul, baseada na integração política, econômica e cultural sul-americana (objetivo primeiro), com a finalidade de fortalecer o multilateralismo;
- b) integração energética da América do Sul e cooperação com os demais países em desenvolvimento, especialmente em energia renovável;
- c) integração da infra-estrutura da América do Sul como fator estratégico para dar suporte a economias de escala na região.

4.2.5 Justiça social

A política externa da Nova PEI coloca a justiça social entre suas variáveis-chave, pretendendo-se um elo de ligação ativo entre a reforma social interna e a reforma social externa, variáveis em relação dialética. Em última instância, o desenvolvimento (necessariamente inclusivo) é, ou deveria ser, o fim de qualquer política de Estado. Na política externa, desde a PEI, nunca se fez ligação tão estreita, direta e simbiótica entre a política externa e a reforma social, e essa é uma das particularidades, se não a principal, dos dois períodos.

Naturalmente, justiça social não se atinge com políticas de desenvolvimento que desconsiderem os fatores externos, impulsionadores e limitadores, ao mesmo tempo, do processo de crescimento econômico. Impulsionadores, ao prover capitais e técnica para o país; limitadores, ao efetuar tal processo com base nas regras desiguais da economia-mundo. Tal modelo, criador, destruidor e recriador da sociedade dual, seguindo a teoria da destruição criativa de Schumpeter, é outra das contradições a ser considerada.

Por ora, é importante analisar quais as táticas externas adotadas pela Nova PEI para, reforçando a posição relativa do Brasil, atingir a justiça social, única forma de atender ao princípio subjacente à opção da ênfase na cooperação Sul-Sul, qual seja o de que não basta seguir a “ilusão desenvolvimentista”. Primeiro, porque dificilmente países como os do grupo BRIC serão aceitos no “clube”; segundo, se isso ocorresse, manteria a desigualdade do sistema, o que é contrário ao princípio de desenvolvimento conjunto do mundo da Nova PEI. Essa, relembre-se, segue a idéia de que a única forma de atingir desenvolvimento estável e de longo prazo é permitindo que todas as nações disponham dos mínimos requisitos de existência, pois o contrário significa constantes conflitos entre favorecidos e desfavorecidos do sistema.

Alguns traços podem ser identificados no discurso, outros na prática, ambos sempre em constante simbiose. Em entrevista recente, por exemplo, o Secretário-Geral das Relações Exteriores, Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, defendeu os princípios históricos da diplomacia brasileira – não-intervenção, autodeterminação, desarmamento, direito internacional, meio ambiente, direitos humanos. Entretanto, também ressaltou que um “mundo melhor” necessariamente envolve a redução das diferenças econômicas entre os Estados e a abolição da pobreza e da miséria, “em que cada indivíduo possa desenvolver todo o seu potencial”. Segundo o Secretário-Geral, é com esses objetivos que o Brasil tem defendido a democratização das instâncias internacionais de decisão.⁸⁹

O Presidente Lula, em discurso no XXXIII Fórum Econômico Mundial, em 26 de janeiro de 2003, foi ainda mais enfático:

A construção de uma nova ordem econômica internacional, mais justa e democrática, não é somente um ato de generosidade, mas, também, e principalmente, uma atitude de inteligência política. Mais de dez anos após a derrubada do Muro de Berlim, ainda persistem “muros” que separam os que comem dos famintos, os que têm trabalho dos desempregados, os que moram dignamente dos que vivem na rua ou em miseráveis favelas, os que têm acesso à educação e ao acervo cultural da humanidade dos que vivem mergulhados no analfabetismo e na mais absoluta alienação. É necessário, também, uma nova

⁸⁹ Entrevista concedida pelo Secretário-Geral das Relações Exteriores, Samuel Pinheiro Guimarães, ao jornal Folha de S.Paulo. São Paulo, 26 de fevereiro de 2007, in *In Repertório de Política Externa: a posição do Brasil*, p. 25.

ética. Não basta que os valores do humanismo sejam proclamados, é preciso que eles prevaleçam nas relações entre os países e os povos.⁹⁰

“Nossa aspiração por paz e solidariedade passa necessariamente por uma atenção detida para as carências dos menos favorecidos”, afirmou o Chanceler Celso Amorim⁹¹. O Presidente Lula, em almoço aos formandos do Instituto Rio Branco, em 18 de setembro de 2003, afirmou ser preciso que “lutemos por um sistema internacional mais justo. É preciso que cobremos mais sensibilidade para a situação dos carentes, processos decisórios mais democráticos, regimes comerciais mais equitativos, maior respeito pelo Direito Internacional. Ao fazê-lo, estaremos defendendo nossos próprios interesses e um mundo mais propício à paz e ao desenvolvimento”.

O discurso é diuturnamente direcionado para a superação da miséria, superação efetiva, e não apenas em termos de crescimento econômico, que marcou a filosofia que embasava o “Milagre” dos anos 70. Ao discursar na XI UNCTAD, em 14 de junho de 2004, o Presidente Lula mostra ter bastante presente essa diferença:

Globalização não é sinônimo de desenvolvimento. Globalização não é um substituto para o desenvolvimento. Mas a globalização pode ser um instrumento de desenvolvimento, desde que os seus benefícios possam ser repartidos entre todos. A eliminação da fome, a redução da pobreza, a promoção do desenvolvimento sustentável devem ser uma preocupação de todos os países, inclusive e, sobretudo, dos mais ricos. Trata-se de um imperativo, se quisermos garantir a paz e o efetivo cumprimento dos direitos humanos.⁹²

As dificuldades e contradições do reformismo são expostas no discurso do Presidente na LIX Assembléia Geral das Nações Unidas, em 21 de setembro de 2004:

Poderosa e onipresente, uma engrenagem invisível comanda à distância o novo sistema. Não raro, ela revoga decisões democráticas, desidrata a

⁹⁰ *In Repertório de Política Externa: a posição do Brasil*, p. 18.

⁹¹ Conferência no Instituto Rio Branco, em 10 de abril de 2003, *In Repertório de Política Externa: a posição do Brasil*, p. 90.

⁹² *In Repertório de Política Externa: a posição do Brasil*, p. 34.

soberania dos Estados, sobrepõe-se a governos eleitos, e exige a renúncia a legítimos projetos de desenvolvimento nacional. Manteve-se a lógica que drena o mundo da escassez para irrigar o do privilégio. Nas últimas décadas, a globalização assimétrica e excludente aprofundou o legado devastador de miséria e regressão social, que explode na agenda do século XXI. (...) ⁹³

Para o Brasil, esses esforços passam pela “instauração” de uma nova ordem que priorize o desenvolvimento econômico e social, pois soluções permanentes para a miséria só existirão quando países pobres tiverem possibilidade de progredir por seu próprio esforço, razão pela qual o comércio “justo”, “sensível às necessidades dos países em desenvolvimento”, é um dos pilares da nova ordem defendida pelo Brasil ⁹⁴. No caso da Unasul, a integração energética também é direcionada, no discurso, para a utilização como ferramenta de promoção do desenvolvimento social, do econômico e da erradicação da pobreza ⁹⁵.

Para o Presidente Lula, o combate à fome e à pobreza não é uma meta utópica, consistindo na luta contra a exclusão e a desigualdade, em prol da justiça social e do crescimento sustentável. A novidade inegável da Nova PEI reside justamente na “mudança de atitude” mencionada pelo Presidente, que certamente envolve um apelo mais direto e sincero na abordagem da questão, bem como uma conciliação das contradições entre objetivo (justiça social) e instrumento (capitalismo liberal):

Estou fazendo um chamado ético e político para que a comunidade internacional trabalhe por um novo conceito de desenvolvimento, em que a distribuição da renda não seja consequência, mas a alavanca do crescimento. O desafio de nossos dias é o de conjugar estabilidade econômica e inclusão social. Não será tarefa fácil. Exige grandes transformações na estrutura das sociedades e mudanças profundas na organização do sistema produtivo. A vontade política é elemento imprescindível nessa equação. (...) Essa aliança global para o combate à fome e à pobreza deve possibilitar aos países em desenvolvimento receber apoio contínuo, por meio de um comércio internacional mais livre, do alívio da dívida externa, do investimento direto, do aumento da ajuda internacional e de mecanismos alternativos de financiamento. Convidamos os líderes mundiais a unirem-se a esse esforço de mobilização política. ⁹⁶

⁹³ *In Repertório de Política Externa: a posição do Brasil*, p. 34.

⁹⁴ Discurso do Presidente Lula na LXI Assembléia Geral das Nações Unidas. Nova York, 19 de novembro de 2006, *in Repertório de Política Externa: a posição do Brasil*, p. 36.

⁹⁵ Declaração de Margarita, Venezuela, 17 de abril de 2007, *in Repertório de Política Externa: a posição do Brasil*, p. 47.

⁹⁶ Discurso do Presidente Lula em conferência de imprensa sobre o Fundo Mundial de Combate à Pobreza. Genebra, 30 de janeiro de 2004, *in Repertório de Política Externa: a posição do Brasil*, p. 277.

Uma das iniciativas para alterar o atual estado das coisas é o Fundo IBAS, instituído por Brasil, Índia e África do Sul, no âmbito do PNUD, como iniciativa pioneira: três países em desenvolvimento, cientes de que também têm obrigação moral, política e econômica de ajudar seus pares na superação da pobreza. O Fundo foi idealizado para financiar boas práticas e projetos bem-sucedidos que possam ser ampliados e reproduzidos em outros países em desenvolvimento.⁹⁷

Para o Presidente Lula, o desenvolvimento econômico é condição necessária, mas não suficiente, pois não há desenvolvimento econômico verdadeiro sem distribuição de renda ou justiça social, e a cooperação internacional tem papel importante a desempenhar nesse desafio. Há a convicção de que é preciso unir cooperação internacional e esforço nacional em tal empresa, pois “a fome é a mais poderosa arma de destruição em massa”. O Presidente da República lembrou que a fome “mata 24 mil pessoas por dia, extingue a vida de 11 crianças por minuto. Atinge quase um quarto da humanidade. Reduz drasticamente a capacidade de produzir dos mais velhos. Compromete seriamente as possibilidades de aprendizagem”⁹⁸.

É nesse cenário que surgiriam os conflitos que geram soluções de violência para abordar os problemas sociais e políticos, quando o mecanismo mais efetivo seria o fortalecimento das instituições democráticas. Para isso, a solidariedade deve ocorrer sob a forma de uma parceria global, mobilizando a determinação política e o apoio financeiro do sistema das Nações Unidas e das instituições financeiras e comerciais internacionais. Para isso, é fundamental “reorientar” as políticas de desenvolvimento, com a busca da redução de assimetrias econômicas e comerciais, através da eliminação de barreiras e subsídios, distorções que “perturbam” o livre comércio.⁹⁹

O Ministério das Relações Exteriores salientou esse tema como questão estratégica:

⁹⁷ Discurso do Presidente Lula na abertura da Conferência do Banco Mundial sobre Combate à Pobreza. Xangai, China, 26 de maio de 2004, in *Repertório de Política Externa: a posição do Brasil*, pp. 277-278.

⁹⁸ Intervenção do Presidente Lula na Reunião de Trabalho sobre Coesão Social da III Cúpula América Latina e Caribe-União Européia. Guadalajara, México, 28 de maio de 2004, in *Repertório de Política Externa: a posição do Brasil*, pp. 278-279.

⁹⁹ Idem.

O combate à fome e à pobreza - uma das prioridades do Governo do Presidente Lula em seu primeiro mandato - seguirá tendo o apoio decidido do Ministério das Relações Exteriores. Como fundador do grupo de países que tem promovido a Ação contra a Fome e a Pobreza, o Brasil procura mobilizar as entidades da sociedade civil em relação às propostas do Grupo Piloto sobre Mecanismos Financeiros Inovadores. Estão sendo implementadas iniciativas concretas, como a Central Internacional de Compra de Medicamentos para combate à AIDS, malária e tuberculose (UNITAID). O Brasil continuará trabalhando para viabilizar outras propostas, como um imposto sobre transações financeiras internacionais e a taxaço do comércio de armas. O Brasil apóia todos os esforços que possam levar ao cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio até 2015.¹⁰⁰

Por conseguinte, o eixo social da política externa brasileira pode ser delimitado nos seguintes tópicos:

- a) a justiça social interna, da sociedade brasileira, é indissociável da justiça social externa, do sistema internacional;
- b) as políticas de desenvolvimento devem ser reorientadas para acabar com a fome e a pobreza, que são, direta ou indiretamente, as causas da maioria dos conflitos internacionais;
- c) o fortalecimento das instituições democráticas nacionais suplantará soluções de força para os conflitos internacionais, processo que, à escala global, deve ser obtido por meio do fortalecimento das Nações Unidas.

4.4. Panorama

A política externa de qualquer país serve para que o mesmo insira-se de determinada forma no sistema internacional. Geralmente, o objetivo é influenciar nas negociações internacionais para garantir que as regras do sistema sejam-lhe favoráveis, de forma que os regimes comerciais, por exemplo, possibilitem (ou não

¹⁰⁰ Orientação Estratégica do Ministério das Relações Exteriores, Plano Plurianual 2008-2011. Brasília, 4 de maio de 2007, in *Repertório de Política Externa: a posição do Brasil*, pp. 279-280.

impeçam) seu desenvolvimento. A política externa brasileira tem servido, ao longo dos anos, a tal propósito: desde Getúlio Vargas, mas principalmente depois da consolidação do paradigma com a PEI, o discurso é no sentido de que a política externa é fundamental para o desenvolvimento.

A diferença da Nova PEI em relação às anteriores – e nisso só há similar na PEI – é que busca não apenas trazer mais desenvolvimento por meio dos fatores internacionais, indispensáveis para desenvolver-se em um mundo elitizado. A Nova PEI busca condensar doutrinas políticas internas e externas para efetuar não apenas a reforma social interna, como também a reforma social externa, do sistema internacional, também a partir de mecanismos que se aproximam mais do “socialismo democrático” e, de certa forma, próximo do internacionalismo cubano (provavelmente utópico em demasia para um mundo essencialmente hobbesiano), já que no plano interno não há mudança significativa de padrão econômico.

Como visto ao analisar-se a obra de Arrighi, a “ilusão do desenvolvimento” não tem favorecido iniciativas como a da Nova PEI. Trata-se, portanto, de tentar identificar as principais ações concretas baseadas na linha discursiva pragmática, mas ainda assim essencialmente otimista do Governo Lula, e a viabilidade de sucesso de tais ações.

O grau de mudança que determinada política busca implementar pode ser medido pela polêmica que gera. A Nova PEI desagradou a importantes setores da sociedade, ainda que esses mesmos setores tenham lucrado intensamente com as novas correntes de comércio e o aumento significativo do crescimento e dos lucros privados, especialmente nos setores bancário e do agronegócio. Isso demonstra que o discurso de abertura do Brasil para o mundo, de forma autônoma e ativa, ainda melindra suas elites, e o Chanceler Celso Amorim tem sido habilidoso ao buscar conciliar os interesses da elite e da Nova PEI.

A Nova PEI segue princípios e linhas de ação que fazem parte da tradição brasileira (os já citados princípios da soberania, solução pacífica, multilateralismo), mas tem incomum determinação de traduzir em ação concreta a visão de uma ordem internacional mais justa e democrática, com iniciativas inovadoras. Sua mais alta prioridade e aposta é a construção de uma América do Sul politicamente

estável, próspera e unida, com o fortalecimento do Mercosul e o aprofundamento da integração sul-americana, coroados pela Unasul – que já demonstrou sua funcionalidade nas crises entre Equador e Colômbia e nas tentativas de secessão de departamentos bolivianos.

A diferença está nas ações concretas. É possível enumerar alguns exemplos: preocupação de incorporar dimensão econômico-social nos processos de estabilização, como no Haiti, baseando-se na “solidariedade ativa” e no princípio da não-indiferença; erradicação da fome e da pobreza como preocupação global; lançamento, no âmbito da ONU, por Brasil, Chile e Noruega, em 2006, da Central Internacional para a Compra de Medicamentos (Cicom), “para reduzir custos e facilitar o acesso a medicamentos contra Aids, malária e tuberculose nos países em desenvolvimento”; continuidade e aprofundamento da integração infra-estrutural da América do Sul, por meio da Iniciativa para a Integração da Infra-estrutural Sul-Americana (IIRSA); acordo Mercosul-CAN; ingresso de Venezuela, Equador, Colômbia como associados do Mercosul, dando mais um passo na direção de criação da ALCSA; em 2004 foram alcançadas as melhores cifras comerciais, com 20% de aumento nas exportações e 30% da corrente de comércio; aumento do comércio com o Sul sem prejudicar as correntes comerciais com o Norte; ação do G-20; realização da primeira Cúpula América Latina e Caribe de Integração e Desenvolvimento, em dezembro de 2008.

Buscando-se aproximar discurso e ação, portanto, a política externa do Governo Lula enfrenta resistências em seu sexto ano de atuação. Já é possível, portanto, avaliar-se quais os limites e desafios de tal ênfase diplomática. É “ilusão desenvolvimentista” crer-se na implementação da justiça distributiva no sistema internacional, ou a Nova PEI terá melhor resultado que a PEI?

5. DESAFIOS PARA UMA NOVA PEI NO SÉCULO XXI

5.1. PEI e Nova PEI, proximidades e distâncias

Concluída a análise dos dois períodos mais socialmente engajados da política externa brasileira, é possível apontar suas semelhanças e diferenças. Como o principal objetivo deste trabalho é verificar as perspectivas de uma política externa independente no novo século, tentar-se-á identificar os fatores que levaram a PEI a sucumbir e, estando a Nova PEI em andamento, quais ensinamentos podem ser-lhe passados pela experiência de sua congênere.

Os questionamentos que movem este estudo levam à hipótese de que, mais do que em qualquer outro período, a política externa do Governo Lula recuperou a Política Externa Independente do interregno 1961-1964, ao incluir entre seus fundamentos a reforma social. O traço de exclusividade entre a PEI e a Nova PEI permite que se afirme a especificidade das duas: a reforma social foi definida como seu fundamento, e ambas enfatizaram-na não apenas no plano interno (sociedade brasileira) como também no plano externo (sistema internacional). Críticas à estrutura do sistema, na PEI, e campanhas contra a fome e a miséria, na Nova PEI, são emblemáticas nesse sentido.

Outro aspecto interessante de aproximação entre a PEI e a Nova PEI, diferenciando-as da também ativa política externa do regime militar, é sua remissão a um suposto apoio do povo brasileiro. Suposto no caso da PEI, pois não chegou a ser testado em uma nova eleição, exceto no plebiscito de retorno ao presidencialismo. No caso da Nova PEI, crê-se ser mais justificada a remissão, mas somente com base nas generalizações típicas do regime democrático, isto é, em função de ter sido confirmada globalmente a primeira gestão do Presidente Lula.

Nesse sentido, da mesma forma que Celso Amorim diria mais de 40 anos depois, San Tiago Dantas respondia muitas vezes a seus críticos que a PEI era baseada na vontade popular:

Nessa reunião, ficou plenamente caracterizado que a Chancelaria Argentina e a Chancelaria Brasileira receiam, igualmente, que estejamos às vésperas de novo surto tecnológico e científico que poderá conduzir países como os nossos a nova era de subdesenvolvimento econômico. [...]

E se não conseguirmos dobrar a nossa exportação da maneira que aqui estou indicando, o que nós estaremos preparando no nosso país, não para os nossos filhos, não para os nossos netos, mas para aqueles que aqui vierem a tomar assento na próxima legislatura, já é o espetáculo das comunidades asiáticas em franca regressão. [...]

Quem diria V. Exa. Que ganha terreno?

Quem está ganhando terreno? O povo brasileiro, que está mostrando sua vontade, mesmo àqueles que gostariam de vê-lo privado dela.¹⁰¹

Além do elemento principal (reforma social com apoio popular) a aproximar ambas as fases, podem ser elencados como aspectos similares e diversos os seguintes, com base na análise dos capítulos 3 e 4, conforme os eixos de análise de cada uma:

a) DEMOCRACIA E MULTILATERALISMO

a.1.) semelhanças

- defesa do multilateralismo político por meio do fortalecimento das Nações Unidas, para uma gestão democrática do sistema internacional;
- discurso em prol de uma ordem baseada na racionalidade (idealismo), sem desconsiderar o caráter essencialmente realista das relações internacionais;
- simbiose entre multilateralismo político e multilateralismo econômico, com um enfoque de segurança baseado no vínculo entre paz, desenvolvimento e justiça social, com origem na idéia de segurança econômica coletiva.

¹⁰¹ DANTAS, *op. cit.*, pp. 49, 77 e 146.

a.2) diferenças

- não-engajamento da PEI em blocos ou arranjos políticos fora do continente americano, contra o diversificado leque de alianças da Nova PEI, dentro e fora do hemisfério (alianças de geometria variável);
- objetivos gerais, retóricos e pouco densos da PEI, ante proposições mais concretas e ousadas da Nova PEI;
- campanha de mera “apresentação” do Brasil no jogo internacional, sem pretensão de forte influência pela PEI, ao contrário da forte campanha por mais participação no processo de tomada de decisões em diversos foros mundiais, na Nova PEI.

b) COMÉRCIO INTERNACIONAL

b.1) semelhanças

- diversificação de mercados por meio de ofensiva comercial para a América Latina, África e Ásia, sem prejuízo do comércio com os países centrais;
- expansão do mercado interno pelo efeito-renda do aumento do setor exportador, em direção à constituição de economias de escala;
- discurso no sentido de conquista da autonomia tecnológica, ante a dependência de insumos fundamentais tanto da PEI quanto da Nova PEI.

b.2) diferenças

- dependência significativa de organismos internacionais no processo de desenvolvimento, na PEI, e busca de

autonomia, não-ingerência e diminuição de restrições e condicionalidades na Nova PEI;

- ênfase na utilização do comércio para abertura de novos mercados para obtenção de divisas necessárias a um salto qualitativo na industrialização, principalmente na importação de bens de capital, na PEI; ante o parque industrial preexistente, ênfase no desenvolvimento da produção de bens de maior valor agregado, na Nova PEI;
- pauta comercial com predominância de produtos agrícolas, na PEI, e de produtos semi-industrializados e industrializados, na Nova PEI.

c) COOPERAÇÃO SUL-SUL

c.1) semelhanças

- não-intervenção nos assuntos internos de outros países, autodeterminação dos povos e primado absoluto do Direito Internacional;
- integração regional e do Sul como fator estratégico para fortalecer a inserção da região no mundo.
- forte aproximação com a Argentina.

c.2) diferenças

- avaliação da cooperação internacional para o desenvolvimento econômico com um viés assistencialista do Norte em relação ao Sul, na PEI (ainda que com *discurso* autonomista contra a imposição de condicionalidades), e busca da autonomia em projetos desenvolvimentistas na Nova PEI, inclusive entre os países em desenvolvimento;

- forte dependência de insumos econômicos externos dos países centrais a dificultar projetos de cooperação, na PEI, e capacidade substancial de cooperação entre países em desenvolvimento, na Nova PEI;
- ausência de condições políticas para a implementação de projetos de integração regional, na PEI, e relativa uniformidade de pensamento entre países em desenvolvimento na Nova PEI.

d) JUSTIÇA SOCIAL

d.1) semelhanças

- definição da reforma social como variável-chave, seja no plano interno, seja no plano externo;

d.2) diferenças

- opção, na época da PEI, por reformas estruturais mais imediatas, por meio das reformas de base, e medidas mais graduais e reformistas, na Nova PEI;
- no plano externo, visando à justiça distributiva no sistema internacional, muito discurso e pouca ação, na PEI, e maior correspondência entre discurso e ação, na Nova PEI.

Além das diferenças básicas relativas aos eixos analisados, pode-se indicar também diferenças em relação à atuação da imprensa. Durante a época da PEI, os meios de comunicação tiveram importante papel na desestabilização do governo, utilizando a política externa como um dos alvos principais. Em tal época, o Brasil ainda tinha frágeis instituições democráticas, fortemente suscetíveis à influência da imprensa, ao contrário do que ocorre na Nova PEI. Barboza afirma ser “desnecessário acrescentar que o ‘lobby’ norte-americano se exercia intensamente. Mais uma vez se configurava a

frustrante marca que caracterizou nossa atuação diplomática naquele conturbado período da vida nacional: era uma política externa certa, num governo errado”¹⁰². Hoje, há até mesmo um papel estabilizador, já que a maturidade democrática permite, por meio da discussão diária e difusa, a solidificação e democratização da política externa brasileira.

A diferença fundamental para a Nova PEI foi, provavelmente, a ausência de possibilidades concretas de projeção da economia brasileira e sua respectiva pauta comercial. Ao contrário dessa, a PEI tinha a pauta comercial dividida desigualmente ao redor do mundo, com forte dependência em relação aos mercados dos países centrais. Assim, qualquer movimento diplomático “desalinhado” trazia o receio de prejudicar as correntes de comércio e investimento, o que dá mostra da grande vulnerabilidade do discurso.

Já a Nova PEI possui pauta comercial muito mais diversificada, o que permite amplo espaço de barganha e recursos de poder efetivos ante os países centrais. Entre 2003 e 2008, o comércio com a América do Sul disparou, passando de 12% a 20% como destino das exportações brasileiras¹⁰³. Além disso, na segunda metade da década já se comemorava o fato de que as exportações de produtos industrializados representavam 80% da pauta da América do Sul, enquanto apenas 50% em relação a outras regiões¹⁰⁴.

Além disso, a saturação dos mercados centrais torna não somente necessário, como também lógico, que se busquem novos mercados. Em 2009, por exemplo, mesmo com a crise mundial, o mercado automotivo ainda possui estimativas de crescimento em países emergentes como os do grupo BRIC, que têm espaço para aumento da renda e consumo. O pouco espaço de crescimento nos países centrais é mostrado pela comparação entre o número de carros por cada 100 mil habitantes: nos Estados Unidos é de 766, enquanto na Rússia é de 122, no Brasil de 81, na Índia de 12 e na China de 10.¹⁰⁵

¹⁰² BARBOZA, Mario Gibson. *Na diplomacia, o traço todo da vida*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 2007, p. 105.

¹⁰³ “Conflitos com países vizinhos refletem as transformações na América do Sul, diz Amorim”, Mylena Fiori, Agência Brasil, 19.02.09.

¹⁰⁴ CERVO, *op. cit.*, p. 174.

¹⁰⁵ “Momento oportuno”, Edna Simão, Correio Braziliense, 22.02.2009.

Feita essa digressão, nota-se o que se poderia denominar de “paradoxo do discurso” na comparação efetuada. A PEI, talvez consciente de sua força eminentemente retórica, de sua força como novidade rumo a uma fase de transição, possibilitava um discurso mais forte no sentido ideológico e/ou messiânico, liberdade que a Nova PEI não encontrará. O paradoxo reside no fato de que a PEI possuía mais liberdade retórica e menos liberdade efetiva, real, pois o Brasil encontrava-se sob os limites internos da crise social, política e econômica, e sob o limite externo da bipolaridade.

A Nova PEI também se deparará com um paradoxo: com a retomada do crescimento, possui mais liberdade efetiva, com o acréscimo de recursos de poder tanto no âmbito interno (parque industrial, mercado interno, produção agrícola e mineral, novas descobertas de petróleo e auto-suficiência) quanto no plano externo (reforço multilateral com G-4, IBAS, G-20 e BRIC). Entretanto, justamente por ter mais responsabilidade e recursos de poder, não pode abusar do discurso, como costumava fazer-se durante a PEI.

Os paradoxos mencionados ainda levam a outro: a utilização de uma estratégia econômica tradicional como instrumento para atingir um objetivo talvez incompatível com as mesmas. Isso é particularmente importante quando o sistema em que tais táticas funcionaram demonstra sinais de esgotamento. A estratégia política (democracia e multilateralismo) pode ser considerada correta, mas corre o risco de ser inócua se não embasada em novos modelos econômicos para a configuração política mundial no século XXI.

Segundo José Flávio Sombra Saraiva¹⁰⁶, a política externa do Governo Lula não é original em ganhos e perdas imediatos, mas é preciso ponderá-los temporalmente. Como principal inovação, “inventou uma idéia cooperativa e positiva das suas relações com o mundo, peculiar e próprio a um país que foi colônia, mas também centro de um império”. O país estaria “deixando de lado o atávico complexo de colonizado”, e por isso está atuando na construção de regras internacionais, credenciado por uma “temperança grega”, fruto da bem-sucedida formação do Estado nacional.

¹⁰⁶ “Entre o permanente e o momentâneo”, Folha de São Paulo, 20.08.2008.

Além disso, não é dado a alinhamentos automáticos com as potências “de plantão”, razão pela qual especializou-se em buscar diálogo e intermediação entre o Norte e o Sul, ao lado da tradição pragmática de interesses a preservar. Baseado nisso, reverteu, por força argumentativa e por insistência histórica, o binômio guerra-paz em favor da dialética do desenvolvimento. Para Saraiva, “nesse aspecto, a política externa de Lula, embora tenha agregado nuances próprias, não rompeu com a tradição brasileira. Ao contrário, aprofundou o lastro e conferiu a algumas matérias, em especial no que tange ao diálogo entre o Norte e o Sul, perspicácia política e eficiência instrumental”.

É por isso que a engenharia das alianças de geometria variável é tratada com tanta cautela pelo Itamaraty, notadamente quanto às negociações da Rodada Doha e nos contenciosos eventuais que permeiam a construção da Unasul. Para Saraiva, as contradições naturais de um país como o Brasil – que simultaneamente precisa defender interesses agrícolas e industriais – são responsáveis pela revisão da avaliação positiva da política externa, outrora consolidada. O autor analisa assim o atual cenário:

Há que reconhecer que o caso da Rodada Doha vem incomodando setores da opinião pública nacional. Dividimo-nos entre o complexo tupiniquim e a grandiloquência. Contudo, nem o Brasil podia mudar os termos das negociações dos temas agrícolas no contexto da rodada nem o Brasil é o culpado pelo fracasso do esforço de construção de plataformas mais previsíveis na ordem econômica e política internacional do início deste século 21. As razões são bastante mais complexas que a dramaticidade passional das discussões realizadas nesses dias no país. Outra área que merece debate mais amplo é a política sul-americana do Brasil. Essa é uma área de delicada operação, ainda que conceitualmente seja muito importante para o país.

A vertente regional foi entendida como vital para a realização dos interesses e valores brasileiros. Mesmo diante da alteração de humor de alguns países e de gestos cheios de dramaticidade de alguns líderes regionais, o Brasil manteve a serenidade e realimentou o velho paradigma da "cordialidade oficial" com os vizinhos, advindo do século 19, criado pelo visconde de Rio Branco, nas grandes questões do rio da Prata.

Ele foi ressuscitado pela diplomacia atual e preenchido por vetores materiais novos, como a internacionalização das empresas brasileiras no entorno sul-americano.

A seguir esse ritmo, a política externa do Brasil assegura caminho por sobre a marcha da herança deixada pelo patrimônio de inúmeros brasileiros que, em 200 anos do Brasil independente, fazem do Brasil um país respeitado, mesmo quando não ganha uma partida no xadrez internacional.

O Governo Lula antecipou corretamente a aceleração da transição do sistema internacional no século XXI, e intensificou esforços no sentido de uma ordem realmente multilateral, a consolidar a diversificada pauta comercial do Brasil. As limitações do sistema, no entanto, são barreiras muitas vezes intransponíveis pela via da reforma, mesmo diante das evidências de que a ordem somente poderá ser sustentada sob novas regras. A ênfase da Nova PEI, portanto, foi inovadora. Quais suas reais possibilidades de sucesso?

5.2. Limites da PEI

Tratadas as questões acima, pode-se passar à análise dos limites que impediram a PEI de ser efetivada. Ainda que envolva condições internas e externas bastante distintas das atuais, ou talvez por esse mesmo fato, a análise pode ser útil para antecipar os futuros dilemas da Nova PEI.

Recorde-se que o período da Nova PEI é o único que pode ser comparado ao período da PEI, pelas características únicas de ênfase na reforma social interna e externa, em um ambiente político de respeito à democracia, e portanto legitimado pela vontade da Nação. Nos limites da primeira experiência, bem-sucedida no discurso mas fracassada na prática, podem ser indicados elementos indispensáveis para que a Nova PEI consolide definitivamente a linha iniciada por sua homóloga.

Aperfeiçoada e adaptada à política interna, após o início da leve radicalização do Governo João Goulart, a PEI não teve o tempo necessário para atingir maturidade e reforçar suas bases de apoio. Esses elementos mostraram-se obstáculos quase intransponíveis à consolidação do novo perfil externo do Brasil.

Entre seus principais limites internos, podem ser citados: a polarização ideológica que travou os mecanismos democráticos; o papel destabilizador da imprensa; a ausência de recursos econômicos de poder que fundamentassem a universalização da política externa brasileira.

O papel da imprensa nas polêmicas que envolviam a PEI é um outro forte traço de diferença com a PEI, como dito, e foi fator decisivo para minar a atuação externa. Em que pese à função de fiscal do poder que cabe à imprensa, e da frequência natural com que ocorrem críticas midiáticas aos movimentos da política externa em quaisquer governos, pode-se afirmar que os meios de comunicação, à época majoritariamente de linha conservadora, tratavam as novas diretrizes externas com extremo rigor. O depoimento de Afonso Arinos, filho¹⁰⁷, é fundamental para compreender como o ex-Chanceler buscava atuar como mediador dos arroubos do Presidente Jânio Quadros junto à opinião pública, especialmente quanto a Cuba, cujo tratamento pelo Brasil causou grande controvérsia à época e, de forma mitigada, volta a ser, marcando mais um traço de similaridade.

Quanto aos limites externos, podem ser citados: a bipolaridade do sistema mundial; a ausência de espaço para barganha entre as superpotências; o condicionamento do investimento estrangeiro a políticas conservadoras.

A PEI foi lançada, talvez, no pior momento histórico possível, em que a Guerra Fria continuava condicionando fortemente a política brasileira, tendo gerado grande controvérsia, a começar por fortes campanhas conservadoras na imprensa. San Tiago Dantas, perspicaz condutor da mesma e grande negociador entre os meios “reacionário” e “nacionalista/esquerdista” da época, muitas vezes mencionou as dificuldades causadas por tal incompreensão.

Pode-se considerar que a atuação do Brasil em relação à União Soviética e a Cuba foram os momentos de maior risco prático assumidos pela PEI, justamente em temas sensíveis da Guerra Fria. Tais temas foram inseridos na “política de preservação da paz e da coexistência”: reatamento de relações diplomáticas com a União Soviética; atitude contrária ao isolamento de Cuba no hemisfério e à sua expulsão da OEA; iniciativas na Conferência do Desarmamento em Genebra, em que o Brasil

¹⁰⁷ “O furacão janista açoitava o Itamaraty e a opinião pública. A grande imprensa do Rio era mais favorável à política externa renovada, a de São Paulo mais hostil. As divergências refletiam, em parte, preocupações sinceras com a ameaça de expansão do comunismo na América Latina, e, por outro lado, temor das ameaças de corte da publicidade de firmas americanas, portuguesas e francesas, descontentes com a insubmissão do Brasil às diretivas norte-americanas e a nossa falta de solidariedade às políticas coloniais da França e de Portugal. Banqueiros e empresários se alarmavam, o clero se preocupava, assustavam-se a elite e a burguesia bem-pensantes. A política externa independente, correta no fundo mas exacerbada na forma e no ritmo que lhe imprimia um presidente frenético, abria frentes de combate excessivas e simultâneas” (ARINOS, filho, *op. cit.*, pp. 188/189).

participou como nação não-alinhada, por definição dos países responsáveis pela escolha dos membros da Comissão especial.

San Tiago Dantas defendia-se das principais críticas conservadoras relacionando coexistência, democracia e reforma social:

As vantagens da coexistência podem ser encaradas, ainda, sob outro aspecto, não menos relevante. O contato entre o mundo socialista e o democrático é benéfico a democracias, como a brasileira, onde o regime de liberdades políticas, característico do Estado de direito, se acha superposto a uma estrutura social baseada na dominação econômica de uma classe por outra, e, portanto, na denegação efetiva da própria liberdade. Daí resulta um permanente incentivo à reforma social, com a criação, no seio da sociedade, de pressões crescentes, que podem ser captadas para modificação progressiva de sua estrutura, sem quebra da continuidade do regime democrático.¹⁰⁸

O primeiro limite externo fundamental da PEI foi justamente o da bipolaridade, quando a articulação dos subdesenvolvidos para superar a dimensão regional foi barrada pelas potências. Isso porque a falta de autonomia do Brasil e da América Latina, numa fase de maximização da doutrina americana de segurança, tornou praticamente impossível uma frente comum do Sul – como ocorre atualmente com o G-20, BRIC e outros. Nessa conjuntura, conforme Lafer¹⁰⁹, as superpotências puderam utilizar-se da máxima *divide et impera*, mantendo o conflito Norte-Sul subordinado ao conflito Leste-Oeste. O objetivo era claramente obstruir um remanejamento básico do sistema internacional.

Um dos objetivos desse trabalho é justamente salientar que, na época da PEI, tal política e suas congêneres, especialmente no seio do Movimento dos Não-Alinhados, foram bloqueadas pela bipolaridade, cuja conjuntura permitiu que as superpotências bloqueassem mudanças essenciais no sistema. Atualmente, a “frente comum” que mencionou Lafer seria, teoricamente, possível, ante o aumento do poder político e econômico dos países em desenvolvimento.

Tal identificação é importante porque indica que a PEI, ao contrário da Nova PEI, foi feita a partir de condições extremamente adversas, tanto internas

¹⁰⁸ DANTAS, *op. cit.*, p. 8.

¹⁰⁹ Lafer, Celso, *apud* FONSECA JR., *op. cit.*, p. 297.

quanto externas. O Brasil não tinha antecedente de real autonomia e multilateralização, e possuía uma economia seriamente desajustada (ou “dual”, na expressão de Ignacio Rangel), já que o processo de substituição de importações havia chegado ao seu limite. O maior obstáculo, talvez, fosse a pressão americana em função do “inimigo interno”, e a Guerra Fria dificilmente permitiria que a PEI fosse efetivamente implementada em conjunto com uma política interna renovada e reformadora da ordem social brasileira, tradicionalmente desigual.

A universalização pretendida pela PEI, portanto, teve como principal limite externo a bipolaridade:

Vale ressaltar que, tanto para Lafer, mais explicitamente, quanto para Burns, o obstáculo ao universalismo é explicitamente sistêmico. A inclinação que a política externa independente revela é natural, porém as características do sistema internacional, especialmente as de hegemonia americana, tornam difícil concretizar o caminho do universalismo. Em outras palavras: no sistema internacional bipolar, o Brasil vive no campo de hegemonia de uma das superpotências, e essa circunstância define, estruturalmente, os limites de suas opções diplomáticas. Uma das maneiras de conceber os caminhos para ampliar a autonomia, objetivo natural de qualquer política externa, seria, portanto, afastar-se do campo hegemônico, por meio da universalização da política externa.¹¹⁰

O afastamento do campo hegemônico – afastamento relativo, pois sempre ciente da importância da relação com os estadunidenses – serviria, para o mesmo autor, para implementar a universalização. Essa, por sua vez, significaria a multiplicação de contatos internacionais e a conseqüente diminuição das possibilidades de pressão hegemônica. Isso porque a “fidelidade ocidental” implicava fortes limitações, pois os países latino-americanos tendiam a concentrar todos os seus laços com os Estados Unidos.

A única forma de aumentar o espaço de barganha seria estruturar conceitualmente a universalização, articulando uma doutrina de contraste com posições diferenciadas, mas não necessariamente antagônicas, da ideologia hegemônica¹¹¹. Esse pode ser considerado o grande mérito, mas também o grande limite da PEI: anteviu a

¹¹⁰ FONSECA JR., *op. cit.*, p. 298.

¹¹¹ FONSECA JR., *op. cit.*, p. 299.

linha doutrinária ideal para o país, mas não possuía base econômica para implementá-la efetivamente.

Como dito, aqui reside outro grande limite da PEI, que tinha a pauta comercial dividida desigualmente ao redor do mundo. Qualquer movimento diplomático “desalinhado” trazia o receio de prejudicar as correntes de comércio e investimento, o que dá mostra da potencial vulnerabilidade do discurso. Já a Nova PEI possui pauta comercial muito mais diversificada, o que permite amplo – ainda que não infinito – espaço de barganha e recursos de poder efetivos ante os países centrais.

Como afirmado por Fonseca¹¹², as táticas discursivas da PEI – ampliação das relações com os países socialistas, projeção para África e Ásia, aliança com os subdesenvolvidos – encontravam limites claros: externos, com a atitude bloqueadora do ator hegemônico, e internos, com a falta de meios reais de projeção de poder. Em tal época, era aceitável (ainda que não recomendável no longo prazo) a tese geopolítica de Golbery do Couto e Silva de que a melhor opção para o Brasil era o fortalecimento dos laços com o Ocidente.

Em última instância, dentro dos limites estruturais dados far-se-ão opções de acordo com conjunturas internas. À época da PEI, as mencionadas referências ao suporte popular dão como núcleo da proposta doutrinária de Jânio a marcada identidade do novo governo com o povo, levando à defesa da autodeterminação, da soberania e do interesse nacional acima de todos os demais elementos.

O marco estrutural, porém, era estreito para inovações. A intenção era ampliar a autonomia explorando a margem de manobra adquirida pelos países do Terceiro Mundo, em especial pelas potências médias. A ausência de base política, autonomia financeira e desenvolvimento industrial impediram que o Brasil pudesse levar a cabo seu projeto autônomo.

Por sua vez, no plano interno estariam a orientação diplomática e o grau de apoio do governo, mas o problema diplomático básico eram os grandes movimentos da macro-estrutura: Leste-Oeste e Norte-Sul. O primeiro seria estruturador do sistema internacional, gerador de problemas específicos (corrida armamentista, por

¹¹² Idem, p. 299.

exemplo) e “definidor das variações de conjuntura”¹¹³, especialmente no plano interno, já que a característica marcante do período era que as superpotências tinham mensagens ideológicas excludentes, que influenciavam a política externa por meio dos dois campos político-partidários delas derivados, transformando um limite estrutural externo em importante limite conjuntural interno.

Nessas condições, é fundamental notar que a ênfase na cooperação Sul-Sul, dada pela Nova PEI, tem muito mais possibilidades de institucionalização – como já se vê com o BRIC, o IBAS, o G-20, a CALC, a Unasul – do que a “frente comum dos subdesenvolvidos” da década de 1960. À época da PEI, ainda que houvesse boas condições para a cooperação, a fragilidade dos países “pobres” frente aos “ricos” era quase definitiva, bastando recordar que a Índia e a China também tinham um discurso forte no MNA, mas sem autonomia econômica que o sustentasse.

Apesar disso, a década foi pioneira na cooperação que hoje é retomada, com a primeira conferência do Movimento dos Não-Alinhados, em 1961, e a primeira Unctad, em 1964. Para Fonseca, “a perspectiva de uma plataforma de um Sul unido, de uma reforma global da ordem econômica internacional, é clara, sobretudo se contrastamos com a década de 1970, quando depois da crise do petróleo, o processo de diferenciação dos países do Sul começa a se desenhar”¹¹⁴.

Assim, ainda que não se devam reduzir as inovações conceituais às motivações econômicas, o fato é que as aberturas universalistas devem atender aos processos de solução desses problemas. E, para tanto, a estabilidade política (ou governabilidade) é fundamental, trazendo à tona novamente a interligação entre os poderes político (Estado) e econômico (Capital). Os fatores políticos, portanto, também envolviam importantes limites, especialmente a fragilidade dos esquemas de sustentação política do Executivo, em que a disputa política era mobilizadora e abria espaço para polêmica, pois era simétrica à disputa ideológica estrutural externa e conjuntural interna.

Em resumo, é possível fazer a correspondência dos objetivos da PEI, elencados no capítulo 3, com os respectivos limites:

¹¹³ FONSECA JR., *op. cit.*, p. 305.

¹¹⁴ FONSECA JR., *op. cit.*, p. 306.

| | OBJETIVO | LIMITE |
|--------------------------------------|---|--|
| DEMOCRACIA E MULTILATERALISMO | fortalecimento da ONU | paralisação e ineficácia da ONU em função do uso do poder de veto no contexto da bipolaridade |
| | cooperação internacional para o desenvolvimento econômico | dependência de capitais e tecnologia americana e sujeição a condicionalidades |
| | não-engajamento no MNA e não-vinculação ao bloco das nações ocidentais, aperfeiçoamento da tradição de abordagem flexível | hesitação entre o alinhamento no bloco ocidental e o engajamento na cooperação Sul-Sul |
| | universalismo efetivo | ausência de poder para implementar discurso universalista |
| | ordem baseada na racionalidade (idealismo) | sistema internacional da Guerra Fria baseado na força (realismo) |
| | defesa da segurança como econômica e coletiva | ênfase americana na segurança como militar e contra o comunismo |
| COMÉRCIO INTERNACIONAL | salto qualitativo de industrialização | pouca projeção da economia brasileira e necessidade de importação de bens de capital |
| | aumento do mercado interno como efeito do aumento das exportações | sistema sócio-econômico concentrador de renda e patrimônio |
| | reforma da divisão internacional do trabalho | ausência de recursos de poder e fracasso da MNA e da Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI) |

| | | |
|---------------------------|---|--|
| | ofensiva comercial para a América Latina, Europa Oriental e Leste asiático | pouca complementaridade econômica com tais regiões, com predomínio de bens primários nas exportações |
| | independência tecnológica | grande dependência de insumos externos |
| | desenvolvimento (reforma social e distribuição de renda) como condição do crescimento econômico | ausência de consenso nas elites política e econômica sobre a questão social |
| COOPERAÇÃO SUL-SUL | ampliação do mercado externo | pouca competitividade da economia brasileira em manufaturados |
| | planos de desenvolvimento econômico sem imposição de condicionalidades pelo Norte | falta de elementos de poder e capital acumulado |
| | desarmamento e tese da segurança econômica coletiva | predominância da Guerra Fria e doutrinas de segurança na América Latina |
| | não-intervenção, autodeterminação e primado do Direito | prevalência do realismo e da força |
| JUSTIÇA SOCIAL | reforma social | fragilidade democrática que leva ao período autoritário, com reforço da concentração de renda |

A PEI, portanto, foi uma experiência discursiva pioneira e de transição, com vistas a implementar efetivamente a universalização do Brasil como ator externo relevante. Foi a primeira articulação política que buscou a autonomia nacional por meio do universalismo, cujos primórdios encontram-se na Revolução de 30,

conforme detalhado em Visentini¹¹⁵. Os limites internos e externos que enfrentou impediram que seguisse seu curso natural, mas as bases doutrinárias que lançou foram fundamentais e mantidas até 2002 – com nuances mais significativas na década de 1990.

5.3. Limites da Nova PEI

Até aqui foi dada ênfase, por absoluta necessidade, à força dos condicionantes externos da fase desenvolvimentista da política externa brasileira. Ao avaliar-se tais condicionantes, nota-se sensível diferença quanto à atual margem de autonomia do Brasil, não apenas em relação ao período desenvolvimentista (1930-1980), mas em certa medida também quanto à década de 1990.

O entendimento dos limites históricos da inserção internacional brasileira pode, portanto, trazer lições importantes para o novo século. Nesta seção será feita uma tentativa de identificação das limitações conjunturais que poderiam bloquear a realização plena dos objetivos da Nova PEI. Como toda análise científica contemporânea aos fatos, e visando a seus efeitos no futuro, o intento sempre é falho, mas não por isso menos válido.

Os limites da PEI são característicos, em relação à PEI, no que se refere ao conflito internacional que as condiciona. Na época da PEI, as relações Norte-Sul eram determinantes porque nelas havia “possibilidade de liderança, de invenção diplomática (enquanto, no Leste-Oeste, o trabalho básico é reagir a uma crise que não criamos)”¹¹⁶. O conflito Leste-Oeste, entretanto, era extremamente limitador.

Hoje, as possibilidades dadas pela cooperação Sul-Sul são lastreadas no avanço político, econômico, energético, agrícola e tecnológico dos líderes emergentes, sendo muito mais auspiciosas. Por outro lado, o conflito “internacional” desses tempos, a “guerra ao terror”, não foi criado e não é problema fundamental para os BRIC – ainda que conflitos internos sejam preocupação especial para a Rússia, na Chechênia, para a Índia, na Cachemira, e para a China, no Tibete, entre outros.

¹¹⁵ VISENTINI, *op. cit.*, *passim*.

¹¹⁶ FONSECA JR., *op. cit.*, p. 306.

Quanto às limitações econômicas, os limites permanecem, mas mudaram de configuração. Os centros de decisão econômica não mais se encontram majoritariamente no exterior, como à época da PEI, dependente em demasia dos fluxos financeiros internacionais. Atualmente, ainda que a economia brasileira mantenha alto índice de internacionalização, o Brasil já dispõe de variados mecanismos internos e multilaterais de não-sujeição aos países centrais ou a organismos financeiros nacionais. A recuperação do papel indutor das grandes empresas estatais é demonstração desse fato (os estímulos da Petrobrás à indústria naval são importante exemplo), e o retorno da priorização do crescimento com desenvolvimento inaugurou uma nova vertente, por muitos denominada “social-desenvolvimentista”.

Os limites econômicos passam necessariamente pela relação entre Estado e capital. O Governo Lula crê na força da consolidação democrática como suporte político para o “social-desenvolvimentismo” econômico. Tal aprofundamento também tem como base o livre comércio e a democracia (como demonstra o discurso de posse do Chanceler Celso Amorim). Ao afirmar-se tal linha, com nítida influência do discurso europeu, entra-se em contradição com o desejo de reforma social, pois o modelo atual não altera as estruturas de poder que impedem que a democracia seja instrumentalizada em direção à propalada reforma.

Ao afirmar-se que a integração sul-americana “somente terá sentido quando for abraçada por todos os cidadãos e se for estendida em sua dimensão humana e solidária, contribuindo para superar os grandes flagelos do nosso continente, a pobreza e a exclusão social”¹¹⁷, não se sabe até onde vai a viabilidade do discurso e sua real possibilidade de aplicação. O interesse na integração decorre da idéia de que a região possui parques industriais competitivos e agricultura altamente desenvolvida.

A internacionalização das empresas brasileiras é outro ponto interessante nessa fase de expansão política e econômica do país. Elas contribuem com o envio de divisas e tecnologia para o país, aumentando a fatia do PNB *per capita* brasileiro (lembre-se, um dos principais critérios de Arrighi para definir a posição de um país na divisão internacional do trabalho). Ao mesmo tempo, porém, algumas empresas,

¹¹⁷ Discurso do Presidente Lula na cerimônia de abertura da II Reunião de Chefes de Estado e de Governo dos Países da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA). Cochabamba, Bolívia, 8 de dezembro de 2006, in *Repertório de Política Externa: a posição do Brasil*, p. 42.

ao instalarem-se nos Estados Unidos, acabam participando da defesa dos mercados para onde se transferiram.

Por conta de fatores internos, teriam sido “forçadas” a produzir no exterior, mas de que vale a internacionalização? Saliente-se que a internacionalização é apoiada com vigor pelo governo federal, o que implica verificar se os fins do país são os mesmos das empresas internacionalizadas. Por isso, é fundamental verificar a diferença de conduta na internacionalização de empresas privadas e estatais.

Um dos grandes limites de sucesso da Nova PEI é, portanto, a aspiração democrática e a forma de utilização da economia para consolidá-la. No plano interno, o século XX demonstrou que não há correspondência, e até mesmo contradição, entre democracia liberal e desenvolvimento. A predominância de elementos oligárquicos sobre democráticos nas democracias atuais pode frustrar os objetivos da Nova PEI, já que o consenso muitas vezes é obtido por manipulação, e não por conquista, da opinião pública¹¹⁸.

Limitação econômica de importância é a pouca participação do Brasil no comércio mundial (aproximadamente 1%), contrastante com sua política externa cada vez mais atuante. A pouca participação comercial reflete-se em uma das principais barreiras históricas estruturais da economia brasileira: o país não conseguiu manter saldos comerciais consistentes por períodos longos, o que parece repetir-se no início de 2009, após a boa fase inaugurada em 2003.

O crescimento econômico, quando acelerado, tende a pressionar a balança comercial no sentido de se gastar o saldo, revertendo o quadro cambial favorável quando da retroalimentação da cadeia produtiva. A diferença, na Nova PEI, é que o país vive seu mais longo ciclo de balança comercial saudável no pós-guerra. Esse dado, aliado a forte estímulo estatal (Programa de Aceleração do Crescimento – PAC), tanto direto quanto ao setor privado, indiretamente, poderá romper essa barreira histórica.

A pauta comercial brasileira é outro limitador, ainda que possa ser brandida como vitória histórica da política externa após o colapso exportador da década

¹¹⁸ Para tal distinção, ver CANFORA, Luciano. *Crítica da Retórica Democrática*. São Paulo: Estação Liberdade, 2007.

de 1990, que começou a ser revertido a partir do fim da década. O Brasil possui razoável margem de atuação, pois possui pauta diversificada, e por isso diminui seu grau de exposição a pressões comerciais. Entretanto, o país necessita aumentar sua participação no comércio mundial, para aumentar a renda interna, e para tanto a limitação dos subsídios agrícolas, em primeiro lugar, e no futuro as disputas por mercados de manufaturados, constituem uma barreira importante de limitação da eficácia da política externa brasileira.

Prova disso são as disputas com relação à Rodada Doha, em que o Brasil evita utilizar as contrapartidas ganhas nos painéis, visando sempre forçar o fim dos subsídios com ameaças em setores sensíveis como farmacêutico e de informática. As futuras disputas por mercados de manufaturados, porém, constituirão um dos grandes desafios brasileiros no século XXI:

A maturidade da inserção internacional do Brasil o conduz, com efeito, ao liberalismo do comércio internacional, que não só é comprometido pelos subsídios e barreiras agrícolas do Norte, mas ainda mais pelos entraves de toda sorte à entrada de produtos industriais do Sul. Para o País, a regra de ouro consiste em fazer valer a reciprocidade real. Países emergentes como o Brasil, em razão da convergência dos processos produtivos e da internacionalização das cadeias produtivas, estão atingindo o nível de produtividade sistêmica global. No entanto, em razão da abundância de matérias-primas e de mão-de-obra de que dispõem a custo mais baixo, inserem seus produtos no mercado mundial a preço inferior. Espera-se, portanto, após a solução do nó górdio agrícola, se desfeito for um dia, novo embate entre Norte e Sul acerca do comércio de produtos industriais, esse ainda mais difícil de superar, como revelam as negociações triangulares União Européia, Estados Unidos e países emergentes, entre os quais o Brasil. As negociações comerciais desenrolam-se diante desse pano de fundo e tornam-se cada dia mais difíceis, porque espelham o jogo duro dos interesses nas relações internacionais.¹¹⁹

Essa, aliás, uma das grandes contradições que pode limitar o alcance dos resultados da Nova PEI. Seus objetivos de reforma social interna e externa dependem, tanto em um plano como no outro, do funcionamento do sistema, mas as contradições do capitalismo liberal geraram, até hoje, exclusão da maioria da população. Dessa forma, como demonstrado por Arrighi, o Brasil equilibra-se entre extremos talvez inconciliáveis.

¹¹⁹ CERVO, *op. cit.*, pp. 258-259.

Na reunião de Cancún, em 2003, ficou patente o caráter antidemocrático e desfavorável ao Sul da dinâmica negociadora bipolar anterior, em que EUA e UE acertavam-se e depois ofereciam consensos possíveis ao Sul. A partir disso, mostrou-se que a cooperação Sul-Sul não é irrealista ou ultrapassada, podendo ocorrer sem ser movida por razões ideológicas, mas por uma visão pragmática, concreta e legítima. A prioridade era concluir com êxito a Rodada Doha, beneficiando o Brasil com o desenvolvimento global e sustentado de sua economia.

Como mencionado, no que se refere à imprensa, as críticas à Nova PEI assemelham-se às feitas à PEI. O amadurecimento democrático, porém, tornou salutar o debate público, reforçando as bases democráticas da política externa. A título de exemplo, vê-se matéria publicada no jornal O Estado de São Paulo, em 06.03.2004¹²⁰, intitulada “A tentativa de aparelhamento do Itamaraty”, a qual afirmou que estaria em curso “um processo de aparelhamento ideológico do Ministério das Relações Exteriores e de partidarização da política externa”, uma “volta ao passado terceiro-mundista”, com “método canhestro de doutrinação ideológica”. A veemência dos comentários leva à reflexão de que a autonomia efetiva, sempre que adotada, causa discórdia nos meios conservadores, mas contribui para o debate franco das opções externas do país.

Dessa forma, recordando-se os objetivos principais da atual gestão, pode-se revisar os objetivos da Nova PEI, vislumbrar seus limites e possíveis medidas concretas de superação dos mesmos:

| | OBJETIVO | LIMITE | MEDIDA |
|--|---|---|--|
| DEMOCRACIA E MULTILATERALISMO | democratização do sistema internacional | relutância dos membros permanentes do Conselho de Segurança | reforço do multilateralismo, especialmente pela via da institucionalização do BRIC, e busca de assento permanente no Conselho de Segurança |

¹²⁰ In www.usinadeletras.com.br/exibetexto.php?cod=30475&cat=Artigos&vinda=S, acesso em 13.09.2008)

| | | | |
|-------------------------------|---|--|--|
| | multilateralismo político como via de reforço do multilateralismo econômico | relutância do Norte (especialmente a tríade EUA-UE-Japão) em reformar a divisão internacional do trabalho | reforço da cooperação Sul-Sul como método de pressão e de alternativas autônomas em comércio e desenvolvimento |
| COMÉRCIO INTERNACIONAL | liberalização do comércio agrícola | subsídios agrícolas de EUA e UE | consolidação do G-20, institucionalização do BRIC, combate na OMC e pressão em retaliações cruzadas |
| | ampliação de mercados | saturação de mercados com poder aquisitivo | prospecção do Sul para expansão de mercados e investimentos |
| | diminuição de restrições a políticas desenvolvimentistas | interferência de organismos financeiros internacionais | constituição de reservas, fundo soberano, descobertas de petróleo e busca da autonomia de financiamento tanto individualmente como pela cooperação Sul-Sul |
| COOPERAÇÃO SUL-SUL | priorização dos laços com o Sul do mundo para fortalecer o multilateralismo | necessidade de insumos tecnológicos do Norte | busca da autonomia nos mais diversos campos, especialmente pela cooperação científica com China e Rússia |
| | integração energética da América do Sul | ações desestabilizadoras do Norte nas democracias da região para retorno de políticas exógenas e conservadoras | reforço e consolidação democrática no Brasil e apoio à democracia no resto do continente |
| | criação de regiões de países em | instabilidade democrática e | integração regional e do Sul como fator estratégico |

| | | | |
|-----------------------|---|---|--|
| | desenvolvimento com mercados autônomos nas várias etapas das cadeias produtivas | volatilidade econômica | para fortalecer, por meio da capacidade de negociação, a inserção da região no mundo |
| JUSTIÇA SOCIAL | justiça social interna e justiça distributiva no sistema internacional | predomínio da justiça comutativa no sistema internacional | discurso idealista e constituição de fundos de combate à fome e à pobreza, bem como da aplicação do conceito de diplomacia solidária em missões de paz |

5.4. Desafios

Aos interesses de um país da envergadura do Brasil, parece convir, com efeito, uma estratégia externa variada e complementar, que realize, no início do século XXI, por exemplo, a simbiose do unilateralismo, do integracionismo e do multilateralismo.¹²¹

Até aqui, tratou-se do sistema internacional e da chamada “ilusão desenvolvimentista”, para analisar criticamente os dois mais importantes períodos democráticos da política externa brasileira. Tal análise foi feita ante a importância de revisão das condições que precederam a diplomacia brasileira do século XXI, para o que a experiência passada é fundamental.

Os desafios do novo século podem ser identificados a partir dos objetivos fixados pela nova ênfase externa a partir de 2003. Todo desafio relaciona-se a um limite, e por isso é importante correlacionar as diretrizes e os limites da Nova PEI, para definir o desafio que corresponde a cada área.

¹²¹ CERVO, *op. cit.*, p. 176.

Quanto aos limites políticos (democracia e multilateralismo), crê-se que a consolidação da democracia social é fundamental para distribuir os efeitos do crescimento econômico, interna e externamente. Para tanto, é fundamental que as contradições do capitalismo sejam mitigadas com programas de redistribuição de renda, como mecanismos corretivos das desigualdades. Isso consolidaria o mercado interno e evitaria o recrudescimento da já caótica questão social¹²², ponto vulnerável da sociedade brasileira e, por conseqüência, capaz de tornar inócuos os esforços da política externa.

Quanto ao sistema internacional, somente por meio da fixação do Brasil em alguma posição de poder permitirá que o país altere a ênfase de sua ação. Hoje, a maior parte de suas iniciativas refere-se a ações para obter tal posição (ações-meio), notadamente o assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, que sintetiza outras medidas para atingir posições importantes, especialmente no G-20 financeiro, que substitui gradualmente o G-7.

O multilateralismo, assim, só será consolidado com uma efetiva institucionalização, que passa pela maior presença dos países em desenvolvimento nas posições de destaque do sistema político internacional. Somente após institucionalizar suas posições na cena internacional é que o Brasil poderá passar diretamente a iniciativas mais eficazes e diretas. Essas seriam ações-fim, passada a fase da busca de legitimidade para atuar nas principais questões internacionais.

Quanto aos limites comerciais (comércio internacional), o principal desafio é forçar os países centrais a cederem na configuração de uma nova ordem econômica, que possibilite uma divisão internacional do trabalho mais justa. A Rodada Doha, com seu mais recente embate em Genebra, demonstrou a difícil tarefa brasileira, quando não foi possível conciliar os interesses dos negociadores. Atingir o consenso em tal área será extremamente difícil, ainda que a crise internacional possa criar novos cenários, de forma a permitir soluções inovadoras.

Como satirizado por Luís Fernando Veríssimo, assim como Dante afirma que sobre o portal do “Inferno” está escrito “Abandone toda a esperança aquele

¹²² Entende-se democracia social, lado a lado com a economia social de mercado, como aquela que pondera os valores fundantes da igualdade e da liberdade. Discussões doutrinárias fogem ao espaço deste estudo, mas o sentido de tais conceitos é forte o suficiente para transmitir seu significado.

que aqui entrar”, na porta da OMC deveria constar “Abandone toda a hipocrisia aquele que aqui entrar”. Para ele, “sem a hipocrisia para disfarçar, prevalecem os interesses dos que têm mais cacife, e palavras como altruísmo e transigência soariam tão estranhas como soariam numa mesa de pôquer – que, como sabem todos, é o último lugar onde se deve procurar a alma humana”. Afirmou também que “pouco se fala da inflexibilidade de americanos e europeus, culpada pelo novo fracasso. Mas isto faz parte de outra hipocrisia” (Zero Hora, “Infernal”, dia 04 de agosto de 2008).

Outro desafio é manter, ao sabor das marés contraditórias da democracia, a reconstrução e o salto qualitativo do parque industrial nacional. Ao mesmo tempo em que busca aumentar o poderio de grupos empresariais nacionais, em uma clara aplicação da vertente desenvolvimentista, priorizando exportações agrícolas como forma de obter capitais para posterior inversão em setores de mais alto valor agregado, o Brasil obteve relativo êxito no plano externo ao barrar negociações desfavoráveis aos grupos industriais nacionais.

Isso, por si só, já deve ser comemorado, já que no passado as negociações, além de não melhorarem a posição do setor agrícola, não impediam que o setor industrial fosse atingido. Na Nova PEI, ele é relativamente preservado para posteriormente servir de base para um novo salto na cadeia produtiva mundial. Caso ocorra a abertura dos mercados europeu e americano, o país aumentará seu produto interno e terá mais capital para diversificar investimentos.

Também é desafiadora a reinvenção do crescimento econômico, tornando-o distribuidor de riquezas, para aproximar discurso e ação. No plano externo, *grosso modo*, a abertura proporcionaria mais produção aos países pobres, gerando crescimento econômico. Ocorre que o “crescimento” econômico da periferia foi marcado, historicamente, por níveis inaceitáveis de concentração de renda e patrimônio, razão pela qual incorreria na mesma lógica dependente denunciada por Arrighi. Seria uma “vitória de Pirro”, já que a economia-mundo capitalista costuma manter o controle das decisões com os países centrais e somente aceita número ínfimo de novos líderes.

Outro ponto fundamental é manter a prioridade multilateral nas negociações comerciais, sem desprezo da tática bilateral. A um país com diversificada pauta comercial será muito mais vantajoso criar um regime internacional de clarificação

de regras comerciais, mantendo autonomia e flexibilidade em uma realidade extremamente dinâmica, do que se fechar em acordos bilaterais que podem tornar o país vulnerável em fases de crise. Como visto na mais recente turbulência econômica, caso fosse priorizada a relação com países centrais, não seria possível mitigar os efeitos das recessões americana, européia e japonesa.

Deve-se recordar, também, que parceiros geralmente vistos como “oásis” bilaterais, como os Estados Unidos, ou não negociam antes da conclusão de Doha, ou somente negociam em bloco, como é o caso da UE. Além disso, a diplomacia deve seguir os interesses de longo prazo, e para aproveitá-los o país deve antever os movimentos da economia mundial. Com a constituição de blocos e a crescente multilateralização econômica, um país com as dimensões do Brasil não pode limitar-se a acordos bilaterais, devendo buscar cada vez mais espaço para influenciar preços internacionais, o que não ocorre atualmente.

Para tanto, é fundamental retomar os esforços científicos, a fim de dar mais autonomia à indústria nacional, fundamentalmente a partir da indústria de defesa. A importância da busca da autonomia tecnológica registra-se nas iniciativas com China e Rússia, na área espacial, e com a Índia, na área de medicamentos. Deve-se ter em mente, e transmitir tal idéia à população, de que países do tamanho do Brasil nunca serão marginalizados em acordos comerciais, ante o potencial de seu mercado. Como consequência de tal desafio, não se pode comprometer a faculdade do Estado de adotar políticas industriais, tecnológicas, ambientais.

A importância do desafio reside na confirmação definitiva de que a tese da “ausência de recursos de poder” não pode voltar a deixar o país em inferioridade anímica ante os países centrais. A idéia de que países em desenvolvimento dispõem de escassa margem de manobra, e que a eles caberia apenas decidir se querem ou não aderir ao que é proposto pelos países desenvolvidos, não se sustenta mais depois de Cancún, Genebra e da mais recente crise econômica, que reforçou o papel do “G-20 financeiro”.

Deve-se consolidar a cooperação Sul-Sul como mecanismo permanentemente gerador de dividendos políticos, econômicos e culturais. O IBAS, por exemplo, é um projeto de vanguarda que consiste em uma avaliação prospectiva do

impacto de fenômenos como o crescimento extraordinário da China e da Índia, da recuperação do papel ativo da Rússia, da inserção da África do Sul. Sua primeira iniciativa foi o Fundo de Solidariedade, que envolve pela primeira vez três países em desenvolvimento no financiamento de projetos sociais em benefício de países menos desenvolvidos, como a Guiné-Bissau, no desenvolvimento agrícola.

A mais importante cartada para, finalmente, criar um instrumento sólido e estável de negociação e pressão, entretanto, não é o G-20, nem organismos regionais como a Unasul, nem o IBAS. A grande novidade do século XXI é o BRIC, “ponta-de-lança” dos países emergentes para consolidar o multilateralismo no sistema internacional. As principais demandas brasileiras encontram neste grupo os parceiros decisivos, tanto no eixo democracia e multilateralismo (necessidade de apoio de China e Rússia na reforma do CSNU, que também interessa à Índia), quanto no eixo comércio internacional (convergência de posições com China e Índia na resolução da Rodada Doha).

Como dito em Comunicado Conjunto de Brasil e Rússia, de 26 de novembro de 2008, “os Presidentes saudaram o diálogo desenvolvido no âmbito do Grupo BRICs (Brasil, Rússia, Índia e China) e assinalaram a importância desse foro para a busca conjunta de soluções para problemas globais. Expressaram satisfação com os resultados do encontro de Chanceleres dos quatro países em Ecatimburgo, em maio deste ano, e da reunião dos Ministros da Fazenda dos quatro países em São Paulo, em novembro do ano corrente. Os Presidentes manifestaram-se a favor da realização na Rússia, no ano de 2009, da primeira cúpula presidencial dos BRICs”. É neste grupo que residem as chances mais palpáveis e reais de projeção definitiva do Brasil no sistema internacional, compatível com sua capacidade e recursos.

No campo da justiça social, igualmente foram feitos avanços, tanto no Brasil quanto no exterior, levando ao encontro de novos limites e desafios. Além das medidas internas, outro passo importante na direção da universalização do Brasil, a negar a tese da “ausência de excedentes de poder”, é a participação do Brasil na Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti (Minustah), seguindo a ótica da diplomacia solidária. O desafio, aqui, é demonstrar a capacidade brasileira de contribuir positivamente para a resolução de conflitos internacionais. Proporciona a conquista de espaço nos centros decisórios e, dessa forma, pavimentar paulatinamente sua posição no

condomínio de poder mundial, mas também demonstrar que é possível resolver conflitos de forma solidária e/ou conciliadora.

Pela primeira vez contribuindo simultaneamente com o comando e o maior contingente de tropas, o país é movido por uma solidariedade ativa: o princípio da não-indiferença, segundo o qual países vizinhos e amigos demonstrem disposição de colaborar, sempre que chamado, para auxiliar na resolução de crise política e social. A participação não é apenas com tropas: é uma operação de estabilização assentada no tripé promoção da estabilização pela via da força de paz, diálogo entre as diversas facções políticas, e capacitação institucional, social e econômica do país.

Por outro lado, no campo interno houve significativa melhoria das condições de vida da população, ainda que o passivo social brasileiro seja mantido em níveis inaceitáveis. O aumento da classe média, o acesso das classes baixas ao mercado de consumo, programas de redistribuição de renda, recuperação da auto-estima nacional por fatores alheios ao futebol, entre outros, são exemplos de retomada do crescimento com desenvolvimento.

Sintetizando os objetivos, limites e medidas a serem adotadas, pode-se afirmar que a política externa brasileira possui quatro barreiras a superar no século XXI, o que viabilizaria, no longo prazo, a consecução dos objetivos da Nova PEI, aclarados após o longo processo de amadurecimento que caracteriza a política externa brasileira desde 1930:

- Democracia e Multilateralismo: obtenção do assento permanente no Conselho de Segurança;
- Comércio Internacional: conclusão da Rodada Doha e/ou consolidação da diversificação da pauta comercial;
- Cooperação Sul-Sul: institucionalização do BRIC, sem prejuízo do aprimoramento dos processos de integração na América do Sul;
- Justiça Social: concretização e institucionalização de medidas de reforma social interna e externa, nos moldes do

Bolsa-Família e da MINUSTAH, respectivamente, ambos baseados na política ou diplomacia solidária.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Independência e protagonismo internacional conquistam-se com inventividade, ousadia e sentido do momento histórico. O Governo Lula avaliou com sensibilidade a virada do sistema internacional no século XXI, e apostou alto na conformação de uma ordem realmente multilateral, a consolidar a diversificada pauta comercial do Brasil. Não só isso: por dispor também de uma das mais diversificadas “pautas políticas” do mundo, mantendo relações de alto nível com quase todos os países e regiões, a Nova PEI consolidou a invejável posição de interlocutor global do Brasil.

As injunções do sistema são fortes e, muitas vezes, irresistíveis. Há momentos históricos, porém, em que a clarividência de um chanceler e o carisma de um presidente podem fazer diferença em aproveitar oportunidades. Os quatro eixos da Nova PEI, a recordar em muitos pontos as ênfases da PEI, estão interligados e somente sua implementação coordenada pode levar ao êxito dos objetivos nacionais.

No campo comercial, a Nova PEI ousou ao igualar forças entre Sul e Norte; no campo político, consolidou o Brasil como parte imparcial a facilitar aproximações diplomáticas mundo afora; no campo da cooperação Sul-Sul, venceu preconceitos e reforçou a confiança entre os emergentes; no campo social, não teve inibição em discursar contra a ordem estabelecida. A ênfase, portanto, foi inovadora, e seu sucesso será definido de acordo com a continuidade e reforço das parcerias mais recentes.

Os desafios político (assento permanente, com ou sem poder de veto, no CSNU) e econômico (conclusão da Rodada Doha) somente serão atingidos por meio da cooperação Sul-Sul. Esta é, ao mesmo tempo, um objetivo – consolidar alianças entre os emergentes – e instrumento – é um “objetivo funcional”, já que serve para superar os desafios político e econômico. Como “metassíntese” da Nova PEI tem-se a justiça social, para reforma interna e externa do sistema, trazendo nova era de idealismo e otimismo às relações internacionais.

As questões política e comercial indicam claramente a importância da questão estratégica (cooperação Sul-Sul). Somente através da união entre as novas

forças será possível vencer a resistência dos países centrais a sacramentar democracia e multilateralismo na esfera política (reforma do CSNU), e um comércio internacional justo na esfera econômica (conclusão da Rodada Doha na OMC). Relembre-se que, para mudar, o sistema deve ser reformado, não bastando que o Brasil, ou a Índia, ou qualquer outro país aceda individualmente a uma posição mais favorável, sob pena de não serem resolvidos os conflitos estruturais que impedem o objetivo-síntese da política externa brasileira, a justiça social interna e externa.

O cenário lembra a época de florescimento da PEI. A década de 1960 foi de esperanças, mas esperanças de alteração igualitária do sistema, suprimidas pela reação conservadora capitaneada pelos Estados Unidos, tornando prematuras aquelas e demonstrando que os termos de intercâmbio passavam novamente a favorecer o Norte, o que Giovanni Arrighi relaciona com o que se convencionou chamar de “desenvolvimento do subdesenvolvimento”:

Mais ou menos ao mesmo tempo em que Tronti e outros redescobriam Marx nas moradas ocultas da produção fordista, Andre Gunder Frank lançava a metáfora “desenvolvimento do subdesenvolvimento” para descrever e explicar essa enorme divergência. Esta, afirmava ele, nada mais era que a expressão do processo de expansão capitalista global, que gerava desenvolvimento (riqueza) em seus pontos centrais (Europa ocidental e, mais tarde, Estados Unidos e Japão) e ao mesmo tempo subdesenvolvimento (pobreza) no resto do mundo. O processo foi apresentado com base numa série de relações metrópole-satélite, nas quais a metrópole se apropria do excedente econômico dos satélites para seu próprio desenvolvimento econômico, ao passo que os ‘satélites permanecem subdesenvolvidos por falta de acesso a seu próprio excedente e em consequência da mesma polarização e das contradições exploradoras que a metrópole impõe e mantém na estrutura interna do satélite’. Os mecanismos de apropriação do excedente variaram no tempo e no espaço; mas a estrutura de metrópole e satélite ou centro e periferia do processo de expansão capitalista continuou valendo, sempre polarizando, em vez de equalizar, a riqueza e a pobreza das nações.¹²³

Para Arrighi, o conceito de “desenvolvimento do subdesenvolvimento”, de Gunder Frank, havia sido criticado por reduzir as relações de classe a um epifenômeno das relações centro-periferia. Porém, ao longo do crescimento mundial, as burguesias nacionais da periferia passaram a interessar-se, antes, pelo apoio do sistema de classes de produção e de extração de excedentes que limitam o desenvolvimento econômico. Por essa razão, esperar que a incursão capitalista

¹²³ ARRIGHI, Giovanni. *Adam Smith em Pequim*. São Paulo: Boitempo, 2008, p. 37.

desenvolva o país seria uma esperança infundada e contraditória¹²⁴. No século XXI, porém, a transição e a “crise existencial” do Norte, abrindo oportunidades para o Sul, podem desmentir tal pessimismo.

A semelhança com o atual período é significativa, e em grande parte foi responsável pelos questionamentos que geraram este estudo. Quais as chances de, hoje, haver uma efetiva reforma do sistema internacional, tornando-o mais justo (democrático pelo multilateralismo, igual pelo comércio, pacífico pela cooperação e justiça social)? O que haveria mudado da década de 1960, quando a PEI foi lançada, para as primeiras décadas do novo século, quando a Nova PEI retoma a luta quixotesca de sua predecessora?

Parte da resposta localiza-se na atual transição por que passa o sistema internacional, principalmente pela ascensão chinesa. Para Arrighi¹²⁵, tal ascensão pode ser considerada produto de uma filosofia sócio-econômica com base em maior igualdade e respeito mútuo entre os povos. O ganho de poder relativo da China, ante a atenção dos Estados Unidos ao terrorismo, levou a uma inversão de papéis dos dois, dando origem ao chamado Consenso de Pequim: um caminho para os outros países do mundo não só se desenvolverem, mas também se encaixarem na ordem internacional de modo a permitir que sejam verdadeiramente independentes, protejam seu modo de vida e suas opções políticas.

A cooperação Sul-Sul encontra em tal Consenso dois aspectos extremamente favoráveis: localização e multilateralismo. A primeira reflete o reconhecimento de ajustar as políticas de desenvolvimento às necessidades locais – em flagrante contradição com as receitas uniformizadoras do Consenso de Washington. A segunda, especialmente prezada pela diplomacia brasileira, baseia-se no reconhecimento da importância da cooperação e de uma ordem fundamentada na interdependência econômica, mas ciosa da diversidade – mais uma vez no sentido oposto ao Consenso de Washington, eminentemente uniformizador.

Arrighi salienta pontos que remetem novamente ao ambiente da PEI: a década de 1960 foi de esperança pela chegada de uma nova fase nas relações internacionais, barrada pela bipolaridade e pela reação conservadora perpetrada por

¹²⁴ ARRIGHI, 2008, pp. 37-38.

¹²⁵ ARRIGHI, 2008, *passim*.

Estados Unidos e Reino Unido. O século XXI premia o Sul com uma nova oportunidade, e as possibilidades de tal esperança passam pela redistribuição do poder mundial, a partir de novos “consensos”, como o denominado Consenso de Pequim:

Como destacou Arif Dirlik, essas características do Consenso de Pequim podem levar o mundo em direções radicalmente diferentes. Podem levar à formação de um novo Bandung, ou seja, uma nova versão da aliança do Terceiro Mundo nas décadas de 1950 e 1960, visando, como o antigo, contrabalançar a subordinação econômica e política, mas adequado a uma época de integração econômica global sem precedentes. Ou podem levar à cooptação dos Estados do Sul em alianças Norte-Sul que visem conter a subversão, liderada pela China, da hierarquia global de riqueza.¹²⁶

Arrighi insiste na possibilidade de um “novo Bandung”, dessa vez com base econômica razoável, pois poderia ser feito o que o anterior não conseguiu: mobilizar o mercado global como instrumento de equalização das relações de poder entre Norte e Sul. A viabilidade reside no fato de que as bases do antigo Bandung eram estritamente político-ideológicas, facilmente vulneráveis à contra-revolução monetarista. Agora, são basicamente econômicas e, como tais, mais sólidas.

A predição de Arrighi parece confirmar-se, pois na nova crise financeira os países do Sul poderão ter papel fundamental, já que a resistência do Norte à “subversão” da hierarquia global de riqueza e poder só pode ter sucesso com a colaboração organizada dos países em desenvolvimento. A condição para tanto seria que os grupos dominantes do hemisfério sul buscassem emancipar não só seus países, como o mundo todo, da devastação social e ecológica provocada pelo desenvolvimento capitalista ocidental. Aqui surge exatamente o paradoxo, e dificilmente será resolvido sem um acordo entre Estado e Capital no Sul.

A linha proposta por Arrighi é, em última instância, inspiração para a política externa brasileira:

Uma inovação de tamanha importância histórica mundial exige certa consciência da impossibilidade de levar os benefícios da modernização à maioria da população mundial, a não ser que, para parafrasearmos Sugihara, o caminho ocidental de desenvolvimento convirja para o caminho da Ásia oriental, e não o

¹²⁶ ARRIGHI, 2008, pp. 383-384.

contrário. Essa descoberta não é nova. Há quase oitenta anos, em dezembro de 1928, Mohandas Gandhi escreveu: “Que Deus impeça à Índia adotar a industrialização à maneira do Ocidente. Hoje, o imperialismo econômico de um reino insular minúsculo mantém o mundo acorrentado. Se toda uma nação de 300 milhões de pessoas adotasse exploração econômica semelhante, devastaria o mundo como uma nuvem de gafanhotos”.¹²⁷

Arrighi salienta que, naquela época, Gandhi já sabia o que muitos líderes da emancipação do Sul ainda têm de aprender ou esqueceram, especialmente aqueles que crêem piamente na teoria do desenvolvimento. O sucesso ocidental do caminho “extrovertido” (apropriação de riquezas externas como fomento do desenvolvimento interno) da Revolução Industrial baseou-se na exclusão da imensa maioria da população mundial do acesso aos recursos necessários para que ela se beneficiasse da industrialização global e não a custeasse.¹²⁸

Nesse cenário, qual mundo de esperanças motiva a política externa do Brasil hoje? Celso Amorim afirmou que “A visão que o Presidente Lula tem de um Brasil mais democrático e mais justo reflete-se em sua defesa de uma maior equanimidade nas relações internacionais e de um modelo de globalização mais humano e não-excludente; e sua convicção de que paz, segurança e desenvolvimento não podem estar dissociados orienta suas ações internas e externas”¹²⁹. A utopia, como elemento do discurso, é sempre saudável para, justamente, “humanizar” as iniciativas, priorizando o bem-estar coletivo e colocando-o como condição fundamental do plano de desenvolvimento.

A presença de tal elemento é atestada pelo fato de o Presidente Lula ter estabelecido como uma de suas primeiras iniciativas a participação tanto no Fórum Social Mundial de Porto Alegre quando no Fórum Econômico de Davos, ambos em 2003. Transmitiria a idéia da necessidade de incorporar o elemento de justiça social às propostas de desenvolvimento econômico e construção de uma ordem internacional mais estável e segura.

Afirmar-se que o Brasil deve ser protagonista na ordem internacional, mas sem alimentar visões de projeção mundial, por suas carências

¹²⁷ Idem, pp. 389-390.

¹²⁸ ARRIGHI, 2008, pp. 383-390.

¹²⁹ AMORIM, Celso. *Política Externa do Governo Lula: os dois primeiros anos*. In http://observatorio.iuperj.br/artigos_resenhas/Artigo%20Celso%20Amorim.pdf, acesso em 25.08.2008.

internas e suposta ausência de excedentes de poder, é talvez não dar suficiente importância às injunções da ordem. A relação feita no capítulo anterior entre objetivos, limites, medidas e desafios demonstra que a única forma de superar a luta para manter-se no andar intermediário, como dito por Arrighi, é justamente ousar superar as barreiras estruturais dessa mesma ordem. Não basta lidar, de forma condescendente, com as barreiras conjunturais, enquadrando-se na estrutura externa (a injusta divisão internacional do trabalho) que impede que a estrutura interna seja melhorada.

O desafio maior, talvez, seja comprovar que o desenvolvimento pode ser obtido por meio da via progressista, contrariamente ao demonstrado por Arrighi em “A ilusão do desenvolvimento”. Os países centrais somente atingiram seu nível de desenvolvimento às custas dos países periféricos, e não há exemplo de país periférico que tenha ascendido à condição desenvolvida por meio de seus esforços. Primeiro, porque todas as tentativas nesse sentido são barradas pelo centro, já que a economia-mundo, por natureza, exige que muitos trabalhem pelo desenvolvimento de poucos. Segundo, porque países como a Coreia, caso citado inúmeras vezes, não atingiram o desenvolvimento por força da “educação”, mas pelas condições indicadas por Arrighi na obra citada.

Não basta crescer, ou mesmo desenvolver-se tecnologicamente, se os mecanismos de concentração de renda e patrimônio não forem revistos no Brasil. O desafio maior consiste em que as elites nacionais consolidem o acordo de que a economia liberal de mercado não permitirá um crescimento sustentável, e que iniciativas globais de distribuição de renda servirão para aumentar o poder nacional. Aumento de poder no sentido positivo, isto é, de uma sociedade reconciliada consigo mesma, cuja experiência e “saber fazer” seria de grande valia para a construção de uma ordem internacional justa.

O caso da educação é emblemático. O Brasil tem aumentado seus investimentos, desde meados da década de 1990, e intensificou esforços na reforma educacional com a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (Fundeb), possibilidade dada pelo aumento da tributação, decorrente da maior atividade econômica impulsionada pelo crescimento do PIB e especialmente das exportações, mérito da Nova PEI. A política externa, então, cumpre seu papel de fornecer os “insumos” para o desenvolvimento; o governo cria planos, aplica o dinheiro, cria

programas, etc.; a realidade, porém, é dramática: apesar do aumento dos investimentos em educação, o desempenho escolar (indicador fundamental para que o país, no futuro, possa dar o salto produtivo que a Nova PEI pretende preparar principalmente com a Rodada Doha) segue com baixos índices de desempenho.

É evidente que em ambientes de completa degradação social e desagregação familiar não há condições de que o investimento seja bem aproveitado. André Singer¹³⁰, ao comentar o filme “Linha de Passe”, aponta para o cerne do problema: o sistema capitalista liberal não permite que os investimentos sejam aproveitados, pois deturpou de tal forma a sociedade que praticamente não há saída sem a aplicação massiva de recursos na recuperação da sociedade como um todo, a começar pelo investimento nas periferias, já descontroladas pelo Estado. Na área da habitação também são verificados os efeitos de tantas décadas de privilégio do crescimento, em detrimento de um desenvolvimento qualitativo e difuso da vida do brasileiro, com 54 milhões de pessoas vivendo em moradias inadequadas, segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)¹³¹.

O Brasil, portanto, ciente dos *seus* limites – cada país, por mais poderoso que seja, tem seus próprios limites –, vem aprimorando sua política externa desde o surgimento da PEI. Com a Nova PEI e com um novo século, pleno de possibilidades de atuação, a ousadia é um imperativo, corretamente traduzida nos quatro eixos da política externa do Governo Lula. As quatro barreiras estruturais devem ser enfrentadas com criatividade, já que são as únicas possibilidades de consecução dos objetivos históricos da diplomacia brasileira. Assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (democracia e multilateralismo); conclusão da Rodada Doha e/ou consolidação da diversificação da pauta comercial (comércio internacional); institucionalização do BRIC, sem prejuízo do aprimoramento dos processos de integração na América do Sul (cooperação Sul-Sul); concretização e institucionalização de medidas de reforma social interna e externa, nos moldes do Bolsa-Família e da MINUSTAH, respectivamente, ambos baseados na política ou diplomacia solidária (justiça social).

¹³⁰ SINGER, André. *Linha de impasse*. In Folha de São Paulo, 10.09.2008.

¹³¹

In <http://zerohora.clicrbs.com.br/zerohora/jsp/default.jsp?uf=1&local=1§ion=Geral&newszID=a2256326.xml>, acesso em 04.02.2009.

A “ilusão desenvolvimentista” é uma opção filosófica tentadora, tanto quanto o “meio-termo” político entre um Brasil proponente de novas estruturas e um Brasil enquadrado nas velhas conjunturas. Um “novo Bandung”, porém, vislumbrado no BRIC, é a chave para uma nova era nas relações internacionais. Negar pretensões universalistas a um país com os excedentes de poder do Brasil é omitir-se a contribuir para aperfeiçoar o sistema, sempre conciliando idealismo e realismo. O caminho aberto pela Nova PEI ainda encontrará desafios quase insuperáveis, mas trata-se da única forma de conciliar todos os objetivos da sociedade brasileira. Que as tentações bilaterais não superem as obrigações multilaterais, pois o mundo respondeu ao chamado brasileiro e cobrará a continuidade do inédito engajamento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARINOS, filho, Afonso. *Diplomacia Independente: um legado de Afonso Arinos*. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

ARRIGHI, Giovanni. *A ilusão do desenvolvimento*. 5ª ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

_____. *Adam Smith em Pequim: origens e fundamentos do século XXI*. São Paulo: Boitempo, 2008.

BARBOZA, Mario Gibson. *Na diplomacia, o traço todo da vida*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 2007.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Secretaria de Planejamento Diplomático. *Repertório de Política Externa: posições do Brasil*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

BULL, Hedley. *A sociedade anárquica*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

CERVO, Amado Luiz. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.

DANTAS, San Tiago. *Política Externa Independente*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1962.

FONSECA JR., Gelson. *A legitimidade e outras questões internacionais*. 2ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

QUADROS, Jânio. *Brazil's new Foreign Policy*. **Foreign Affairs**, vol. 40, n. 1, 1961.

SOARES, João Clemente Baena. *Sem medo da diplomacia – depoimento ao CPDOC*. Org. Maria Celina D'Araújo *et alii*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

VISENTINI, Paulo Fagundes. *Relações Exteriores do Brasil (1945-1964): o nacionalismo e a política externa independente*. Petrópolis: Vozes, 2004.

