

A AGENDA INTERNACIONAL DO BRASIL:

UM ESTUDO SOBRE A COMUNIDADE
BRASILEIRA DE POLÍTICA EXTERNA

Amaury de Souza

ÍNDICE

SUMÁRIO	3
AGRADECIMENTOS.....	7
INTRODUÇÃO	15
O BRASIL E O SISTEMA INTERNACIONAL	19
PRIORIDADES DA AGENDA INTERNACIONAL DO BRASIL	33
ECONOMIA INTERNACIONAL.....	47
SEGURANÇA E POLÍTICA INTERNACIONAL.....	67
POLÍTICA EXTERNA E REPRESENTAÇÃO DE INTERESSES.....	85
CONCLUSÕES	99
APÊNDICE 1: O PROJETO DE PESQUISA	103
APÊNDICE 2: ANÁLISE DAS ENTREVISTAS	107

Decorrida uma década do fim da Guerra Fria e sob o impacto do avanço simultâneo da globalização, acompanhada de fragmentações de natureza religiosa, étnica e nacionalista, terá sabido o Brasil ajustar sua visão do mundo e, por extensão, a concepção do seu papel dentro dele, ao novo contexto das relações internacionais?

Para responder a essa questão, foi realizada uma pesquisa com 149 personalidades que formam a “comunidade brasileira de política externa”, abrangendo autoridades governamentais, congressistas, empresários, representantes de grupos de interesse, líderes de organizações não-governamentais, acadêmicos e jornalistas. Na primeira etapa, qualitativa, realizada entre o final de 2000 e março de 2001, foram entrevistadas 51 pessoas. Entre março e agosto do mesmo ano, responderam ao questionário 101 pessoas, três das quais já haviam sido entrevistadas na primeira fase. Realizada sob o patrocínio do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI), a pesquisa tem dois objetivos principais: identificar as prioridades da agenda internacional do Brasil e avaliar a representação de interesses da sociedade brasileira na formação da política externa.

O BRASIL E O SISTEMA INTERNACIONAL

Uma síntese das principais conclusões do estudo aponta, inicialmente, a aspiração de transformar o Brasil em um ator global, com influência no sistema internacional. Praticamente a totalidade dos entrevistados (99%) declara que o país deve envolver-se mais e participar ativamente de questões internacionais, exercendo uma liderança compatível com seu imenso território e alicerçada sobre sua sofisticada tradição diplomática.

Essa aspiração é respaldada pela percepção majoritária (74%) de que o Brasil desempenha hoje um papel internacional mais importante do que dez anos atrás, e pela expectativa quase unânime (88%) de que virá a desempenhar papel ainda mais importante dez anos à frente. O Brasil aparece junto a três países percebidos como potências emergentes na próxima década: a China, segundo consenso de 96% das respostas, a Índia (73%) e a Alemanha (64%). É sensivelmente menor o número de entrevistados que prevê um papel internacional mais importante no futuro para os Estados Unidos (49%), a Rússia (48%), a África do Sul (39%) e o Japão (29%).

No tocante à globalização, a abertura da economia é considerada boa por 67% dos entrevistados e ruim por 23%, indicando que persiste a antinomia entre fortalecer o mercado interno e abrir a economia à competição internacional como opções de inserção na economia mundial. São de duas ordens os obstáculos percebidos à integração comercial do país: os domésticos, que reduzem a competitividade sistêmica da economia, como o sistema tributário, as deficiências da infra-estrutura e o custo elevado dos investimentos; e os externos, destacando-se o protecionismo dos países desenvolvidos, que penaliza as exportações brasileiras. A maioria



(82%) acredita que só uma postura mais agressiva pode assegurar o acesso dos nossos produtos aos mercados daqueles países.

PRIORIDADES DA AGENDA INTERNACIONAL

No jogo das alianças externas, a quase totalidade dos entrevistados afirma que os Estados Unidos e a Argentina são vitais para os interesses do Brasil (99% e 96%, respectivamente). A China é a terceira prioridade geopolítica do país (82%), acompanhada por outros países da Ásia, como o Japão (62%) e a Índia (51%). Na União Européia, destacam-se a Alemanha (76%), a França (67%), a Espanha (62%) e a Inglaterra (59%). Na América do Norte, o México (59%) e, na América do Sul, a Colômbia (61%) e a Bolívia (57%), além da Argentina. Entre as nações que não são consideradas vitais para os interesses do Brasil estão a Rússia, citada por apenas 30% dos entrevistados, e os países da África e do Oriente Médio.

Das quinze ameaças submetidas à apreciação dos integrantes da comunidade brasileira de política externa, três foram consideradas críticas pela maioria: o protecionismo comercial dos países ricos (75%), a desigualdade econômica e tecnológica entre as nações (64%) e o tráfico internacional de drogas (52%). A essas ameaças pode-se acrescentar a internacionalização da Amazônia, citada por 49% dos entrevistados. Outras, como o aquecimento global do planeta, o aumento de países com armas nucleares, o conflito entre a guerrilha e o governo na Colômbia e o terrorismo internacional são consideradas ameaças importantes, mas não críticas, aos interesses vitais do Brasil.

A política comercial, a consolidação de um espaço econômico e político integrado na América do Sul, com a liderança regional do país, e as negociações multilaterais de comércio formam o cerne da agenda internacional do Brasil. Com efeito, os objetivos de política externa considerados de “extrema importância” pela maioria dos entrevistados são a promoção do comércio exterior e a redução do déficit comercial do país (73%), a salvaguarda da democracia na América do Sul (67%), o fortalecimento do Mercosul (64%), o fortalecimento da liderança regional do Brasil (63%), o apoio a uma nova rodada de negociações comerciais no âmbito da Organização Mundial do Comércio (55%) e a integração energética e viária com os países da América do Sul (53%). Apenas uma minoria, que varia de pouco menos da metade a pouco mais de um décimo dos entrevistados, atribui extrema importância aos demais objetivos de política externa submetidos à sua apreciação.

ECONOMIA INTERNACIONAL

Na esfera da economia internacional, as prioridades são as negociações multilaterais de comércio na OMC e a consolidação do Mercosul, cuja existência a quase totalidade dos entrevistados (91%) julga ser benéfica para o Brasil. Mas existem divergências quanto à sua



evolução. A maioria deles (52%) avalia que a prioridade é a ampliação do Mercosul, com a consolidação de uma área de livre comércio da América do Sul, contra 28% que preferem aprofundá-lo na sua configuração atual. Há uma divisão mais equilibrada de opiniões quanto ao formato que o acordo deve tomar. A maioria (52%) apóia sua transformação em mercado comum, com instituições supra-nacionais, nos moldes da União Européia, ao passo que 43% optam por fortalecê-lo como união aduaneira. Apenas uma minoria (4%) deseja que o Mercosul volte a ser uma simples área de livre comércio.

Quanto ao protecionismo, a prévia eliminação de barreiras não-tarifárias e subsídios que impedem o acesso de nossas exportações aos mercados do Norte é considerada condição indispensável para as negociações da ALCA e do acordo de livre comércio com a União Européia. No caso da primeira, 61% dos entrevistados defendem esta exigência, e em relação à última, este contingente chega a 66%. Vale mencionar também que a maioria (72%) está segura de que o Brasil necessita do Mercosul para aumentar seu poder de barganha nessas negociações.

SEGURANÇA E POLÍTICA INTERNACIONAL

Uma prioridade central da política externa brasileira é uma abordagem multilateral que enfatize ações coletivas por meio de instituições internacionais como a ONU. Essa prioridade manifesta-se no apoio majoritário dos entrevistados (88%) ao envio de tropas para operações de paz e à reivindicação, por 76% deles, de um assento permanente para o Brasil no Conselho de Segurança das Nações Unidas.

A aspiração de participar das decisões relativas à segurança internacional não se traduz, no entanto, em medidas concretas de capacitação da força militar brasileira para o desempenho dessas novas missões. Das sete medidas propostas para a reestruturação das Forças Armadas, a preparação de pessoal para missões no exterior é considerada muito ou extremamente importante por apenas 49% dos entrevistados. As medidas consideradas prioritárias são a capacitação intelectual e a habilitação profissional da força militar (93%), a integração das estratégias do Exército, Marinha e Aeronáutica sob o comando do Ministério da Defesa (88%) e a modernização tecnológica das Forças Armadas (82%).

No plano da política internacional, os novos “temas globais”, que envolvem questões de caráter transnacional e que demandam, por isso, a coordenação de esforços cooperativos entre países, ocupam posição de importância na agenda. A desigualdade mundial de poder e riqueza leva a maioria dos entrevistados (80%) a apoiar a concessão de ajuda econômica a países mais pobres, embora exista também uma clara preferência pelos países com os quais temos vínculos de história ou de língua (44%) ou que são nossos parceiros comerciais (29%). No tocante à questão ambiental, a maioria (81%) acredita que a limitação das emissões de



gases causadores do efeito estufa deve ser cumprida por todos os países, e não apenas pelos desenvolvidos. De forma similar, 74% concordam que os países devem atuar sob coordenação internacional nas ações de proteção ao meio ambiente. Embora a maioria dos entrevistados (58%) tema que a inclusão de cláusulas trabalhistas e ambientais em acordos comerciais possa redundar em medida protecionista, outros 31% concordam com a exigência como forma de promover a proteção ao meio ambiente e o respeito pelos direitos sociais nos países em desenvolvimento.

POLÍTICA EXTERNA E REPRESENTAÇÃO DE INTERESSES

A política externa do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso é avaliada como “ótima ou boa” pela maioria dos entrevistados (62%), enquanto cerca de um terço (26%) a classifica como “regular” e uma minoria (12%) a condena como “ruim ou péssima”. Entretanto, os entrevistados estimam ser inadequada a representação de interesses domésticos na formação da política externa. A maioria dos entrevistados (57%) afirma que o Itamaraty dá muita atenção apenas às opiniões de outros ministérios do governo federal. Menos da metade acredita que ele dê a mesma atenção ao Congresso Nacional (30%) e à opinião pública (28%), aos formadores de opinião nos meios de comunicação (46%) e em universidades e centros de estudo (14%) ou a grupos sociais organizados, como as associações empresariais (49%), organizações não-governamentais (18%) e sindicatos de trabalhadores (6%).

Por paradoxal que pareça, a percepção de que as opiniões e interesses da sociedade civil são insuficientemente representados não se traduz em consenso quanto à participação do Congresso nas decisões de política externa. Embora a metade da comunidade brasileira de política externa (54%) defenda que essas decisões devem ser previamente negociadas com o Congresso, a outra metade (46%) acredita que a política externa deve ser, como é hoje, atribuição exclusiva do Executivo, cabendo ao Congresso apenas ratificar as decisões tomadas.

É este o painel geral dos consensos e principais divergências sobre a política externa brasileira ao qual este estudo permitiu chegar.

AGRADECIMENTOS

A pesquisa aqui relatada só foi possível graças à generosidade com que as pessoas que acederam a ser entrevistadas se dispuseram a compartilhar suas idéias. A todas reiteramos os nossos agradecimentos.

PODER EXECUTIVO

Dr. Celso Lafer, *Ministro de Relações Exteriores*

Dr. Pedro Sampaio Malan, *Ministro da Fazenda*

Dr. Alcides Lopes Tápias, *Ex-Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior*

Dr. Marcus Vinicius Pratini de Moraes, *Ministro da Agricultura e do Abastecimento*

Dr. Armínio Fraga, *Presidente do Banco Central*

Dr. Francisco Roberto André Gros, *Presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)*

Embaixador Luiz Felipe Seixas Corrêa, *Secretário-Geral do Ministério das Relações Exteriores*

Dr. Roberto Giannetti da Fonseca, *Secretário Executivo da Câmara de Comércio Exterior*

Dr. Marcos Caramuru de Paiva, *Secretário de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda*

Dra. Lytha Spíndola, *Secretária de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior*

Dr. Dante Coelho de Lima, *Secretário de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão*

Dr. Pedro de Camargo Neto, *Secretário de Produção e Comercialização do Ministério da Agricultura e Abastecimento*

Embaixador José Alfredo Graça Lima, *Subsecretário Geral de Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio Externo do Ministério de Relações Exteriores*

Embaixador José Botafogo Gonçalves, *Representante Especial do Presidente da República para Assuntos do Mercosul*

Embaixador Gelson Fonseca, *Embaixador do Brasil junto à Organização das Nações Unidas*

Embaixador Clodoaldo Hugueney Filho, *Embaixador do Brasil junto à União Européia*

Embaixador Roberto Pinto Ferreira Mameri Abdenur, *Embaixador do Brasil na Alemanha*

Embaixador Sebastião do Rego Barros, *Embaixador do Brasil na Argentina*

Almirante Adilson Vieira da Silva, *Comandante da Escola Superior de Guerra (ESG)*



General Paulo Cesar de Castro, *Comandante da Escola de Comando e Estado Maior do Exército (ECEME)*

Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães Neto, *Ex-Diretor do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais da Fundação Alexandre de Gusmão*

Ministro Valdemar Carneiro Leão, *Diretor do Departamento Econômico do Ministério das Relações Exteriores*

Ministro Antonino Lisboa Mena Gonçalves, *Diretor Geral do Departamento das Américas do Ministério das Relações Exteriores*

Dra. Aspásia Camargo, *Chefe da Assessoria Técnica da Secretaria Geral da Presidência da República*

Conselheiro José Luis Machado e Costa, *Assessor Especial do Ministério da Defesa*

Dr. Arno Meyer, *Secretário Adjunto de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda*

Dra. Patrícia Góes Bakaj, *Secretária da Junta de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão*

Dr. Fernando de Mello Barreto, *Assessoria Internacional do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior*

Dr. Armando Castelar Pinheiro, *Diretor do Departamento Econômico do BNDES*

Dr. Antonio Sérgio Martins Mello, *Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA)*

Dra. Solange Bentes Jurema, *Presidente do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher do Ministério da Justiça*

CONGRESSO NACIONAL

Senador Jefferson Peres (PDT-AM), *Presidente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado*

Senador Ney Suassuna (PMDB-PB), *Presidente da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado*

Senador Pedro Simon (PMDB-RS), *Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal*

Deputado Hélio Costa (PMDB-MG), *Presidente da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados*

Deputado Marcos Cintra (PFL-SP), *Presidente da Comissão de Economia, Indústria e Comércio da Câmara dos Deputados*

Deputado Luiz Carlos Hauly (PSDB-PR), *Ex-Presidente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados*

Deputado Haroldo Lima (PC do B-BA), *Vice-Presidente da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados*



Deputado Júlio Redecker (PPB-RS), *Presidente da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul*

Deputado Ney Lopes (PFL-RN), *Vice-presidente do Parlatino*

Deputado José Genoíno (PT-SP), *Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados*

Deputado Antonio Kandir (PSDB-SP), *Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados*

Deputado Heráclito Fortes (PFL-PI), *Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados*

Deputado Antonio Carlos Pannunzio (PSDB-SP), *Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados*

Deputado Fernando Gabeira (PT), *Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados*

Deputado João Herrman Neto (PPS-SP), *Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados*

Deputado Rubens Furlan (PPS-SP), *Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados*

LÍDERES EMPRESARIAIS, SINDICAIS E DE ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS

Dr. Horácio Lafer Piva, *Presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP)*

Dr. Stefan Bogdan Salej, *Presidente da Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG)*

Dr. José Augusto Coelho, *Diretor Executivo da Confederação Nacional da Indústria (CNI)*

Dr. Benedicto Fonseca Moreira, *Presidente da Associação de Comércio Exterior do Brasil (AEB)*

Dr. Primo Roberto Segatto, *Presidente da Associação Brasileira de Comércio Exterior (ABRACEX)*

Dr. Michel Alaby, *Presidente da Associação de Empresas Brasileiras para Integração do Mercosul (ADEBIM)*

Dr. Luiz Marcos Suplicy Hafers, *Presidente da Sociedade Rural Brasileira (SRB)*

Dr. Paulo Saab, *Presidente da Associação Nacional dos Fabricantes de Produtos Eletroeletrônicos (ELETROS)*

Dr. José Ulysses Viana Coutinho, *Presidente da Associação Brasileira de Empresas de Trading (ABECE)*

Dr. Ademerval Garcia, *Presidente da Associação Brasileira dos Exportadores de Cítricos (ABECITRUS)*

Ministro Marcílio Marques Moreira, *Presidente da Associação Comercial do Rio de Janeiro (ACRJ)*



- Dr. *Ciro Mortella, Presidente da Associação Brasileira da Indústria Farmacêutica (ABIFARMA)*
- Dr. *Edmar Lisboa Bacha, Presidente da Associação Nacional dos Bancos de Investimento (ANBID)*
- Dr. *Wilen Manteli, Presidente da Associação Brasileira dos Terminais Portuários (ABTP)*
- Dr. *Synésio Batista da Costa, Presidente da Associação Brasileira dos Fabricantes de Brinquedos (ABRINQ)*
- Dr. *Luiz César Anfray Guedes, Presidente da Associação Brasileira das Indústrias de Química Fina, Biotecnologia e Suas Especialidades (ABIFINA)*
- Dr. *Luiz Lemos Leite, Presidente da Associação Nacional de Factoring (ANFAC)*
- Dr. *Ruy Altenfelder Silva, Presidente do Instituto Roberto Simonsen*
- Dr. *Maurice Costin, Diretor da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP)*
- Dr. *Lúcio Bemquerer, Diretor Executivo do Fórum de Líderes Empresariais da Gazeta Mercantil*
- Dr. *Alberto Pfeifer, Diretor Executivo do Conselho de Empresários da América Latina (CEAL)*
- Dra. *Sandra Polónia Rios, Diretora da Área Internacional da Confederação Nacional da Indústria (CNI)*
- Dr. *Paulo G. F. Tigre, Coordenador do Conselho de Comércio Exterior da Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul (FIERGS)*
- Dr. *Júlio Sérgio Gomes de Almeida, Diretor do Instituto de Estudos para o Desenvolvimento da Indústria (IEDI)*
- Dr. *Israel Klabin, Presidente da Fundação Brasileira para o Desenvolvimento Sustentável (FBDS)*
- Dom *Raimundo Damasceno, Secretário Geral da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB)*
- Sr. *Enilson Simões Moura (Alemão), Presidente da Social Democracia Sindical (SDS)*
- Sr. *Antonio Carlos dos Reis, Presidente da Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT)*
- Sr. *Kjeld Aargaard Jacobsen, Secretário de Relações Internacionais da Central Única dos Trabalhadores (CUT)*
- Dr. *Cândido Grzybowski, Presidente do Instituto Brasileiro de Análise Social e Econômica (IBASE)*
- Dr. *Rubens César Fernandes, Presidente da Rede de Integração do Terceiro Setor (RITS) e Diretor do Viva Rio*
- Dra. *Ana Clara Torres Ribeiro, Presidente da Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE)*
- Dra. *Jacqueline Pitanguy, Diretora da Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação (CEPIA)*



EMPRESÁRIOS

Ministro Olavo Egydio Setúbal, *Presidente do ITAÚSA*

Dr. Luis Fernando Furlan, *Presidente do Conselho de Administração da Sadia S.A.*

Dr. Alcides Amaral, *Presidente do Citibank*

Dr. Paulo Guilherme Aguiar Cunha, *Presidente do Grupo Ultra*

Dr. Robert Mangels, *Presidente da Mangels Indústria e Comércio*

Dra. Maria Silvia Bastos Marques, *Presidente da Companhia Siderúrgica Nacional*

Dr. Luiz Fernando de Cirne Lima, *Presidente do Conselho de Administração da Copesul*

Dr. Winston Fritsh, *Presidente do Banco Dresdner*

Dr. José Armando de Figueiredo Campos, *Diretor-Presidente da Companhia Siderúrgica de Tubarão*

Dr. Henrique Rzezinski, *Vice-presidente de Relações Externas da Embraer*

Dr. Jorge Marques de Toledo Camargo, *Vice-Presidente da Petrobras Internacional S.A. - Braspetro*

Dr. Roberto Teixeira da Costa, *Vice-presidente do Conselho do Banco Sul América*

Dr. Carlos Augusto Lyra Aguiar, *Diretor-Executivo da Aracruz Celulose S. A.*

Dr. Carlos Kawall, *Economista-Chefe do Citibank*

Embaixador Jório Dauster, *Ex-Presidente da Companhia Vale do Rio Doce*

Dr. Firmino Sampaio, *Ex-Presidente da Eletrobrás*

ACADÊMICOS E JORNALISTAS

Jornalista Antônio Carlos Pereira, *Jornal O Estado de São Paulo*

Jornalista Carlos Eduardo Lins da Silva, *Jornal Valor Econômico*

Jornalista Celso Pinto, *Chefe de Redação do Jornal Valor Econômico*

Jornalista Clóvis Rossi, *Jornal Folha de São Paulo*

Jornalista Maria Helena Tachinardi, *Editora-Executiva da Gazeta Mercantil Latino-Americana*

Jornalista Miriam Leitão, *Jornal O Globo*

Jornalista André Lahoz Mendonça de Barros, *Revista Exame*

Jornalista Ariosto Alberto Paz Teixeira, *Jornal O Estado de São Paulo*



Jornalista e Professor Emir Sader, *Laboratório de Políticas Públicas da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ)*

Professor Gilberto Dupas, *Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo (IEA-USP)*

Professor Paulo Nogueira Batista Jr., *Coordenador do Grupo de Estudos de Economia Política do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo (IEA-USP)*

Professor José Augusto Guilhon Albuquerque, *Coordenador do Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (NUPRE-USP)*

Professor Luiz Olavo Baptista, *Departamento de Direito Internacional da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP)*

Professor Paulo Sérgio Pinheiro, *Coordenador do Núcleo de Violência da Universidade de São Paulo (USP) e Relator Especial da ONU para Míamar*

Professor Glauco Arbix, *Departamento de Sociologia da Universidade de São Paulo (USP)*

Professor Marco Aurélio Garcia, *Secretário de Cultura da Prefeitura de São Paulo*

Professor Otaviano Canuto, *Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE-UNICAMP)*

Professor Luciano Coutinho, *Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE-UNICAMP)*

Professor Fernando Sarte, *Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE-UNICAMP)*

Professor Antônio Corrêa de Lacerda, *Presidente da Sociedade Brasileira de Estudos de Empresas Transnacionais e da Globalização Econômica (SOBEET)*

Professor Bolívar Lamounier, *Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo (IDESP)*

Professor Tullo Vigevani, *Vice-presidente do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC)*

Professor João Paulo Cândia Veiga, *Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC)*

Professora Maria Regina Soares de Lima, *Professora do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ)*

Professor Marcelo Abreu, *Departamento de Economia da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC/RJ)*

Professora Sônia de Camargo, *Diretora do Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI-PUC/RJ)*

Professora Mônica Hertz, *Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI-PUC/RJ)*

Professor Hilton Santana, *Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI-PUC/RJ)*



Professora Lia Valls Pereira, *Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (IBRE-FGV)*

Professora Maria Cristina Terra, *Escola de Pós-Graduação em Economia da Fundação Getúlio Vargas (EPGE-FGV)*

Professor Luiz Pinguelli Rosa, *Vice-Diretor da Coordenação de Programas de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (COPPE-UFRJ)*

Professor Domício Proença Júnior, *Conselheiro do Grupo de Estudos Estratégicos da Universidade Federal do Rio de Janeiro (GEE-COPPE-UFRJ)*

Professor Antonio Barros de Castro, *Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)*

Professor Carlos Eduardo Yong, *Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)*

Professor João Bosco Mesquita Machado, *Departamento de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)*

Ministro João Paulo dos Reis Velloso, *Presidente do Instituto Nacional de Altos Estudos (INAÉ)*

Professor Hélio Jaguaribe, *Decano do Instituto de Estudos Políticos e Sociais (IEPES)*

Dr. Ricardo Markwald, *Diretor Geral da Fundação Centro de Estudos de Comércio Exterior (FUNCEX)*

Professor Eduardo J. Viola, *Departamento de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (UNB)*

Professor Marcus Faro de Castro, *Departamento de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (UNB)*

Professor Carlos Pio, *Departamento de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (UNB)*

Professor Gabriel O. Alvarez, *Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre a América Latina da Universidade de Brasília (CEPPAC-UNB)*

Professor Welber Barral, *Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina*

Dra. Mônica Hirst, *Diretora-Executiva da Fundación Centro de Estudos Brasileiros, Buenos Aires*

Dr. Haroldo Mattos de Lemos, *Presidente da Comissão Nacional Independente sobre os Oceanos e membro do Comitê Brasileiro do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente*

Dr. Pedro da Motta Veiga, *Encostral MV Consultores*

Dr. Renato Bauman, *Diretor da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) no Brasil*



CONSELHEIROS E CONSULTORES DO CENTRO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Ministro Luiz Felipe Lampreia

Ministro Eliezer Batista da Silva

Dr. Daniel Klabin

Dr. Carlos Mariani Bittencourt

Almirante Mário César Flores

General José Luiz Lopes da Silva

AGRADECIMENTOS ESPECIAIS

Bolívar Lamounier e Armando Castelar Pinheiro fizeram uma leitura crítica da versão preliminar do relatório e os participantes de duas reuniões de discussão, realizadas no CEBRI e no Conselho Superior de Orientação Política e Social (COPS) da FIESP, ofereceram valiosos comentários. Fernanda Jaguaribe coordenou as atividades de pesquisa e Luanna Guimarães Belmont participou da elaboração do relatório. O autor consigna a todos os seus agradecimentos mas assume a exclusiva responsabilidade pelas opiniões aqui externadas.

O AUTOR

Amaury de Souza é Doutor em Ciência Política pelo Massachusetts Institute of Technology e foi bolsista do Woodrow Wilson International Center for Scholars. É sócio-diretor da Techne e da MCM Consultores Associados. Suas publicações recentes incluem o capítulo sobre “Brazil” no livro *Guidance for Governance*, organizado por R. Kent Weaver and Paul B. Stares, Tóquio: Japan Center for International Exchange, 2001; “Cardoso and the Struggle for Reform in Brazil”, *Journal of Democracy*, julho de 1999; e “Redressing Inequalities: Brazil’s Social Agenda at the Turn of the Century” no livro organizado por Susan Kaufman Purcell e Riordan Roett, *Brazil Under Cardoso*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1997.

O objeto deste estudo é a agenda internacional do Brasil, tal como a vêem as principais personalidades que integram a comunidade brasileira de política externa.

A expressão “comunidade brasileira de política externa” designa o universo constituído por pessoas que participam do processo decisório e/ou contribuem de maneira relevante para a formação da opinião no tocante às relações internacionais do país. Compreende, portanto, autoridades governamentais, congressistas, representantes de grupos de interesse, líderes de organizações não-governamentais, pesquisadores acadêmicos, jornalistas e empresários com atuação na esfera internacional.

A “agenda” é aqui designada pelas questões atinentes a nossas relações internacionais que a referida comunidade considera importantes. Naturalmente, esta agenda é dinâmica, pois questões novas continuamente se configuram e ganham relevo, enquanto outras perdem importância relativa. Mas esse caráter mutável não a transforma em mero relato conjuntural. Parte da agenda será sempre formada por objetivos abrangentes e duradouros, que se podem legitimamente designar como interesses nacionais.

Qualquer que seja o país, a “comunidade de política externa” não é uma entidade socialmente homogênea. É um grupo diversificado, constituído por pessoas que não necessariamente se conhecem ou mantêm relações regulares entre si, e entre as quais existe amplo potencial de divergência, seja no tocante a interesses específicos, seja no nível mais abrangente de suas visões do mundo. É, porém, razoável presumir, e não poucas pesquisas sobre o assunto documentam isso, que tais “comunidades” mostram-se bastante convergentes no que diz respeito às premissas e aos critérios de avaliação utilizados para atribuir prioridades e definir diretrizes estratégicas de política externa.

Sejam seus membros titulares de funções públicas ou interlocutores extra-governamentais, e seja devido a características de sua formação intelectual, à matéria-prima com a qual trabalham ou aos foros nos quais debatem suas idéias, o fato é que desenvolvem entre si notável homogeneidade. Neste sentido, as idéias e avaliações da “comunidade de política externa” delimitam o discurso político visto como legítimo, fixam o molde dentro do qual se formam as percepções de outros segmentos sociais e da opinião pública e assim influenciam, direta e indiretamente, o curso das decisões de política externa. Para bem entender, portanto, sua formação, mister se faz conhecer as percepções, aspirações, preferências e recomendações dessa “comunidade”. A partir desta ótica foi realizado o presente estudo a respeito da agenda internacional do Brasil.¹

¹ A metodologia da pesquisa está detalhada no Apêndice 1.



DESAFIOS E OPORTUNIDADES

Transcorridos mais de dez anos da queda do muro de Berlim, não há dúvida de que efetivamente se dissolveu aquele padrão de polarizações Leste-Oeste, condicionador das relações internacionais por mais de cinquenta anos durante o século XX. Nesse curto período que se pode chamar de pós-Guerra Fria, acelerou-se notavelmente o processo de globalização, com repercussões profundas sobre a estrutura do sistema internacional. Não apenas de maneira direta, no âmbito das ideologias e dos alinhamentos políticos e militares, mas também de maneira indireta, por meio de inovações tecnológicas e mudanças econômicas, a globalização configurou-se como um abrangente e acelerado processo de transformação. A explosão das telecomunicações em escala mundial e o vertiginoso desenvolvimento da tecnologia da informação a ela associado são testemunhos eloqüentes dessas grandes mudanças. Como também o são a intensificação dos fluxos financeiros, a reorganização da estrutura produtiva mundial, a criação da OMC, o surgimento de novos arranjos regionais de comércio como o NAFTA, o Mercosul e a APEC, e a expansão da União Européia em direção aos países do Leste, com a conseqüente transformação da OTAN, da qual alguns deles passaram a fazer parte.

Mas a globalização econômica e tecnológica tem como contraponto o não menos explosivo fracionamento de muitas sociedades nacionais segundo linhas étnicas, religiosas ou lingüísticas. Configuram-se, assim, duas lógicas globais em franca competição, uma reforçando e a outra erodindo o prospecto de uma sociedade planetária relativamente homogênea. Enquanto a globalização amplia e adensa relações econômicas, culturais e políticas, diluindo fronteiras territoriais, a fragmentação, no sentido contrário, aumenta enormemente certas distâncias existentes entre grupos e nações. Sangrentos conflitos como os ocorridos na Ruanda, na Bósnia, no Kosovo e na Chechênia, entre outros, mostram que o entendimento tradicional de segurança internacional, fundado na proteção contra ameaças de caráter militar e no resguardo das fronteiras, perdeu grande parte de seu sentido. Hoje faz-se necessária uma conceituação mais voltada para enfrentamentos no âmbito doméstico, muitas vezes relacionados ao combate de redes transnacionais de terrorismo, contrabando de armas e tráfico de drogas.

Outros aspectos negativos da globalização são o aumento do risco de proliferação de armas nucleares, químicas e biológicas, as mudanças climáticas provocadas pelo efeito estufa, a propagação de epidemias globais como a Aids, o aumento da desigualdade econômica entre as nações e as enormes levas de imigrantes e refugiados que se têm formado na esteira de guerras ou tocadas por situações de miséria ou violações de direitos humanos. Da mesma forma, no âmbito da economia internacional, a visão da globalização como fenômeno não apenas altamente positivo, mas também irreversível, cedeu lugar a visões mais pessimistas, que ganharam corpo em conseqüência das crises financeiras da Ásia, em 1997, e da Rússia, em 1998. O desencanto com a onda de liberalização do comércio mundial encontrou expressão



violenta nas manifestações anti-globalização de Seattle e Gênova. Também recrudescceu, de maneira acentuada, o protecionismo dos países mais ricos, que têm recorrido a barreiras não-tarifárias, à concessão indiscriminada de subsídios e à aplicação unilateral de sanções comerciais. Como seria de se esperar, esse conjunto de ações protecionistas tem contribuído para o aumento dos contenciosos econômicos e da politização do intercâmbio comercial entre nações.

A AGENDA INTERNACIONAL E A POLÍTICA INTERNA

O Brasil não ficou imune a essas transformações. Deixando para trás a tradicional defesa de uma idéia de soberania fundada no isolamento, o país passou a desempenhar papel de crescente importância em foros internacionais, com destacada atuação no tocante a questões multilaterais, como direitos humanos e proteção do meio ambiente. A nova estratégia de inserção internacional baseada na liberalização de seu intercâmbio comercial proporcionou-lhe maior credibilidade junto à comunidade de nações.

A reorientação iniciada há cerca de dez anos materializa-se, hoje, numa extensa pauta de negociações. Desde a abertura da economia à competição internacional e da criação do Mercosul, em 1991, aos grandes temas atuais, como a formação da ALCA, o acordo entre o Mercosul e a União Européia e a nova rodada de negociações comerciais na OMC, essa notável mudança de postura trouxe benefícios ao país, mas colocou-o também diante de novos desafios. Nosso acesso aos mercados mundiais acha-se limitado por barreiras e contenciosos diversos, não apenas por fatores propriamente econômicos. A desvalorização do Real, efetivada em janeiro de 1999, acirrou atritos comerciais no âmbito do Mercosul, colocando em risco o futuro da união aduaneira. Além dessas questões pertencentes à esfera comercial, ameaças como o narcotráfico, o crime organizado e a degradação ambiental ganharam abrangência regional e até global, evidenciando de maneira dramática a insuficiência de esforços nacionais ou bilaterais de contenção e controle.

Globalização de um lado e fragmentação do outro são, portanto, as duas faces desse mundo mais complexo ao qual o Brasil trata de se adaptar, para isso reorientando e reexaminando profundamente as premissas de sua política externa. Na intersecção desses dois processos simultâneos configuram-se os novos condicionamentos a que estará sujeita a nossa ação internacional, a ser pautada por uma articulação cada vez mais forte entre as esferas exterior e doméstica. Quanto mais ampla a inserção econômica e política do país na ordem internacional, mais se tenderá a diluir a distinção que até há pouco prevalecia entre sua política externa e seu sistema político doméstico.

O amplo recurso do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso à “diplomacia presidencial”, ao lado de eventos marcantes como o embargo canadense à importação de carne bovina brasileira, estimularam o debate sobre a inserção do Brasil nessa nova ordem



política e econômica globalizada. Antes limitadas a um círculo especializado, questões como a extensão e a intensidade desejáveis para o nosso envolvimento externo passaram a despertar o interesse dos formadores de opinião e de numerosas organizações que se sentem convocadas a participar do debate sobre a globalização. E não se trata apenas de debate, em abstrato, pois as mudanças em curso tendem efetivamente a gerar ganhos e perdas para diferentes grupos. Intensifica-se, dessa forma, a pressão de interesses domésticos em torno do processo de decisão sobre questões externas, desde a fase da formulação até a da execução, tratando cada grupo de moldar a política externa segundo seus interesses, em termos imediatos e ao longo do tempo.

O processo de mudança aqui referenciado apenas se inicia, e com certeza não será suave. À medida que os impactos potenciais dessa nova estratégia de política externa, antes percebidos apenas como domésticos, passam a atingir diretamente os interesses dos diferentes grupos sociais, pressupostos há muito prevalentes entre os formadores dessa política começam a ser postos em questão. Desse modo, torna-se especialmente problemático associar sua prática eficaz ao seu isolamento em relação a pressões particularistas dos grupos afetados.

Moldada cada vez mais por desafios que se configuram no bojo da globalização, a nova agenda internacional do país é causa e consequência de uma perceptível alteração na definição dos interesses em jogo, bem como na composição e na forma de atuação dos grupos sociais afetados. Há, no cerne desse processo de mudança, crescente interligação das esferas externa e interna. Baseado em entrevistas com representantes do que acima designou-se “comunidade brasileira de política externa”, o presente estudo busca entender como essas duas esferas interagem e determinam-se mutuamente.

Por qualquer ângulo que se aborde o tema, constata-se que a aspiração de tornar o Brasil um ator relevante na política regional e mundial é amplamente compartilhada pela comunidade brasileira de política externa. O que dá argumento a esse anseio é o sentimento de identidade nacional, construído a partir da idéia de um país de dimensões continentais, empenhado em promover seu desenvolvimento econômico e em consolidar uma posição de liderança e de cooperação regional na América do Sul.

Esta expectativa de liderança está associada também à percepção de uma ordem mundial dicotômica, unipolar em termos estratégicos, em virtude do incontestável poderio militar dos Estados Unidos, porém multipolar do ponto de vista econômico, com várias forças concorrentes disputando no mercado globalizado. Ciente da necessidade de escala para competir nesse ambiente, o Brasil despertou cedo para a importância de formar blocos comerciais como o Mercosul, visando consolidar um espaço de competição econômica e fortalecer sua posição nas negociações multilaterais e regionais de comércio. A questão da **participação e liderança** do Brasil em uma esfera internacional mais ampla é o primeiro tópico deste capítulo.

Se hoje é consenso que o país deve projetar-se cada vez mais na cena internacional, as visões divergem quando o tema em foco é o de sua inserção na economia mundial. A previsão de que o Brasil deve ocupar posição mais destacada no quadro mundial juntamente com outros países de dimensões continentais, contrapondo um elemento de natureza geopolítica a questões relacionadas aos processos de integração econômica, é objeto do tópico intitulado a **futura geometria do poder**. O tópico seguinte é a **ameaça do protecionismo** dos países desenvolvidos e a necessidade de uma atuação mais agressiva do Brasil na defesa de seus interesses comerciais. O consenso que existe a respeito dessa questão não se estende às **estratégias de inserção mundial** e suas implicações quanto ao grau adequado de abertura da economia. Persiste a oposição entre um modelo de desenvolvimento de fora para dentro, que preconiza a progressiva abertura da economia à competição e às demandas dos mercados mundiais, e outro de dentro para fora, com o aumento da produção nacional abrindo caminho para as exportações. Tal discordância repercute sobre outras prioridades da agenda internacional, configurando duas grandes orientações alternativas de política externa.

PARTICIPAÇÃO E LIDERANÇA

A percepção que o Brasil tem de si mesmo, de suas necessidades e potencialidades em relação a outros países, ou seja, de sua identidade como nação, forma o substrato conceitual de sua projeção no cenário externo, pautada principalmente no desejo de exercer um papel protagonista. Um território de proporções continentais, com dez vizinhos contíguos, grande população, uma economia diversificada e notável uniformidade cultural e linguística são os diferenciais que conformam este sentimento de identidade, bem como essa expectativa de liderança. Nas palavras de um líder associativo:



“Por seu tamanho físico e populacional, o Brasil tem uma liderança natural, despertando até um certo receio entre nossos vizinhos. Ele não pode fugir de desempenhar seu papel internacional”.

É precisamente por ter um passado tão repleto de pretensões de grandeza quanto de oportunidades perdidas, pondera um ministro de Estado, que a aspiração brasileira de liderança não pode estar dissociada dos objetivos domésticos ou das tendências que prevalecem no mundo:

“A capacidade de definir uma agenda internacional deriva da capacidade de equacionar problemas domésticos. Para isso, auto-estima e sentimento de identidade são elementos cruciais. Além disso, para o país se projetar e defender seus interesses nacionais, precisa entender o mundo em que vive. O mundo é desigual, mas não se pode ter uma postura de inferioridade, a idéia de que somos perdedores por antecipação, de que perderemos se negociarmos. O mundo não está parado à espera do Brasil”.

Há quem acredite que o Brasil, por suas dimensões e complexidade, deve transcender a área de influência de seu entorno imediato e assumir posição de liderança junto aos países em desenvolvimento. Segundo a proposta de um especialista em relações internacionais:

“A prioridade é definir uma verdadeira política externa de cooperação sul-sul. Há uma expectativa enorme no ex-Terceiro Mundo quanto ao Brasil, pois esperam de nós uma alternativa. Ainda não assumimos o fato de que somos uma potência no sul. O Brasil é muito mais palpável para outros países do que potências como a China. Ele pode defender causas que ajudem o mundo a se tornar mais cosmopolita. Nós pertencemos ao sul e aqui devemos crescer”.

Longe de representar uma posição isolada, a aspiração de liderança reflete, portanto, um consenso entre os entrevistados. Nada mais eloqüente a esse respeito do que a unanimidade em favor de uma atuação internacional mais ativa. Pelos dados da pesquisa, 99% dos entrevistados acreditam que “o Brasil deve envolver-se mais e participar ativamente de questões internacionais”, contra apenas 1% para quem o país deve “manter-se à distância dos problemas mundiais”. “Já estamos desempenhando o papel de potência regional”, anota um dirigente governamental. “Só precisamos de uma estratégia para exercer uma liderança mais ampla”.

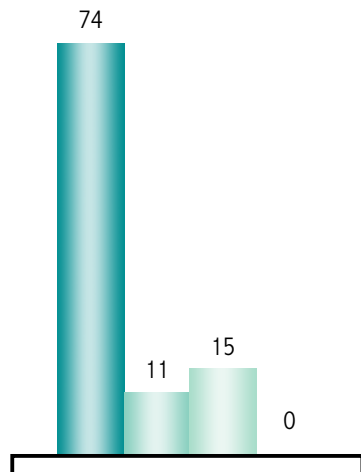
Importante por revelar a inexistência de apoio a uma posição isolacionista, esse resultado é corroborado pelas respostas a duas outras questões. A primeira indaga quão mais importante é o papel que o Brasil desempenha hoje no cenário internacional em comparação com o que desempenhava dez anos atrás. Sete em cada dez entrevistados (74%) avaliam que esse papel é mais importante hoje. Obtém-se o mesmo padrão de respostas quando o foco da questão é deslocado para os próximos dez anos. Como se vê no quadro seguinte, há uma expectativa quase unânime (88%) de que o Brasil venha a ter uma presença internacional ainda mais importante no futuro.

Não há, todavia, uma uniformidade de pontos de vista sobre como compatibilizar as tendências do mundo atual, em que forças globalizantes coexistem com imensas assimetrias de poder, e a aspiração do Brasil de projetar-se internacionalmente. Embora tenha interesses

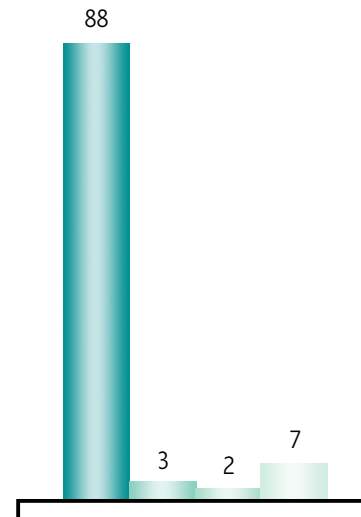


2.1 Posição Atual e Futura do Brasil no Sistema Internacional (Porcentagem)

PAPEL INTERNACIONAL DO BRASIL HOJE
EM COMPARAÇÃO COM 10 ANOS ATRÁS



PAPEL INTERNACIONAL DO BRASIL
NOS PRÓXIMOS 10 ANOS



■ MAIS IMPORTANTE ■ MENOS IMPORTANTE ■ IGUAL ■ SEM OPINIÃO

globais, sua liderança limita-se hoje à esfera regional. Além disso, o contraste entre a ambição de exercer maior influência e sua condição de potência de porte médio, situada na área de influência de uma superpotência, os Estados Unidos, cria para muitos a impressão de ambivalência das posições brasileiras. Por um lado, o Brasil demonstra aguda sensibilidade a considerações de soberania e independência, buscando explorar soluções próprias para os problemas com que se defronta. Por outro lado, sua atuação externa tende a se pautar por posturas consideradas excessivamente defensivas e cautelosas. Na percepção de um jornalista:

“O Brasil tem uma liderança envergonhada. Essa história de que não pode explicitar sua liderança no mundo é um disparate. Já não se faz mais política principista como no passado, o que nos transforma em atores reais num mundo real”.

O Brasil, acrescenta um líder empresarial, não está acostumado a afirmar-se frente a outras forças mundiais. Seu relativo isolamento em uma região que tem permanecido à margem das principais linhas de conflito da política mundial o fez acomodar-se em vez de projetar seus interesses. Em suas palavras:

“Para onde vamos nós, um dos poucos países de dimensões continentais? O Brasil tem potencial mas não tem visão hegemônica, gana ou perseverança. Tinha tudo para ser uma potência mundial, mas perdeu-se na história. No mundo, ninguém cede espaço para ninguém. Quem quiser ser desenvolvido, que trate de brigar pelo seu espaço”.



Duas grandes estratégias para a inserção mundial do país emergem dos depoimentos obtidos junto à comunidade brasileira de política externa. A primeira estratégia, que corresponde à opinião da maioria dos entrevistados, ratifica os pressupostos e diretrizes da atual política externa. Na última década, o esforço para ajustar as prioridades do Brasil às transformações mundiais resultou na definição de uma política externa calcada na premissa de que o acesso aos benefícios da globalização exigem do país uma postura de coerência e confiabilidade, com reformas internas tendentes a promover a economia de mercado e a concorrência internacional. A estimativa realista dos recursos de que o país dispõe para sua projeção internacional fortalece o compromisso com mecanismos multilaterais que possam refrear condutas unilaterais no cenário mundial. A autonomia, nesta visão do sistema internacional, deriva da capacidade de cooperar para a criação de normas e instituições que nivelem o campo de jogo e imponham limites à predominância de interesses na relação entre países desiguais quanto ao poder e influência de que dispõem.

Ajustar-se às exigências do quadro internacional, tornar-se um país confiável e cooperativo e, portanto, apto a atrair fluxos de investimento que o ajudem a lançar-se numa trajetória de crescimento acelerado, eis a estratégia de inserção brasileira, cuja descrição sucinta é feita por um empresário:

“O Brasil precisa ser considerado um país de Primeiro Mundo, o que lhe permitirá, pelo seu tamanho, participar nos principais foros decisórios mundiais nos próximos cinco ou dez anos. Não é possível ser considerado sério em áreas diplomáticas subsidiárias sem ser sério no plano econômico. Nesse sentido, o interno domina o externo, pois só é possível sermos reconhecidos pelo mundo desenvolvido se nos tornarmos um país com um ambiente regulatório aceitável, operando com base no respeito aos contratos”.

A integração à nova realidade internacional amplia e enriquece a agenda externa do país, vinculando-a mais estreitamente à agenda doméstica e fazendo do esforço liberalizante o elemento central de ambas. Esta idéia encontra respaldo na constatação, feita pelo mesmo empresário, de que, no Brasil de hoje, as duas agendas tendem a convergir:

“Fazer o exercício doméstico correto não exige “trade offs” com os objetivos internacionais, pois hoje ambos coincidem. Essa é uma situação privilegiada que os Estados Unidos, por exemplo, não tiveram ao consolidar sua presença internacional, a qual esteve quase sempre em conflito com a agenda doméstica”.

Em consonância com o sistema de regras multilaterais, e em complemento a ele, iniciativas de integração econômica de âmbito mais restrito, como o Mercosul, surgem para facilitar a transição ao multilateralismo, dentro de uma visão de regionalismo aberto. Como observa um diplomata:

“As questões comerciais são a prioridade da nossa agenda internacional. O Brasil pode estabilizar sua economia, mas não pode crescer sem exportar, sem se integrar ao mercado mundial. Não serão



subsídios ou proteção que nos farão crescer. Começamos a nos integrar no Cone Sul, até por motivos políticos, mas como “comerciante global” de porte médio temos que disputar o mercado mundial. Com a liberalização, o Brasil foi integrado de forma competitiva no sistema internacional”.

O Brasil participa hoje de múltiplas negociações, desde o lançamento de uma nova rodada na OMC até a criação de zonas de livre comércio que integrem o Mercosul à Comunidade Andina, à ALCA e à União Européia. O cerne da estratégia brasileira é contrabalançar esforços multilaterais e iniciativas regionais, jogando, ao mesmo tempo, nos vários tabuleiros onde se delibera sobre nossos interesses. Através dos primeiros, busca-se fixar disciplinas internacionais mais equânimes, compensando o limitado poder de barganha do país frente às exigências de parceiros mais fortes. “*Devemos lutar em todas as frentes ao mesmo tempo*”, resume um alto gestor governamental.

Os críticos dessa estratégia refletem sobre o mesmo quadro. Mas vêm-no com olhos diferentes e sustentam que a inserção mundial do Brasil exige, em primeiro lugar, a capacidade de articular um projeto nacional voltado para a superação de desequilíbrios internos. Preconizando políticas ativas de desenvolvimento, tal projeto não coincide com a agenda de liberalização comercial em muitos pontos, embora a ela não se oponha em outros. Criar um consenso interno ao redor de uma estratégia de inserção ativa no cenário internacional, buscando compor-se com países que têm interesses similares e se disponham a resistir às imposições das potências dominantes, constitui o fulcro desta segunda perspectiva e a substância da oposição entre as duas visões. Esses princípios denunciam a urgência da redefinição do papel internacional do país, como resume um especialista em relações internacionais:

“Sem uma mudança de modelo, não teremos uma política externa consistente. Os impasses da política externa dependem da capacidade de um país formular um projeto interno de desenvolvimento. Precisamos nos centrar no mercado interno, com forte capacidade de irradiação para todo o sistema produtivo. Para isso, teremos que fazer uma política de rendas e reforma agrária. Não significa uma solução autárquica, pois atrairá investimentos e dará escala e, portanto, competitividade internacional a vários setores da economia brasileira. Precisamos de um novo projeto de desenvolvimento para o país, com uma política externa não mais defensiva, mas ativa”.

Segundo esta perspectiva, para sua inserção externa, o país deveria definir um projeto autônomo, voltado para a promoção do desenvolvimento e de iniciativas de política internacional complementares que transcendam a esfera comercial. Essa é a opinião de um empresário experiente em questões de comércio exterior:

“Precisamos ter definições claras sobre nossas estratégias de inserção no quadro de política internacional, na globalização e na esfera ideológica. Hoje, estamos a reboque de uma agenda meramente econômica. Somos uma sociedade que quer entrar no mundo desenvolvido e a ideologia é fundamental para definir um projeto de desenvolvimento. O Brasil precisa sinalizar para sua sociedade qual é o modelo”.



Nesse sentido, torna-se coerente também argumentar que as negociações multilaterais no âmbito da OMC encerram decisivo viés contra nossos interesses. Os compromissos assumidos pelo país naquele foro praticamente inviabilizam o recurso a políticas comerciais e industriais que sustentaram no passado o esforço de industrialização. Acusa um empresário:

“Não se verificou a promessa da OMC de desregular e liberar os mercados mundiais. O grande engodo em que caímos foi ter trocado por essa promessa os instrumentos tradicionais de promoção do comércio externo. Por isso, as exportações não deslancham. Se os produtos dos chamados setores dinâmicos da economia mundial forem produzidos no Brasil, o serão por multinacionais. Como obrigá-las a exportar os produtos de volta para a matriz? Não há nada que as obrigue a vincular investimentos a exportações, como no antigo Beflex. Ficou tudo proibido no final da Rodada Uruguai, tirando das mãos dos países em desenvolvimento o instrumental que os próprios países desenvolvidos usaram no passado e hoje descartam. Exceto na área da agricultura, da qual não abrem mão”.

Há, também, discordância quando à eficácia de regras globais como inibidoras dos interesses dominantes. É essa a leitura que um analista da política internacional faz das relações de poder que conformam os sistemas multilaterais:

“Houve um extraordinário aumento do grau de normatização em escala internacional, por via multilateral - mas para fortalecer a globalização assimétrica. Por exemplo, a proposta de desarmamento foi substituída pela da não-proliferação de armas. No desarmamento, todos se desarmam; na não-proliferação, só se desarma a periferia, que cresce em população. Acabou a era em que se considerava possível desenvolver todo o mundo. A ONU é, hoje, apenas o Conselho de Segurança”.

A mesma crítica é feita à participação do Brasil em negociações internacionais com parceiros dotados de maior poder, como é o caso da ALCA. No depoimento de um especialista em relações exteriores:

“A ALCA é expressão da postura dos Estados Unidos no mundo pós-queda do socialismo, combinando uma nova proposta de integração com antigos projetos de dominação. A América Latina passou a ser uma área de importância crítica para assegurar seu superávit comercial. O impacto da ALCA sobre a estrutura produtiva brasileira será devastador, com graves conseqüências sociais. A ALCA afetará também a soberania nacional, forçando profundas modificações legislativas, e a política externa de todos os países envolvidos”.

Esta visão correlaciona-se também com a valorização de um estilo mais assertivo e voluntarista de política externa. As ambições econômicas e geopolíticas do país esbarram na aversão ao risco, no pessimismo e na descrença no próprio poder de lutar pelos seus interesses. Tais sentimentos de auto-depreciação acabam por limitar a presença externa do Brasil, pois impedem a formulação de posições diplomáticas mais ousadas. Na avaliação de um empresário:



“O Brasil não tem o cacoete do poder, pois isso implica a noção de risco. Como não temos o respaldo da opinião pública, nada se faz. No Itamaraty, há toda uma montagem doutrinária de quem não quer correr riscos, impedindo uma reflexão em termos de poder. Os outros sentem essa fraqueza. Precisamos identificar o que é essencial para nós e sobre isso não fazer nenhuma concessão”.

Mobilizar a opinião pública e transformar a política externa em uma projeção da política doméstica é o procedimento final para a montagem dessa estratégia, acrescenta um estudioso de relações internacionais:

“Precisamos ajustar as opções da política externa aos interesses domésticos. A idéia de soberania nacional ainda está ligada à democracia. Temos que articular a democracia representativa com a participativa. Por que não exigir a participação da sociedade na definição da política externa? Por que não aumentar a participação do Congresso, como nos Estados Unidos?”

Em suma: embora as duas visões professem a adesão ao ideal da multipolaridade para a ordem mundial, não apenas na esfera econômica, mas também em termos políticos e estratégicos, a visão liberalizante crê que os foros multilaterais constituem, hoje, espaço privilegiado para os países emergentes aumentarem seu poder individual de barganha. Já os críticos dessa visão tendem a valorizar a formação de alianças horizontais entre países com interesses similares, por terem estes o mesmo nível de desenvolvimento que o Brasil, ou em função da posição de liderança que têm nas respectivas regiões, formando uma linha de resistência às imposições dos países hegemônicos.

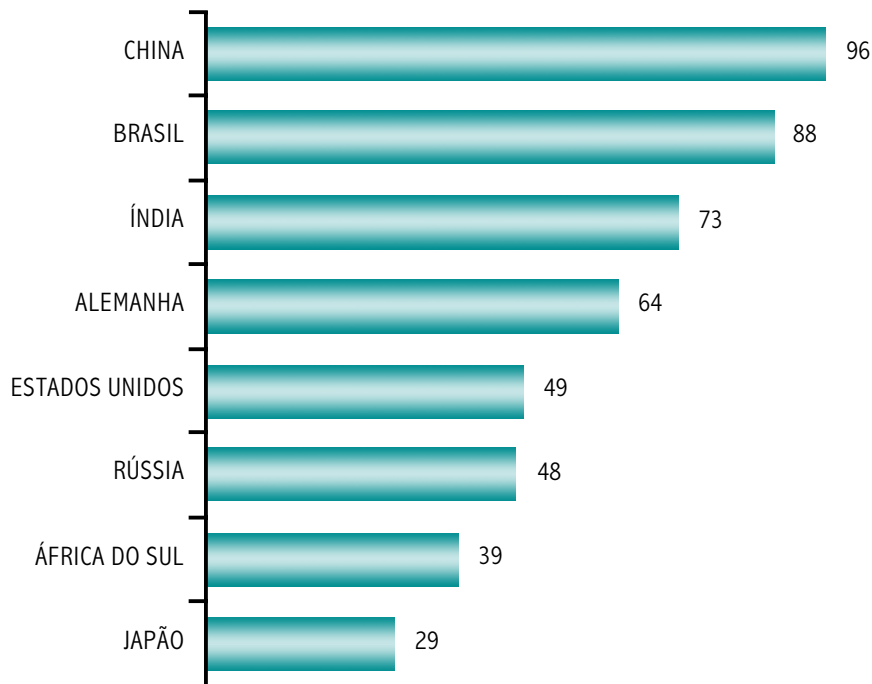
A FUTURA GEOMETRIA DE PODER

Subjacente a essas visões discrepantes, existe razoável convergência nas avaliações relativas à distribuição de poder e influência que deverá prevalecer no sistema internacional no futuro. De uma lista de oito países, perguntou-se aos entrevistados quais devem desempenhar, dentro de dez anos, um papel internacional mais importante, menos importante ou igual ao que desempenham hoje.

China (96%), Brasil (88%), Índia (73%) e Alemanha (64%), segundo a opinião majoritária, deverão ocupar posições de destaque na cena internacional. De forma surpreendente, a Rússia não foi incluída pelos entrevistados no rol das potências emergentes. Menos da metade (48%) acredita que aquele país possa desempenhar no futuro papel tão importante quanto hoje, sina também pressagiada para os Estados Unidos (49%). Importância decrescente no cenário internacional é o que vaticinam 22% e 35% dos entrevistados sobre o futuro da Rússia e dos Estados Unidos, respectivamente. O mesmo ocorre em relação à África do Sul e ao Japão, como mostram os dados no gráfico a seguir.



2.2 Projeção Internacional dos Países no Futuro (Porcentagem)



Com exceção da Alemanha, os países apontados como os atores de maior destaque na cena internacional do futuro possuem imensos territórios e populações. Ao contrário de nações que não têm outra alternativa senão integrarem-se à globalização, os países continentais, também cognominados “países-baleia”, ocupam posição de destaque no imaginário brasileiro sobre política internacional, que a eles atribui amplas possibilidades de crescimento e autonomia. De certa forma, esta é também a imagem da Alemanha, como uma das nações que formam o núcleo duro da União Européia. Não há discordância quanto ao interesse do Brasil de aproximar-se de outros países continentais, buscando reforçar a diversificação geográfica de seu comércio, aprofundar suas relações bilaterais e encontrar aliados para as negociações multilaterais de comércio. “Devemos procurar uma frente internacional com países em desenvolvimento, como a Índia, para atuar na OMC em busca de regras do jogo mais favoráveis para nós”, recomenda um especialista em relações internacionais.

Há uma diferença de ênfase, entretanto, na importância atribuída por alguns entrevistados a alianças com “países-baleia”, como a China, a Índia e a Rússia. Como projeção do futuro político, argumentam, interessa ao Brasil integrar com essas potências emergentes uma frente que sirva de contrapeso ao poder das potências hegemônicas e que possa eventualmente alterar a atual correlação de forças existente no cenário mundial, contribuindo para a formação de uma ordem multipolar. “Nas relações internacionais”, propõe um estudioso da matéria, “devemos priorizar os “países-baleias”, como China e Índia, que podem nos complementar em mercados e produção e são interlocutores importantes, capazes de transformar o cenário mundial”.



Existem dúvidas quanto aos graus de liberdade imaginados pelos que propõem substituir a atuação nos sistemas multilaterais por alianças horizontais com potências emergentes. Como contraponto ao multilateralismo, o foco em alianças com outros países continentais desconsidera a especificidade do Brasil como país solidamente inserido na economia mundial, observa um estudioso do comércio exterior:

“Todas as críticas à OMC implicam o Brasil assumir seu papel de “país-baleia”. Mas o tecido político e social do Brasil não é similar ao dos demais “países-baleia” ou não tem a sua história. Não é uma Índia, uma Rússia ou uma China, países, em maior ou menor grau, culturalmente isolados. Nesse sentido, não temos alternativa à globalização e não há como reverter nossa inserção, mas sim contrabalançar seus impactos negativos e maximizar seus benefícios. Dizer que o Brasil não pode voltar-se para dentro como outras “baleias”, não significa que não possamos ter uma presença efetiva junto a elas ou até mesmo nos aproximarmos da África do Sul e de países isolados como a Austrália”.

Mesmo admitindo-se essa qualificação, o desejo de estreitar relações com outros países continentais é também motivado pela percepção de que o protecionismo dos países ricos representa séria ameaça para o desenvolvimento econômico e a inserção do país nos fluxos internacionais de comércio.

A AMEAÇA DO PROTECIONISMO

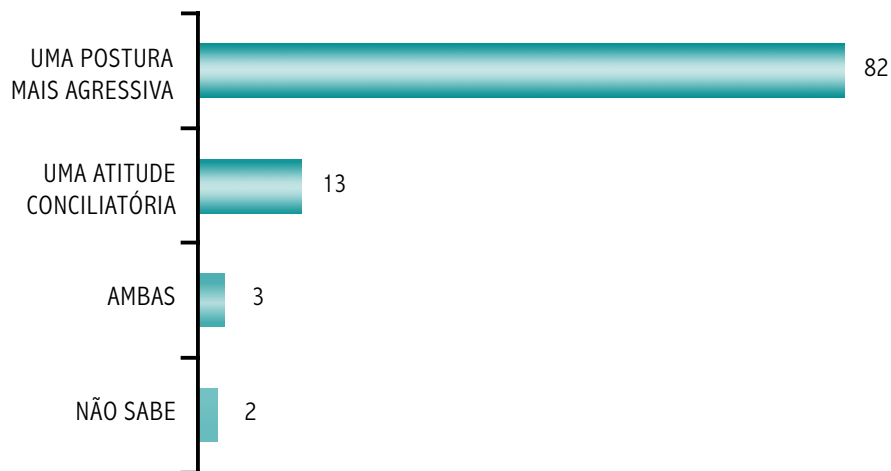
Se é certo que a abertura tornou a produção brasileira mais competitiva e mais apta em fazer frente às importações, é também fato que nossas exportações têm tido seu acesso aos mercados da América do Norte, do Japão e da União Européia dificultado por intrincadas barreiras não-tarifárias, constituídas por legislações antidumping, subsídios, cotas e medidas compensatórias, além de regras sanitárias e fitossanitárias.

Perguntou-se aos entrevistados qual é o melhor caminho nas negociações comerciais para assegurar o acesso de nossos produtos aos mercados de outros países: uma atitude conciliatória ou uma postura mais agressiva por parte do Brasil? As respostas estão no gráfico a seguir.

A grande maioria (82%) é partidária de uma postura mais agressiva, de modo que sejam resguardados os interesses brasileiros nas mesas de negociação. Apenas 13% dos entrevistados se opõem à idéia, preconizando uma atitude conciliatória, enquanto 3% dividem-se entre as duas opções. Episódios recentes, como a revogação do embargo da carne bovina brasileira decretado pelo governo do Canadá, ou a vitória na OMC contra os subsídios concedidos à indústria aeronáutica do mesmo país, são interpretados por diversos entrevistados como argumentos em favor de uma postura menos transigente na defesa dos nossos interesses comerciais. “Precisamos ter uma visão realista de nossa capacidade de negociação e uma atitude agressiva para abrir esses mercados”, conclama um alto dirigente governamental.



2.3 Postura em Negociações Internacionais de Comércio (Percentagem)



Para os que advogam uma maior liberalização comercial, reduzir o protecionismo representa a contrapartida para que se possa continuar a expor a economia doméstica à competição internacional sem gerar déficits insustentáveis nas contas externas. Como explica um dirigente empresarial:

“A prioridade é a abertura dos mercados mundiais para as exportações brasileiras. A contrapartida desse esforço é a abertura do mercado interno, permitindo que as importações e o investimento estrangeiro continuem o processo de modernização econômica sem risco de crise externa. Precisamos exportar a uma taxa pelo menos duas vezes maior que a taxa de crescimento do PIB”.

O protecionismo é visto como particularmente prejudicial no tocante às exportações de *commodities* intensivas em recursos naturais. Sobre este tema, cabe atentar às ponderações de um alto gestor governamental:

“A preocupação com a abertura de mercados para as exportações brasileiras decorre da necessidade de reduzirmos o déficit externo, a principal restrição ao crescimento. A área onde podemos aumentar as exportações sem aumentar importações são os agronegócios, que têm proporcionado elevados superávits anuais. Mas é precisamente aí que enfrentamos um número crescente de restrições não-tarifárias, e até algumas de natureza tarifária, nos mercados mundiais”.

Os que criticam a abertura da economia mostram-se frustrados com a pouca reciprocidade implementada por outros países e, conseqüentemente, também relutantes em fazer novas concessões sem que se obtenha vantagens equivalentes. O sistema multilateral de comércio, denuncia um empresário, frustrou as esperanças nele depositadas. Enquanto os emergentes liberalizaram seu comércio, os países desenvolvidos multiplicaram as barreiras para proteger os setores em que são menos competitivos. Na avaliação dele:



“Na OMC, as grandes potências continuam a fazer o que querem. O esforço para conter os elementos de protecionismo é insano. Não há nenhuma garantia de que, mesmo que a OMC decida a nosso favor, a decisão será cumprida pelos Estados Unidos. De nada serviu a OMC, ainda mais agora, com as barreiras não-tarifárias”.

Nem todos, porém, consideram o protecionismo o maior empecilho para nossas relações comerciais. Em complemento a uma agressiva diplomacia comercial, o país necessita melhorar seu desempenho via políticas eficazes de incentivo ao comércio exterior e aumento da participação de produtos de alto valor adicionado na pauta de exportações. Na opinião de um dirigente empresarial:

“Não temos uma elite com visão global. Toda a discussão de barreiras comerciais é muito centrada na denúncia e não no diagnóstico e na estratégia. Na prática, são poucas as barreiras que afetam o comércio”.

“O problema é o grande desconhecimento sobre o comércio externo, até mesmo na cúpula governamental”, concorda um empresário. “Não temos presença no mercado internacional, não temos marca, não temos cultura em comércio externo”. Outros entrevistados observam que a liberalização comercial não significou o abandono da tradição protecionista brasileira. Ainda subsistem regimes de incentivos ao investimento e à produção que redundam em níveis efetivamente altos de proteção comercial. É essa a percepção de um dirigente governamental:

“A política de comércio exterior precisa ser menos mercantilista e contemplar uma nova estratégia de inserção internacional. Estamos na briga errada, lutando por tarifas, subsídios para aumentar a exportação e uma política antiga de produção. Precisamos rever nossa estratégia. Um país cresce poupando, aumentando a produtividade, investindo na competitividade”.

As estratégias de inserção internacional estão inextricavelmente ligadas às perspectivas de crescimento interno, favorecendo alguns interesses domésticos e prejudicando outros. É inevitável, portanto, que as preferências quanto às relações exteriores do país espelhem conflitos deste tipo. Como lembra um estudioso do comércio exterior, negociações internacionais são jogos complexos, que se desenvolvem em vários níveis, simultaneamente, em que apostas feitas em uma mesa podem ter por objetivo aumentar o cacife em outra. Referindo-se às divergências em relação à ALCA, faz a seguinte observação:

“Na ALCA, temos que enfrentar o leque de concessões que todos exigem e definir os prazos da transição. As negociações serão usadas para quebrar os lobbies protecionistas de lado a lado. É aí que residem as dificuldades. A ALCA só será inexorável se essas resistências forem efetivamente quebradas”.

Para dizê-lo de outro modo, o protecionismo dos países ricos é apenas um dos dilemas enfrentados pelo país. O outro é o grau de abertura da economia. É este, de fato, o ponto nevrálgico da questão. Países continentais, como o Brasil, devem prosseguir a abertura à

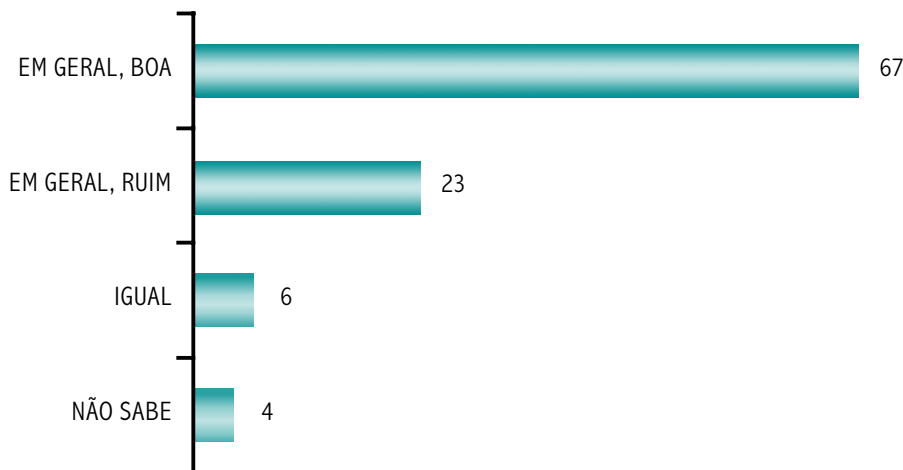


competição internacional ou voltar-se para o mercado doméstico, fortalecendo-o antes de se integrarem às correntes mundiais de comércio?

ESTRATÉGIAS DE INSERÇÃO MUNDIAL

A abertura da economia é vista por muitos como elemento indutor do crescimento e da competitividade e, por outros, como fator de desestruturação e desnacionalização da produção doméstica. Para avaliar a questão, perguntou-se aos entrevistados se, de maneira geral, a abertura da economia tem sido benéfica ou prejudicial ao país. As respostas estão resumidas no quadro abaixo.

2.4 Avaliação da Abertura Econômica (Porcentagem)



Segundo a opinião majoritária (67%), a abertura econômica, impulsionada pelo desejo de construir uma economia internacionalmente competitiva, teve conseqüências positivas para o país. É nesse sentido que aponta o comentário de um especialista, para quem “a abertura, apesar das conseqüências às vezes dramáticas que sofreram algumas empresas, significou uma oxigenação de nossa economia”. Outros 23%, ao contrário, consideram que os efeitos da exposição da economia brasileira à competição internacional foram mais perniciosos que benéficos. “*Fizemos uma abertura praticamente sem restrições, acarretando uma desconstrução produtiva e perda de competitividade*”, argumenta um estudioso da matéria. “*Não veio a famosa reestruturação produtiva, não foram criados empregos novos e cresceu o desemprego*”, arremata.

As divergências dizem respeito à competitividade e à vulnerabilidade externa da economia brasileira. Os que são favoráveis à abertura sustentam que expor a produção doméstica à competição das importações tende a aumentar a eficiência da alocação de recursos e,



conseqüentemente, a competitividade da produção nacional. Assim, a inserção mundial do país é concebida como um processo que ocorre de fora para dentro, com o crescimento do comércio internacional decorrendo do aumento da capacidade doméstica para responder à demanda dos mercados mundiais.

Sob esse prisma, a falta de dinamismo das exportações, cujo crescimento ao longo da última década foi sempre inferior ao das importações, é considerado um fenômeno de natureza transitória. À medida que a economia cresce e torna-se mais competitiva, reduz-se o déficit em conta corrente e o país tende a se tornar menos dependente de fluxos externos de investimento. A chave, argumenta um dirigente governamental, é manter a pressão sobre os produtores domésticos e expandir a poupança interna:

“O Brasil precisa abrir mais sua economia para aumentar o potencial de crescimento econômico, induzindo dessa forma o aumento da produtividade e da competitividade. A trajetória natural para o Brasil é a queda gradual no déficit em transações correntes, acompanhada também de uma queda nos investimentos diretos. Se quisermos maximizar nosso potencial de crescimento a partir daí, temos que poupar mais e investir em produtividade, sem depender tanto da poupança externa”.

O caminho para estimular a competitividade passa também pela remoção de fatores que geram um viés anti-exportador na economia, como o sistema tributário, e que reduzem a sua eficiência agregada. São os fatores que conformam o Custo Brasil, incluindo os logísticos, os gargalos em cadeias de produção e uma infra-estrutura inadequada de energia, transportes e telecomunicações. Um especialista em relações exteriores resume o argumento:

“Precisamos definir uma agenda de competitividade. Existe, na alta burocracia e na classe política, a idéia de que abertura significa déficit no balanço de pagamentos e que isso ameaça a estabilidade do Real. Virou uma desculpa para não irmos mais longe. O raciocínio é: ‘já abrimos, agora precisamos proteger um pouco mais’ – ao invés de: ‘já abrimos, agora precisamos competir melhor’. A lei Kandir apenas fez o país parar de exportar impostos. Mas além de suprimir esses impostos, é preciso ter uma burocracia mais ágil, portos mais livres, melhores transportes, etc”.

Na outra ponta, os que contestam a capacidade da abertura econômica de colocar o país em uma trajetória auto-sustentada de crescimento enfatizam que a liberalização unilateral da economia, além de desestabilizar as contas externas - as exportações não conseguem acompanhar as importações - , cria um círculo vicioso de dependência ao capital externo que solapa todas as chances de desenvolvimento. Uma fonte de polêmicas, como indica um empresário, consiste no seguinte:

“A globalização, por ser fenômeno mal compreendido, levou o Brasil a entrar nesse mundo sem estratégia ou uma idéia de como fazê-lo proveitoso para o país. Isso gerou uma vulnerabilidade extraordinária em nossas contas externas, questão que se agrava a cada dia, encaminhando-se para um desenlace traumático. Os investimentos externos não vão para a produção de bens exportáveis, enfraquecendo os relacionamentos comerciais com nossos vizinhos e com o mundo”.



Para muitos analistas, o caminho mais relevante para a inserção competitiva de economias continentais como a brasileira é o crescimento acelerado do mercado interno. Essa estratégia concebe o processo de inserção mundial do país como consequência do crescimento da economia doméstica, com a oferta impulsionando as exportações, conforme viu-se anteriormente. Na síntese de um pesquisador econômico:

“A abertura desestabiliza o balanço de pagamentos e condena os países ao crescimento medíocre. O ‘regionalismo aberto’ aumenta exageradamente as importações. Hoje, o Brasil tem um enorme déficit e depende de entradas de investimento estrangeiro direto para financiá-lo. Para os países grandes da periferia, com suficiente mercado interno para atrair o capital estrangeiro, como a Índia, a China, a Rússia, a Argentina, o México e o Brasil, é menos ruim abrir do que continuar fechado. Mas é necessário reconhecer que a abertura é circunstância, não estratégia”.

Em suma, se há ampla concordância quanto à aspiração de tornar o Brasil um ator mundial, com influência nas decisões de alcance internacional e aptidão para aprofundar laços com países em todos os continentes, existe forte discordância quanto à estratégia adequada para sua inserção em mercados globalizados. Há consenso em torno da necessidade de se exigir maior acesso aos mercados dos países ricos em troca de concessões adicionais de liberalização comercial. No entanto, persistem divergências quanto ao grau adequado de abertura da economia à competição internacional. Duas orientações dominantes surgem das entrevistas: a que preconiza o prosseguimento da abertura e outra, de caráter mais introspectivo, que vê no desenvolvimento prévio do mercado interno o caminho mais seguro para a inserção internacional do país. Essas divergências são projetadas na agenda de política externa, afetando a percepção dos riscos e oportunidades que o Brasil enfrenta nos seus relacionamentos e negociações com parceiros mais desenvolvidos e poderosos, como é o caso da ALCA e da associação entre o Mercosul e a União Européia.

PRIORIDADES DA AGENDA INTERNACIONAL DO BRASIL

Mais do que um comerciante global, o Brasil aspira a ser um ator importante na política mundial, buscando adensar a malha de relações que mantém com países relevantes e participar ativamente de negociações internacionais em defesa de seus interesses, tanto econômicos quanto políticos. À parte a controvérsia sobre as prioridades que devem presidir suas relações exteriores, este capítulo aborda questões relativas à participação do país em foros multilaterais, ao empenho em exercer influência sobre decisões de alcance mundial e à busca de condições favoráveis para a promoção do desenvolvimento.

O primeiro tópico é o da importância estratégica de suas relações bilaterais. Essas **prioridades geopolíticas** expressam o objetivo de promover ou de resguardar os interesses nacionais, seja por meio do fortalecimento de laços bilaterais e multilaterais, aos quais agora se agregam os acordos regionais de integração econômica, seja pela busca de novos parceiros para o comércio internacional, ou ainda pela formação de alianças com países que partilham interesses e aspirações similares no tocante à política internacional.

Surgiram também novos focos de preocupação engendrados pela escala e rapidez das transformações da economia global e da política internacional, ampliando as possibilidades de conflitos e desequilíbrios. Às derivadas das assimetrias de influência e poder entre os países somaram-se novas **ameaças**, com implicações transnacionais, como a degradação ambiental, a pobreza, os direitos humanos, a proliferação de armas de destruição em massa, as epidemias globais e o tráfico internacional de drogas.

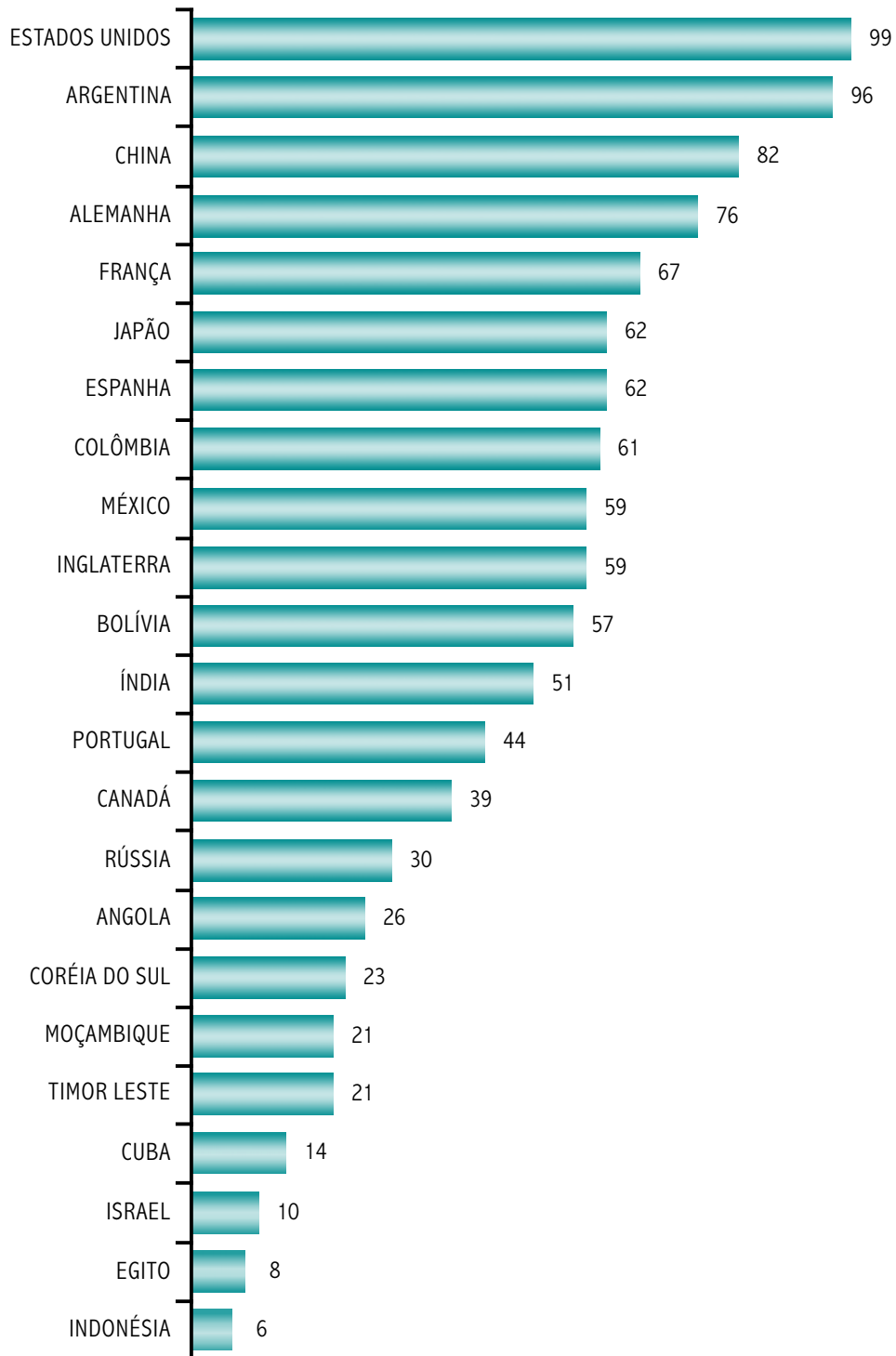
É neste complexo quadro internacional que ganham forma os **objetivos de política externa** do Brasil, os quais refletem, por sua vez, o desafio representado pela necessidade de preservar margens para decisões próprias e os requisitos de cooperação em praticamente todas as esferas de sua inserção internacional. Este é o tema que encerra o capítulo.

PRIORIDADES GEOPOLÍTICAS

Menos com o intuito de obter uma avaliação pontual das relações bilaterais do país do que de colher percepções atuais quanto aos seus interesses em diferentes áreas do mundo, solicitou-se aos entrevistados classificar, dentre uma lista de vinte e três, os países segundo a importância que teriam para o Brasil, por razões econômicas, políticas ou de segurança externa. O resultado está expresso no quadro a seguir.



3.1. Prioridades Geopolíticas do Brasil (Percentagem que afirma que o Brasil tem interesses vitais nos países abaixo)





Observando-o, é difícil não se impressionar com a indicação quase unânime dos Estados Unidos e da Argentina como polos básicos dos interesses do Brasil enquanto ator no sistema mundial.

As relações com os Estados Unidos representam o maior desafio de nossa agenda internacional, evidenciando de modo persistente a preocupação do Brasil em preservar sua autonomia face às imensas assimetrias que nos separam. Aconselha um empresário:

“Deveríamos ter um diálogo franco com os Estados Unidos. É um diálogo muito difícil, e até mesmo para não criar falsas expectativas, o Brasil deveria conduzir-se com muito realismo, lutando contra o desinteresse e desenvolvendo uma agenda muito precisa do que nos interessa nesse relacionamento”.

O esforço deliberado para diversificar suas opções econômicas e diplomáticas não impede que o Brasil compartilhe amplíssima gama de interesses e valores com os Estados Unidos. Existem importantes áreas de convergência, mas enquanto durarem as circunstâncias presentes, argumenta um especialista em política internacional, não há como imaginar um alinhamento automático entre os dois países. *“As relações com os Estados Unidos devem seguir um curso mediano”*, recomenda ele, *“não se recusando tudo nem a tudo apoiando”*.

Será talvez exagero pretender que nossas relações com a Argentina sejam invariavelmente harmônicas. Segundo diagnóstico do mesmo especialista, houve aí sempre *“um componente de ciclotimia”*. Dentre as razões para isso, as mais próximas no tempo têm a ver com a crise que se abateu sobre aquele país desde o final dos anos 90, abalando os termos de seu comércio com o Brasil. *“A vocação do Mercosul seria se tornar um mercado comum e, a partir daí, transformar-se em plataforma de exportação”*, lamenta um diplomata. *“Mas com o câmbio fixo e a ALCA, o bloco corre o risco de acabar”*.

Outras causas remontam à conturbada tradição de vizinhança e ao ideal autárquico que prevaleceu, até recentemente, nos dois lados da fronteira. *“As visões são basicamente nacionais e tudo é visto como um jogo de soma zero”*, nota um diplomata com grande experiência na área. Embora sempre se possa argüir que os conflitos comerciais podem desfazer os laços entre o Brasil e a Argentina, a percepção do Mercosul como melhor opção estratégica para negociar acordos com a União Européia e os Estados Unidos também induz novos esforços para preservá-lo. Paralelamente à intensificação de relações com países situados no entorno brasileiro, entre os quais a Argentina ocupa posição de destaque como principal parceiro no Mercosul, o Brasil vem estreitando laços também com países que representam fontes alternativas de investimentos e tecnologia, além de mercados para seus produtos.

A China vem em terceiro lugar, com sua importância para o Brasil validada por 82% dos entrevistados. Desde o reatamento de relações diplomáticas em 1974, aprofundaram-se os contatos bilaterais, com importantes iniciativas nas áreas de intercâmbio e cooperação,



sobretudo no campo da ciência e da tecnologia. Nas palavras de um gestor de alto escalão do governo, “a China é, ao mesmo tempo, o maior concorrente do Brasil e o nosso maior mercado. Precisamos investir na parceria com empresas chinesas e em acordos de cooperação para competirmos juntos em terceiros mercados, evitando a concorrência predatória”. O interesse em estabelecer uma maior interlocução com a China tem para outros a ambição estratégica de influenciar a conformação de uma nova ordem internacional.

Embora a Alemanha e a França contabilizem apenas 76% e 67% das menções, respectivamente, também devem ser incluídas no grupo estratégico para os interesses brasileiros no contexto da União Européia. No que tange a essas duas, já existe um denso intercâmbio financeiro e comercial e ampla pauta de interesses recíprocos em áreas de troca e cooperação. Em especial, Brasil e Alemanha partilham também forte interesse na liberalização do comércio internacional, em virtude da diversidade geográfica de seus mercados.

Um terceiro grupo, que obtém percentuais entre 60% e 40% no gradiente de relevância para os interesses do Brasil, é formado por países que ocupam posição privilegiada em suas respectivas regiões, em três continentes. É o caso da Inglaterra, Espanha e Portugal, na Europa; Índia e Japão, na Ásia; Canadá e México, na América do Norte; e Colômbia e Bolívia, na América do Sul.

O fortalecimento das relações com a União Européia figura entre as linhas fundamentais da ação externa do Brasil. A Espanha, em particular, tem-se dedicado a promover a aproximação entre a União Européia e o Mercosul, visando à criação de uma zona de livre comércio entre as duas regiões, além de estreitar relações com o Brasil via vultosos investimentos diretos. São também interesses comerciais que nos aproximam do México e do Canadá. Tais interesses têm sido esgarçados, no caso deste último, por contenciosos no âmbito da Organização Mundial do Comércio. Na América do Sul, são de diferentes ordens as prioridades atribuídas à Bolívia e à Colômbia. O Mercosul e a integração da infra-estrutura de energia e transportes no subcontinente constituem a base do interesse pela Bolívia. Não são essas as razões no caso da Colômbia, cuja importância deriva antes de ameaças à segurança nacional, consubstanciadas na atuação de guerrilhas e do narcotráfico nas proximidades da fronteira noroeste do país.

Difícil é, no entanto, justificar a modesta importância atribuída ao Japão, mencionado por apenas 62% dos entrevistados. Apesar da existência de importantes fluxos comerciais e de investimento entre os dois países, e do surgimento de um fluxo migratório de descendentes brasileiros de japoneses para trabalhar no Japão, o fato é que a complementaridade econômica estabelecida entre eles sofreu acentuada retração nas últimas décadas. “Reconquistar a confiança dos investidores japoneses, abalada pela moratória de 1987, pelo Plano Collor e pelas dificuldades do processo de privatização, é uma de nossas prioridades”, reconhece um alto titular de função pública. “O Brasil



pode ser uma opção de mercado para o Japão e tornar-se uma plataforma de exportação para eles". Quanto à Índia, há também interesse em criar bases sólidas no relacionamento bilateral, até hoje caracterizado por razoável distanciamento.

O quarto grupo de países, cuja relevância para os interesses vitais do Brasil mede-se na faixa dos 20% a 30% das respostas, abrange Rússia, Coréia do Sul, Angola, Moçambique e Timor Leste. Surpreende a posição da Rússia, país com o qual o Brasil mantém relações limitadas, porém regulares de comércio. É possível que a ausência de linhas de convergência em outras áreas tenha determinado a percepção de relativo distanciamento entre os países. O mesmo é verdade no caso da Coréia do Sul, embora o recente estreitamento de relações tenha se traduzido em maior volume de investimentos e comércio.

Menos ainda vislumbram-se sinais de interesse pelos países africanos. *"O Brasil, como o resto do mundo, abandonou a África"*, deplora um funcionário de alto escalão. *"Mas são países que têm enorme identificação com o Brasil, como a Nigéria"*. Tradicionalmente, a aproximação com a África deitou raízes no patrimônio da herança africana no país e no sentimento de identidade gerado pela língua comum, razão também invocada para a participação do Brasil na missão de paz no Timor Leste. Outras prioridades, entretanto, fizeram o país perder o foco da África. Um líder associativo reconhece que *"há hoje um desencanto com o continente africano nos grandes países do mundo. Mas o Brasil tem sua dívida para com a África e temos que ajudar, temos responsabilidades"*. É mais plausível imaginar a reaproximação pela via do intercâmbio comercial. *"A África do Sul"*, aponta um outro especialista em relações internacionais, *"deseja se aproximar de nós, como um espelho da liderança que cada um exerce em sua região"*. Arremata um jornalista: *"A reconstrução de um país rico como Angola oferece grandes oportunidades para o Brasil"*.

A percepção de interesses vitais atinge o ponto mais baixo em relação a quatro países: Cuba, Indonésia, Egito e Israel. De modo geral, os países do Sudeste da Ásia, como a Indonésia, ocupam posição de baixo relevo nas preocupações da política externa brasileira. A baixa importância atribuída a Israel e Egito tende a refletir, em alguma medida, o afastamento do Brasil em relação aos países do Oriente Médio, com os quais manteve no passado importante fluxo de comércio, hoje em boa medida substituído pelo intercâmbio comercial na América do Sul.

Nossas prioridades geopolíticas estão referenciadas, portanto, ao hemisfério e ao nosso entorno imediato, em primeiro lugar, estendendo-se daí para países situados em outros continentes, com os quais mantemos sólidos laços comerciais ou partilhamos interesses estratégicos dentro da ordem mundial vigente.



AMEAÇAS AOS INTERESSES VITAIS DO BRASIL

Por tradição e geografia, o Brasil tem se mantido isolado dos principais eixos de tensão internacional, buscando sua integração ao quadro mundial pela ampliação dos fluxos de comércio e investimento e maior participação em foros multilaterais. Malgrado sua vocação pacífica e adesão às normas internacionais, a defesa de seus interesses requer que o país seja sensível aos desafios e ameaças que ocorrem em escala mundial e no seu entorno imediato, em um contexto de rápida mudança.

Para que se pudesse entender a percepção dos entrevistados quanto às principais ameaças aos interesses vitais do Brasil no futuro próximo, solicitou-se a eles que classificassem cada uma delas como uma “ameaça crítica”, uma “ameaça importante, mas não crítica” ou uma “ameaça sem importância”.

Como se vê no próximo quadro, das quinze ameaças submetidas à apreciação dos integrantes da comunidade brasileira de política externa, três foram consideradas críticas pela maioria dos respondentes: o protecionismo comercial dos países ricos (75%), a assimetria econômica e tecnológica entre nações (64%) e o tráfico internacional de drogas (52%).

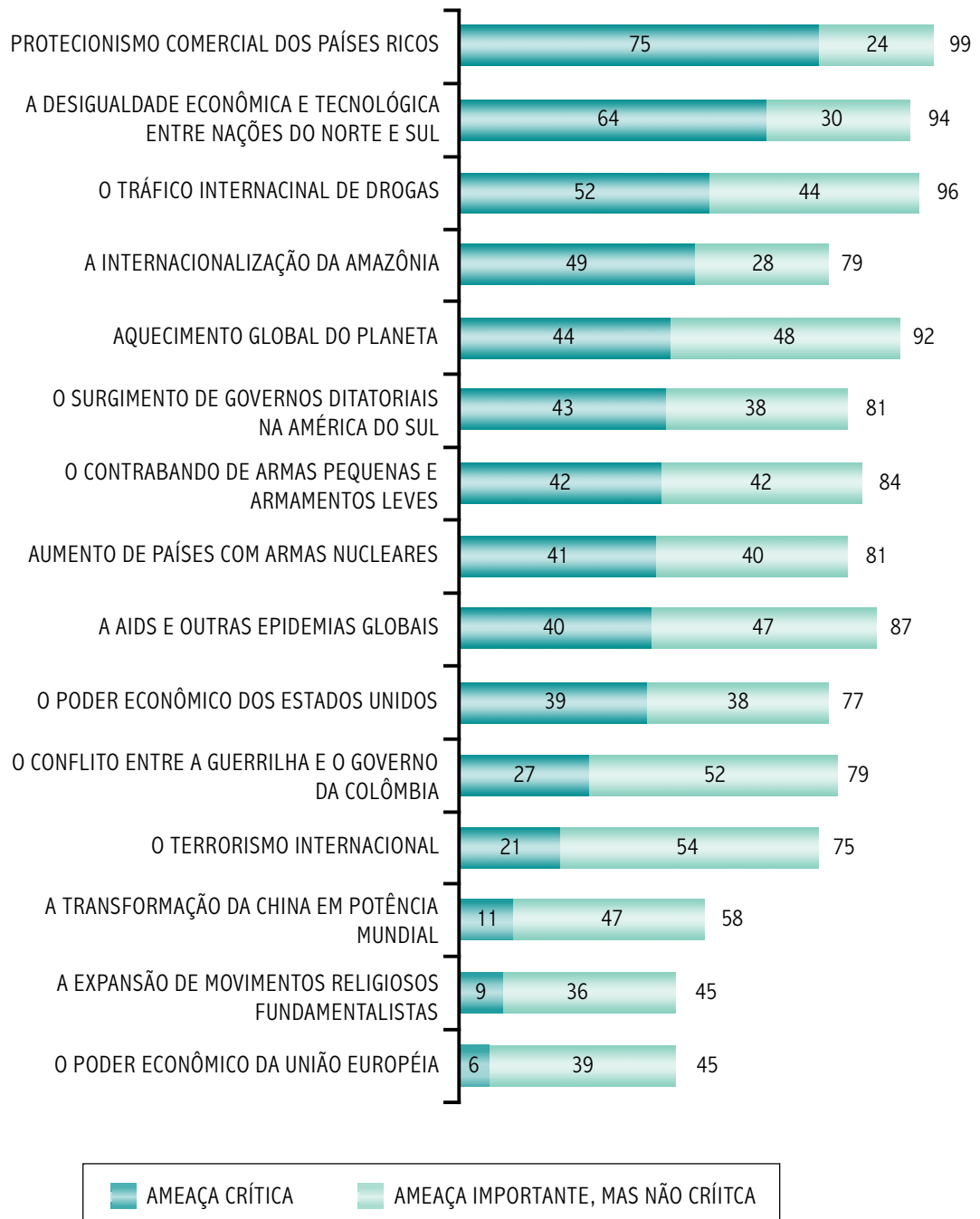
Entre as questões mais prementes de nossa agenda internacional, o protecionismo comercial tem especial importância. Embora as tarifas tenham sido reduzidas em todo o mundo, um novo arsenal de medidas não-tarifárias configura formidáveis barreiras que causam distorções graves nos fluxos de comércio, reduzindo o acesso dos produtos dos países em desenvolvimento aos mercados da América do Norte, Japão e União Européia. “*O problema é o protecionismo nos países desenvolvidos contra as exportações onde temos vantagens competitivas*”, resume um líder empresarial. “*É a política agrícola da União Européia e a defesa da velha indústria nos Estados Unidos*”.

Além do protecionismo, questionam-se também as restrições à difusão de tecnologias de ponta e a instabilidade dos fluxos de capital, consideradas causas igualmente relevantes das assimetrias que marcam a ordem econômica global. “*A globalização é um fato inevitável*”, admite um estudioso da questão, “*mas precisamos nos preparar para que ela não comporte apenas perdas, mas também benefícios. A abertura deve ser uma estrada de mão dupla*”.

Ameaça de natureza diferente, mas de conseqüências funestas, é o tráfico internacional de drogas, mencionado por mais da metade dos entrevistados (52%). “*Temos aí uma lição*”, adverte um líder associativo. “*A contemporização com o problema na Colômbia levou a uma situação insustentável, com o crime permeando toda aquela sociedade e extravazando sobre nossas fronteiras*”. Com efeito, a agenda comum da região dá especial destaque à questão da porosidade das fronteiras como elemento facilitador da ação do crime organizado e do narcotráfico. O contrabando de



3.2. Ameaças Externas aos Interesses Vitais do Brasil (Porcentagem)



armas pequenas e armamentos leves, que constitui importante forma de criminalidade transnacional, com repercussões até na manutenção da ordem interna, é também considerado ameaça crítica por 42% dos entrevistados.



Um segundo grupo de ameaças, consideradas críticas por um grande número, porém não pela maioria dos entrevistados, refere-se a temas da chamada “nova agenda multilateral”, como proteção ao meio ambiente, desarmamento e preservação da democracia. Quase a metade dos entrevistados (49%) revela justificada preocupação com a possibilidade de internacionalização da Amazônia. A magnitude da área, sua baixa densidade demográfica e relativa ausência do poder governamental suscitam considerações de natureza estratégica. No entanto, se tais características tornam a Amazônia vulnerável à atuação do narcotráfico e ao espraiamento de movimentos insurgentes, nutrindo temores de intervenção ou de presença militar estrangeira na região, elas também limitam a atuação do Brasil e de países vizinhos em defesa das florestas, de seus povos e de sua rica biodiversidade.

As mesmas circunstâncias aconselham cautela na reivindicação de uma soberania absoluta sobre a região. “*No Brasil, há uma dualidade*”, assinala outro profissional de relações exteriores. “*Não aceitamos intervenção externa no caso do desmatamento da Amazônia. Mas devemos aceitar que um país vizinho possa massacrar uma tribo na selva?*” Outros temas de cunho predominantemente multilateral são o aquecimento global do planeta, para o qual concorrem as emissões de gases responsáveis pelo efeito estufa, ameaça considerada crítica por 44% dos entrevistados, e a AIDS e outras epidemias globais, questão que recebe 40% das menções de prioridade.

Os temas relativos à segurança vêm a seguir. O risco de proliferação de armas nucleares é uma preocupação presente em 41% das respostas, não obstante o banimento do uso militar da energia nuclear na região. Outra preocupação importante diz respeito à possibilidade de surgimento de governos ditatoriais na América do Sul (43%). Um pesquisador observa que “*há, em nossa região, uma descostura quanto à democracia*”. Um exemplo é a Colômbia, continua, “*com o fortalecimento da guerrilha e do narcotráfico, a consolidação dos paramilitares e a perda de controle do Estado sobre o território*”. Essa percepção é confirmada por outro estudioso das relações internacionais. “*As democracias prometeram algo que não entregaram, como o crescimento e o emprego*”, constata ele, “*abrindo caminho para o populismo e para as drogas via aumento da desigualdade e perda de autoridade governamental*”.

Na hierarquia de ameaças aos interesses nacionais destaca-se o poder econômico dos Estados Unidos, percebido como ameaça crítica por 39% dos entrevistados. A existência de uma densa rede de interesses comerciais, financeiros e tecnológicos entre este país e o Brasil, constantemente ativada por contatos de lado a lado, longe de afastar, acentua os temores da presença hegemônica norte-americana na economia política do hemisfério.

Dois outros temas são considerados ameaças importantes, mas não críticas, aos interesses nacionais. O primeiro é o conflito entre a guerrilha e o governo da Colômbia (tido como ameaça crítica por 27%, e como importante, mas não crítica, por 52% dos entrevistados); o outro é o terrorismo internacional (21% e 54%, respectivamente). Até os ataques terroristas



aos Estados Unidos, essas questões não eram percebidas como conexas à região, apesar dos surtos intermitentes de narcoterrorismo na Colômbia e em países adjacentes. Hoje, porém, existe grande pressão por uma intervenção que desfaça o impasse colombiano, crescentemente percebido como associado a redes ilícitas de alcance mundial. Mesmo no Brasil, concorda um especialista, “*há possibilidade de um terrorismo de cunho criminoso*”. E, embora os movimentos religiosos fundamentalistas tenham presença insignificante entre nós, é concebível que o grupo que avalia sua expansão como ameaça crítica (9%) tenha sido alterado à luz de um contexto geopolítico que hoje não se pode mais ignorar.

O último grupo de respostas a ser analisado abrange três questões, nenhuma das quais é vista pelos entrevistados como ameaça crítica, ou sequer importante, aos interesses vitais do Brasil. No que diz respeito à transformação da China em potência mundial (11%) ou ao poder econômico da União Européia (6%), pode-se até suspeitar que, em vez de ameaça, os entrevistados os considerem uma oportunidade.

Na percepção da comunidade brasileira de política externa, portanto, as ameaças críticas aos interesses nacionais derivam das imensas assimetrias de poder e riqueza que caracterizam a ordem mundial. Tais ameaças, agora, passam também a ser acompanhadas pelos novos desafios transnacionais, como o tráfico de drogas, a degradação ambiental e o contrabando de armas.

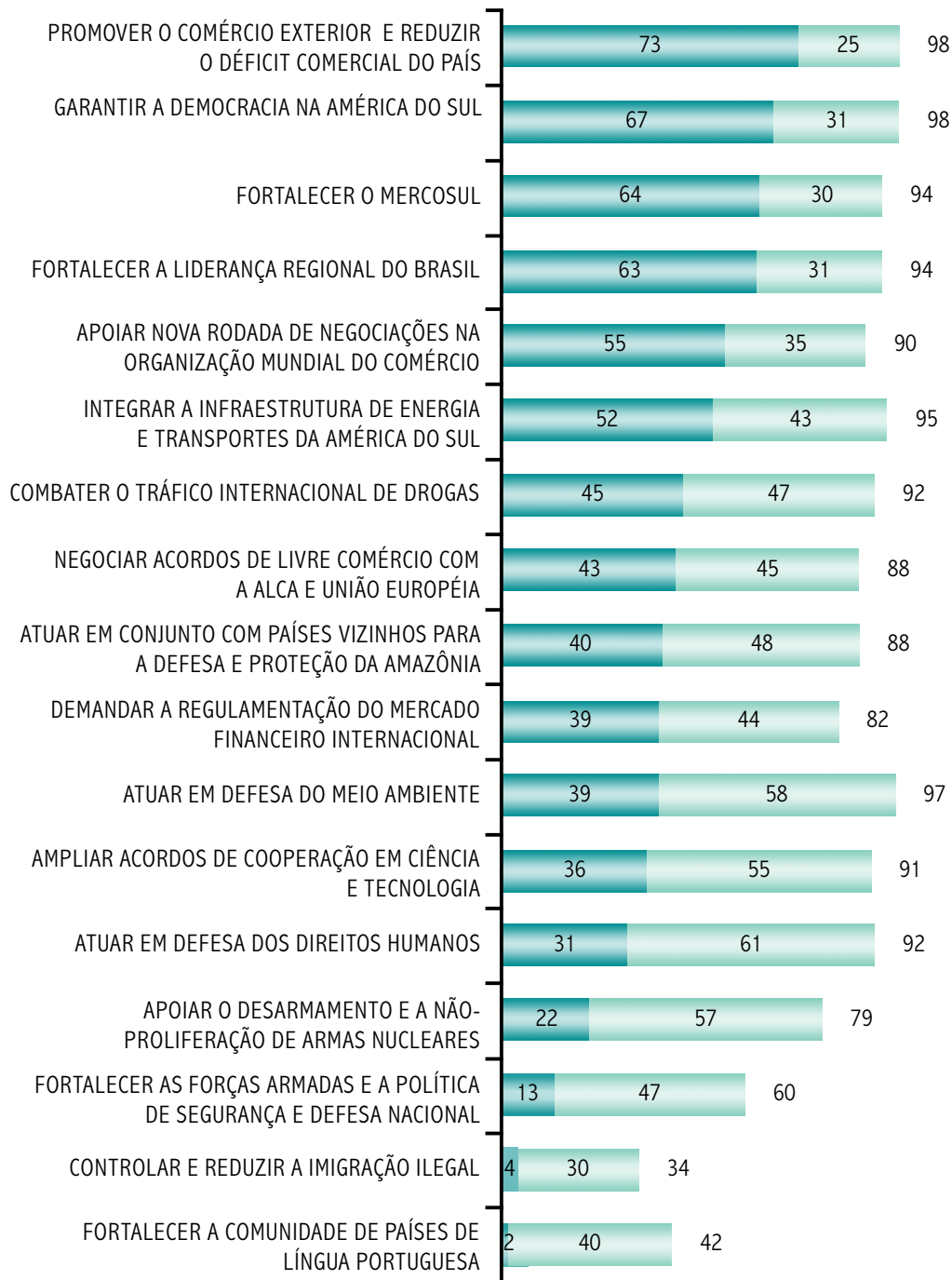
OBJETIVOS DA POLÍTICA EXTERNA

Grandes temas da política externa do Brasil foram em seguida submetidos ao escrutínio dos entrevistados para que fossem classificados por ordem de importância. O gradiente sugerido ia de “extrema” a “nenhuma” importância, passando por “muita” e “pouca” importância. Os resultados são apresentados no gráfico seguinte.

Seis dos dezessete objetivos de política externa, quatro dos quais dizem respeito a questões econômicas, foram considerados de “extrema importância”: a promoção do comércio exterior e a redução do déficit comercial do país (73%), o fortalecimento do Mercosul (64%), o apoio a uma nova rodada de negociações mundiais no âmbito da Organização Mundial do Comércio (55%) e a integração da infra-estrutura de energia e transportes na América do Sul (53%). Evidencia-se ainda mais a importância de questões atinentes à economia internacional se é acrescentada aos objetivos já aludidos a negociação de acordos de livre comércio com a ALCA e a União Européia (43%) e a regulamentação do mercado financeiro internacional (39%), objetivos aos quais se atribui muita, mas não extrema importância.



3.3. Objetivos da Política Externa do Brasil (Porcentagem)





Intensa participação em negociações comerciais multilaterais (OMC), sub-regionais (Mercosul), regionais (América do Sul), hemisféricas (ALCA) e transatlânticas (União Européia): eis o núcleo duro das relações externas do país, denunciadas em seu cunho predominantemente comercial, tal como percebido pelos entrevistados. “*A agenda internacional do Brasil*”, resume um dirigente de empresa, “*deveria ser primordialmente uma agenda de comércio. As demais agendas são interessantes, mas não são fundamentais*”.

Outros objetivos prioritários, de cunho político-estratégico, são a salvaguarda da democracia na América do Sul (67%) e o fortalecimento da liderança regional do Brasil (63%). A adoção da “cláusula democrática”, que determina o isolamento de país cujo governo tenha sido derrubado pela força, tem legitimando a ação coletiva contra ameaças de golpes, como ocorreu no Paraguai. A despeito da timidez demonstrada pelo Brasil em alguns momentos graves, como as recentes eleições no Peru, a preservação da democracia e o fortalecimento de sua liderança regional estão estreitamente relacionados e se condicionam mutuamente, como se pode depreender da observação de um dirigente governamental:

“Para fortalecer o Brasil como potência regional, já avançamos muito, garantindo a democracia no Paraguai, realizando a Reunião dos Presidentes da América do Sul e exercendo o papel de mediador na questão Equador-Peru e na Venezuela”.

Em contraste com esses objetivos, os entrevistados tendem a atribuir importância sensivelmente menor a outras metas estratégicas da agenda internacional. Isso é verdade tanto no que diz respeito aos esforços em prol do desarmamento e da não-proliferação de armas nucleares (22%) quanto no que tange ao fortalecimento das Forças Armadas e da política de segurança e defesa nacional (13%). Para destacar o ponto que interessa à presente análise, a estratégia preconizada pela atual política de defesa não guarda correspondência com uma eventual projeção de poder, privilegiando, ao contrário, a defesa territorial e dos interesses próximos do país. O apoio ao desarmamento e ao controle das armas de destruição em massa coaduna-se com essa visão introspectiva da política de defesa. Adepto da manutenção do *status quo*, o Brasil se opõe à existência de arsenais nucleares ou químicos que possam deflagrar uma corrida armamentista, com efeitos desestabilizadores na região.

Quanto ao que se poderia classificar genericamente como novos temas da agenda multilateral, o principal destaque fica por conta do combate ao tráfico internacional de drogas (45%). Como objetivo de política externa, porém, essa questão ocupa posição controversa. Um pesquisador traça um paralelo relevante a esse respeito:

“Há uma diversidade de percepções e de agenda entre os Estados Unidos e nós. O narcotráfico é visto por eles como uma ameaça importante, substituindo a ameaça nuclear. Mas não é para nós. Aqui, é a vulnerabilidade econômica que pode levar a uma crise social e daí a uma revolução ou golpe”.



No caso do meio ambiente, o perfil de respostas confirma o espaço que o tema ocupa na agenda internacional. Essa preocupação aflora com clareza no tocante à atuação conjunta com países vizinhos para a defesa e proteção da Amazônia (40%) e à defesa do meio ambiente em geral (39%). É preciso ter em conta, no entanto, que, embora assemelhados, os dois temas despertam reações, por vezes, diametralmente opostas. No caso da Amazônia, tem-se reservado papel menor para a cooperação internacional, atribuindo-se aos países da região a principal responsabilidade na promoção de esquemas de desenvolvimento sustentável, amiúde baseados em incentivos governamentais.

Esta não seria a única alteração de rumos em relação aos novos temas multilaterais. A defesa dos direitos humanos, considerada um objetivo prioritário da política externa por 31% dos entrevistados, é outro exemplo. Embora tenha hoje uma atuação positiva e transparente, aberta ao monitoramento internacional, o Brasil ainda reluta em assumir papel mais afirmativo no plano mundial neste quesito. Na opinião de um observador da questão em foros multilaterais:

“Precisamos ajudar a definir uma política internacional de direitos humanos. O Brasil precisa atuar na Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas. São poucos os países que condenam a impunidade e as violações de direitos. O Brasil só tem a lucrar com uma postura aberta de defesa dos direitos humanos, não só na América, mas em todo o mundo”.

Os que gostariam de ampliar os acordos de cooperação em ciência e tecnologia somam 36% dos entrevistados. Não se trata apenas de assegurar o acesso do país ao acervo mundial de conhecimento científico e tecnológico. O Brasil é um dos poucos países que busca incessantemente incorporar tecnologias avançadas para aumentar sua competitividade. Sucede que tais tecnologias normalmente possuem capacidade dual de uso, prestando-se tanto a aplicações civis quanto militares. Esses impasses vêm sendo gradualmente equacionados, na avaliação de um atuante na área:

“Existem sérias pendências sobre transferência de tecnologias na área nuclear e de mísseis, fazendo com que a importação de uma série de equipamentos duais seja proibida. Nossa situação melhorou com a adesão ao regime de mísseis balísticos e de não-proliferação nuclear”.

Em limite inferior de importância, encontram-se dois objetivos de política externa que atraem escasso apoio. Primeiro, o controle e eventual redução da imigração ilegal, considerado um objetivo prioritário por apenas 4% dos entrevistados. Relativamente aos fluxos de imigração, um líder sindical reconhece que *“a questão fronteiriça é um aspecto negligenciado nas negociações comerciais, que não consideram a movimentação de mão-de-obra”*. O resultado, conclui, é que *“temos um enorme número de imigrantes ilegais aqui em São Paulo”*. Também não se apresenta como alta prioridade o fortalecimento da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (2%), embora muitos sustentem, a exemplo de um líder associativo, que a *“nossa língua é um valor que temos que defender e preservar”*.



Simplificando uma agenda que envolve inúmeras e complexas facetas, cabe assinalar a grande convergência que se observa nas escolhas relativas aos temas centrais da política externa. Nossas prioridades geopolíticas situam-se predominantemente no âmbito do hemisfério. A América do Norte e a América do Sul compõem os dois principais espaços para a articulação dos interesses vitais do país, destacando-se na primeira os Estados Unidos e, na segunda, a Argentina, seguida dos países que integram o Mercosul. Na União Européia, nossas prioridades geopolíticas incluem a Alemanha e a França e, subsidiariamente, a Inglaterra e a Espanha. Na Ásia, a China, o Japão e a Índia.

A proeminência da agenda comercial empresta coerência a um largo escopo de objetivos de política externa. O foco da agenda é a liberalização multilateral do comércio e a formação de um quadro normativo que iniba o protecionismo dos países desenvolvidos e permita ao Brasil aumentar sua participação nos fluxos mundiais de comércio e de investimentos. Paralelamente, a importância atribuída ao Mercosul, à integração física do continente via projetos de infra-estrutura e à consolidação de um espaço econômico ampliado na América do Sul reforça o empenho de projetar internacionalmente a agenda de desenvolvimento do país, corroborando uma visão de regionalismo aberto. Como contraponto político à integração econômica da América do Sul, a pesquisa também aponta a importância da consolidação da democracia e da liderança regional do Brasil. Questões mais diretamente relacionadas à posição estratégica do país, como a reestruturação das Forças Armadas e a política de segurança e defesa, no entanto, são relegadas para o segundo plano face à centralidade da agenda de comércio exterior.

Levando-se em consideração os caminhos possíveis para ampliar a participação do Brasil no comércio internacional, **multilateralismo e regionalismo** são abordados neste capítulo como opções viáveis, alternando-se, concorrendo entre si ou complementando-se.

A nova rodada mundial de comércio da OMC, os acordos da ALCA e com a União Européia e as decisões quanto ao futuro do Mercosul são as principais negociações de que o Brasil participa atualmente. Aumentar a complementariedade entre os acordos multilaterais de comércio e os esquemas de integração regional tem sido um objetivo central da estratégia negociadora do país. A liberalização multilateral continua a ser, entretanto, o principal objetivo a nortear a atuação do Brasil, inclusive por possibilitar a defesa de temas de interesse vital para o país. Alguns deles, pela sua abrangência, dificilmente poderiam ser encaminhados em negociações regionais, como o acesso ao mercado agrícola dos países desenvolvidos, a limitação das ações antidumping e a redefinição das regras para créditos à exportação. Além disso, também por ser um “comerciante global”, com um comércio geograficamente diversificado, as negociações multilaterais surgem como prioridade para o Brasil, criando a oportunidade para que atue em várias frentes internacionais de forma simultânea ou seqüencial.

Abrir mercados e reduzir barreiras de acesso, de natureza tarifária e não-tarifária, constituem a principal reivindicação das negociações regionais, embora tais acordos possam abranger dimensões muito mais ambiciosas de integração. É este o caso do **Mercosul**, em relação ao qual existem diferentes concepções evolutivas, ora acentuando um impulso de integrar-se, ora de resguardar-se. Uma política alternativa de integração para o Mercosul e os países da América do Sul, com base em políticas comerciais e industriais ativas, é valorizada por quem preconiza que a inserção na economia mundial deve estar calcada no desenvolvimento prévio dos mercados dos países-membros. Os proponentes da liberalização comercial, em contraste, partem de uma visão de regionalismo aberto, compatível com o sistema multilateral de comércio.

O leque das alternativas disponíveis para a evolução do Mercosul é também objeto de discordância. As opiniões se dividem entre aperfeiçoar o bloco enquanto união aduaneira, eliminando as exceções à tarifa externa comum e promovendo a coordenação de políticas macroeconômicas, ou partir para a formação de um mercado comum, com instituições supranacionais ao modo da União Européia. Tampouco há concordância no que diz respeito ao aprofundamento do bloco ou de seu alargamento para incluir outros ou até todos os países da América do Sul. Um ponto de convergência das opiniões refere-se à importância do Mercosul como um reforço político, que confere maior poder de barganha ao Brasil e aos demais países-membros do bloco nas negociações de acordos de livre comércio.

No tocante à **ALCA** e à **União Européia**, o ponto mais sensível trata das concessões exigidas pelo Brasil, como a redução ou eliminação dos subsídios à agricultura e do uso indiscriminado de medidas antidumping, a maioria das quais dificilmente será negociada no



âmbito regional. É esta condicionalidade que consubstancia a decisão do Brasil de participar simultaneamente no jogo em três tabuleiros, representados pela OMC, a ALCA e a União Européia.

MULTILATERALISMO E REGIONALISMO

Multilateralismo e regionalismo alternam-se e se complementam como estratégias para assegurar ao Brasil condições mais favoráveis de participação no comércio mundial. No jogo multilateral, a ênfase é posta na formação de múltiplas alianças para garantir regras eqüitativas de comércio. Já nas negociações regionais, o objetivo é promover o acesso aos mercados e a redução de barreiras protecionistas. De fato, a dificuldade de acesso aos mercados internacionais estimulou a proliferação de acordos regionais e bilaterais nos últimos anos. Nas palavras de um diplomata:

“A União Européia sentiu o desvio de comércio que ocorreu no NAFTA e já fez um acordo de livre comércio com o México. Ganha quem chega primeiro, ganhando preferência. Mas cada acordo tem fantásticos custos de transação para os governos. Quem sabe com a multiplicação desses acordos acabaremos no multilateralismo?”

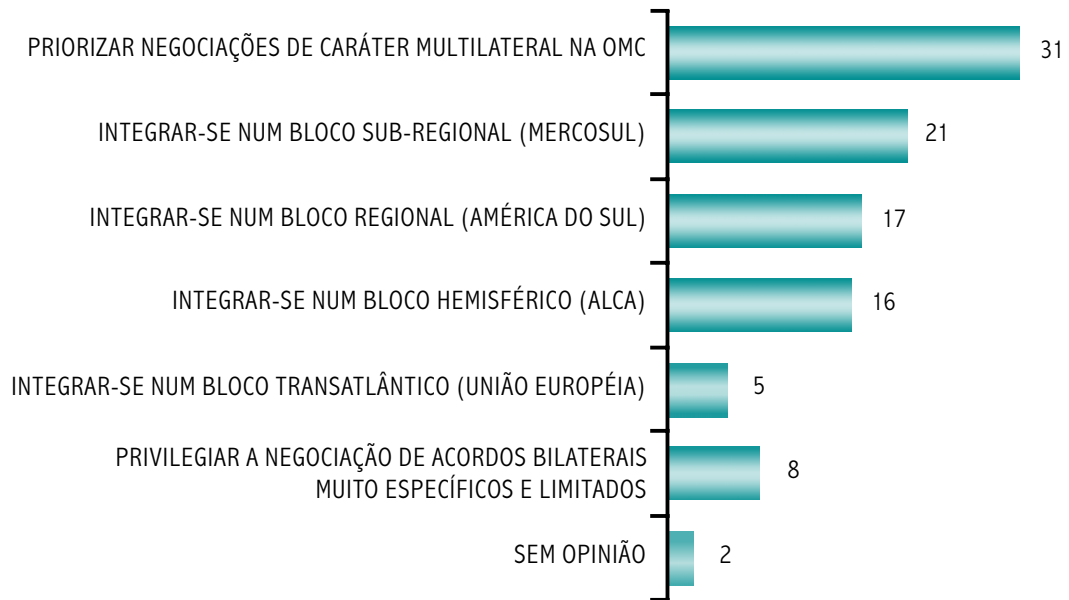
Teme-se, por outro lado, que o fracasso de uma nova rodada de negociações na OMC, a exemplo do que ocorreu em Seattle, em 1999, possa deflagrar uma onda de protecionismo e acordos bilaterais altamente discriminatórios, capazes de solapar o sistema multilateral de comércio. Não é o caso, porém, de se pensar que o multilateralismo esteja sendo substituído pelo regionalismo, como explica um especialista em relações internacionais: *“Quanto ao regionalismo, a queda do multilateralismo explica o seu aumento. É como uma gangorra, um sobe, o outro cai”*.

A este respeito, é possível explorar uma outra ordem de considerações, a saber: qual das negociações comerciais em que o Brasil está envolvido é percebida como a negociação primordial? Dar prioridade à liberalização multilateral do comércio no quadro da OMC, buscar negociar melhores condições de comércio integrando-se em um bloco ou evitar esquemas regionais, privilegiando acordos bilaterais muito específicos e limitados, foram as opções oferecidas aos entrevistados, com a recomendação de que deveriam escolher somente uma delas. O resultado encontra-se no quadro a seguir.

Isoladamente, a opção multilateral é a mais freqüente (31%) mas o somatório das preferências por diferentes esquemas regionais torna o regionalismo, por larga margem, o caminho preferencial dos entrevistados (59%). Os esquemas regionais que incluem o Mercosul e sua ampliação para a América do Sul (38%) ocupam posição central em termos de integração, seguidos pela ALCA (16%) e pelo acordo de livre comércio entre o Mercosul e a União Européia (5%).



4.1. Preferências Quanto à Inserção Internacional do Brasil (Percentagem a favor, caso fosse necessário fazer uma única opção)



A descrença no êxito de uma nova rodada mundial de negociações após os fracassos de Seattle e Washington tende a reforçar a opção regionalista. Além disso, as iniciativas de integração regional em discussão não se resumem a acordos comerciais de escopo limitado. Não obstante as inegáveis diferenças que existem entre o Mercosul, o NAFTA e a União Européia, há uma tendência comum para uma “integração profunda”, incluindo, além de tarifas, procedimentos para a resolução de disputas e uma série de disciplinas cobrindo investimentos, propriedade intelectual e concorrência, entre outros, freqüentemente configurando termos tão ou mais exigentes do que aqueles estabelecidos em negociações multilaterais. Como observa um diplomata:

“Em teoria, uma nova rodada de negociações da OMC seria melhor do que a negociação regional da ALCA, pois ganharíamos de mão beijada as consequências de uma liberalização multilateral. Depois de Seattle, vimos que não é bem assim, que os países ricos não estão tão dispostos a abrir. O que se pensava na Rodada Uruguai já não tem tanto as vantagens de uma negociação mais equilibrada, como mostrou o caso Bombardier. A desilusão com a OMC começou nos países ricos e com as ONGs. Todo o mundo, até o Japão, está correndo para fazer acordos bilaterais e regionais. Mas essas coisas são ondas. No futuro, isso pode até mudar. Voltaremos, então, ao multilateralismo”.

A opção multilateralista, defendida por 31% dos entrevistados, tem por referência freqüente o fato do Brasil ser um “comerciante global”, com grande diversidade geográfica de mercados, e a quem interessa estabelecer regras de alcance mundial. “O Brasil é multilateral até



por destino geográfico”, sentencia um empresário. A atuação multilateral é também defendida como primeira opção por entrevistados que vêm nas negociações comerciais no âmbito da OMC as vantagens de uma liberalização mais equilibrada, como acentua um estudioso do comércio internacional:

“Lutar por uma nova rodada de negociações na OMC é o “first best” do Brasil, mas o país não tem poder para influenciá-la em profundidade. O multilateralismo nos interessa mais por não termos concentração geográfica de comércio. É vital que concentremos recursos na diplomacia multilateral para obter maior peso nas exportações mundiais”.

Subjacente a esta preferência, há também a convicção de que as assimetrias de poder existentes entre o Brasil e os países desenvolvidos tendem a resultar em acordos de integração regional pautados por regras desfavoráveis a nós, mesmo que o Brasil atue simultaneamente nos foros multilaterais para assegurar melhores termos para seu comércio exterior. Desse modo, até que as negociações multilaterais assegurem maior acesso aos mercados dos países desenvolvidos, o Brasil deve recusar-se a fazer qualquer redução adicional de tarifas sem a contrapartida de eliminação de barreiras não-tarifárias no contexto de acordos de integração regional, alerta um empresário:

“Precisamos saber o que queremos para fazer uma abertura adicional da economia. Os EUA exigem manter as legislações nacionais na questão antidumping. Se não pudermos ter o que queremos, devemos abandonar a mesa de negociações. Podemos sobreviver sem acordos regionais. Sem o Brasil, não existe a ALCA. Um mercado deste tamanho não deve ter medo de ninguém”.

Mas a discussão não se encerra em uma dicotomia. Uma terceira opção assoma no cenário globalizado, a qual podemos chamar de bilateralismo. Somam 8% os entrevistados que a apóiam. Por esta ótica, acredita-se que o Brasil deve preservar sua soberania, conduzindo seu comércio exterior mediante acordos bilaterais específicos e limitados, sem enredar-se em compromissos regionais que possam se provar danosos aos interesses nacionais. Na percepção de um diplomata, o país deve rejeitar imposições para sua adesão à ALCA e caminhar só, se necessário:

“No cenário atual, o mundo se encontra numa situação colonial: não se pode ter força militar, política econômica ou moeda própria. Como fica o Brasil nesse quadro? Ou vai junto com um bloco ou vai sozinho. O Brasil tem escala para essa última opção. Nesse mundo, há que se evitar ser absorvido por uma economia maior”.

Além disso, pode ser ilusória a possibilidade de negociar em bloco a adesão à ALCA. Em vez de constituir um reforço de poder, o Mercosul pode solapar a determinação do Brasil de não aceitar termos prejudiciais à sua inserção. Um empresário resume essa visão:

“Não faz o menor sentido a negociação em bloco com o Mercosul na ALCA. Nossa diversidade industrial e comercial é muito diferente de nossos parceiros, para quem é mais vantajoso entrar para a ALCA. Temos condições de dizer “não” à ALCA sozinhos. E não acontecerá nada. Não



devemos dar uma garantia perpétua de tarifa zero para os EUA. Ninguém, exceto o México, faz isso. Não queremos, não nos interessa a ALCA no seu formato atual. Entabular negociações bilaterais, resolvendo pontualmente as questões relevantes, é aceitável. Mas não atar nossas mãos num contrato perpétuo”.

Diante deste quadro, o Brasil precisa definir sua estratégia quanto às diversas frentes de negociação. Um caminho é avançar em simultâneo, abrindo negociações regionais, interregionais e multilaterais ao mesmo tempo, usando-se de avanços e recuos em uma das frentes como tática para obter vantagens em outra. A alternativa é optar pela abertura seqüencial das frentes de negociação, privilegiando as negociações multilaterais e adiando as regionais para o futuro.

Em qualquer hipótese, confirma-se o lugar do Mercosul na perspectiva de política externa do país. “*Tão cedo não teremos uma rodada multilateral para valer e vai prevalecer o regionalismo aberto. Por isso, o Mercosul passa a ser ainda mais importante*”, diz um especialista em política externa sobre o tema.

A escolha pela simultaneidade, via atuação em vários tabuleiros internacionais, baseia-se em uma visão positiva da globalização. Isto fica evidente no gráfico a seguir, em que o otimismo em relação à nova ordem mundial leva a uma distribuição mais equilibrada das preferências entre negociações multilaterais e acordos regionais, com clara rejeição ao isolacionismo. A observação dos números é inquestionável: dos que consideram boa a abertura da economia à competição internacional, 35% optam pela OMC, 31% por Mercosul-América do Sul e 25% por ALCA-União Européia. Esta visão deita raízes no entendimento de que há temas de interesse nacional que, se não forem tratados na OMC, dificilmente serão discutidos com êxito em negociações mais limitadas, como as da ALCA ou aquelas iniciadas entre o Mercosul e a União Européia. Assim se pronuncia um dirigente empresarial defensor da idéia:

“A preferência deve ser a OMC, com um grande acordo mundial. Mas com o limitado progresso nessa área e a preferência da União Européia e dos EUA por acordos regionais, o que temos que garantir é não nos fecharmos para uma região como a ALCA. Devemos ter tanto acesso ao mercado americano quanto à União Européia. Ter à nossa disposição um mercado 10 vezes maior do que o que temos hoje é uma atração extraordinária em termos de economias de escalas para o país. Existe enorme espaço para o aumento da produtividade da indústria brasileira e para ela competir internacionalmente. A principal tarefa econômica dessa década é a de superar o fosso entre os setores mais competitivos e o resto da economia”.

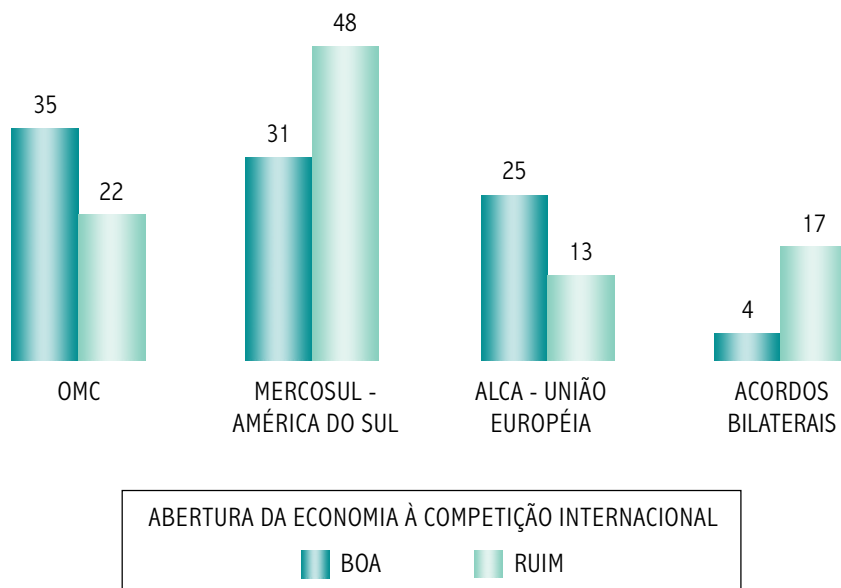
Já os que vêem a liberalização comercial como mais prejudicial que benéfica dão prioridade ao Mercosul e à sua ampliação (48%), com vistas a constituir um espaço econômico integrado na América do Sul. Os acordos bilaterais específicos e limitados também encontram mais expressão na voz deste grupo, cuja lógica é a mesma já explicitada em capítulo anterior,



a do crescimento econômico de dentro para fora: desenvolver o mercado interno dos países integrantes do acordo, ampliando-o gradualmente para o continente sul-americano. Só depois seriam entabuladas negociações para um acordo de alcance hemisférico como a ALCA. Esta ordem de coisas caracteriza outra via seqüencial, com o regionalismo sendo visto como a única maneira de permitir às economias nacionais prepararem-se para ser mais competitivas no mercado mundial. Na opinião de um senador:

“A primeira prioridade, com certeza, é a integração econômica no âmbito do Mercosul, seguida pela rodada de negociações com a ALCA e a União Européia. A terceira é uma discussão mais ampla sobre o comércio internacional e os mecanismos atuais da OMC, sobretudo a questão dos subsídios nos países ricos”.

4.2. Avaliação da Abertura Econômica e Opções de Inserção Internacional (Porcentagem)



Assim, o Mercosul passa a assumir um duplo papel em meio às considerações sobre a política brasileira de comércio exterior. De prioridade para os que resistem a ampliar a abertura e preferem o caminho do desenvolvimento nacional, ele passa a instrumento para o alcance de objetivos mais abrangentes, funcionando como uma trunfo para aumentar o poder de barganha do país. Esta é a percepção dos que crêem que o Mercosul pode beneficiar-se de conflitos de interesse entre os Estados Unidos e a União Européia para fortalecer-se nas negociações com esta e com a ALCA.

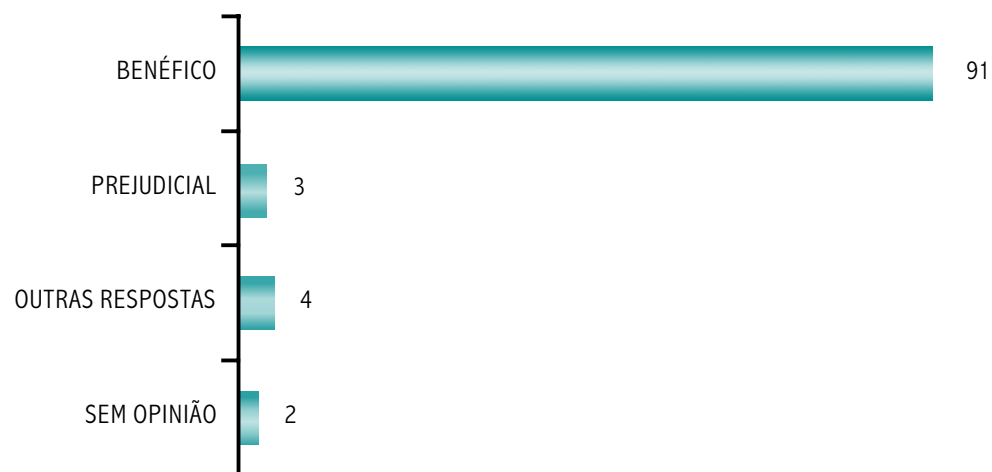


MERCOSUL

Nas palavras de um diplomata, “*o eixo central da inserção do Brasil no mundo é o Mercosul*”. O aumento dramático do comércio intra-regional, como atesta o fato de as exportações entre os quatro países-membros terem praticamente quintuplicado, entre 1990 e 1998, foi um de seus frutos. O outro foi ter dado maior escala à participação internacional dos países-membros, tornando viável para o Brasil a abertura simultânea de várias frentes de negociação. “*O Mercosul é a maneira pela qual o Brasil ganha dimensão para exercer um papel mais abrangente*”, completa o mesmo diplomata. “*O Brasil tem uma visão mais estratégica do Mercosul, tentando reforçar o poder do país na vizinhança para participar de negociações em mesas maiores*”, concorda um jornalista.

A mudança da importância relativa do Brasil na região e no mundo fundamenta a avaliação positiva do Mercosul feita pela comunidade brasileira de política externa. O gráfico a seguir mostra que a quase totalidade dos entrevistados (91%) considera que o Mercosul tem sido, de maneira geral, benéfico para o Brasil. Apenas um número ínfimo (3%) diz que o impacto do bloco foi prejudicial, enquanto outros 4% ressaltam diversas combinações de efeitos positivos e negativos.

4.3. Impacto do Mercosul sobre o Brasil (Porcentagem)



A percepção dos benefícios auferidos contrasta com as dificuldades que o Mercosul encontra para consolidar-se como união aduaneira. Não obstante o dinamismo da última década, a integração do Cone Sul ficou incompleta. A necessidade de aumentar seu poder de barganha sem abertura adicional de sua economia, argumenta um empresário, levou o Brasil a pressionar os outros países-membros para que mantivessem taxas alfandegárias comuns e relativamente altas em relação ao resto do mundo:



“A idéia da união aduaneira foi do Brasil, que queria fazer o Mercosul agir como um bloco econômico coeso. Os problemas surgiram quando foi imposta uma Tarifa Externa Comum contra a vontade dos países menores, que tiveram que subir suas tarifas. Voltou a idéia antiga de usar a tarifa externa para resolver problemas internos e hoje o Brasil resiste a baixar a TEC por causa de pressões protecionistas. O que facilitou o processo foi o Plano Real, que levou a Argentina a aceitar um papel secundário em troca de participar no crescimento brasileiro”.

A desvalorização da moeda e a adoção pelo Brasil de um regime de taxas flutuantes de câmbio representaram um sério revés para a Argentina, cuja dependência comercial em relação ao país crescera de forma acentuada ao longo da década. Com a crise, os contenciosos tarifários foram exponenciados e, para manter a Tarifa Externa Comum, foram abertas inúmeras exceções, com alto custo para o Brasil. Na opinião de um diplomata com extensa experiência na região, *“o sucesso do Mercosul deveu-se ao aumento espetacular das exportações intrabloco entre 1990 e 1994, dentro de um quadro de regionalismo aberto”.* Entretanto, observa ele, *“depois de 1994, o Brasil começou a avaliar os custos do Mercosul. Por vezes, o comercial financiou o político”.*

A crise atual do Mercosul agravou-se com a demanda por salvaguardas para compensar as perdas causadas pela mudança do sistema de câmbio brasileiro. Há também um fator de instabilidade que deriva das assimetrias econômicas existentes no interior do bloco. Anota um estudioso do assunto:

“O grande problema do Mercosul é que ele é um “second best” para a Argentina, com sua maior vulnerabilidade cambial. É “second best” não do ponto de vista geopolítico, mas macroeconômico, motivado pelo desejo de tirar vantagens de uma economia muito maior. A Argentina só participa se o Brasil conceder condições comerciais privilegiadas. Com regimes cambiais diferentes, isso fica difícil”.

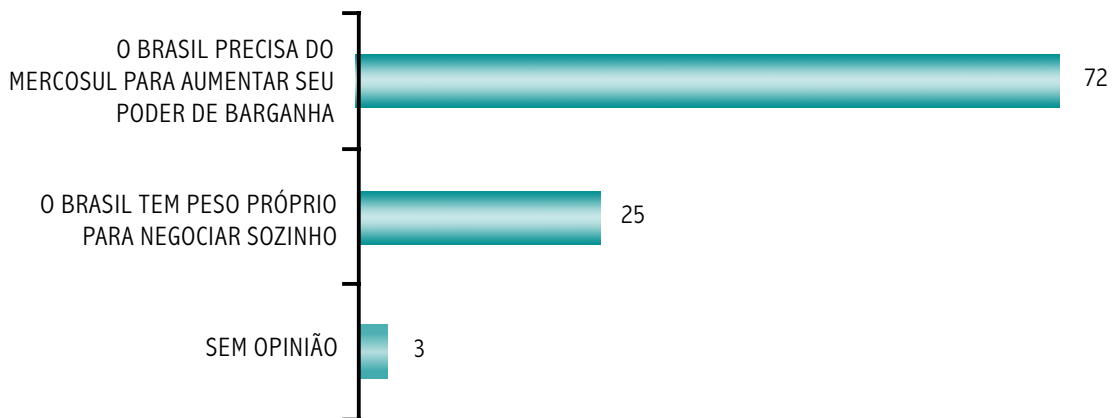
Desistir do Mercosul ou fortalecê-lo passam, então, a serem vistos como alternativas igualmente plausíveis no quadro atual. *“A pergunta central”,* sentencia um especialista em relações exteriores, *“é saber se o Brasil deve fazer concessões adicionais e pagar um preço maior para ter o Mercosul de pé ou deixar que ele estanque”.*

Para ir adiante no exame do tema, questionou-se os entrevistados sobre o poder adicional conferido ao Brasil pelo Mercosul. Foram oferecidas duas opções de resposta, a saber: o Brasil precisa do Mercosul para aumentar seu poder de barganha ou tem peso próprio para negociar sozinho? As respostas estão no gráfico a seguir.

Uma maioria de 72% afirma que o país necessita do Mercosul para aumentar seu poder de barganha em negociações internacionais. *“O Mercosul”,* lembra um alto dirigente governamental, *“só pode ter voz se tiver peso específico. Já temos os blocos do NAFTA e da União Européia e não vejo como negociar individualmente com eles”.* Mesmo que o Mercosul não seja visto como alternativa viável de integração econômica para o país, sempre representa um reforço de



4.4. O Mercosul e o Poder de Barganha do Brasil (Porcentagem)



poder. “Do ponto de vista econômico, o Mercosul não tem dimensão de mercado para interessar estrategicamente à economia brasileira. Serve como trunfo para negociações internacionais”, arremata um líder empresarial.

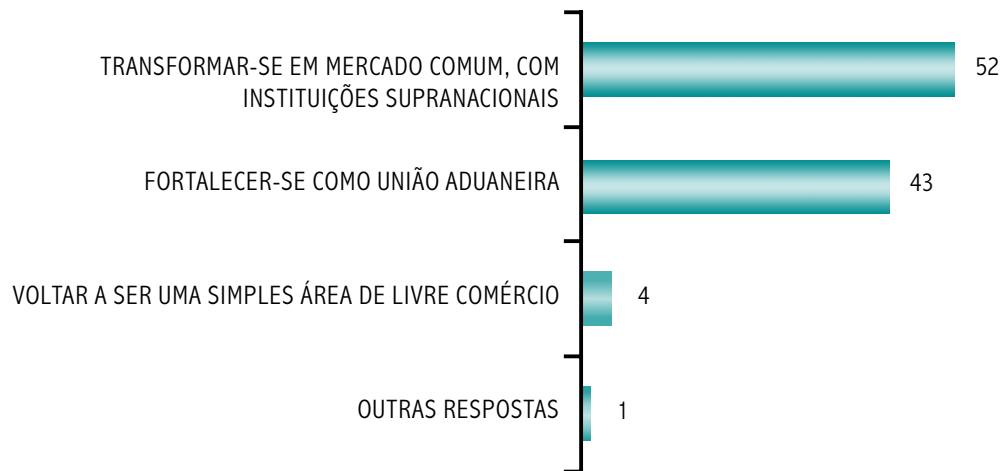
Uma parcela expressiva dos entrevistados (25%), até mesmo em função dos conflitos de interesse que solapam a unidade do bloco, confia que o Brasil tem peso próprio para negociar sozinho. A exposição da vulnerabilidade do bloco devido à crise trouxe à luz sérios problemas em sua operação, bem como os caminhos divergentes trilhados pelas economias dos principais parceiros comerciais. “Assistimos à morte lenta do Mercosul por causa da incompatibilidade de câmbio e falta de competitividade da Argentina”, anota um líder empresarial. “E não sabemos se em algum momento podemos chegar à conclusão de que o bloco é inviável”.

Os esforços para “relançar” o Mercosul, transplantando diretrizes macroeconômicas para o acordo regional, definem um espaço de manobra necessário para consolidar o progresso adquirido até então. Mas a força dos compromissos dos países-membros é matéria de grave preocupação. Três caminhos podem ser visualizados caso se deseje manter o acordo: permanecer como uma união aduaneira, retroceder para uma área de livre comércio ou evoluir para um mercado comum, ao estilo europeu. Estas opções de resposta foram dadas ao se questionar os entrevistados quanto ao formato preferido para o Mercosul. Os resultados podem ser conferidos a seguir.

O que as respostas revelam de mais importante é o grau de dissensão que existe hoje entre os integrantes da comunidade brasileira de política externa quanto ao rumo a ser imprimido ao Mercosul. Retroceder da atual união aduaneira para uma simples área de livre comércio, em que apenas o trânsito intra-regional de produtos permaneça desgravado, é opção cogitada por minúscula minoria (4%). A maioria (52%) defende a transformação do Mercosul em mercado comum segundo as linhas do Tratado de Assunção, com instituições supranacionais



4.5. Formato Preferido para o Mercosul (Porcentagem)



e livre trânsito de mercadorias, serviços e pessoas. Para os que são favoráveis a esse curso de ação, o bloco afigura-se tanto como um meio para se obter projeção internacional quanto como uma forma de promover uma integração mais profunda entre os países-membros, como resume um empresário ativo no comércio exterior:

“Precisamos fortalecer o Mercosul, pois é nossa única chance de alavancagem para a negociação com os Estados Unidos, a União Européia e o que surgir na Ásia. Precisamos aprofundar a coordenação macroeconômica e monetária e superar a condição de uma união aduaneira muito imperfeita. Acho fundamental termos um tribunal supranacional, isso é o que viabilizou a União Européia. Temos que abrir mão da soberania e conformar um judiciário, um legislativo e um governo supranacionais”.

Quase outra metade dos entrevistados (43%), porém, opta por fortalecer o Mercosul como união aduaneira, aperfeiçoando as condições atuais de seu funcionamento sem transitar para um nível mais profundo de integração. Neste caso, sugere um jornalista, faz-se mister uma postura de cautela antes de nos comprometermos com metas mais ambiciosas:

“O ideal seria ter um mercado comum integrado, inclusive com mobilidade do trabalho. Mas antes temos que fazer muitas outras coisas. No Mercosul, temos que repensar quais benefícios o Brasil tem obtido, que concessões fizemos (talvez em excesso) e até que ponto podemos avançar na coordenação macroeconômica com políticas cambiais diferentes”.

Um ponto a ser acentuado é que as opções relativas ao Mercosul não estão dissociadas das estratégias escolhidas para a inserção do Brasil na economia mundial. Em outras palavras: aqueles que criticam a abertura da economia à competição externa tendem a favorecer a transformação do Mercosul em mercado comum (68%), em vez de consolidá-lo como união



aduaneira (32%). Já os entrevistados que consideram a abertura benéfica, tendem a se dividir de forma equilibrada entre o mercado comum (48%) e a união aduaneira (45%). Estas alternativas de integração regional têm sido dificultada pelos conflitos entre os países-membros. Este é o rumo delineado por um especialista em relações internacionais:

“O Mercosul só não vai adiante pelos impasses das políticas do Brasil e da Argentina. Para o debate na ALCA, o Mercosul tem que aparecer como um bloco coeso. Temos que pensá-lo como ponto de convergência de políticas industriais, culturais, etc., formulando um processo de integração diferente da ALCA. O Brasil pode oferecer uma alternativa de integração mais “soft” e menos assimétrica”.

Na opinião de um diplomata, a ambigüidade que tem caracterizado a posição do Brasil face a essas duas grandes vertentes pode ter conseqüências funestas:

“Os desdobramentos do Mercosul vão muito além da dimensão comercial-econômica. As alternativas agora são concretizar o projeto ou abandoná-lo de vez, e não estou certo de que a elite pensante se dê conta de todas as implicações”.

Não é a crise na Argentina que torna o futuro do Mercosul incerto, continua o mesmo diplomata, mas a relutância do Brasil em aceitar arranjos institucionais mínimos que impliquem alguma perda da liberdade de tomar decisões individuais. Para manter seu poder decisório intacto, anota, o Brasil deliberou manter o Mercosul em nível mínimo de institucionalização, operando na estrita base de mecanismos intergovernamentais:

“A idéia de que o Brasil só tem a ganhar aprofundando o Mercosul não é consensual entre nós. Isso vem, em parte, da idéia autárquica que prevaleceu até os anos 80. O grande desafio do Brasil é aceitar que, para formar um mercado comum, nos moldes do Tratado de Assunção, haverá uma perda gradativa de soberania”.

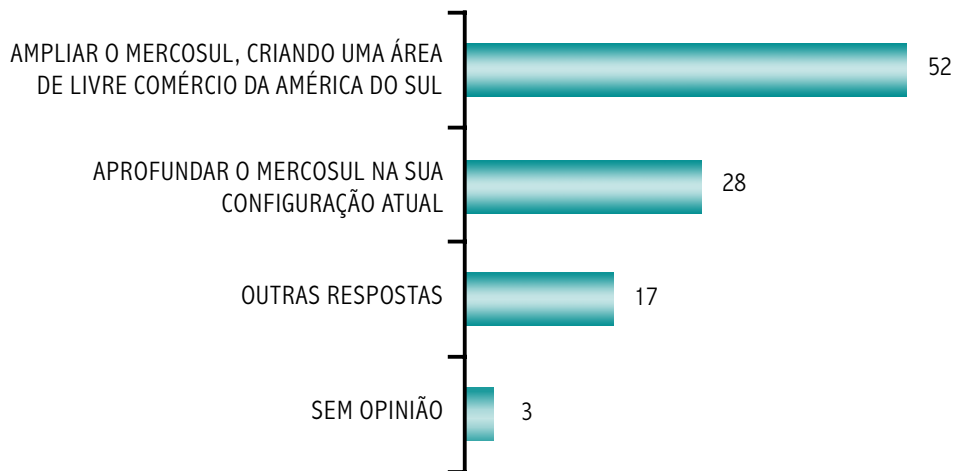
Assim como não existe consenso sobre o curso evolutivo mais adequado para o Mercosul, também não há convergência de opiniões no tocante ao grau de institucionalização desejável para o bloco ou à adoção de mecanismos de caráter supranacional. Argumenta a respeito um especialista em relações internacionais:

“O que segura o Mercosul é sua coesão, não sua institucionalidade. Temos que robustecer o Mercosul como está e com as instituições que temos. A simples criação de uma burocracia ou de símbolos de maior institucionalidade não são decisivos para o sucesso do bloco”.

Aprofundar o processo de integração subregional, evoluindo de união aduaneira para mercado comum, é um dos desafios que o Mercosul pode enfrentar. O outro é o de sua ampliação, com a criação de uma área de livre comércio da América do Sul. Para aferir a posição dos entrevistados a esse respeito, incluiu-se no questionário pergunta sobre estratégias de integração. O gráfico a seguir resume as respostas.



4.6. Opções de Integração do Mercosul (Porcentagem)



Ampliar o Mercosul, lançando as bases para a criação de uma área de livre comércio na América do Sul, é a opção da maioria (52%), contra cerca de um terço (28%) que prefere aprofundá-lo na sua configuração atual, e 17% que consideram desejável perseguir ambas as metas, simultaneamente, além de 3% sem opinião formada sobre o assunto. Esse resultado colide com a preferência revelada anteriormente pelos entrevistados no sentido de completar a união aduaneira ou avançar em direção a um mercado comum. Consolidar um espaço econômico e político integrado na América do Sul parece ser a real prioridade atribuída à evolução do Mercosul.

A preferência pela ampliação do Mercosul, atraindo novos membros e eventualmente configurando uma zona de livre comércio da América do Sul, correlaciona-se, de maneira mais intensa, com uma visão negativa da abertura do Brasil ao mercado mundial. Os que criticam a abertura optam, por larga margem (78%), por ampliar o bloco, ao passo que os que têm uma visão favorável da abertura mostram-se mais flexíveis quanto ao caminho a seguir: 42% inclinam-se pela ampliação, 34% pelo aprofundamento e 22% pela consecução conjunta das duas metas.

Como atividade catalisadora da integração regional, a integração da infra-estrutura de energia, transportes e telecomunicações, propiciada pela contiguidade física da maioria dos países sul-americanos ao Brasil, permitiria ampliar o escopo da cooperação e aumentar a competitividade da região graças à redução de custos e à promoção de economias de escala geradas com a crescente interdependência econômica. “O Brasil deve abrir mais o seu comércio com os países da América do Sul”, anota um especialista em relações internacionais. “O que nos vai dar lastro é a integração da infraestrutura na América do Sul”. O movimento de internacionalização das economias do Mercosul, a redefinição das estratégias empresariais e o adensamento dos fluxos



comerciais e de investimento entre os países tornam a expansão dos mercados no seu entorno uma questão de crescente relevância para o Brasil. “A área de livre comércio na América do Sul obviamente interessa ao Brasil”, reconhece um empresário, “pois acentua nossas vantagens locais, aumenta nossa influência geopolítica e cria um espaço vital para nossas exportações”.

A via da ampliação, agregando ao Mercosul mais países vizinhos e fazendo da América do Sul um grande bloco para atuar no comércio internacional, não esgota a agenda regionalista. Sob este ângulo, o objetivo da integração regional é dar dimensão continental à atuação do Mercosul, projetando uma política externa comum. Na opinião de um especialista em segurança e defesa nacional:

“Precisamos acertar o relacionamento sul-americano, formando um Mercosul ampliado e promovendo um processo de integração econômica que acabará necessariamente no plano político. O objetivo é que a América do Sul seja um ator no cenário internacional”.

O cerne da questão é a disposição do Brasil em exercer sua liderança para concretizar um esquema de integração regional. Nas palavras de um empresário:

“Devemos reforçar todos os elementos de nossa inserção na América do Sul, inclusive o Mercosul. Temos que bancar a realização de grandes projetos (energia elétrica, petróleo, gás, etc) que propiciem a integração e até para que a sociedade brasileira entenda que teremos que pagar um preço para obter isso. Nesse plano, não há como buscar a reciprocidade. Uma posição de liderança do Brasil tem ônus e precisamos assumi-lo”.

Há, em contrapartida, quem se coloque contra essa alternativa, com a justificativa de que o Brasil só tem a perder porque arcará sozinho com os custos de organizar a ação coletiva dos vizinhos. Como alerta um deputado:

“A proposta de integração da América do Sul só nos fará ceder para os demais países, pois somos o maior deles. O exercício com o Mercosul já saiu muito caro em face do nosso déficit comercial, principalmente na área agrícola e agrindustrial. Fazer aliança com os países da América do Norte é melhor, pois aí serão eles que devem ceder. Eu preferiria que queimássemos etapas e fizéssemos a integração das Américas”.

A questão geral é como o Mercosul pode participar no jogo simultâneo em diferentes tabuleiros. Além da OMC, existem os acordos de integração com os países do NAFTA e da União Européia. Nesse contexto, ampliação ou aprofundamento parecem ser rotas diversas para o mesmo objetivo. “Se o Mercosul não virar um mercado comum”, argumenta um estudioso do comércio internacional, “será engolido pela ALCA”. Confirma outro especialista: “A ALCA deveria ser retardada até fortalecermos o Mercosul sul-americano”. Para estes últimos, a prioridade é como proteger a economia brasileira até que o seu nível de competitividade, bem como o dos países vizinhos, alcance um patamar menos distante da economia norte-americana.



ALCA

“O teste de fogo do Mercosul será a ALCA”, vaticina um diplomata. A argumentação sobre a integração hemisférica parece sustentar, embora por vezes implicitamente, pelo menos três posições distintas. A primeira enfatiza as vantagens propiciadas pelo acesso aos mercados da América do Norte em troca de uma redução adicional de tarifas, a qual, de resto, é considerada imprescindível para aumentar a competitividade dos produtores domésticos. Contra este raciocínio insurgem-se aqueles que consideram a redução de subsídios e barreiras não-tarifárias condição indispensável para que o Brasil participe da ALCA. Um terceiro grupo, por fim, acredita que o Brasil não está preparado para uma integração deste porte, apontando os riscos de expor a estrutura produtiva doméstica a uma forte competição internacional.

Para avaliar as reações a este tema, o questionário apresenta quatro proposições, tendo sido perguntado aos entrevistados qual delas reflete melhor sua opinião. A primeira afirma que o Brasil deve integrar-se à ALCA porque vários setores de nossa economia são competitivos com os Estados Unidos. A segunda, igualmente favorável ao acordo, sustenta que a economia brasileira necessita de um novo choque de competitividade. A terceira condiciona a participação do país à prévia eliminação de barreiras que limitam o acesso das exportações brasileiras ao mercado dos Estados Unidos. A última proposição afirma que a ALCA não interessa ao Brasil, pois a competição com os Estados Unidos pode arruinar nossas empresas e desnacionalizar a economia. O gráfico abaixo resume os resultados.

4.7. A Negociação da ALCA (Porcentagem)





É nítido o quadro revelado pelas respostas. Apenas 13% dos entrevistados declaram apoio incondicional à entrada do Brasil na ALCA. Embora não se descarte o contra-efeito das barreiras protecionistas norte-americanas, há a expectativa de que um acesso mais amplo ao mercado de cada país possa beneficiar empresas nos dois lados da fronteira. Um empresário sustenta que *“a ALCA é boa para o Brasil porque compensa as perdas que tivemos com a entrada no NAFTA do México, país que tem a estrutura industrial mais similar à nossa. As perdas por desvios de comércio causadas pelo NAFTA estão concentradas no Brasil”*. Um dirigente do alto escalão governamental concorda que *“com câmbio livre e taxas adequadas de financiamento, entraremos forte no mercado norte-americano. A desvalorização passou por cima de todas as tarifas”*. As barreiras comerciais, argumenta outro empresário, penalizam principalmente os produtos de baixo valor agregado e não devem desestimular a busca de novas oportunidades comerciais. *“Os Estados Unidos dizem que não há ALCA sem o Brasil”*, completa. *“O problema é saber o que o Brasil quer e o que pretende negociar em troca”*.

O outro grupo minoritário, que soma 16% dos entrevistados, compõe-se de opositores à ALCA. São dois os principais aspectos que justificam a rejeição ao acordo hemisférico. O primeiro é a preocupação de que a criação de uma zona de livre comércio possa consolidar uma presença hegemônica dos Estados Unidos no continente, com a concomitante perda do poder de decisão pelos demais países. O comentário é de um deputado:

“A negociação da ALCA interfere na possibilidade de definirmos nossos objetivos com autonomia. O Brasil tem dimensão continental, não tem contenciosos na América do Sul e tem uma vocação de líder regional, capaz de projetar seus interesses nesse espaço. O Mercosul deveria ser uma prioridade dentro dessa visão de construir espaços multilaterais, sob liderança do Brasil, mas sem pretensões hegemônicas”.

Outra preocupação é que o impacto da competição norte-americana sobre as economias da região acentue uma tendência para a produção e exportação de *commodities* agrícolas e solape as perspectivas de desenvolvimento industrial. Despreparadas para enfrentar uma redução adicional da proteção, argumenta um empresário, as empresas locais ainda se verão a braços com barreiras protecionistas nos países do Norte:

“O Brasil precisa de uma política comercial muito agressiva, alavancando um aumento de exportações acima das importações para superarmos uma taxa medíocre de crescimento. Mas isso está na contramão do caminho atual. A ALCA busca concessões e não teremos ganho comercial algum. Aos Estados Unidos interessa gerar saldos comerciais na América Latina para contrabalançar os déficits com a Ásia e a União Européia”.

A maioria (61%) dos entrevistados considera que a eliminação de subsídios e barreiras não-tarifárias que limitam o acesso dos produtos brasileiros ao mercado norte-americano é condição inquestionável para a integração do Brasil à ALCA. A questão é assim resumida por uma diplomata:



“Se os grandes parceiros negociarem a queda das barreiras não-tarifárias e não perpetuarem a assimetria entre os países, a ALCA será benéfica. Trata-se de aprofundar as regras da OMC. Agora, se os Estados Unidos resistirem a mudar leis antidumping ou quiserem manter a assimetria, aí não. Mas é preciso dar à ALCA o benefício da dúvida. Sempre podemos pular fora, se for o caso”.

Argumenta-se que é preciso garantir o acesso mútuo e equilibrado ao mercado de cada país e assegurar algumas preferências no trato comercial. É também necessário que o presidente dos Estados Unidos receba do Congresso o mandato negociador, hoje conhecido como Autoridade para Promoção Comercial, sem o qual não serão vencidas as desconfianças que cercam as negociações do acordo. *“A ALCA vai acontecer, criando o grande mercado das Américas”*, sentencia um ministro de Estado. *“Mas os Estados Unidos precisam, antes, abrir seu mercado às exportações brasileiras, e não apenas exigir que o nosso mercado seja aberto às empresas norte-americanas”.*

As negociações sobre acesso aos mercados, envolvendo a eliminação de barreiras protecionistas e a elaboração das listas de preferências e exceções tarifárias, têm grande importância. *“Na ALCA, a passagem da fase preparatória para a fase negociadora será decisiva”*, alerta um diplomata. *“O ideal é criar já, nas áreas de interesse da ALCA, um sistema preferencial dentro do Mercosul. Criada a ALCA, o Mercosul será diluído. Estaremos melhor se fizermos essa regulamentação antes”.*

Os acordos de integração econômica, como a ALCA, já não se limitam à liberalização das fronteiras mas abrangem uma série de disciplinas que visam assegurar a competição e o funcionamento eficiente dos mercados. Há um certo desalento na observação de um dirigente empresarial a esse respeito. *“O Mercosul não está morto, mas pode ter perdido o passo”*, anota. *“Não há mais como o Mercosul avançar em todos os temas a tempo de se preparar para a ALCA”.*

Se é certo que a criação da ALCA pode significar maior acesso ao mercado norte-americano e aos dos demais países do hemisfério, não é menos certo que a economia brasileira será exposta a uma competição intensa. Nesse cenário, é necessário criar condições para que ela possa se adaptar ao novo ambiente. Um empresário coloca a questão de forma sucinta: *“Na ALCA, o básico é a reforma tributária. Precisamos ter isonomia entre o país e o resto do mundo para decidirmos a questão de barreiras”.* Abolir barreiras comerciais, entretanto, não é suficiente para aumentar a competitividade dos produtos brasileiros, os quais encontram dificuldades para competir em preço e em qualidade no mercado internacional. *“Devemos reconhecer a ALCA e nos prepararmos, tratando de definir estratégias para os próximos 20 anos”*, conclama um dirigente empresarial. *“Num ambiente de maior abertura, muitos setores da indústria brasileira vão desaparecer porque já são obsoletos. Mas se tivermos um sistema macroeconômico adequado, realizando as reformas institucionais, podemos reagir bem à integração econômica”.*

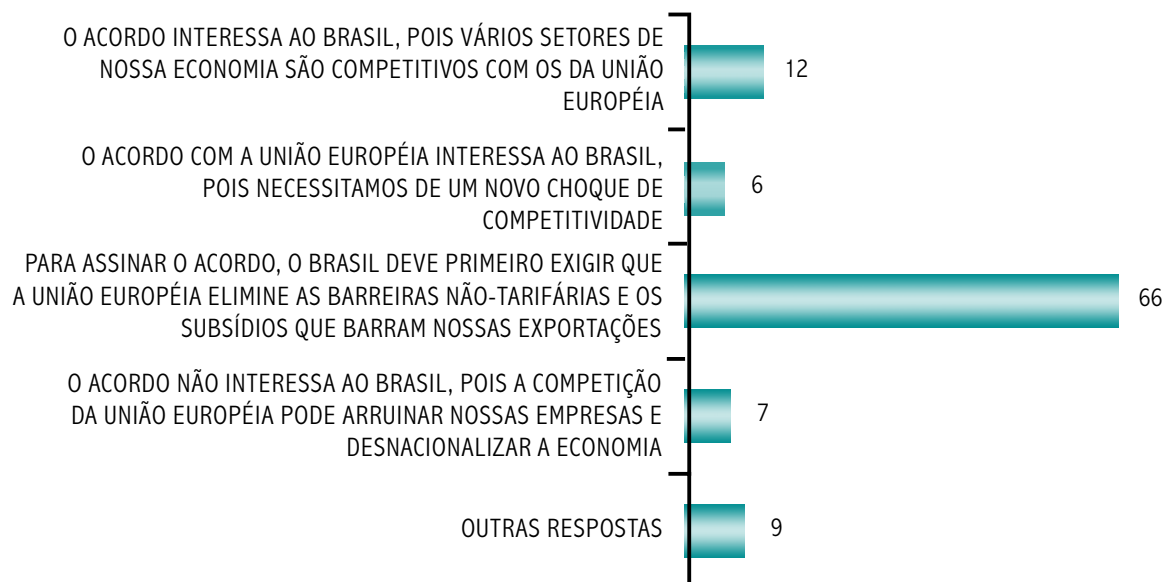


Existe também um jogo entre blocos na negociação dos esquemas de integração. O Brasil capitalizou êxitos importantes em relação ao acordo da ALCA, tendo persuadido os Estados Unidos a negociarem com o Mercosul como voz única dos países do Cone Sul. Pode-se traçar, a esse respeito, um paralelo com as negociações entre o Mercosul e a União Européia, nas quais os blocos são também os interlocutores. Transformar ganhos em uma negociação em vantagens na outra é um ponto forte desse jogo, no qual a aproximação com a União Européia serve como contrapeso às pressões da ALCA. “*Uma política pendular com a União Européia vis-à-vis os Estados Unidos*”, é como um estudioso de relações internacionais define a ambiciosa agenda de negociações do Mercosul.

UNIÃO EUROPÉIA

Apesar de existirem fortes pontos de contato entre os países do Cone Sul e os da Europa, o acordo de livre comércio com a União Européia não é visto como essencialmente diferente do acordo com a ALCA. Utilizando um formato análogo ao da negociação do acordo hemisférico, buscou-se aferir as preferências dos entrevistados quanto à criação de uma zona de livre comércio entre o Mercosul e a União Européia. Os resultados encontram-se no gráfico a seguir.

4.8. A Negociação do Acordo de Livre Comércio entre o Mercosul e a União Européia (Porcentagem)





Aprovado por 18% e rejeitado por 7%, o acordo com a União Europeia é, porém, condicionado pela maioria (66%) dos entrevistados à eliminação prévia de subsídios e barreiras não-tarifárias. Em contraste com a ALCA, entretanto, a pauta de exportações do Mercosul para a União Europeia é composta, em larga medida, por produtos da agroindústria, área na qual o Mercosul é altamente competitivo. Por isso, existe considerável ceticismo quanto à materialização dessa condicionalidade. Um ministro de Estado resume a situação atual nos seguintes termos:

“A União Europeia é um clube de subsídios. É preciso exigir uma revisão das políticas internas de apoio à agricultura e fazer uma revisão de tratados internacionais que nos assegure um tratamento compatível com os nossos interesses. Mas só devemos participar de uma nova rodada de negociações na OMC se antes negociarmos essas restrições”.

Naturalmente, as concessões do Mercosul nas áreas de produtos industriais e de serviços dependem de contrapartida por parte da União Europeia, que deve fazer o mesmo em relação aos produtos da agroindústria. Embora exista um imenso potencial de comércio entre os dois blocos, é improvável que o bloco europeu se disponha a eliminar as barreiras agrícolas ou a reduzir os subsídios à agricultura fora do âmbito das negociações multilaterais na OMC. A liberalização agrícola é questão particularmente sensível para a Europa, cuja agricultura é pesadamente subsidiada. Embora a Rodada Uruguai tenha determinado a continuação das negociações pela abertura dos mercados de agricultura e serviços, ainda hoje o comércio de produtos agrícolas continua a ser penalizado por cotas e altas tarifas, enquanto para produtos industriais a tarifa média foi substancialmente reduzida e as cotas eliminadas. Há também o comprometimento do bloco europeu com uma agressiva agenda de questões ambientais relacionadas ao comércio internacional. Tal agenda tem despertado forte oposição de países exportadores de produtos agrícolas, temerosos de que tais exigências mascarem uma política protecionista.

Como parte da sua estratégia de negociações, o Mercosul também faz movimentos pendulares no sentido contrário, aproximando-se dos Estados Unidos. É de um diplomata o seguinte depoimento:

“A visão europeia é a de que o Brasil é controlado pelos Estados Unidos e que o futuro da Europa não está aqui. Hoje, as prioridades europeias estão mais no Leste Europeu e no Mediterrâneo. O que pode mudar? É a percepção de que o Brasil tem peso suficiente para deslocar as prioridades europeias. Na medida em que os americanos começarem a ganhar espaço, a Europa vai se interessar”.

Não são poucos, por outro lado, os que se ressentem da relativa indiferença da União Europeia frente ao Mercosul. “A União Europeia é a maior das ilusões”, assevera um empresário. “Supõe-se que ela só se moverá em relação à América Latina se pressionada pela entrada dos Estados Unidos. Mas a União Europeia enfrenta problemas internos mais fortes do que os Estados Unidos”, conclui.



A fragilidade atual do Mercosul compromete a eficácia da relação pendular com a União Européia e a ALCA. Como união aduaneira, o bloco ainda não tem um sistema consolidado de tarifas externas, existindo inúmeras exceções entre seus membros, tampouco um processo efetivo de coordenação de políticas macroeconômicas. É certo que o avanço do acordo com a União Européia garante ganhos institucionais para o Mercosul, cujos membros se verão forçados a seguir a Tarifa Externa Comum para que se possa implementar um cronograma de redução de tarifas. Entretanto, sob o signo dessa incerteza, são menores as chances de sucesso nas negociações de que o bloco participa. “*As negociações com a ALCA e com a União Européia seriam mais efetivas caso fossem feitas por um Mercosul forte*”, referenda um líder empresarial, “*pois assim seria possível jogar com ambos sem ficar na mão de nenhum deles*”.

Sintetizando as principais conclusões sobre a economia internacional, a importância atribuída ao Mercosul e o desejo de consolidá-lo, aprofundando-o ou ampliando o número de países-membros, contrasta com a descrença de que o bloco possa superar as divergências e conflitos que hoje solapam sua unidade. O quadro é de perplexidade, em que propostas de marcha batida em direção a um mercado comum colidem com uma postura mais cautelosa em favor do aperfeiçoamento da união aduaneira e com a ambição de ampliar o acordo até que ele possa ser submergido em uma grande área de livre comércio abrangendo toda América do Sul.

Multilateralismo e regionalismo são alternativas contempladas pela comunidade brasileira de política externa como complementares entre si, embora a ênfase em um ou outro possa flutuar de acordo com as tendências do cenário internacional. Fixar regras universais de comércio em foros multilaterais é uma forma de contornar a imposição de condições desfavoráveis aos interesses nacionais em negociações de âmbito regional com parceiros muito mais fortes e influentes. Há, no entanto, uma aguda consciência de que um novo fracasso das negociações multilaterais no âmbito da OMC pode levar a uma proliferação de acordos regionais, dos quais o Brasil não pode estar ausente.

No tocante à ALCA e à União Européia, prevalece a idéia de que os acordos de livre comércio devem ser precedidos por um esforço para nivelar o campo de jogo, eliminando ou reduzindo substancialmente as barreiras não-tarifárias que penalizam nossas exportações para aqueles mercados. A grande dúvida é se o Mercosul subsistirá até que essas negociações sejam completadas.

Se aparentemente diminuíram os riscos de conflitos clássicos no hemisfério, o surgimento de novos desafios, de natureza essencialmente transnacional, como o tráfico de drogas, o terrorismo e o contrabando de armas, suscitam novas preocupações relativas à segurança coletiva e à ordem internacional. Neste capítulo, o primeiro tópico de interesse são as relações entre **segurança externa e defesa nacional**. Em um mundo onde as preocupações geopolíticas tradicionais vêm cedendo espaço a temas de amplitude global, o Brasil busca seu reconhecimento como interlocutor válido e confiável na esfera mundial, com adequada participação no processo decisório da política internacional e cooperação ativa para a manutenção da paz e da segurança coletiva. Para tanto, é necessário articular os requisitos para essa participação à realidade de nossa força militar e às premissas de nossa política externa, entre as quais ressalta um firme compromisso com o desarmamento e a não-proliferação de armas de destruição em massa.

A questão da **agenda regional de segurança**, que parte do reconhecimento de que os principais problemas de segurança na América do Sul originam-se de crises internas e da ação de forças transnacionais, vem a seguir. Relativamente a este aspecto, a cooperação regional deve ser complementada pela redefinição de nossa estratégia de defesa, com prioridade para o fortalecimento da vigilância nas fronteiras. Neste sentido, o descompasso que se observa entre as condições operacionais do dispositivo militar brasileiro e as missões que lhes são atribuídas é a principal questão na pauta das discussões sobre a **reestruturação das Forças Armadas**. Além de seu reaparelhamento, são aspectos passíveis de revisão a atualização tecnológica da força militar, sua gestão coordenada, com estratégias e operações integradas sob o comando do Ministério da Defesa, o dimensionamento adequado de seus efetivos e a consolidação de uma presença permanente na Amazônia.

Aos problemas decorrentes da vulnerabilidade das fronteiras, somam-se, por fim, as questões da **nova agenda de temas multilaterais**, que abrangem o meio ambiente, direitos humanos e sociais, a imigração ilegal, a criminalidade transnacional e a preservação da democracia.

SEGURANÇA EXTERNA E DEFESA NACIONAL

Contribuir para a manutenção da paz e da segurança coletivas e participar ativamente do processo decisório internacional são posturas que figuram com destaque na Política de Defesa Nacional, promulgada pelo governo do presidente Fernando Henrique Cardoso em 1996, como iniciativas destinadas a projetar o Brasil e fortalecer suas credenciais como interlocutor válido da política internacional contemporânea. Embora a prioridade atribuída à agenda econômica em anos subseqüentes tenha deslocado as preocupações com a defesa externa para segundo plano, foram empreendidas importantes ações no âmbito da segurança internacional, como o ingresso do país no Tratado de Não-Proliferação Nuclear, o envio de tropas para a força de paz em Timor Leste e a mediação do conflito de fronteiras entre o Peru e o Equador.



Ter voz ativa nas decisões de âmbito mundial representa uma aspiração e também uma postura cautelosa de defesa da soberania e de prevenção contra interferências externas nos assuntos internos do país. Os mecanismos tradicionais de segurança coletiva, baseados na concepção do hemisfério como unidade geopolítica, não inspiram confiança ao Brasil. Instrumentos como o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) têm se provado impotentes para coibir comportamentos unilaterais ou resolver conflitos com potências extracontinentais, como ocorreu na Guerra das Malvinas. Por isso, o país reluta em depender apenas desses mecanismos e prefere uma abordagem multilateral que enfatize ações coletivas por meio de instituições como a ONU e a OEA e em conformidade com as normas do direito internacional.

Nesse âmbito, o Brasil tem sido particularmente ativo no que diz respeito a operações de paz e à reforma do Conselho de Segurança. A meta é atualizá-lo para assegurar maior equilíbrio participativo entre países desenvolvidos e em desenvolvimento no processo decisório internacional, visando transformar as Nações Unidas em uma efetiva organização de segurança coletiva, voltada para a prevenção de conflitos e a manutenção da paz em escala global.

São dois os pontos decisivos de política internacional que congregam opinião amplamente favorável dos entrevistados (ver o gráfico ao lado). No que tange à participação do Brasil em operações de paz, a grande maioria (88%) apóia o envio de tropas, contra apenas 7% que se opõem a essa medida. As respostas são menos veementes quando a questão em tela é a participação do Brasil no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Pleitear um assento permanente, na opinião dos 76% dos entrevistados que defendem a idéia, daria ao Brasil uma projeção estratégica. Já para 23% deles, assim como para 7% que se opõem ao envio de tropas para forças de paz, essa participação não seria compensadora, pois o país poderia ser levado a envolver-se em áreas onde não tem interesses vitais.

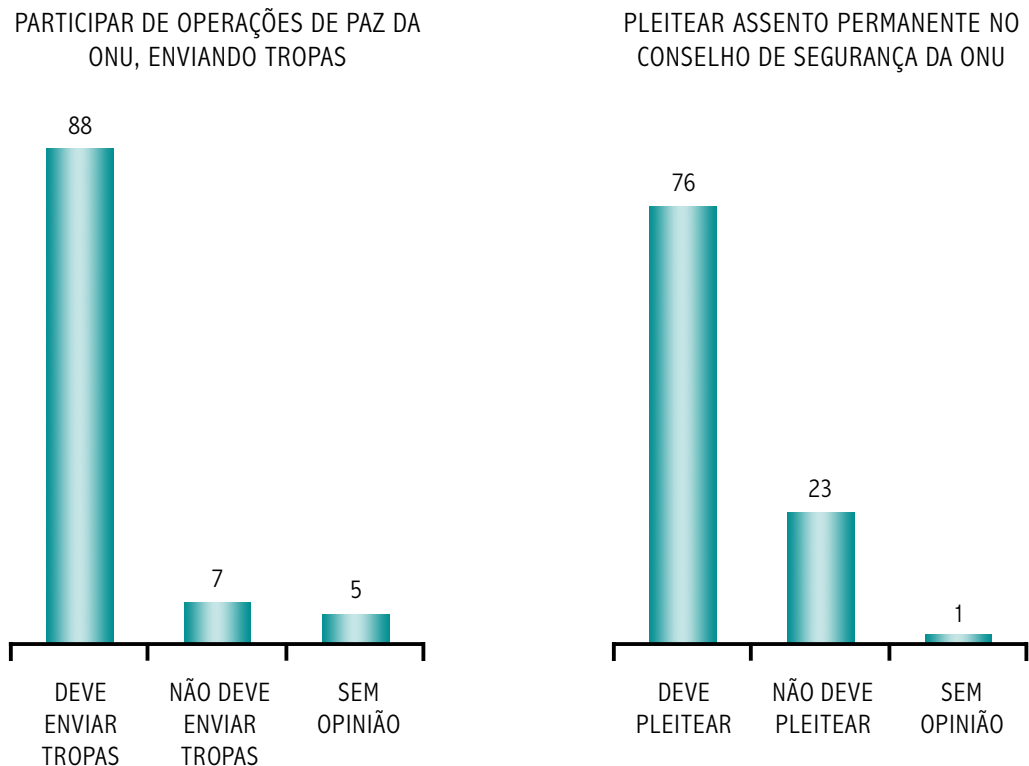
Essa manifestação a favor do maior envolvimento do Brasil em atividades de segurança coletiva não se coaduna com a percepção, também generalizada, de que é quase nula a integração entre a política externa e a política de defesa nacional, e portanto difícil a equação de conflitos que conjugam temas de relações internacionais e segurança coletiva. Na avaliação de um estudioso de relações exteriores:

“Nos Estados Unidos, existe um procedimento formal para o relacionamento entre a diplomacia e a defesa. No Brasil, não temos nada disso. Temos uma Estrutura de Defesa de Paz e outra de Guerra e supõe-se que se possa passar de uma para outra numa emergência. No Itamaraty, relações internacionais não têm qualquer relação com defesa nacional”.

O reconhecimento da existência de ameaças externas aos interesses nacionais, no entorno do país ou nas proximidades de suas fronteiras, que podem exigir a ação militar como complemento à busca de soluções pacíficas, requer a redefinição da estratégia de defesa num



5.1. Segurança Coletiva e Projeção Estratégica (Porcentagem)



contexto de relações exteriores. Na mesma linha de argumentação, um deputado protesta ao dizer que a estratégia de defesa praticada pelo país não cuida de projetar sua política externa nos foros multilaterais onde atua:

“No Brasil, não temos uma real política de defesa, nem debate sobre o assunto. Essa política tem que sair de nossas características como país, definindo nossos objetivos estratégicos e nossos interesses. Política de defesa não pode ser interpretada como preparação para a guerra, mas sim como relação com espaços e objetivos estratégicos do país e o exercício do poder”.

Segundo esse pensamento, a participação do país em missões de paz das Nações Unidas tem sido marcada por uma dissintonia entre objetivos de relações internacionais e objetivos de cooperação na ordem mundial. O mesmo deputado insiste que “quando o Brasil integra uma missão de paz, isso deve estar de acordo com nossos interesses”. O resultado dessa indefinição quanto aos objetivos de política internacional, continua ele, foi que “no Timor Leste, tivemos uma atuação tímida e secundária, quando poderíamos ter tido a liderança na condução do processo de paz”. Completa um especialista em relações internacionais: “Precisamos ter maior presença no Timor Leste até mesmo para negociar com a Austrália. Isso seria crucial para fortalecer nossa posição nas Nações Unidas, pois converge para a idéia de que nossa ótica deve ser multilateral”.



Críticas de igual teor têm por alvo a falta de integração entre as próprias Forças Armadas, a despeito de terem sido formalmente colocadas sob a coordenação do Ministério da Defesa. Essa evolução convive com instituições refratárias à própria reforma e que seguem operando como no passado. “O Ministério da Defesa”, resume um jornalista, “é, hoje, um EMFA ampliado”. A esse respeito, vale a pena reproduzir um trecho da entrevista em que um pesquisador aponta as origens do quadro atual:

“No mundo, a política de defesa é das Forças Armadas como um todo. No Brasil, não existem “os militares”, mas sim três organizações muito diferentes. As corporações estatais no Brasil sofrem uma dissonância entre percepção e realidade. Temos um Itamaraty que não discute segurança; três Forças Armadas, cada uma indo em uma direção, e um Ministério da Defesa que não se impõe”.

Apesar disso, as incertezas do cenário mundial exigem preparação militar e, na ausência de um projeto nacional para nortear estratégias e objetivos, o Brasil vem formulando diretrizes baseadas na aglutinação de idéias e interesses díspares sobre segurança externa e defesa nacional. Esse tema foi abordado com precisão por um jornalista:

“Precisamos ter uma política de defesa externa, pois o que temos é uma colcha de retalhos. Não precisamos esperar aparecer um inimigo para fazer o planejamento da defesa. Gastamos um século e meio nos preparando para os argentinos. De repente, o inimigo virou amigo e ficou todo mundo perplexo. Deveríamos aprender a fazer o planejamento sem ter um inimigo definido e sem criar um inimigo”.

Do mesmo modo, ao perenizar premissas estratégicas com base em contexto histórico já ultrapassado, frustram-se os esforços para conferir coerência à política de defesa nacional. Enquanto não houver uma redefinição precisa dessas premissas, defende um analista militar, haverá uma abordagem inadequada da questão:

“É preciso mudar o pensamento militar brasileiro. Vivemos durante séculos com o Exército voltado para um hipotético conflito no Prata; a Marinha obcecada com a defesa do tráfego marítimo no Atlântico Sul e a Aeronáutica voltada para o controle da aviação civil e outras preocupações não-militares”.

A AGENDA REGIONAL DE SEGURANÇA

Em comparação com outras regiões no mundo, o entorno do Brasil tem sido caracterizado por notável ausência de conflitos entre países. O surgimento de uma ordem regional estável deveu-se, de um lado, à tradição de buscar soluções pacíficas para as disputas, tendo o Brasil desempenhado importante papel mediador na região; e, de outro, à forte assimetria de poder acarretada pela presença dos Estados Unidos no sistema hemisférico, induzindo os países sul-americanos a pautarem seu comportamento pelos princípios da ordem internacional, com as Nações Unidas atuando como o árbitro de última instância.



Mesmo reconhecendo como legítima a defesa dos interesses dos Estados Unidos no hemisfério, a presença da potência hegemônica tem representado importante incentivo para o desenvolvimento de mecanismos cooperativos de segurança baseados na prevenção de crises, adesão a regimes de desarmamento e não-proliferação de armas de destruição em massa, manutenção do *status quo* e promoção de medidas de construção de confiança mútua na região. Iniciativas como o Tratado de Cooperação da Amazônia e a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul somaram-se aos esforços de integração econômica regional matizando conceitos tradicionais de soberania e auto-determinação e valorizando a cooperação regional.

A novidade é o surgimento de uma agenda cujo foco é a interdependência entre as dimensões interna e externa da segurança. Não bastassem os problemas advindos da extensão e porosidade das fronteiras terrestre, marítima e aérea do Brasil, o país enfrenta hoje graves desafios decorrentes de conflitos domésticos em países vizinhos e de miríades de questões, abrangendo a degradação ambiental e a exploração predatória de recursos naturais, o terrorismo e a criminalidade transnacional, a violação de direitos humanos e a imigração ilegal, o contrabando de armas e o tráfico de drogas. Esses problemas desfizeram a crença na segurança propiciada por fronteiras intransponíveis, como a dos Andes ou a da Amazônia, exigindo a cooperação entre países da região para que as questões emergentes possam ser devidamente equacionados. O deslocamento das preocupações tradicionais de segurança para ameaças mais elusivas e de natureza transnacional tem levado os países sul-americanos a engendrar novos mecanismos de cooperação bilateral ou multilateral para sua defesa, envolvendo a coordenação de controles de fronteiras e o intercâmbio de informações e de inteligência, entre outras iniciativas.

Sejam quais forem os requisitos de uma política comum de defesa, eles implicam espinhosos dilemas para o poder militar. O primeiro deles é o envolvimento em atividades para-policiais. Face à escala de atividades ilícitas propiciada por fronteiras extensas e permeáveis, a força militar surge como alternativa de apoio ou mesmo de substituição do sistema policial, em terra, no mar e até na vigilância do espaço aéreo. Não se trata de questão cujas repercussões estejam circunscritas às áreas de fronteira ou às proximidades imediatas do país. Há, também, implicações para a manutenção da ordem interna. Um estudioso de relações internacionais alerta que “*é esquizofrenia considerar que a Colômbia não está ligada ao problema de drogas nas nossas grandes cidades*”. Apesar disso, acrescenta ele:

“O Brasil não está investindo na nova ordem de problemas, como o narcotráfico e o terrorismo. Os órgãos de informação e as Forças Armadas deveriam voltar-se para a Amazônia e para a repressão ao tráfico de drogas. Essa é a nova agenda de fronteiras do país”.

Não obstante isso, não será tarefa fácil persuadir as Forças Armadas a desempenharem função de gendarmaria. Há compreensível rechaço à exigência de que caberia à força militar garantir a lei e a ordem, a não ser quando for insuficiente ou estiver esgotada a capacidade de



outras forças de repressão. Não é esse, porém, o entendimento de um especialista em questões de defesa:

“Segurança pública é parte da política de segurança nacional, mas isso não é aceito. O Brasil decidiu ser o xerife da América do Sul, para garantir paz e democracia na região. Ao contrário de gendarme, esse papel dá um projeto para as Forças Armadas e a Polícia Federal, depois que se definir melhor as necessidades de segurança. O próximo passo é ter uma teoria da força, unindo a dimensão militar e a policial”.

Após o desmantelamento da guerrilha no Peru, a ameaça atual é representada pela Colômbia, onde guerrilheiros e paramilitares ligados ao narcotráfico travam guerra contra o governo. Procedimentos há muito estabelecidos para a resolução de divergências internacionais podem ser de escassa valia no caso. Para um especialista em relações exteriores:

“A Colômbia é um problema grave, com o fortalecimento da guerrilha e do narcotráfico, a consolidação dos paramilitares e a perda de controle do Estado sobre o território. Temos o Tratado de Assistência Recíproca para o caso de agressão estrangeira. Mas, se houver um colapso na Colômbia, não temos tratados de ação militar conjunta”.

Não há, todavia, clima favorável a uma participação brasileira em força multinacional de intervenção na Colômbia. Como se constatou anteriormente, uma proporção considerável dos entrevistados julga que o conflito entre a guerrilha e o governo da Colômbia é uma ameaça importante (52%), mas não crítica (27%) aos interesses do Brasil. De fato, há quem avalie que a Colômbia representa uma oportunidade para o Brasil firmar uma liderança regional, colaborando no encaminhamento de uma solução negociada para o problema, sem caracterizar interferência no país vizinho. Um líder associativo sugere que “o Brasil poderia ser mediador do conflito interno e evitar a interferência militar externa”. O próprio impasse gerado pelo equilíbrio de forças – o governo colombiano não derrota a guerrilha nem é por ela derrotado –, augura êxito para tal iniciativa, conforme o esclarecimento de um estudioso da matéria:

“A questão da Colômbia é de longa duração e as principais forças não têm união interna para encaminhar uma solução. Deveríamos nos inspirar no que os mexicanos fizeram em relação aos vizinhos Guatemala, El Salvador e Nicarágua: uma agressiva diplomacia pró-paz”.

Se alguma questão relativa ao país desperta grave temor, é a intervenção externa. A decisão da Colômbia de buscar a ajuda dos Estados Unidos para sustentar o combate às guerrilhas, sob a forma do Plano Colômbia, adiciona nova dimensão ao conflito, dando-lhe repercussão hemisférica. O depoimento de um jornalista alerta para a possibilidade de transbordamento do confronto para países vizinhos:

“A presença militar americana aqui do lado é um problema enorme. Se o Plano der errado, a Colômbia corre o risco de se desintegrar; se der certo, o pessoal desalojado pode vir para o Brasil”.



Por força das suas implicações para a segurança externa do Brasil, a Amazônia também é peça central das preocupações de defesa. Sua eventual internacionalização é percebida como ameaça crítica aos interesses nacionais por quase metade dos entrevistados (49%), como assinalado anteriormente. “*Quanto à Amazônia, existem fundadas dúvidas sobre a posição americana*”, insiste um dirigente de empresa. “*O Plano Colômbia pode conduzir a uma internacionalização*”. Daí o sentido da proposta de um especialista:

“Conviria mudar a fisionomia do Tratado de Cooperação Amazônica e tratar dos problemas da área de forma homogênea. Isso naturalmente acontecerá sob a liderança do Brasil, por termos a maior parte da região e mais recursos. O Tratado deve deixar de ser retórica e tornar-se um instrumento efetivo, com a ampliação do sistema de vigilância que estamos criando para toda a região amazônica, integrando os países, ressaltados os interesses nacionais”.

Diante dessas realidades, o papel das Forças Armadas ganha nova dimensão. O mais importante ponto de convergência é a necessidade de lidar com novas ameaças à integridade territorial, contra as quais as fronteiras desguarnecidas do Norte não antepõem barreira eficaz. Outro especialista nessa matéria diz que “*precisamos ter uma política inteligente de ocupação da área, como o projeto Calha Norte. Não podemos dar razão aos críticos que dizem que a Amazônia está abandonada*”.

Tradicionalmente centrado na Bacia do Prata, o Exército vem mudando o foco para a Amazônia, tendo já assegurado a presença permanente de considerável contingente na região. Não obstante o efeito dissuasório da movimentação de guarnições, há quem insista que é grave o quadro vigente na região, em especial porque o preparo militar, sobretudo do Exército, continua inadequado para as necessidades atuais de proteção ou defesa. “*Não estamos preparados militarmente para o Plano Colômbia,*” constata um jornalista.

Acresce que os diagnósticos de inadequação do poder militar não se confinam à Amazônia. Preocupações de natureza similar sugerem que as demandas de defesa engendradas por novas ameaças em nosso entorno, ou mesmo em escala mundial, requerem uma nova arquitetura militar.

REESTRUTURAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS

Fortalecer as Forças Armadas, bem como a política de segurança e defesa nacional, como já se viu, é um objetivo importante (47%) embora não prioritário (13%) da política externa brasileira. Essa percepção decorre, em parte, da prática tradicional de se condicionarem investimentos nesse campo ao atendimento prévio das necessidades da área social ou da promoção do desenvolvimento, condição agravada em um contexto de fortes restrições orçamentárias. Mas o ineditismo das ameaças que hoje desafiam a segurança nacional indica a urgência da mudança de paradigmas.

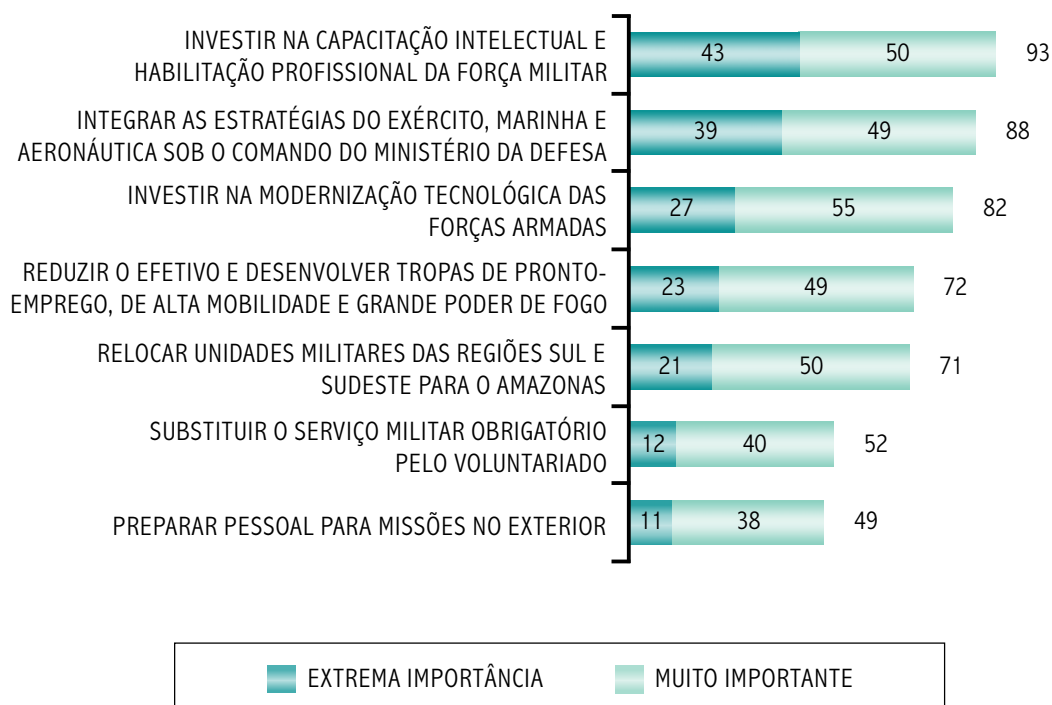


Não se pode descartar a hipótese de defesa contra inimigos externos no sentido clássico, por mais improvável que ela possa ser hoje. Justifica-se, portanto, a manutenção de um poder militar convencional, que dê credibilidade a uma postura estratégica de dissuasão de pressões ou investidas contra o país. Diante disso, há quem aponte distorções que comprometem a eficácia da capacidade militar. É o que constata, por exemplo, um empresário:

“Há uma disfuncionalidade nas Forças Armadas, com uma estrutura congelada no tempo. Não cuidam da ordem interna, nem têm objetivos externos. Temos agora dois porta-aviões, que são armas de ataque, mas não temos uma guarda-costeira ou defesa adequada das fronteiras”.

Quais devem ser as metas de preparo militar em função desses novos desafios, foi a pergunta que se fez aos entrevistados. A resposta encontra-se no gráfico abaixo.

5.2. Reestruturação das Forças Armadas (Porcentagem)



Investir na capacitação intelectual e na habilitação profissional da força militar, desenvolvendo a flexibilidade, a versatilidade e habilidades polivalentes que reforcem a atuação em equipe e viabilizem o cumprimento de diferentes tipos de missões é, por larga margem, a opção prioritária da maioria dos entrevistados (93%). E quase a metade deles (43%) atribuiu “extrema importância” a essa iniciativa.



Obtém-se perfil similar de respostas no tocante à integração das estratégias das Forças Armadas sob o comando do Ministério da Defesa, medida considerada importante por 88% dos respondentes. “*O Ministério da Defesa*”, concorda um deputado, “*tem um papel muito burocrático e pouco estratégico*”. E completa: “*Num país como o nosso, a Aeronáutica precisa estar muito integrada com o Exército e a Marinha, dada a extensão do espaço nacional e de nossas fronteiras*”. Outra medida que comanda a opinião favorável da maioria (82%) é a necessidade de se investir na modernização tecnológica das Forças Armadas. Configura-se, assim, uma área de consenso relativa à reestruturação do poder militar com base na qualificação profissional, integração estratégica e atualização tecnológica.

As duas medidas seguintes são também consideradas importantes. Como mostra o gráfico, 72% dos entrevistados apóiam o desenvolvimento de uma capacidade de pronta resposta, baseada em tropas ágeis e bem adestradas, aptas a atender diferentes tipos de contingências. Um analista de questões de segurança e defesa informa que “*não se enfrenta na Amazônia guerra formal, mas ações irregulares como guerrilhas ou narcotráfico. Isso requer tropas móveis, ligeiras, aerotransportadas, capazes de fazer um controle na região que transcenda a ação policial*”.

Mas proteger as fronteiras na região amazônica também significa capacitar a força militar para atuar em novo ambiente, pois a mudança do enfoque geo-estratégico do Exército implica melhorar o preparo militar e adequar os equipamentos. Nesse sentido, 71% dos entrevistados concordam com a realocação de unidades militares das regiões Sul e Sudeste para o Amazonas, para barrar eventuais investidas que ameacem interesses do país dentro ou nas proximidades de nossas fronteiras. Em continuação do depoimento acima, o mesmo analista afirma que “*hoje, é o Exército que está mudando mais o enfoque, saindo do Prata para a Amazônia*”. E arremata: “*Quanto à Aeronáutica, ela tem o papel de controle do espaço aéreo, que será viabilizado pelo SIVAM e pelos aviões Super-Tucanos. A Marinha é que está mais atrasada e resiste a engajar-se no ambiente fluvial da Amazônia por estar tradicionalmente atrelada ao mar*”.

Eliminar o recrutamento e preparar pessoal para missões no exterior são as últimas medidas a serem consideradas. Não sem alguma dose de contradição, metade dos entrevistados (52%) preconiza a substituição do recrutamento pelo voluntariado, enquanto outros 46% defendem sua manutenção. Substituir o serviço militar obrigatório pelo voluntário deveria ser uma decorrência da aspiração de aumentar a capacitação intelectual e habilitação profissional da força militar, iniciativa que conta com a concordância quase unânime dos entrevistados. Afinal de contas, nota um estudioso da matéria, “*a tecnologia exige um soldado bem preparado, profissionalizado, e isso é incoerente com o recrutamento militar obrigatório*”.

A despeito da crescente profissionalização da força militar, há quem veja na continuidade do recrutamento o empenho das Forças Armadas de manter a ordem interna sob sua tutela. “*O Exército brasileiro não é republicano*”, analisa um pesquisador acadêmico. “*Sua lógica é a de um*



exército cuja missão é ocupar o território, preservar as fronteiras, rechaçar eventuais invasores e manter a paz interna. Em contraste com um exército republicano, que se expande ou contrai dependendo da necessidade de ação contra inimigos externos, nosso Exército tem sempre o mesmo tamanho”. Não obstante isso, o fato é que existe também a convicção de que o Brasil deve manter estruturas militares convencionais para enfrentar contingências mais tradicionais. Um deputado argumenta com a necessidade de “ter um poder de dissuasão, além de implementar a realocação de forças militares e a redução do efetivo para investir na preparação de tropas de pronto-emprego, com capacidade de movimentação”.

Algo similar ocorre no tocante ao preparo para missões no exterior. Menos da metade dos entrevistados (49%) atribui importância à preparação de pessoal para tais missões, embora praticamente todos defendam a participação das Forças Armadas brasileiras em operações de paz das Nações Unidas, como se viu anteriormente. Um especialista na matéria pondera que *“a projeção de poder de ordem internacional ainda é prematura. O Brasil deve ter maior participação em forças internacionais nas próximas décadas; mas o envio de tropas para o exterior continuará a ser pequeno ou apenas simbólico, como no Timor Leste”*. Longe de exprimir uma intenção de projeção de poder, a participação em missões de paz destina-se, ao contrário, a prover treinamento profissional e estimular o aprimoramento da força militar. Essa não é a única correção de curso, continua. *“A política externa de segurança do Brasil deve voltar-se para a defesa territorial, águas próximas e interesses fundamentais na nossa vizinhança, por exemplo Itaipú ou o gás boliviano. À medida que crescermos e resolvermos nossa questão social, nossa projeção estratégica virá naturalmente. A participação em forças internacionais deve dar-se em um contexto de segurança coletiva”*.

Em suma: a visão majoritária consiste no desenvolvimento de Forças Armadas com estratégias e operações integradas, consolidando uma capacidade defensiva clássica, tecnologicamente moderna, capaz de assegurar a ordem interna bem como a estabilidade no entorno do país. Preconiza-se, ao mesmo tempo, a formação de um núcleo de soldados profissionais, com funções de força de pronto emprego e voltado para a defesa externa nas imediações de nossas fronteiras, configurando o que poderá vir a ser o embrião da força militar do futuro.

NOVA AGENDA MULTILATERAL

Na América do Sul, a prolongada crise fiscal reduziu a capacidade dos governos de manter a ordem interna e exercer efetivo controle sobre seu território. O surgimento de novas ameaças (como a degradação ambiental e a exploração predatória de recursos naturais, com extensivo desmatamento e poluição dos cursos d'água, as violações de direitos humanos e trabalhistas, abrangendo o trabalho infantil e escravo, o aumento da pobreza e dos fluxos de imigrantes que cruzam ilegalmente as fronteiras em busca de melhores condições de vida) agravou ainda mais o quadro de relativa fragilidade das instituições governamentais. Como



essas ameaças não partem de Estados nacionais e em geral afetam vários países simultaneamente, nenhum deles tem a capacidade ou os recursos necessários para enfrentá-las de forma isolada. Ao contrário, tais ameaças requerem o aprofundamento da cooperação regional para seu controle e eventual resolução.

Nenhuma destas ameaças, entretanto, tem impacto comparável ao do tráfico internacional de drogas e ao aumento da criminalidade, da corrupção e da violência civil por ele acarretado. Inicialmente restrita à esfera criminal, a aliança entre movimentos de guerrilha e narcotraficantes na Colômbia passou também a configurar ameaça às instituições democráticas.

Como se viu anteriormente, o tráfico internacional de drogas é considerado uma das três ameaças mais importantes aos interesses vitais do Brasil. Embora sua coibição demande a conjugação de políticas domésticas e ações cooperativas de âmbito regional ou hemisférico, muitos insistem ser necessário ir além da simples repressão para dar-lhe combate eficaz. Referindo-se à estratégia vigente, um estudioso da questão reclama a definição de “*uma agenda positiva interna, pois só a repressão não resolve*”. É preciso “*sair à frente nas Américas contra a lavagem de dinheiro*”, completa.

Outra importante atividade da criminalidade transnacional, o contrabando de armas pequenas e o de armamentos leves, corre parêlha ao tráfico de drogas. Relativamente ao primeiro tipo, constata-se que a demanda por armas é local, mas a oferta é nacional e internacional. Desse modo, são imprescindíveis políticas tanto de combate ao contrabando quanto de controle do comércio legal de armas. Os dilemas atinentes ao enfrentamento dessas questões são resumidos por um dirigente de organização não-governamental com atuação nesta área:

“É no Mercosul que se encontra o grosso do nosso mercado de armas. Ou é produção brasileira legalmente exportada e que retorna como contrabando ou são exportações de países estrangeiros. O que se vê é inércia e uma incapacidade institucional de lidar com o problema. O governo ainda acredita que as armas vêm na esteira das drogas. É preciso controlar o comércio legal de armas, mas o Itamaraty reluta em intervir em questões de comércio exterior”.

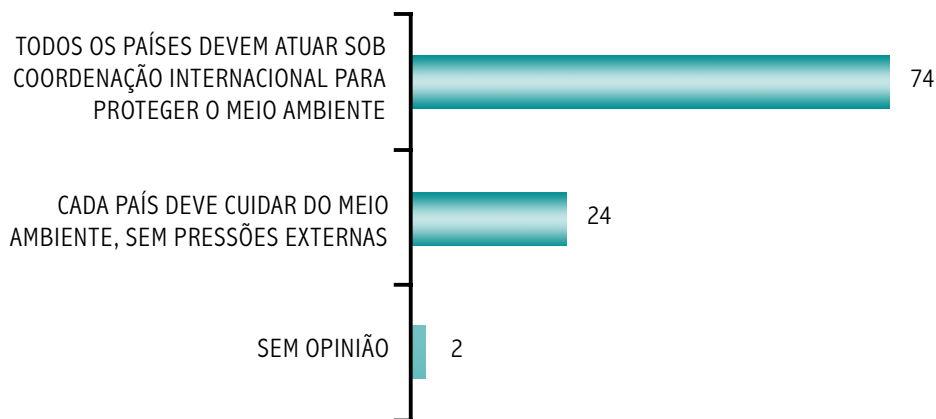
A poluição do ar e da água, a degradação ambiental e a destruição acelerada das florestas e da biodiversidade constituem outros temas prementes da nova agenda multilateral. Não por acaso, a quase totalidade dos entrevistados (92%) vê o aquecimento global do planeta como ameaça vital, e 97% deles atribuem prioridade à defesa do meio ambiente como meta da política externa brasileira.

O reconhecimento de que as questões que afetam o meio ambiente possuem uma dimensão verdadeiramente global ganhou considerável projeção graças à conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada em 1992, no Rio de Janeiro.



Essa concepção do meio ambiente dá origem a um dilema. Fazer predominar a escala global significa relativizar as soberanias nacionais, submetendo políticas e práticas internas a formas internacionais de vigilância e controle, em nome da interdependência. Contrariamente ao que se poderia esperar, no entanto, os entrevistados dão amplo apoio (74%) ao ordenamento internacional de ações de proteção do meio ambiente, como se vê no gráfico abaixo.

5.3. Ação Internacional para Proteger o Meio Ambiente (Porcentagem)



Com efeito, numerosas decisões de nossa política externa deixam claro o empenho do país em participar ativamente na elaboração de normas ambientais, com alcance universal. Concorda um analista de relações exteriores que “o Brasil deve atuar na construção da nova ordem do século 21, que terá como parâmetro a questão ambiental”.

Outro dilema diz respeito à integração do tema ambiental aos imperativos do desenvolvimento. Desde a conferência de 1992, a noção do desenvolvimento sustentável tenta conciliar preocupações ambientais e objetivos econômicos dos países emergentes, contrapondo-se a uma agenda internacional que prega uma divisão de responsabilidades frente à degradação ambiental. O Protocolo de Kioto, que estabeleceu o corte nas emissões dos gases que contribuem para o efeito estufa, e, conseqüentemente, para o aquecimento global, deu nova atualidade à questão. Em vez de dividir as responsabilidades igualmente por todos os países, independentemente de seu nível de desenvolvimento, preconiza-se a redistribuição das obrigações globais para a proteção do meio ambiente, destinando-se as maiores quotas para os países mais desenvolvidos. “A questão central do debate ecológico”, resume um especialista, “é se o Brasil e países emergentes devem aceitar restrições à emissão de gases e encarecer sua industrialização ou fazê-lo só depois que os países desenvolvidos o fizerem”.

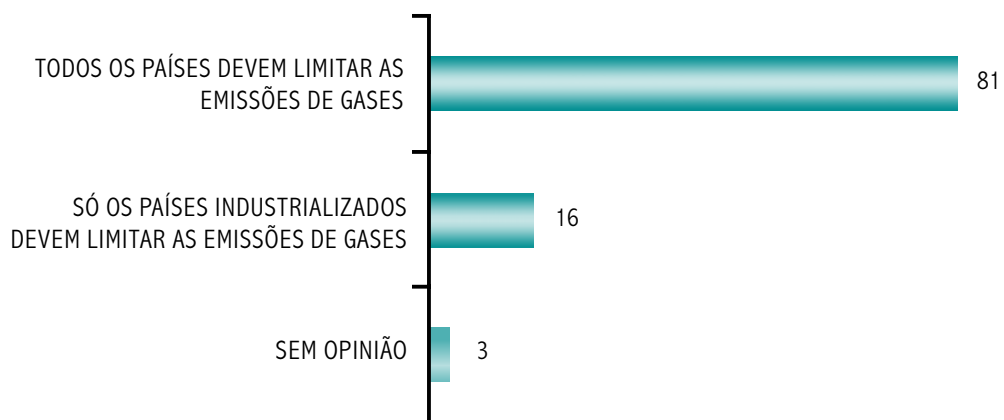
Em virtude do nível relativamente avançado de sua indústria, o Brasil habilita-se a ser um dos principais beneficiários de um curso de ação que lhe permita conciliar os reclamos da consciência ecológica com as exigências pragmáticas do crescimento rápido. Um alto titular de função pública justifica o caminho:



“A preocupação com o meio ambiente é de longo prazo e se justifica pela exaustão dos recursos naturais. Temos de buscar nossa vocação, onde temos condição de ser mais competitivos. Na área ambiental, o Primeiro Mundo já não aceita indústrias sujas; mas para nós é factível tê-las, para agregar valor e exportar mais”.

Não é esta a opinião majoritária. A pergunta que se fez aos entrevistados apresentava duas opções: uma atribuía aos países industrializados a responsabilidade principal pela emissão de gases que causam o efeito estufa, cabendo somente a eles, portanto, adotar medidas para reduzi-la; outra admitia que os países em desenvolvimento já emitem volume considerável de tais gases, sendo pois responsabilidade de todos adotar medidas para sua redução. Como mostra o gráfico abaixo, a grande maioria dos entrevistados (81%) considera ser responsabilidade de todos os países reduzir a emissão de gases que contribuem para o aquecimento global do planeta.

5.4. Redução de Emissões de Gases Causadores do Efeito Estufa (Porcentagem)



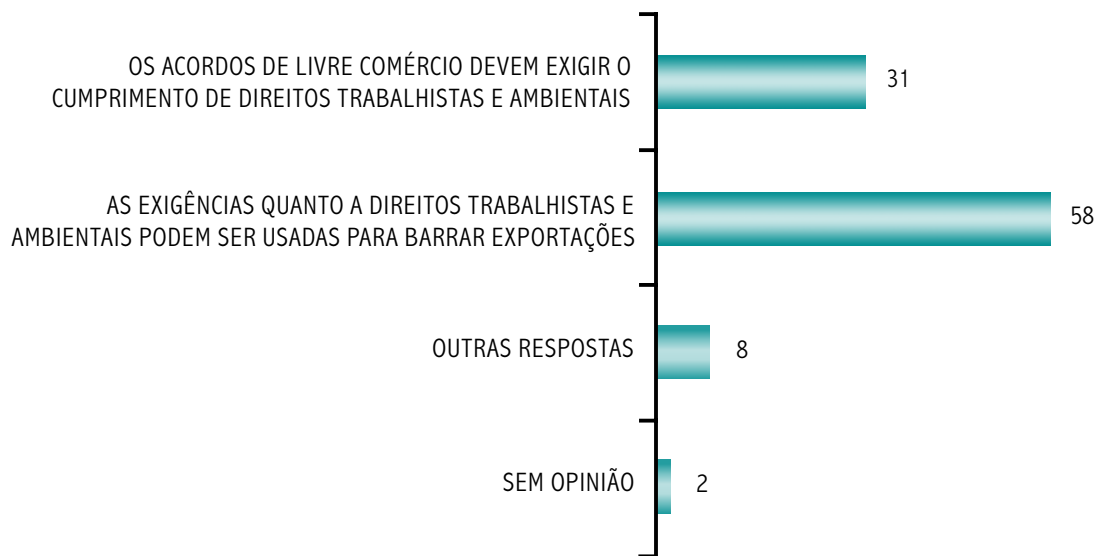
Persistem, no entanto, divergências sobre a compatibilidade entre a agenda de crescimento econômico e a proteção do meio ambiente, tal como corporificada nas cláusulas ambientais que se quer apendar aos acordos de livre comércio. É do mesmo teor, e suscita iguais temores, a exigência de cumprimento de direitos trabalhistas como pré-condição para que sejam celebrados acordos comerciais. O argumento básico é que os países que fecham os olhos à degradação ambiental ou desrespeitam suas próprias normas de trabalho geram uma vantagem competitiva artificial, o que configura prática desleal de comércio.

Não existe consenso nesta matéria e a evidência de que este é o problema está nas respostas à pergunta sobre se o cumprimento de direitos trabalhistas e a proteção ao meio ambiente deveriam ser incluídos em acordos de livre comércio. A maioria dos entrevistados (58%) receia que tais cláusulas, a pretexto de coibir práticas desleais de comércio, possam ser manipuladas como instrumento de protecionismo pelos países ricos. Discorda uma significativa



minoria (31%), para quem a presença desse tipo de exigência em acordos comerciais é uma forma de assegurar o cumprimento de direitos básicos nos países em desenvolvimento.

5.5. Cláusulas Trabalhistas e Ambientais em Acordos de Livre Comércio (Percentagem)



A minoria que defende a inclusão de cláusulas sociais em acordos de comércio preocupa-se em coibir práticas que envolvem violações de direitos humanos, embora também reconheça que a melhoria das condições de trabalho contribui para aumentar a produtividade e, conseqüentemente, a competitividade das exportações. Na opinião de um líder sindical:

“A agenda de direitos trabalhistas deve estabelecer um piso mínimo para conciliar a competitividade com uma agenda de desenvolvimento. Essas cláusulas não criam mais protecionismo nos países do Primeiro Mundo porque eles já têm todos os instrumentos de que precisam. Ao contrário, criam uma oportunidade para fazer avançar esses direitos entre nós”.

Considerar tais exigências uma mera imposição externa, observa um jornalista, é insistir no erro: *“A posição brasileira quanto a cláusulas trabalhistas e ambientais é compreensível, mas imoral”.* Nessa matéria, concorda um estudioso da política internacional que o Brasil continua sendo defensivo sem razão:

“Se o Brasil quer virar membro do Conselho de Segurança das Nações Unidas, não pode continuar achando que a inclusão de direitos sociais em acordos comerciais é uma manifestação do imperialismo. Sem cair nessas armadilhas, o Brasil precisa ter posição forte sobre a questão”.

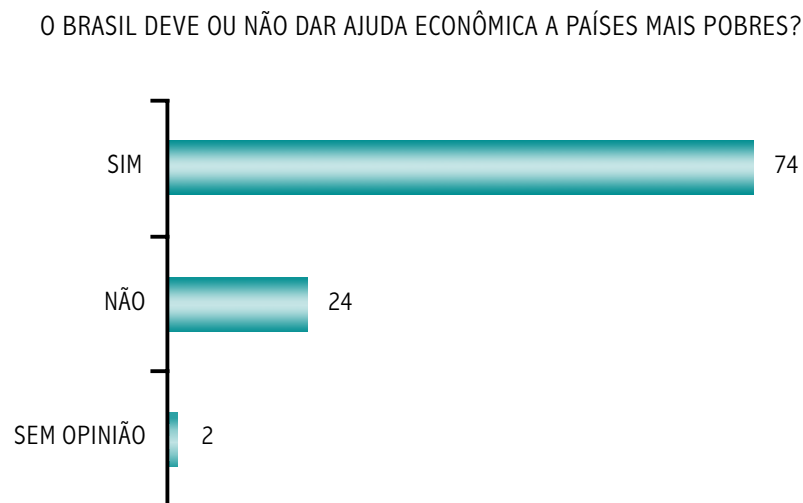


O que é fundamental, esclarece outro pesquisador, é saber tirar proveito da credibilidade de que o país desfruta em áreas como meio ambiente e tomar a liderança em questões como direitos trabalhistas. O ideal seria estabelecer um padrão regional de direitos sociais em contraposição aos padrões do mundo desenvolvido, que travam o mercado e tornam lento o crescimento. A exemplo do que se fez na União Européia, deveria ser criada uma Carta Social para o Mercosul. “*Não temos condição de ter os mesmos padrões trabalhistas e ambientais do mundo desenvolvido*”, argumenta ele. “*Uma convergência de padrões regionais é muito mais realista*”.

Outro tema que reflete a escala da interdependência global é o da ajuda humanitária a países mais pobres. Não se trata de um tema estranho à nossa política externa, como mostra o recente cancelamento da dívida de Moçambique. A diplomacia brasileira, além de desempenhar destacado papel na elaboração dos principais instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos, tem reafirmado a necessidade de ampliar a participação de todos os países nos benefícios potenciais da globalização. A prioridade atribuída na presente pesquisa à desigualdade econômica e tecnológica entre as nações como ameaça aos interesses do Brasil corrobora a importância da ajuda humanitária. “*Não se pode conviver no mundo que já mandou o homem à lua com gente morrendo de fome*”, admite um ministro de Estado. “*O grande desafio é como ajudar pessoas pobres em todo o mundo*”.

Perguntou-se aos entrevistados qual a sua opinião sobre a concessão de ajuda econômica pelo Brasil a países mais pobres. O gráfico abaixo mostra que a resposta é majoritariamente favorável à iniciativa (80%).

5.6. Ajuda Econômica a Países Mais Pobres (Porcentagem)

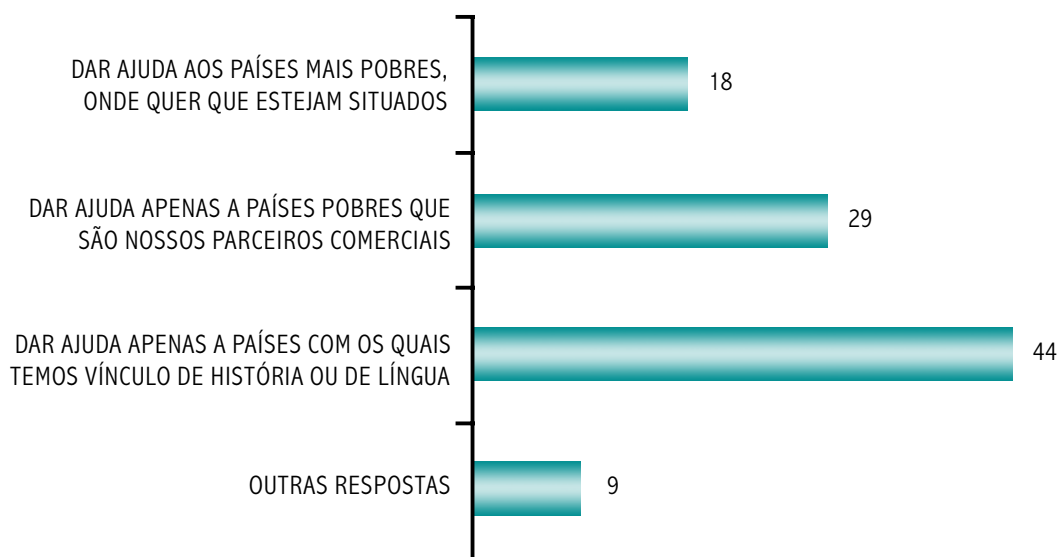




Decorre daí outra ordem de considerações, a saber: essa ajuda deve ter caráter essencialmente humanitário, abrangendo os países mais pobres onde quer que estejam situados, ou deve servir para reforçar nossos relacionamentos comerciais ou vínculos de história ou língua?

Como se vê a seguir, a proposta de que se dê ajuda a países mais pobres, independentemente de outras considerações, é apoiada por poucos (18%). Para os entrevistados, as opções mais atraentes são a ajuda a países pobres que são nossos parceiros comerciais (29%) ou com os quais temos vínculo de história ou de língua (44%), o que, de resto, é coerente com a prática da política externa brasileira de direcionar os programas de assistência ou ajuda humanitária para membros da Comunidade de Países de Língua Portuguesa.

5.7. Critérios para Ajuda Econômica (Porcentagem)*



(*) Inclui apenas quem é favorável à concessão de ajuda econômica a países mais pobres

Pode-se concluir que, paralelamente às questões de segurança externa e defesa nacional, novos temas multilaterais ganham cada vez mais importância no âmbito da política internacional do Brasil. Discussões sobre temas ambientais e trabalhistas, bem como sobre ajuda humanitária a países mais pobres, passam a ocupar posição destacada nos esforços de projeção dos interesses nacionais no cenário mundial. Embora sejam inegáveis alguns exemplos de êxito do país na adoção de medidas de proteção ambiental adequadas e na eliminação dos aspectos mais degradantes da violação de direitos sociais, a persistência de práticas econômicas predatórias



ou que redundam no desrespeito a normas e condições mínimas de trabalho continua a afetar nossa credibilidade externa. É esse o ponto nevrálgico suscitado pelos que apóiam a inclusão de temas ambientais e trabalhistas nos acordos comerciais, com cláusulas de controle e de sanções, mesmo que isso possa redundar em ações protecionistas por outros países.

POLÍTICA EXTERNA E REPRESENTAÇÃO DE INTERESSES

Dois temas principais têm sido suscitados pela crescente interpenetração entre a política externa e a doméstica. O primeiro é o tema da *representação de interesses*. Fortaleceu-se, de um lado, a expectativa de que as autoridades governamentais encarregadas de formular e implementar a política externa sejam sensíveis à opinião pública e às pressões e reivindicações articuladas por partidos políticos, grupos de interesse e organizações não-governamentais. Aguçou-se, de outro, o sentimento de que existe um “déficit democrático” decorrente da falta de transparência nos processos decisórios e da inexistência de canais adequados para a representação dos interesses de grupos organizados ou das grandes tendências da opinião nacional. Reconhece-se, entretanto, que a ampliação do espaço para a participação desses atores, permitindo a introdução de questões de seu interesse na agenda governamental de política externa, fortalece a capacidade do Estado de atuar com legitimidade na esfera internacional.

O segundo tema é o da *formação da política externa*, abrangendo tanto o processo de articulação de interesses e definição de prioridades pelos titulares da função pública quanto os recursos de que eles dispõem para implementar eficazmente as decisões de política externa. Dar expressão a interesses domésticos na agenda internacional do país não é um processo automático e a existência de um intercâmbio de opiniões e informações entre a sociedade civil e as autoridades governamentais não significa que se estabeleça necessariamente entre elas um consenso em relação ao conteúdo das preferências ou à hierarquia de prioridades.

Não obstante sua crescente porosidade a influências sociais, continua com o Itamaraty a responsabilidade pela tomada de decisões relativas às relações internacionais do país, bem como pela sua implementação. Para tanto, é necessário dispor de quadros e recursos comensuráveis com a crescente abrangência e complexidade de suas incumbências, pressuposto este que nem sempre encontra respaldo na realidade brasileira.

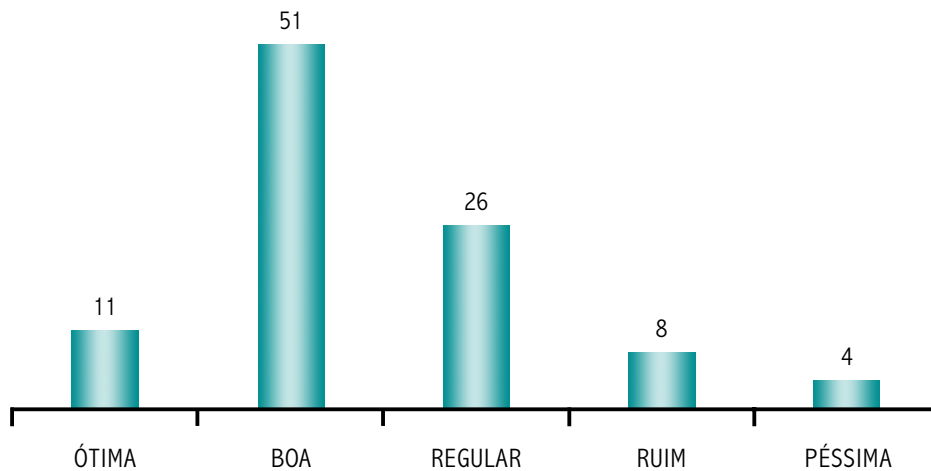
A POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL

Como se pode observar no gráfico da próxima página, é predominantemente favorável a avaliação que a comunidade ligada às relações internacionais do país faz da política externa do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso.

Somam 62% as avaliações positivas da atual política externa, contra apenas 12% de respostas críticas à atuação internacional do governo. O que deve ser ressaltado é que, se a política externa como um todo não desperta avaliações extremas (11% a julgam “ótima” versus 4% que a consideram “péssima”, contrabalançando-se), existe grande discrepância entre as opiniões de seus defensores e de seus críticos relativamente a outros temas. Senão, vejamos.



6.1. A Política Externa do Governo Fernando Henrique Cardoso (Porcentagem)



A maioria dos que avaliam positivamente a política externa também tem opinião favorável sobre a abertura da economia à competição internacional (82%), enquanto os críticos, na contra-mão da liberalização, tendem a acreditar que a abertura foi prejudicial ao país (67%). Estes dois grupos opõem-se também no que tange às negociações de acordos comerciais. Praticamente a totalidade dos que aprovam o governo considera serem muito ou extremamente importantes as negociações da ALCA e do acordo Mercosul-União Européia (98%), enquanto, dentre os que o criticam, um número bem menor dá importância a estes objetivos da política externa (58%).

O que surpreende, porém, é o contraste entre o bom conceito da política externa atual e a percepção geral de que o Itamaraty dá escassa atenção às opiniões e propostas de segmentos da sociedade e até de outros ministérios do governo federal interessados nas relações internacionais do país e dispostos a contribuir para a feitura da política pública para essa área.

A REPRESENTAÇÃO DE INTERESSES

Em um país como o Brasil, onde a definição dos objetivos e estratégias da política externa esteve tradicionalmente restrita ao corpo diplomático, a idéia de ampliar o espaço para que o Congresso ou grupos sociais organizados exerçam influência no processo decisório, introduzindo questões de seu interesse na agenda internacional do governo, ainda esbarra em resistências. *“No Brasil, a política internacional sempre foi distante da sociedade nacional”*, observou um empresário com ampla experiência internacional, ecoando um sentimento dominante entre os entrevistados. A tradição de insulamento burocrático, com um núcleo de diplomatas de carreira mantendo o curso da política externa, argumenta-se, levou o Itamaraty a se distanciar dos anseios e preocupações da sociedade. *“O Brasil tem uma burocracia muito grande e há pouco ou nenhum controle democrático”*, resumiu uma pesquisadora. *“Não há uma agenda negociada com a*



sociedade". A argumentação de outro pesquisador é taxativa. Para ele, o que foi funcional no passado hoje limita a eficácia da diplomacia:

"O Itamaraty não conhece o Brasil. Falta quebrar os nichos defensivos da política externa. O isolamento burocrático do Itamaraty, que lhe permitiu manter a qualidade, é hoje um empecilho".

Para que as opções de política externa ganhem raízes na sociedade, vê-se como necessário superar a compartimentalização da diplomacia. Buscando aferir a distância que separa os titulares da função pública de seus interlocutores na sociedade civil, perguntou-se aos entrevistados qual o grau de atenção que o Itamaraty dá às opiniões e propostas de atores públicos e privados ao tomar decisões de política externa e comércio exterior. Os resultados estão resumidos abaixo.

6.2. Política Externa e Representação de Interesses (Percentagem)



(*) O complemento das percentagens é a proporção que declarou não saber qual a atenção dada aos grupos.



Três segmentos - outros ministérios do governo federal, associações empresariais e meios de comunicação - destacam-se pela atenção que supostamente recebem do Itamaraty, embora apenas o primeiro alcance uma maioria de respostas favoráveis (57%). Há clara divisão de opiniões quanto à atenção dispensada às associações empresariais (“muita atenção”, afirmam 49% dos entrevistados, contra 45% que as vêm recebendo “pouca ou nenhuma atenção”), bem como em relação aos meios de comunicação (46% contra 50%, respectivamente).

O Congresso Nacional e a opinião pública, representada diretamente ou por intermédio dele, vêm a seguir. Aqui, apenas um terço das respostas registra avaliações favoráveis quanto à atenção de que são alvos. Mas os segmentos menos ouvidos, na opinião dos entrevistados, são as organizações não-governamentais (apenas 18% consideram que recebem muita atenção), as universidades e centros de estudos (14%) e os sindicatos de trabalhadores (6%).

Setores ou grupos mais diretamente afetados pelas decisões de política externa, como as associações empresariais, aparentemente teriam maior oportunidade e capacidade para exercer influência no processo de sua formulação. Um líder empresarial fala que *“não se pode deixar o governo negociando isolado. O resultado deve refletir os interesses da sociedade”*. O reconhecimento de que o Itamaraty tem se aberto gradualmente ao diálogo com representantes dos interesses empresariais está presente em vários depoimentos. O de um líder empresarial assim coloca a questão: *“O Itamaraty está mais aberto do que no passado, mas ainda assim segura muito o poder de decisão. É um pessoal de primeiríssima qualidade, mas ainda fechado”*. Embora tenham hoje maior presença do que no passado no trabalho preparatório de articulação de interesses e definição de diretrizes estratégicas, reivindica-se uma participação mais eficaz dos empresários nas etapas subsequentes de decisão:

“Na hora da negociação, a comunidade de negócios não é chamada a participar. Mas, depois, nós é que temos de conviver com o que foi negociado. A situação melhorou muito no governo Fernando Henrique Cardoso, com a criação de conselhos, mas ainda está longe do ideal”.

A participação direta da representação empresarial na mesa de negociações é um ponto nevrálgico. A crítica de um líder associativo faz menção às reuniões internacionais, em que *“os americanos colocam os empresários na sala de negociação; no Brasil, só entram os homens de governo”*. O que importa acentuar, entretanto, é que o movimento para tornar a diplomacia menos refratária à idéia da presença empresarial nas negociações comerciais deve ser complementado por um maior envolvimento da comunidade de negócios na formulação da agenda governamental. É dessa ótica que deve ser apreciada a proposta a seguir:

“É preciso criar uma parceria entre o setor público e o privado. O México montou uma matriz admirável. Cerca de 80 empresários participaram das negociações com a União Européia, com especialistas em cada uma das questões básicas. No nosso caso, há um enorme amadorismo. Mas a culpa deve ser dividida entre o setor público e o privado. O setor privado, no passado, delegou tudo



ao Itamaraty. Até hoje contamos nos dedos os empresários que entendem ou se interessam por questões internacionais”.

O envolvimento do terceiro setor – as organizações não-governamentais – configura um outro canal para a manifestação de preferências dos cidadãos sobre a política externa, além de aumentar a diversidade dos interlocutores. *“A democracia ainda está ligada à idéia de soberania nacional. Temos que articular a democracia representativa com a participativa”*, lança o protestante pesquisador, a propósito do papel da sociedade na política externa. A crescente ocupação da esfera pública por ONGs amplia seu papel na articulação de demandas e apoios. *“São atores importantes que competem com os partidos no vácuo do mundo pós-muro de Berlim”*, sintetiza um jornalista. *“As ONGs têm enorme capacidade de cravar novos temas na agenda internacional”*. Em contraposição aos partidos políticos e associações de classe, elas caracterizam-se por forte capilaridade, dando voz a segmentos sociais que tendem a se manter à margem do debate público. Essa característica é ressaltada por um líder trabalhista:

“Há toda uma transformação na sociedade pelo impacto da globalização, com o enfraquecimento de regras e uma grande deterioração de direitos. As organizações tradicionais, como sindicatos, têm se mostrado insuficientes. É natural que surjam outras iniciativas, como as ONGs, para lidar com essas questões. O Fórum Social conseguiu engajar cidadãos comuns que não estão satisfeitos, nem ligados a organizações, mas querem entender melhor e participar”.

A possibilidade de que sejam envidados esforços conjuntos com as ONGs para a representação dos interesses afetados por decisões diplomáticas esbarra, entretanto, no foco às vezes excessivamente particularista dessas organizações. A atenção delas tende a se concentrar em questões que formam a “nova agenda” multilateral, como direitos humanos e meio ambiente, distanciando-se das preocupações diplomáticas tradicionais com a economia e a política internacionais. Um pesquisador informa que, *“dentro do Itamaraty, essas questões não são enfrentadas, e o pessoal novo fica com medo de ir contra as velhas gerações”*. Há, também, uma certa incompatibilidade de métodos de ação. Um líder de organização não-governamental resume esse dilema nos seguintes termos:

“O Brasil tem uma imagem difícil. Isso complica ter as ONGs como aliadas. Em algumas áreas, entretanto, o Brasil tem sido visto de forma mais positiva, mais aberto à participação das ONGs. Essa não é a postura normal do Itamaraty, que vê a política externa como uma política de Estado. A diplomacia prefere a produção de documentos; as ONGs preferem os eventos. Os diplomatas têm dificuldade de lidar com ONGs, principalmente quando elas têm mais informações. Há muito a fazer até que se possa ter essas redes como potenciais aliadas”.

Por outro lado, no que diz respeito à sociedade, vê-se com algum ceticismo a possibilidade de envolver parcelas significativas do público no debate de questões relacionadas à atuação internacional do país. Em parte, sugeriu um empresário, isso é decorrência do fato de que



“todo país grande encontra dificuldades para compatibilizar sua política interna com a externa. A política externa não é visível, é política de elites”. Um pesquisador acadêmico completa:

“No Brasil, há uma grande inapetência da sociedade por política externa. E, no Itamaraty, não há grande compromisso com a transparência. Assim, os dois se completam”.

Esta é, de fato, a percepção que predomina na comunidade enfocada. Pouquíssimos consideram que a opinião pública demonstra maior interesse pela política externa do país (4%), e uma parcela significativa chega a afirmar que não existe qualquer interesse (18%). Para a grande maioria (78%), “pouco interesse” é a disposição típica da opinião pública pelo assunto.

Embora muitos apontem o alheamento da sociedade frente a questões internacionais, poucos questionam a importância de se ter uma opinião pública atenta e interessada. Sem um consenso sobre a política externa, ponderam vários entrevistados, o poder executivo vê-se continuamente instado a explicar e a persuadir o Congresso e a opinião pública de que suas decisões atendem aos interesses do país. Não fazê-lo é colocar-se à mercê dos acontecimentos, como assevera um empresário:

“O governo necessita criar retaguarda, debater com a sociedade o interesse nacional para evitar a ‘solidão do negociador brasileiro’. Não existe pressão política alguma atrás dele, nem são feitas mobilizações a seu favor, apresentando subsídios, exigindo posições e evitando a tradicional posição paternalista. O primeiro momento onde isso aconteceu foi na reunião da ALCA, em Belo Horizonte. Quando os americanos propuseram as normas do bloco, houve uma reação dos empresários, a qual levou à idéia do “single undertaking”.

Precisamente por ser escasso o debate, são valorizadas as oportunidades de participação da sociedade civil, que tem demonstrado interesse em cooperar. A importância dessa postura foi ressaltada no depoimento de um ministro de Estado:

“Temos que aumentar o nosso público de política externa, aumentar o interesse e o envolvimento da opinião pública. Sinto falta do apoio da sociedade, de “think-tanks”, do mundo acadêmico. Nos Estados Unidos e na Inglaterra, sempre foi possível reunir grupos de elite para discutir questões e dialogar”.

Eventos como as negociações da ALCA ou o embargo à carne bovina brasileira pelo Canadá motivam uma presença mais ativa de segmentos sociais que tradicionalmente mantiveram-se alheios aos temas internacionais. Corroborando o crescente grau de interesse público sobre o assunto, um jornalista registra que:

“O litígio comercial com o Canadá trouxe para a opinião pública um assunto penoso, pois antes esses temas pareciam extraterrestres. O litígio mostra que existe um jogo duro e pesado no comércio internacional e que temos de jogá-lo. Essa discussão é fundamental e é importante que a sociedade organizada participe”.



Instâncias episódicas de participação, alerta um líder trabalhista, têm valor limitado. Para que a participação tenha conseqüências, é necessário engajar os cidadãos na discussão e fazê-los participar da tomada de decisões de forma mais duradoura:

“É preciso mudar o enfoque governamental sobre como um cidadão comum pode interferir na política externa. Embora tenha havido abertura do Itamaraty nos últimos anos, permanece a visão de que esse assunto é muito complexo e deve ser discutido só por técnicos”.

O CONGRESSO NACIONAL E A POLÍTICA EXTERNA

Em princípio, a instituição mais adequada para canalizar pressões e demandas relativas à política externa é o Congresso Nacional. São duas as questões principais suscitadas pelo seu desempenho nessa área. Uma pesquisadora acadêmica denuncia, de um lado, a *“falta de um mecanismo institucional de consulta à sociedade que também dê legitimidade às posições externas do Brasil via Congresso”*. O argumento é especialmente relevante para tópicos de negociações internacionais que são objeto de intensa controvérsia doméstica e em relação aos quais é aconselhável construir previamente um consenso mínimo entre os segmentos sociais mais diretamente afetados.

De outro lado, embora o envolvimento do Congresso tenha crescido na razão direta da inserção internacional do Brasil, com a aprovação de legislações requeridas pelos novos compromissos externos do país, o papel da instituição na formação da política externa tem se limitado a pouco mais do que referendar atos internacionais celebrados pelo Poder Executivo. *“Na Comissão de Relações Exteriores”*, reconhece um deputado, *“ficamos muito voltados para a apreciação de tratados”*.

Argumenta-se que o envolvimento do Congresso em questões de política externa deveria estimular o desempenho da diplomacia e trazer diferentes visões e propostas alternativas de ação para o debate, além de aumentar a legitimidade das decisões de política externa, fortalecendo o poder de negociação do país. Entretanto, um líder parlamentar ressalta que o relacionamento entre o Itamaraty e o Congresso é muito distante, com repercussões desfavoráveis sobre a qualidade das decisões de política pública:

“O Itamaraty mantém-se isolado do Congresso e não participa do debate conosco sobre os interesses econômicos ou com as Forças Armadas sobre a defesa. São muito profissionais, mas pairam no ar, não se sabe que nação representam. A política do Itamaraty precisa ser redefinida. Os Estados Unidos casam interesses econômicos, defesa e interesses nacionais e anda tudo junto”.

Embora o pronunciamento parlamentar seja indispensável para validar os atos do poder executivo, o Congresso tem tradicionalmente concedido, por antecipação, ampla liberdade de ação ao presidente da República e ao Itamaraty. Na opinião de um senador, é necessário mudar essa situação, ampliando o papel do Congresso:



“O Congresso Nacional deve ter um papel menos passivo do que teve até hoje e mais assemelhado ao papel do Congresso dos EUA. Deve participar junto ao poder executivo na definição da política externa. Deve participar nas comissões de negociação, validando os atos do Executivo, como um parceiro”.

Nesse sentido, trata-se de adotar o tipo de colaboração entre o Congresso e o poder executivo, implícito no conceito da autorização legislativa, para que sejam entabuladas negociações internacionais. Tal procedimento requer que o Congresso aprove ou rejeite em bloco acordos negociados pelo executivo, sem a possibilidade de introduzir emendas. Entretanto, em vez de manter o Congresso à margem do processo até que os detalhes de determinado acordo estejam resolvidos, a lógica do processo de autorização valoriza sua participação desde o estágio preparatório até a conclusão das negociações. Assim, os parlamentares não se veriam constrangidos a ratificar um acordo já negociado, mas convidados a aprovarem um acordo em relação ao qual já se haviam posto previamente em concordância.

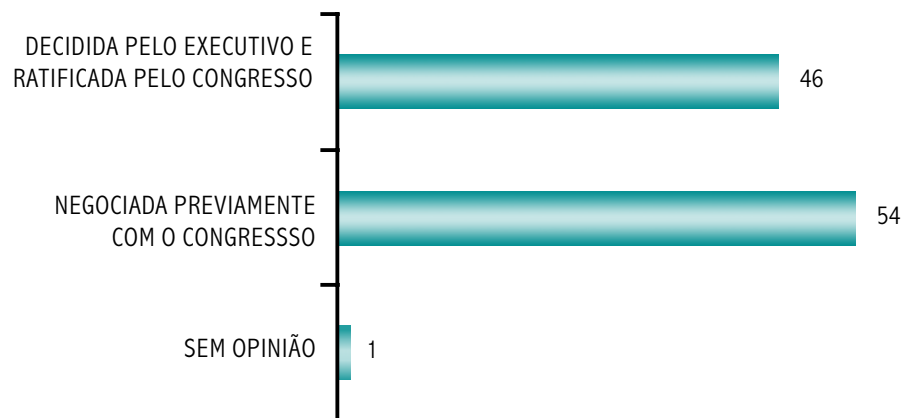
Não obstante o exposto, as opiniões tendem a polarizar quando se trata do papel que o Congresso Nacional deveria desempenhar nas decisões de política externa. Como parte do estudo, fez-se a seguinte pergunta aos entrevistados: “A política externa deve ser atribuição exclusiva do Executivo, cabendo ao Congresso Nacional apenas ratificar as decisões tomadas, ou deve ser previamente debatida e negociada com o Congresso, limitando o poder do Executivo?”

As respostas contidas no gráfico ao lado não deixam margem a dúvidas. Praticamente a metade dos entrevistados (46%) prefere que a política externa seja decidida pelo Executivo, e subsequentemente ratificada pelo Congresso, ao passo que a outra metade (54%) argumenta que as posições defendidas pela diplomacia devem ser previamente negociadas com o Congresso. São forças que se contrabalançam, revelando, de um lado, a visão da política externa como uma política de Estado, e a relutância em se impor limites à sua condução por círculos fechados de especialistas, aninhados no Executivo federal. Por outro, a política externa é vista também como uma política de governo, e que, por esta razão, deve ser mais permeável às influências de segmentos da sociedade diretamente atingidos pelas decisões do poder público. Esta segunda perspectiva, ao contrário da primeira, remete à reivindicação de prerrogativas parlamentares mais amplas, rejeitando o Executivo como única instância decisória das relações internacionais do país.

Não surpreende que as opções dos entrevistados quanto a um ou outro curso para a condução da política externa estejam vinculadas à sua percepção do relativo distanciamento que caracteriza a atuação do Itamaraty em relação ao Poder Legislativo. Os mais receptivos à tese de participação do Congresso nas decisões de política externa são justamente aqueles que acreditam que as idéias e contribuições dos parlamentares tendem a ser ignoradas pelo Itamaraty



6.3. O Congresso e as Decisões de Política Externa (Porcentagem)



(64%, contra 33% que julgam adequada a atenção a eles dispensada). De modo simétrico e inverso, os que defendem que a política externa deve ser atribuição exclusiva do Executivo tendem também a acreditar que a atenção dada pelo Itamaraty aos parlamentares é suficiente (67%, contra 34% para quem essa atenção é pouca ou nenhuma). O essencial a ressaltar é que ambas as opções têm defensores em todos os segmentos da comunidade de política externa, dentro e fora do Poder Executivo e do próprio Congresso, inclusive.

Estreitar, desde o início, a colaboração entre o Itamaraty e o Congresso, daria maior credibilidade e capacidade de negociação ao governo, além de legitimar suas decisões de política externa com a opinião pública. Aceita-se que o mecanismo de ratificação coloca o Congresso frente a fatos consumados, a respeito dos quais o pronunciamento parlamentar pode tomar a forma de um jogo de soma zero. Além disso, mantidos à margem do processo até que se finalize um acordo, torna-se difícil para os parlamentares entenderem os meandros das negociações ou as razões em que se basearam os compromissos. Mas o aumento do ativismo parlamentar não implica conferir ao Congresso o poder de se sobrepor ao Executivo como árbitro de última instância do interesse nacional.

Pode-se, então, concluir que se deve intensificar a diplomacia aberta, estimulando a participação de grupos organizados e da opinião pública no debate da agenda internacional e ampliando o espaço para que possam exercer influência no processo de formação da política externa. Para grupos com interesses mais nítidos e maior poder de barganha, a participação em conselhos e grupos de trabalho facilita a articulação de demandas a serem posteriormente levadas à negociação, assegurando um consenso mínimo que dê sustentação e credibilidade às decisões de governo.



A FORMAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA

A representação de interesses é apenas uma das facetas da questão em tela. A outra diz respeito à existência de recursos materiais e humanos que viabilizem a formulação e execução da política externa. Se, quanto à primeira, pode-se falar em “déficit democrático”, cabe cogitar um “déficit burocrático” quando se discute a segunda.

A inserção do país nos fluxos internacionais de comércio e investimento alterou profundamente o papel do corpo diplomático, ao qual a definição de objetivos e estratégias da política externa tem estado tradicionalmente restrita. Além de novas tarefas no âmbito doméstico, transformando-a em interlocutora da opinião pública e de grupos organizados que buscam influenciar as decisões de política externa, a diplomacia vem sendo instada a desdobrar-se para atender ao crescente volume de compromissos decorrentes da inserção internacional do país.

Nos últimos quinze anos, a intensa participação do Brasil em foros multilaterais, como a OMC e a ONU, e a negociação de esquemas de integração econômica de alcance sub-regional, como o Mercosul, ou hemisférico, como a ALCA, acarretou um extraordinário aumento do número e da complexidade das novas regulamentações derivadas de instâncias internacionais e inter-governamentais, cuja inobservância é causa de atritos e contenciosos. Não é tarefa trivial desincumbir-se dessa diversidade de missões. O êxito da diplomacia, argumenta-se, requer profundas mudanças no Itamaraty, algumas das quais com repercussões em outras áreas do executivo federal.

As novas e pesadas responsabilidades da diplomacia têm sido objeto de preocupação na comunidade brasileira de política externa. Muitos indicam que o diálogo diplomático hoje requer a aquisição de diferentes habilidades de negociação, sobretudo na área do comércio exterior. Na observação de um ministro de Estado:

“Há dois aspectos numa negociação. Um lida com a soberania do país; outro lida com a economia. Ambos têm estatutos diferentes e a arte consiste em conciliá-los. O Brasil se esmerou muito no primeiro aspecto, mas não no segundo, fazendo com que o país assinasse até tratados que não eram de seu interesse. Isso é uma especialidade e precisamos de um batalhão de elite para cuidar da soberania e do comércio”.

Relevante também é a definição de atribuições e a coordenação de ações entre os diferentes órgãos do executivo federal que se encontram de alguma forma envolvidos na promoção do comércio exterior:

“No comércio externo, precisamos de uma estrutura de negociação mais aprimorada em termos de estrutura hierárquica e recursos humanos. Essa estrutura não pode ficar limitada ao Itamaraty”.



Recentemente, a Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), presidida pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, passou a ter maior influência na definição da política comercial e de promoção de exportações, bem como no estabelecimento de regras atinentes a processos de defesa comercial. A decisão implica ativa coordenação das atividades da CAMEX com o Itamaraty e os Ministérios da Fazenda e Agricultura. Como nota um diplomata, implica também novos desafios:

“No Brasil, ter dado valor legal à CAMEX foi um progresso. O grande desafio da CAMEX é partir para decisões compartilhadas entre os ministros. O teste será a adoção de um mecanismo de decisão por consenso”.

Mudanças internas no Itamaraty são consideradas indispensáveis. “No Itamaraty”, pondera um líder empresarial, “deveríamos ter o equivalente a ‘unidades de negócios’ para cuidar das negociações com cada parceiro”. Há quem se incline até por desvincular a política de comércio exterior do Itamaraty. Na avaliação de um parlamentar, “o Brasil precisa ter uma agência autônoma de fomento ao comércio exterior, que seja a vendedora do país”. De toda forma, as opiniões convergem quanto à necessidade de reestruturação do arcabouço institucional e regulatório que condiciona as decisões de comércio exterior. Como observa um dirigente empresarial com atuação no mercado mundial:

“Precisamos estruturar nossa atuação no comércio internacional, definindo quais são as regras, quem decide, quem faz. Precisamos concentrar as ações em uma secretaria especializada, com qualquer nome. Também é preciso regulamentar ações antidumping para defender o nosso mercado. Precisamos ter a exportação como atividade permanente, e para isso é necessário estruturar o quadro institucional e regulatório, torná-lo conhecido e fazê-lo funcionar”.

A proposta de criação de um órgão com atribuições e responsabilidades similares ao do United States Trade Representative (USTR), cujo núcleo alguns julgam estar em gestação em uma CAMEX fortalecida, é relevante neste debate. Mas um diplomata alerta para diferenças importantes de contexto:

“Quanto à criação de um equivalente brasileiro do USTR, deve-se lembrar que este órgão baseia-se em um mandato constitucional que concede extensos poderes ao Congresso norte-americano no âmbito das relações internacionais. O USTR tem muito mais o encargo de negociar com o Congresso. Mas as responsabilidades do nosso Congresso nessa área são muito diferentes”.

Não são apenas de cunho institucional as preocupações com a capacidade do país de responder às novas exigências de seu envolvimento em negociações multilaterais e regionais. Para muitos, há também fragilidades resultantes de percepções e estilos de atuação que se encontram em descompasso com os cânones atuais do comércio internacional. A visão empresarial é que há uma compreensão inadequada das exigências do comércio exterior no país:



“O país nunca teve uma mentalidade exportadora. Vendíamos a idéia de que tínhamos grande estabilidade de receitas, pois éramos capazes de exportar em momentos de recessão interna. Um dos argumentos usados nas ações antidumping é o caráter oportunista de nossas exportações. Não é fácil criar essa mentalidade, pois ela exige grandes investimentos e retorno no longo prazo”.

Essa formulação abriga o importante pressuposto de que é tarefa da diplomacia comercial exercer função pedagógica junto à comunidade de negócios. Aos olhos de um empresário:

“A promoção de exportações não é tarefa de governo e o fato é que somos maus empresários de exportação. Uma boa diplomacia comercial é também essencial para ajudar a criar uma mentalidade nos empresários brasileiros de que o mercado internacional deve ser uma fonte permanente de bons negócios”.

Outro aspecto da política de comércio exterior diz respeito ao estilo dos negociadores brasileiros. Há uma tensão latente em toda negociação, que exige do negociador manter uma postura sóbria, com certo distanciamento do problema, sem, contudo, abdicar de sua posição ou da busca de um terreno comum de entendimento. O que está em causa é o que se vê como uma postura excessivamente defensiva da nossa diplomacia comercial, fundada na premissa de insuficiência de poder, e que tende a se materializar, nas palavras de um líder associativo, em *“uma humildade franciscana, uma obsessão de ceder”*. Não é ignorado o risco oposto de se deixar levar por impulsos derivados de circunstâncias momentâneas, caracterizando conduta temerária e de desprezo por assimetrias reais de poder. O ponto a destacar, como nota um ministro de Estado, é que os litígios comerciais como os que tivemos com o Canadá, representam valiosa aprendizagem para o comportamento negocial em defesa dos interesses comerciais do país:

“Com o confronto com o Canadá, aprendemos que o jogo comercial é bruto. A reação do Brasil nos colocou alguns pontos acima do conceito que tínhamos no mundo. No futuro, os países saberão que, em caso de enfrentamento, o país tem recursos para reagir”.

Ao lado da reestruturação institucional e da mudança de mentalidades, existem problemas decorrentes da reconhecida insuficiência de quadros e recursos humanos com que conta o Itamaraty. *“Temos, no comércio externo, um desafio muito maior do que nossos quadros podem suportar”*, reconhece um executivo governamental. *“Falta gente em termos de número e conhecimento sobre vários assuntos”*. Acrescenta uma pesquisadora acadêmica que *“o Brasil não tem massa crítica para encaminhar as negociações multilaterais. É preciso aumentar o corpo de negociadores”*.

Prover treinamento em escala compatível com a gravidade do problema atende a um aspecto da questão. Um maior investimento, *“tanto no governo quanto no setor privado, no treinamento de pessoas para atuar no setor externo”* é o que enfatiza um ministro de Estado. Há também preocupação com a geração de informações e análises que subsidiem a atuação da diplomacia comercial. *“O que precisamos é de uma visão integrada, baseada em estudos específicos sobre cada segmento do mercado internacional e sobre nossos interesses neles”*, observa um empresário. Num quadro de



referência mais amplo, trata-se de fortalecer a capacidade da diplomacia comercial de formular políticas e estratégias, completa um estudioso do comércio internacional:

“O Brasil não é muito bem informado sobre as conseqüências das concessões pedidas e dadas em negociações. Nossa diplomacia comercial não tem acesso a simulações dos impactos de diferentes concessões, por exemplo, na área agrícola”.

Para tanto, devem-se conjugar as energias da sociedade civil para que atue junto ao governo, dando prioridade e direcionando para essas questões os recursos necessários. “A participação do empresariado é essencial, até para contratar especialistas”, é o que argumenta um jornalista. Os acenos para a cooperação devem abranger universidades e centros de estudo, visando incentivar o levantamento e a análise de informações, assim como a formação de especialistas para dar respaldo às decisões de política externa. A ampliação do diálogo com grupos organizados da sociedade pode acarretar, paralelamente, importantes apoios à diplomacia comercial, ajudando a fixar uma imagem de credibilidade e confiabilidade, ingrediente essencial para negociações internacionais.

A pós o término das entrevistas, ocorreram os ataques terroristas aos Estados Unidos e o colapso econômico da Argentina, ferindo dois países que ocupam posição central no horizonte de ação da diplomacia brasileira. Nos Estados Unidos, o horror que se abateu sobre as torres do World Trade Center e o Pentágono deu a medida da ameaça representada pelo terrorismo e colocou a questão da segurança no centro da agenda de política exterior. Não foi menos traumático o agravamento da situação na Argentina, que levou à paralisação do comércio bilateral com o Brasil e comprometeu o projeto de união dos países do Cone Sul. Em conjunto, a supremacia da agenda de segurança e o recrudescimento do protecionismo nos países líderes da economia mundial vêm transformando os parâmetros dentro dos quais se processam os relacionamentos internacionais. O resultado é que aumentou a instabilidade e a imprevisibilidade do sistema internacional em que o Brasil se move.

Em que medida esses eventos teriam mudado as opiniões dos entrevistados, é uma indagação que não comporta resposta cabal. No limite, seria necessário reaplicar a pesquisa para respondê-la. O que pode ser efetivamente observado é que tais eventos não alteraram as linhas mestras da política externa do Brasil. Ao contrário, a primazia atribuída pelos Estados Unidos à projeção estratégica de poder, que frequentemente se tem traduzido em condutas unilateralistas, tende a confirmar as percepções da comunidade brasileira de política externa de que as ameaças críticas aos interesses nacionais derivam das desigualdades e privilégios que caracterizam a ordem internacional. Menos do que abalar a confiança, esses eventos representaram uma oportunidade para o governo explicitar seu posicionamento nas relações internacionais.

Desde setembro de 2001, o presidente Fernando Henrique Cardoso tem reiterado diretrizes da atuação externa do Brasil que a pesquisa mostrou terem respaldo nas avaliações dos entrevistados. A luta por “uma nova ordem mundial que reflita um contrato entre nações realmente livres, e não apenas o predomínio de uns Estados sobre outros, de uns mercados sobre outros”, foi o tema central de seu discurso na sessão solene da Assembléia Nacional da República da França, em 30 de outubro de 2001. A nova ordem, afirmou o presidente, requer a “democratização dos mecanismos decisórios de poder, o que inclui o Conselho de Segurança das Nações Unidas”, assim como “a proteção dos direitos humanos e do meio ambiente”. Os ataques terroristas aos Estados Unidos foram focalizados pelo presidente como um novo desafio “entre barbárie e civilização”. Mas a barbárie, sublinhou o presidente, “não é somente a covardia do terrorismo, mas também a intolerância ou a imposição de políticas unilaterais em escala planetária”.

O tema da nova ordem mundial foi abordado em outro pronunciamento por ocasião da abertura da Assembléia da Organização das Nações Unidas, em 10 de novembro de 2001. “Há um déficit de governança no plano internacional, e isso deriva de um déficit de democracia”, ponderou o presidente. “Para responder a problemas cada vez mais complexos,



o mundo precisa de uma ONU forte e ágil”. E a força da ONU “passa por uma Assembléia-Geral mais atuante, mais prestigiada, e por um Conselho de Segurança mais representativo”, completou.

O Mercosul e a integração sul-americana foram objeto do discurso na XXI Reunião Ordinária do Conselho do Mercado Comum, realizada em Montevidéu em 21 de dezembro de 2001. Ressaltando a “concepção regional que deve presidir hoje nossos esforços de desenvolvimento”, o presidente exortou os países-membros a concluir “as negociações sobre uma área de livre comércio entre o Mercosul e a Comunidade Andina” e a ampliar a integração da infra-estrutura física de transportes, energia e comunicações na região. Insistiu também na necessidade de avançar “na institucionalização do Mercosul”, atendendo a demanda “por instituições com características supranacionais”.

A visão das relações internacionais e as prioridades da agenda internacional do Brasil foram também expostas durante a visita do governante brasileiro à Rússia, em meados de janeiro de 2002. “Defendemos uma ordem multipolar, que se oriente segundo a igualdade entre os Estados e valorize o papel das Nações Unidas”, afirmou no discurso em Moscou, durante a cerimônia de assinatura de atos. A conformação de “uma ordem mais simétrica e solidária”, continuou, requer a correção das “distorções que afetam as finanças e o comércio internacional e penalizam, sobretudo, o mundo em desenvolvimento”. A questão foi retomada no discurso durante o jantar oferecido em sua homenagem pelo presidente Vladimir Putin. “Se existe um obstáculo real no caminho da liberalização das trocas internacionais”, declarou o presidente Fernando Henrique Cardoso, “esse obstáculo é o protecionismo dos mais ricos”.

Esses são alguns dos temas sobre os quais a pesquisa revelou existir consenso na comunidade brasileira de política externa. Na opinião dos entrevistados, o protecionismo dos países ricos e a assimetria econômica e tecnológica entre as nações representam as duas principais ameaças aos interesses nacionais do Brasil. O reforço da presença brasileira em organismos internacionais, refletido na aspiração de ter assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, a participação em vários tabuleiros de negociação comercial, o fortalecimento do Mercosul e a integração comercial e física dos países sul-americanos são objetivos aos quais a maioria dos entrevistados atribui alta prioridade. É improvável que esse consenso tenha se desfeito no rescaldo da guerra ao terrorismo e do colapso da Argentina.

CONSENSOS E DIVERGÊNCIAS

Pelo mesmo raciocínio, pode-se também supor que as divergências que cercam a política externa não tenham sido diluídas sob o impacto dos eventos acima aludidos. Com a globalização, as opções de política externa tornaram-se mais estreitamente vinculadas a questões domésticas relativas à reestruturação e ajuste da economia. Questões que, no passado, eram confinadas ao debate interno sobre estratégias de desenvolvimento, ganharam projeção



internacional, refletindo concepções divergentes sobre o processo de liberalização da economia em um contexto mundial marcado por fortes assimetrias de poder e riqueza.

Os resultados do estudo delineam duas visões alternativas frente ao processo de globalização e à estratégia mais adequada para a inserção do país nos fluxos mundiais de comércio. Prosseguir na abertura de sua economia e converter a demanda externa em motor do crescimento é uma das vertentes dessa controvérsia. A outra vertente, a lhe fazer contraponto, defende a modernização da economia de dentro para fora, pela expansão da produção doméstica e exportação do excedente assim gerado.

O sentimento dominante entre os que aderem à visão liberalizante é o de que os sistemas multilaterais asseguram relações mais equilibradas entre os países desenvolvidos e os emergentes, mesmo que algumas das normas globais terminem por favorecer os primeiros. Face a suas limitações de poder, o Brasil tem interesse na preservação de disciplinas internacionais que assegurem a proteção contra práticas protecionistas ou condutas unilateralistas. No outro extremo, a visão autonomista descrê da capacidade da OMC, e de outros sistemas multilaterais, de impor limites ao unilateralismo dos mais fortes. Apostar no potencial geopolítico do país, formar alianças com outros países continentais periféricos e consolidar o Mercosul como espaço de desenvolvimento conjunto é preferível a submeter-se às incertezas da liberalização multilateral ou envolver-se em esquemas de integração comercial com os Estados Unidos e a União Européia.

A controvérsia não obscurece o fato de que as duas visões partilham ampla margem de consenso. Superar a vulnerabilidade externa e assumir postura mais agressiva nas negociações comerciais, exigindo maior acesso aos mercados dos países que praticam o protecionismo, são pontos que unem as forças discordantes. Também não há visões diametralmente opostas quanto à importância do Mercosul ou da integração econômica e política da América do Sul visando aumentar a influência regional do Brasil e seu poder de barganha nas negociações internacionais de comércio. O desafio é como consolidar uma agenda internacional coerente sem sacrificar o consenso.

As dificuldades que existem em relação a outros aspectos da política externa do país também não parecem ser insuperáveis. Pode-se dizer, como insistem alguns analistas, que as aspirações internacionais do Brasil não se coadunam com sua modesta participação no comércio mundial. Não obstante a isso, outros acreditam que é excessiva a ênfase que se dá à agenda comercial. Um dos aspectos apontados é o virtual divórcio que existe entre a política externa e a política de segurança e defesa do país, apesar do desejo de participar mais ativamente em ações multilaterais de paz e da preocupação com a presença de conflitos de caráter transnacional em nosso entorno. Há ainda o argumento de que a aspiração de exercer um papel de liderança na América do Sul não pode ignorar a dimensão de segurança coletiva, sobretudo após a guerra contra o terrorismo ter dado grande visibilidade ao conflito na Colômbia.

A POLÍTICA DOMÉSTICA E AS PRIORIDADE DA AGENDA INTERNACIONAL

Com a globalização, as fronteiras entre a política externa e interna tendem a se diluir, vinculando mais diretamente as decisões internacionais à agenda nacional. A abertura simultânea de várias frentes de negociação de comércio exterior, que podem exigir concessões adicionais de liberalização comercial, coloca as relações exteriores no centro do debate sobre as estratégias de desenvolvimento nacional. A nova rodada mundial da OMC, iniciada em Doha, a criação de uma zona de livre comércio com a União Européia e a formação da ALCA, negociações cujo prazo de fechamento é previsto para 2005, além do relançamento do Mercosul, representam um formidável esforço diplomático e uma fonte inesgotável de reivindicações por parte dos interesses domésticos afetados.

O tema da participação desses interesses na formação da política externa ocupa amplo espaço no debate público. No topo desta concepção, encontra-se a idéia de que o consenso sobre a política de comércio exterior pode ser obtido mais facilmente com a participação do Congresso, o que também conferiria maior credibilidade aos compromissos internacionais assumidos pelo país. Não há, entretanto, uma uniformidade de pontos de vista sobre como compatibilizar essa participação com o fato de que negociações internacionais são jogos simultâneos nos tabuleiros doméstico e internacional. A diplomacia encontra-se estrategicamente posicionada entre os dois tabuleiros e o sucesso de uma negociação depende de sua capacidade de obter concessões externas e de garantir a ratificação do acordo pelas forças representadas no Congresso. Atribuir ao Congresso a prerrogativa de rejeitar aspectos dos acordos negociados que considerar lesivos aos interesses nacionais pode solapar as bases de uma atuação eficaz da diplomacia, em lugar de fortalecê-las.

Onde o Congresso pode contribuir de modo decisivo para a formação da política externa é na definição dos interesses nacionais. Em uma democracia, tais interesses deve surgir do debate e deliberação da opinião pública. Há discordância quanto ao interesse do público em geral por questões internacionais, embora admita-se que a comunicação de massa e o acesso instantâneo ao que ocorre em outros países vêm contribuindo para atenuar este alheamento. Ampliar e melhorar a qualidade do debate público, portanto, é necessário para que os interesses nacionais sejam definidos com base em fundamentos mais sólidos e duradouros.

O PROJETO DE PESQUISA

Identificar as prioridades da agenda internacional do Brasil segundo as opiniões de pessoas que ocupam posição de destaque no debate e no encaminhamento de questões referentes às relações internacionais do país constitui o objetivo central desse projeto.

As atividades de pesquisa envolveram duas grandes etapas. A primeira teve caráter essencialmente qualitativo, utilizando entrevistas semi-estruturadas para mapear questões relevantes e fixar as opções prioritárias para a política externa. Na etapa subsequente, as conclusões das entrevistas qualitativas foram validadas pela aplicação de um questionário estruturado e pela análise quantitativa de seus resultados.

A SELEÇÃO DOS ENTREVISTADOS

Para a seleção das pessoas a serem entrevistadas, organizou-se uma lista de personalidades que pertencem à comunidade brasileira de política externa. Fez-se contato inicial por carta, detalhando os objetivos do estudo e solicitando uma entrevista. Buscou-se assegurar a representação dos diversos segmentos que formam essa comunidade, como autoridades do executivo federal, congressistas, líderes associativos, empresários, acadêmicos e jornalistas. Não se fixou, todavia, um critério de proporcionalidade. Em estudos de elites, é quase sempre impossível adotar uma lógica de amostragem, em larga medida porque a própria delimitação do universo já implica forte teor de subjetividade.

Elites, por definição, não são identificadas apenas pelas posições formais que ocupam, mas também pela reputação de influência de que desfrutam. Atribuiu-se, inicialmente, maior peso à posição formal ocupada pelos integrantes da lista, acrescentando-se, a seguir, indicações de influência, como participação no debate público, atuação em foros especializados, publicações e o julgamento de observadores abalizados.

Os respondentes distribuem-se pelos diversos segmentos, como segue:

1. *Poder Executivo*: Ministros de Estado e membros do primeiro e do segundo escalões dos Ministérios das Relações Exteriores; Fazenda; Defesa; Agricultura e Abastecimento; Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Planejamento, Orçamento e Gestão; Banco Central e BNDES.
2. *Congresso Nacional*: Presidentes e membros das Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara de Deputados e do Senado, da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado, da Comissão de Economia, Indústria e Comércio da Câmara dos Deputados, da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul e do Parlamento Latino-Americano.



3. *Líderes Empresariais, Sindicais e de Organizações Não-Governamentais*: Presidentes e primeiro escalão de associações empresariais da indústria, serviços e agricultura; associações de trabalhadores e outras organizações não-governamentais.
4. *Empresários*: Presidentes, vice-presidentes e diretores executivos de grandes empresas industriais, financeiras e de energia com atuação no comércio exterior.
5. *Acadêmicos e Jornalistas*: Editorialistas, colunistas e jornalistas da imprensa escrita e televisiva de São Paulo e do Rio de Janeiro e professores e pesquisadores acadêmicos nas áreas de relações internacionais e defesa.
6. *Conselheiros e Consultores do Centro Brasileiro de Relações Internacionais*.

AS ENTREVISTAS

Todas as entrevistas foram feitas pessoalmente e duraram, em média, uma hora. Começaram sempre com a mesma pergunta: “Quais são as três prioridades da agenda internacional do Brasil hoje?” Na parte inicial, as entrevistas foram pouco estruturadas, dando a oportunidade aos entrevistados de discorrer sobre suas escolhas. Na parte final, foram feitas perguntas sobre questões específicas relativas a organizações multilaterais, integração regional, segurança e defesa nacional, relações econômicas internacionais, novos temas como direitos humanos, proteção ambiental, terrorismo e narcotráfico e o processo de representação de interesses na formação da política externa. Com frequência, várias dessas questões eram levantadas pelos próprios entrevistados. Observe-se, entretanto, que nem todos os entrevistados responderam a todas as questões.

Pode-se objetar que o foco nas prioridades atuais do país distorce os resultados, pois permite que eventos contemporâneos exerçam irresistível pressão sobre as percepções dos entrevistados. Esse poderia ter sido o caso do embargo imposto pelo Canadá e, conseqüentemente, pelo Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA) à importação de carne bovina do Brasil por suspeita de infecção pelo “mal da vaca louca”. Neste sentido, é útil fazer distinção entre dois tipos de agenda. Uma agenda é pública, na qual questões internacionais de alta visibilidade e impacto podem despertar o interesse e influenciar o sentimento da opinião pública, como exemplificado pelo embargo canadense e pelas reações de indignação que provocou. Mas essa agenda não coincide necessariamente com a agenda formal, isto é, o conjunto de questões que são objeto de séria consideração por formadores de opinião e decisores da política pública. Tais agendas são moldadas com base em conhecimentos compartilhados e pressões de interesses organizados, e a maior parte de suas questões que as compõem demandam tempo e energia para serem encaminhadas e resolvidas. Quando ganham proeminência na agenda formal, essas questões ganham também certa força inercial que lhes assegura atenção continuada, mesmo que à custa da exclusão de questões emergentes.



ANÁLISE

Categorizar entrevistas semi-estruturadas apresenta certo grau de dificuldade, embora grande parte das respostas tivesse sido enunciada com clareza e concisão pelos entrevistados. Ocorre que foram também respostas elaboradas, desdobrando-se na exploração de temas subsidiários. O esquema utilizado teve mais a ambição de fixar as grandes áreas de consenso e de divergência do que propriamente de explorar até o limite a riqueza das informações coligidas.

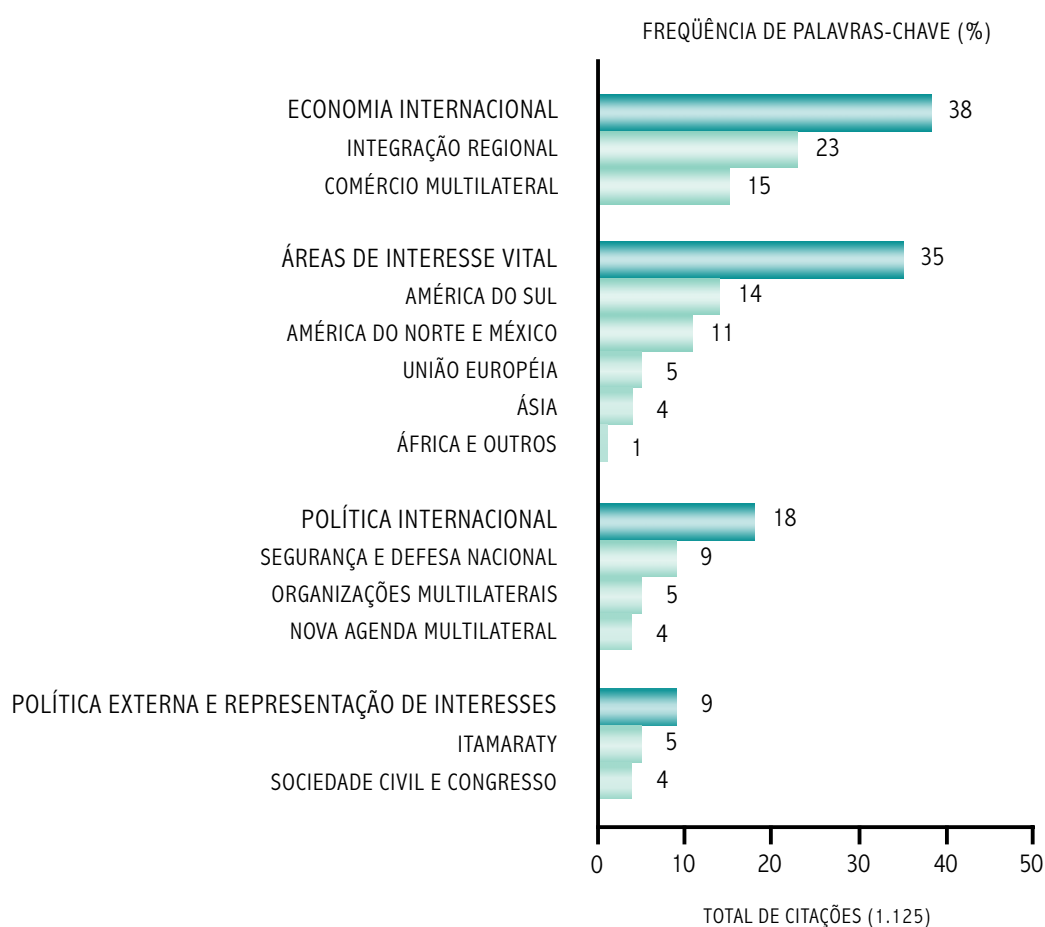
Para transmitir a tendência geral das entrevistas, o conteúdo das respostas foi mapeado com base na incidência de palavras-chave computadas pelo hipertexto Folio. Não se depreenda daí, porém, que essa distribuição de frequências seja uma estimativa numérica acurada das prioridades e percepções da comunidade brasileira de política externa como um todo. Os entrevistados não foram selecionados com base em métodos probabilísticos e nem todos responderam a todas as questões. As proporções que aparecem no gráfico destinam-se a ilustrar a distribuição de opiniões e a mapear os temas de interesse dos entrevistados, e não a prover uma representação estatística das prioridades da comunidade a que eles pertencem.

Os resultados da análise do conteúdo das entrevistas qualitativas, que serviram de base para a formulação do questionário usado na etapa quantitativa da pesquisa, encontram-se no Apêndice 2, a seguir.

ANÁLISE DAS ENTREVISTAS

Quais são as prioridades da agenda internacional do Brasil? A importância atribuída pelos entrevistados aos diversos temas das relações exteriores do país pode ser aferida de diferentes maneiras. Um modo eficiente de fazê-lo é computar a frequência de palavras-chave nas transcrições das entrevistas. Os resultados, agrupados por grandes áreas temáticas, podem ser vistos no gráfico abaixo.

7.1. Prioridades da Agenda Internacional



As entrevistas revelam uma preocupação preponderante com a economia internacional, notadamente com a participação do Brasil em acordos de integração regional, e com o papel do país nas relações exteriores no âmbito da América do Sul e do Norte. São preocupações que, em alguma medida, se superpõem. No que diz respeito à integração regional, as menções mais frequentes são a Área de Livre Comércio das Américas – ALCA (9%) e o Mercosul (8%), seguidos pela União Européia (5%). Quanto às relações bilaterais na América do Sul, destacam-se os países do Cone Sul, especialmente a Argentina (4%), e, na América do Norte, os Estados Unidos (8%).



O protecionismo, subsídios e barreiras não-tarifárias que penalizam as exportações brasileiras (5%), e os fluxos multilaterais de comércio, os investimentos e a troca de tecnologia com os países desenvolvidos (10%) são os tópicos mais salientes do tema da globalização. A preeminência de preocupações próprias de uma economia mais madura contrasta com as referências, ainda que pouco expressivas, a questões típicas de países em desenvolvimento ou de Terceiro Mundo (1%).

No plano das relações bilaterais, além das que foram anteriormente citadas, destacam-se as menções à Colômbia (3%) e ao Chile (2%) na América do Sul, e ao México (2%) na América do Norte. Não obstante os contenciosos comerciais com o Canadá, é pequeno o número de menções ao país (1%). São também relativamente escassas as referências aos países da África e da Ásia, com exceção da China (1%).

O tema da política internacional abrange, em idêntica proporção (6%), menções à segurança e defesa nacionais e às organizações multilaterais. Entre as últimas, a Organização Mundial do Comércio (OMC) e a Organização das Nações Unidas (ONU) são citadas com igual frequência (3%).

As citações mais frequentes do tema política externa e representação de interesses no Brasil dizem respeito ao Itamaraty (5%), à sociedade civil, representada pelos empresários (2%) e pelas organizações não-governamentais (1%), e ao Congresso Nacional (1%).

Em escala comparativa, são poucas as referências, nas entrevistas, aos temas da nova agenda multilateral. O tráfico internacional de drogas é a questão que suscita o maior número de citações (2%), seguida pelos direitos humanos, trabalhistas e sociais, o tráfico internacional de armas e o meio ambiente e ecologia, todos com pequena ocorrência (1%).



7.2. Ocorrência de Palavras-Chave nas Entrevistas (Detalhamento dos Temas)

<i>Temas da agenda internacional (Palavras-chave)</i>	<i>Número de citações</i>
Economia Internacional	428
Integração regional	254
ALCA	96
Mercosul	91
União Européia	55
NAFTA	12
Comércio multilateral	174
Protecionismo, subsídios e barreiras não-tarifárias	55
Comércio externo e política comercial	44
Investimentos	26
Países desenvolvidos/G-7	24
Tecnologia	17
Países em desenvolvimento/Terceiro Mundo	8
Áreas de Interesse Vital	390
América do Sul (exceto Cone Sul)	93
América do Sul	34
Chile	18
Amazônia	15
Venezuela	12
Bolívia	8
Peru	6
América do Norte e México	122
Estados Unidos	87
México	21
Canadá	14
Cone Sul	61
Argentina	41
Uruguai	11
Paraguai	9
União Européia	55
Ásia	46
China	14
Timor Leste	9
Ásia	8
Japão	8
Índia	7
África do Sul	8
Outros	5
Comunidade de Países de Língua Portuguesa	3
Austrália	2



<i>Temas da agenda internacional (Palavras-chave)</i>	<i>Número de citações</i>
Política Internacional	208
Segurança e defesa nacional (inclusive Colômbia)	97
Organizações multilaterais	62
Organização Mundial do Comércio	32
Organização das Nações Unidas/Conselho de Segurança	30
Nova Agenda Multilateral	49
Tráfico de drogas	21
Direitos humanos, trabalhistas e sociais	11
Tráfico de armas	11
Meio ambiente e ecologia	6
Política Externa e Representação de Interesses	99
Itamaraty	52
Sociedade civil e Congresso	47
Empresários	26
Organizações não-governamentais	12
Congresso Nacional	9
Total de citações:	(1.125)