



Novos Rumos nas
RELAÇÕES EXTERIORES BRASILEIRAS

B | Foreign Policy
at BROOKINGS

W | Woodrow Wilson
International
Center
for Scholars
Brazil Institute

28 de Setembro de 2007

Washington, DC



PROGRAMA DO EVENTO

OBSERVAÇÕES INICIAIS

Carlos Pascual
VICE-PRESIDENTE E DIRETOR DE POLÍTICA EXTERNA
THE BROOKINGS INSTITUTION

PAINEL I

Projeção de Interesses Globais do Brasil
O Digníssimo Antonio de Aguiar Patriota
EMBAIXADOR DO BRASIL NOS ESTADOS UNIDOS

Painel II

**Os Desafios da Modernização:
O Debate Doméstico sobre o futuro da
Política Externa Brasileira**

INTRODUÇÃO

MODERADOR

Paulo Sotero
DIRETOR, BRAZIL INSTITUTE
WOODROW WILSON INTERNATIONAL CENTER FOR
SCHOLARS
WASHINGTON

Mônica Herz
DIRETORA DO INSTITUTO DE RELAÇÕES
INTERNACIONAIS
PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA
RIO DE JANEIRO

Antonio Barros De Castro
ECONOMISTA-CHEFE DO BANCO NACIONAL DE
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL
RIO DE JANEIRO

Eduardo Campos
GOVERNADOR DO ESTADO DE PERNAMBUCO

PAINEL III

**Transformação das Relações do Brasil na
América do Sul**

MODERADOR

Peter Hakim
PRESIDENTE DO INTER-AMERICAN DIALOGUE
WASHINGTON

Embaixador Sergio Amaral
EX-MINISTRO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO E
DESENVOLVIMENTO
SÃO PAULO

Amaury De Souza
SÓCIO SÊNIOR DA MCM CONSULTORES ASSOCIADOS
RIO DE JANEIRO

Riordan Roett
DIRETOR DE ESTUDOS DO HEMISFÉRIO OCIDENTAL
THE PAUL H. NITZE SCHOOL OF ADVANCED
INTERNATIONAL STUDIES
JOHNS HOPKINS UNIVERSITY
WASHINGTON

AGRADECIMENTOS

ESTA CONFERÊNCIA foi possível graças ao empenho de Alan Wright, assistente do Brazil Institute do Wilson Center, e das seguintes pessoas da Brookings Institution: Ian Livingston e Jason Trentacoste, do Departamento de Política Externa; Irene Cedillo, Dan Lawrence e Stacey Rosenstein, dos Serviços de Conferências; Shawn Dhar e Adrianna Pita, de Comunicações, e dos serviços de interpretação de Alexandre Schiavo, da Language Services International.

Somos especialmente gratos ao Conselheiro Achilles Emilio Zaluar e aos funcionários da Embaixada do Brasil em Washington por seu dedicado apoio.

A Brookings Institution reconhece e manifesta apreço às seguintes entidades e empresas, que tornaram a conferência possível.

Embaixada do Brasil



PETROBRAS

PETROBRAS

EMBRAER



Banco Itaú Holding Financeira, SA



A Brookings agradece ao Brazil Institute do Wilson Center e a Celso Mauro Paciornik pela tradução para o português da transcrição da conferência. A responsabilidade pelo conteúdo da versão em português deste relatório é unicamente do Brazil Institute do Wilson Center.

A Brookings Institution agradece a contribuição de Leo A. Daly III pela impressão deste relatório.

PREFÁCIO

UMA CONFERÊNCIA realizada em The Brookings Institution em 28 de setembro de 2007, com o co-patrocínio do Brazil Institute do Woodrow Wilson International Center for Scholars, reuniu estudiosos e praticantes de política externa para discutir desdobramentos recentes na política externa do Brasil. Nosso objetivo era melhor compreender as pressões domésticas no interior da sociedade brasileira e a formulação de sua política externa no contexto das país que o país adotou para promover seu desenvolvimento econômico e social.

O principal desafio em Washington em relação ao tema é a relativa ignorância sobre as escolhas que se colocam ao presidente brasileiro Luiz Inácio Lula da Silva (presidente Lula), cujo segundo mandato presidencial começou em janeiro de 2007. Os autores destacaram as iniciativas de Lula na direção da Venezuela, Bolívia e Cuba e seus esforços para desenvolver uma estratégia Sul-Sul durante seu primeiro mandato, combinados com uma ênfase menor no relacionamento com os Estados Unidos e o mundo desenvolvido. Isso produziu poucos resultados e rendeu frustrações e críticas na comunidade empresarial e na mídia brasileiras. A nacionalização de propriedades da Petrobras na Bolívia, a crítica de Fidel Castro à produção de etanol e os comentários críticos de Hugo Chávez à reação negativa do Senado brasileiro a sua decisão de não renovar a licença de uma emissora de televisão criaram incertezas no Brasil sobre os rumos futuros de sua política externa como uma ferramenta de desenvolvimento nacional. Que rumo dará o presidente Lula às políticas comercial e externa do Brasil em seu segundo mandato que se prolonga até dezembro de 2010?

Conscientes de que a política comercial brasileira é um sinônimo da política externa do país, observadores e formuladores políticos em Washington viram o presidente Lula criar o G-20 na reunião ministerial da Organização Mundial do Comércio (OMC) em Cancún, em 2003, e assumir um papel de liderança na Rodada Doha de negociações comerciais. Tornou-se evidente para a Administração americana que o presidente Lula buscava a liderança das economias em desenvolvimento e uma mudança das normas e práticas que regem a rodada comercial. Nesse âmbito, o Brasil não agiu isoladamente, mas como membro de uma aliança tripartite com Índia e África do Sul (IBSA) criada para afirmar as necessidades de países em desenvolvimento em suas negociações com União Européia, Japão e Estados Unidos.

Observadores do empenho da IBSA entenderam que os três líderes do Sul pretendiam modificar a dinâmica da negociação com o propósito de aumentar sua influência dentro da Rodada Doha. Ficou evidente também que Lula trouxe para a mesa de negociações internacionais suas fortes habilidades em negociação sindical. As declarações do presidente Lula na reunião de junho 2007 em Nova Délhi pediram uma maior influência nas negociações comerciais e alegaram que “[Na] IBSA, nossas três grandes democracias no Hemisfério Sul sinalizaram sua visão de uma nova arquitetura mundial baseada na solidariedade coletiva.” Em Washington, a liderança da IBSA levou à suposição de que o Brasil, na sua insistência para uma redução drástica das tarifas no comércio agrícola (não apoiada pela Índia), poderia romper ou resolver o impasse sobre o acesso a bens industriais cobrado por economias avançadas.

Na Organização das Nações Unidas e na Organização dos Estados Americanos (OEA), o presidente Lula votou repetidamente contra posições norte-americanas e ficou difícil encontrar maneiras de restabelecer uma política de cooperação com os EUA. Isso começou a mudar em novembro de 2005, quando o presidente George W. Bush fez sua primeira visita ao Brasil. Ainda que breve, a visita foi descrita como um sucesso por ambos os lados e o termo “diálogo estratégico” entrou no comunicado final da Cúpula. A partir desse diálogo, desenvolveu-se a oportunidade de um trabalho conjunto em pesquisas para a produção de etanol e o desenvolvimento de biocombustíveis de celulose. Isso foi afirmado no Memorando de Entendimento (MDE) assinado em São Paulo por ocasião da segunda visita do presidente Bush ao Brasil em março de 2007. Para o governo norte-americano, a colaboração em biocombustíveis ofereceu tanto uma oportunidade para testar o alcance de um “diálogo estratégico” com o Brasil como uma sinalização de sua recente preocupação com a mudança climática, associando-se à produção de uma forma renovável e limpa de combustível. Para o Brasil, representou uma maneira de responder às críticas sobre a falta de engajamento com os EUA, e também de salientar a liderança internacional do país em biocombustíveis. Na sequência, que iniciativas a administração Lula poderia propor? O MDE e os intercâmbios científicos atualmente em curso são testes de uma nova atitude ante os EUA na política externa brasileira; uma atitude que a Brookings Institution e o Woodrow Wilson Center procuraram examinar mais de perto com esta conferência. Reconhecendo que em Brasília os formuladores da política comercial são os mesmos que traçam a política externa, é necessário examinar juntos os dois aspectos.

Por intermédio de Peter Hakim, presidente do Inter-American Dialogue, colocamos três questões para os palestrantes: o que explica o crescimento da influência, presença e prestígio do Brasil no período recente? O que o Brasil ganhou com esse crescimento da influência e do prestígio internacionais? E quais mudanças os palestrantes sugeririam na estratégia internacional do Brasil? Para responder a essas questões, convidamos autoridades e acadêmicos. Antonio Patriota, embaixador do Brasil nos EUA, e Eduardo Campos, governador do Estado de Pernambuco, apresentaram a visão do governo sobre a política externa corrente e suas implicações

domésticas. O professor Antônio Barros de Castro, um economista, forneceu os fatos e estatísticas correntes de crescimento econômico e comércio, carências e sucessos domésticos, e também o crescimento projetado da inovação tecnológica. Os acadêmicos foram representados por Mônica Herz e Riordan Roett, enquanto o consultor Amaury de Souza e o embaixador Sérgio Amaral comunicaram as preocupações de ex-funcionários de alto escalão do governo e de observadores informados sobre os desdobramentos correntes.

Todos os painelistas concordaram em que o crescimento econômico do Brasil nos últimos quatro anos tem sido forte e sustentado. Os dias de reconhecer o “potencial não realizado” do Brasil acabaram. Em seu lugar, um sólido crescimento econômico anual de 4-4,5% foi alcançado. O professor Barros de Castro identificou os cinco catalisadores do crescimento do Brasil no século 21: o fim de ciclos de endividamento doméstico e externo; a modernização de plantas industriais com enfoque especial em engenharia mecânica e elétrica; o acesso ampliado ao crédito tanto pela indústria como pelas famílias brasileiras; o surgimento de uma nova classe média emergindo dos grupos sociais C e D para se tornar uma forte consumidora; e, finalmente, o reconhecimento, dentro do Brasil, do valor da inovação e da criatividade técnica.

Eduardo Campos, governador de Pernambuco, recordou os presentes de que qualquer expansão dos interesses em política externa deve levar em conta os desenvolvimentos sócio-econômicos domésticos no Brasil. O crescimento notável das exportações brasileiras desde 2004, a expansão do consumo doméstico e o aumento do poder de compra, suas políticas de rede de segurança social e distributiva, o acesso ao crédito e o respeito crescente por patrimônios nacionais forneceram a base para o crescimento da influência do Brasil no cenário mundial. É preciso um maior conhecimento e compreensão do que está acontecendo hoje no Brasil, e também uma avaliação de como empresas e governos estrangeiros podem se associar a essa mudança.

Surgiu então a questão de como projetar melhor os interesses externos do Brasil. A política externa deveria se concentrar na melhoria das relações comerciais na América do Sul para fortalecer o Mercosul, ou o Bra-

sil deveria afirmar sua liderança do G-20 e usar essa posição para “reformular a ordem econômica e a política internacional” (presidente Lula, Nova Délhi, junho de 2007) com uma projeção mais global de seus interesses? Esses dois caminhos seriam incompatíveis? Essa liderança seria afirmada no interior da OMC, e também na Assembléia Geral da ONU com o propósito de reformar o Conselho de Segurança da ONU? O status do Brasil como “país recém-industrializado” ofereceu alavanca-gem para congregar os países em desenvolvimento em defesa dos interesses de seus produtores agrícolas na Rodada Doha? Em relação a isso, o Brasil deveria agir como um intermediário entre os países em desenvolvimento e os Estados industrializados?

Os participantes divergiram em suas recomendações. Mônica Herz levantou a possibilidade de que o Brasil, junto com seus parceiros no mundo em desenvolvimento, tinha agora a capacidade de se adaptar às normas internacionais estabelecidas para contrabalançar o predomínio do Atlântico Norte. Trabalhando com a IBSA, o Brasil poderia tentar mudar os pressupostos que embasam o funcionamento do Conselho de Segurança da ONU, a OMC, e, talvez, o frágil regime do Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares. A professora Herz advertiu, porém, que as normas jurídicas internacionais existentes protegeram o Brasil no passado e que uma mudança geral trazia consigo um alto risco de instabilidade.

Os expansionistas dentro do Ministério das Relações Exteriores vislumbraram um alcance global para os interesses do Brasil que ia além das relações tradicionais do Brasil com seus vizinhos na América do Sul. O embaixador Patriota sublinhou o papel do Brasil nas Nações Unidas, sua liderança nos esforços para reformar o Conselho de Segurança e sua participação na manutenção da paz no Haiti. Ele enfatizou o programa brasileiro de 30 anos para desenvolver o etanol e, mais recentemente, uma parceria estratégica com a China e a União Européia, bem como “um diálogo” com os Estados Unidos. O Brasil estava ávido para expandir a produção de etanol e, dentro do arcabouço do MDE, uniu-se a Washington na assinatura de acordos de produção com Haiti, El Salvador, República Dominicana e St. Kitts & Nevis. Além disso, o acordo do Brasil para comprar remédios antiretrovirais genéricos da Índia, e seu trabalho sobre controle

de malária em São Tomé tiveram o potencial de expandir a influência brasileira por todo os continentes meridionais. O ministro das Relações Exteriores Celso Amorim estava agora cumprindo o objetivo do presidente Lula de alcançar um nível superior de expansão e interação com o mundo; um objetivo que ia além das relações na América do Sul.

Sergio Amaral reconheceu os ganhos que a nova riqueza do Brasil alcançou. Ele advertiu, porém, que as políticas ideológicas do primeiro mandato do presidente Lula com seu alinhamento com países como Venezuela, China e Cuba, e também o seu confronto com os EUA na ONU, a OEA e o Banco Interamericano de Desenvolvimento provocaram irritação da comunidade empresarial brasileira. As políticas do primeiro mandato de Lula foram, em parte, simbólicas e necessárias para compensar a continuação, por Lula, das políticas econômicas orientadas para o mercado do presidente Cardoso. Entretanto, a nacionalização de ativos da Petrobras pela Bolívia e o pedido feito por Cuba, na ONU, de uma investigação sobre a produção de etanol resultaram em severas críticas de setores agroindustriais que buscavam uma política externa mais pragmática que sustentasse suas metas de exportação. A comunidade empresarial preferia a solução das limitações regulatórias internas a iniciativas globais amplas. Ela procurou alinhar os processos burocráticos de licenciamento e reduzir a regulação pelo governo, o que resultou em um arcabouço regulatório incerto e em insegurança jurídica.

Amaury de Souza foi mais cauteloso na sua avaliação do papel do Brasil nos assuntos internacionais. Com base em uma força de tarefa recente e em um relatório publicado pelo Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI), ele acreditava que o Brasil não dispõe de recursos econômicos e políticos para exercer um papel de liderança no hemisfério. A Venezuela agora desafiava o Brasil para se tornar líder da América do Sul e, conseqüentemente, a pretensão do Brasil a uma liderança global fora, em grande medida, retórica. Em face das afirmações da Venezuela como potência petrolífera e o aumento da turbulência política na região, o Brasil precisava esclarecer seus interesses nacionais e desenvolver uma estratégia realista. Na busca cotidiana de seus interesses nacionais, o Brasil não havia conseguido desenvolver uma estratégia realista e coerente para a América

do Sul. Não existia nenhum quadro regulatório apropriado para o desenvolvimento de serviços financeiros, e o Ministério das Relações Exteriores tampouco havia conseguido lidar com o fluxo crescente de imigração, bens e armas ilegais. O governo havia fechado os olhos para as compras venezuelanas de armas – o que era perigoso considerando os mísseis muito sofisticados e a capacidade naval que o presidente Chávez tentava adquirir. Em vez de assumir um alcance global, os líderes de política externa do Brasil precisavam melhor compreender as mudanças no hemisfério e dedicar mais atenção às relações com seus vizinhos.

Riordan Roett, um amigo e observador do Brasil nos últimos quarenta anos, lembrou os dias de *grandeza* de 1967 quando o crescimento econômico permitiu que os brasileiros acreditassem que se tornariam uma potência hegemônica na região. Isso terminou na crise da dívida de 1982. Um período renovado de *grandeza* havia chegado com uma discussão séria sobre se o Brasil havia conseguido o status de grau de investimento. O crescimento econômico e financeiro era uma realidade, mas Roett sugeriu que poderia ser mais útil para o Brasil buscar se integrar ao G-7, organismo formado pelas maiores economias do mundo, e não ao Conselho de Segurança da ONU. O professor Roett situou também os engajamentos externos do Brasil no contexto de uma era pós-hegemonia dos EUA. Em consequência do recente declínio da influência norte-americana, o hemisfério estava marcado pela incerteza. O futuro era imprevisível, com novos lí-

Diana Villiers Negroponte
Pesquisadora Visitante
The Brookings Institution

deres sendo eleitos na América do Sul em 2007 e 2008 com prioridades distintas. Essas requeriam respostas centradas e racionais. O Brasil, que tem fronteiras com quase todos os países da América do Sul e não investiu numa grande força militar, precisava se concentrar nas tendências e ameaças hemisféricas potenciais à estabilidade que forneceu a base de seu êxito econômico corrente.

Fora dos procedimentos da conferência, surgiu o apelo para uma maior atenção dos EUA aos desdobramentos no Brasil. Com base no MDE sobre biocombustíveis, o governo norte-americano estava diante de um clima favorável para aumentar a cooperação em assuntos de interesse mútuo para ambos os países, como uma maior colaboração em ciência, tecnologia da informação e meio ambiente. Entretanto, ficou evidente que até se chegar a uma solução para os problemas comerciais, industriais e agrícolas pendentes na Rodada Doha, a ampliação do “diálogo estratégico” pode ser difícil. Embora as negociações comerciais tenham permanecido como o teste decisivo de uma cooperação real entre as duas democracias mais populosas das Américas, nós argumentamos que um “diálogo estratégico” significativo entre Brasil e Estados Unidos deve abarcar áreas múltiplas de interesse comum e não se limitar aos biocombustíveis e conversações comerciais. Esse diálogo deveria permitir o isolamento de alguma questão em que houver desacordo para permitir progresso em outras áreas, e assim manter acordos cooperativos numa larga gama de interesses compartilhados.

Paulo Sotero
Diretor, Brazil Institute
Woodrow Wilson International
Center for Scholars

PROCEDIMENTOS

Carlos Pascual, vice-presidente e diretor de política externa da Brookings Institution

BOM DIA. Bem-vindos à Brookings Institution

É um grande prazer poder compartilhar esta manhã com os senhores centrada no Brasil. Quero estender um agradecimento especial a Mike Van Dusen, vice-presidente do Woodrow Wilson International Center for Scholars, que trabalhou em estreita colaboração conosco durante todo o processo de preparação desta conferência.

Os senhores me permitam expressar um especial apreço por alguns patrocinadores corporativos, entre os quais a Petrobras, a Embraer Aircraft Holding e o Banco Itaú.

O foco no Brasil deveria ser óbvio e, contudo, simplesmente não tem sido suficientemente óbvio na condução da política externa norte-americana. Os Estados Unidos e o Brasil têm um interesse próprio fundamental em estreitar laços em um mundo globalizado. Já se tornou quase um clichê dizer que, neste mundo onde não sabemos o significado de fronteiras, onde não existem limites definidos de soberania nacional, no qual viemos a compreender que dinheiro e capital e pessoas e conhecimento podem se mover pelo mundo de maneiras quase instantâneas, precisamos desenvolver novos relacionamentos. Nesse contexto, o relacionamento entre os Estados Unidos e o Brasil é particularmente importante.

Existe um lado de oportunidade nessa relação e dessa oportunidade decorre o potencial para o financiamento global, intercâmbio de tecnologia, e desenvolvimento de mercados. Para os Estados Unidos ela implica, além disso, um reconhecimento de que essas inter-relações positivas não são apenas a perspectiva de os Estados Unidos

oferecerem, mas também de os Estados Unidos aprenderem. No momento em que abrimos esta conferência, permitam-me tomar alguns minutos para refletir sobre a importância da relação entre Brasil e Estados Unidos e os quatro riscos globais que ambos enfrentam.

Na questão vital da proliferação e do risco da proliferação nuclear, o Brasil foi, e pode ser, um líder. Há pouquíssimos países no mundo que desistiram de programas de armas nucleares, uma rejeição inscrita na Constituição de 1988. O Brasil precisa ser um líder no desenvolvimento de um novo regime de desarmamento e não-proliferação que possa levar em conta a complexidade do meio ambiente global e que possa abarcar países tão distintos como Índia, Irã e Coreia do Norte. Tendo desistido de seu programa de armas nucleares, o Brasil tem tanto credibilidade como experiência para liderar nessa iniciativa.

Sobre a questão da mudança climática, o Brasil foi um líder. Não há tema melhor para demonstrar a natureza global de nossa interdependência. Não importa de onde vem a próxima tonelada de carbono; ela terminará na atmosfera e se misturará com as outras; nós todos sentiremos seus efeitos e seus impactos. Nos últimos 30 anos, o Brasil jogou um papel importante no desenvolvimento do etanol, mas esse desenvolvimento não se transformou numa mudança de prática nos Estados Unidos, diferentemente da mudança dos automóveis no Brasil onde 80% dos carros rodam hoje com alguma forma de combustível flex. As implicações para as florestas tropicais são imensas. As florestas tropicais e o desflorestamento respondem hoje por 25% das emissões de gases causa-

dores do efeito estufa, e a ironia é que quanto maior for a emissão de gases do efeito estufa, mais negativo o impacto que eles causam efetivamente nas florestas. Foi no Rio de Janeiro que a Convenção-quadro sobre Mudança do Clima ofereceu a base para as discussões atuais sobre mudança climática.

Terceiro, sobre questões de conflito e paz, a América Latina não desenvolveu uma capacidade organizacional profunda para a manutenção da paz internacional. Isso começou a mudar, contudo. Vemos hoje um brasileiro como o Comandante das Forças da ONU no Haiti, dando um exemplo da disposição do Brasil de assumir um papel de liderança e dedicar suas forças militares na promoção da paz no hemisfério.

Por último, deveríamos reconhecer que pobreza e doença também representam ameaças globais. Precisamos

compreender aqui o poder do engajamento do Brasil na economia mundial e como isso tirou milhões de pessoas da pobreza. Uma parte decisiva dessa estratégia é a instituição do programa Bolsa Família, o programa social para os que seriam deixados para trás. Mais ainda, é importante o papel que o Brasil tem jogado em questões como a assistência à saúde, em especial na África.

Se o Brasil está desempenhando esse tipo de papel em escala internacional, devemos perguntar se o Brasil recebeu uma participação adequada em nossas estruturas institucionais e multilaterais. Com isso, refiro-me à participação do Brasil no Conselho de Segurança da ONU e em outras estruturas do sistema de segurança internacional. O poder e a liderança correntes do Brasil terão recebido uma representação apropriada no sistema internacional? Essas são algumas das questões que eu espero que nós abordemos hoje durante nossa discussão e debate.

O Digníssimo Antonio de Aguiar Patriota, embaixador do Brasil nos Estados Unidos

O BRASIL é visto freqüentemente de uma perspectiva interamericana ou, como eles a chamam nos Estados Unidos, “hemisférica”. Eu acho que, tendo em vista os interesses da política externa do Brasil em outras regiões do mundo e seu crescente alcance global - algo que é reconhecido pela Secretária de Estado Condoleeza Rice e por outros no governo dos EUA -, seria interessante olhar o Brasil de uma perspectiva mais ampla.

Em suma, o específico e interessante no atual momento é que o Brasil está gozando de um período incomum de promessas. Conseguimos conciliar crescimento econômico com o aprofundamento de nossas raízes democráticas e a redução da desigualdade. Este seminário pode nos ajudar a expor este particular momento e, se possível, melhorar a compreensão do público norte-americano sobre os desenvolvimentos hoje em curso no Brasil.

O desempenho econômico é o mais forte na memória recente. O crescimento se revelou em torno de 5% no segundo trimestre deste ano; as exportações cresceram de U\$ 60 bilhões em 2002, para esperados U\$ 152-155 bilhões em 2007. A inflação está contida dentro de uma

meta de aproximadamente 3,5%. A crise relacionada à dívida externa foi superada. As reservas giram em torno de U\$ 160 bilhões. Em vez de passar de administração de crise em administração de crise, o Brasil pode finalmente respirar, olhar para o futuro e planejar o que vem pela frente. Isso abriu um espaço fabuloso para a atividade diplomática. A política externa do presidente Lula não se concentrou apenas na região, mas em um âmbito mais amplo, mundial, de um modo que refaz o quadro geográfico em que operamos. Uma ênfase especial foi dada ao Mercosul e ao bloco de construção representado pela relação com a Argentina – que é hoje a melhor em memória recente. Além disso, o Brasil está trabalhando com afinco para a integração sul-americana num momento em que todos os governos são democraticamente eleitos e todos os governos têm uma agenda social, razão porque existe um sólido alicerce comum sobre o qual construir.

Mas, o que talvez seja mais inovador e criativo é a maneira como a política externa do presidente Lula tem olhado para outras regiões, estabelecendo parcerias com África do Sul e Índia no Fórum Índia-Brasil-África do Sul (IBSA), que reúne as três democracias multiét-

nicas das três regiões em desenvolvimento do mundo, América Latina, África e Ásia. Essa coalizão tem sido instrumental em sua coordenação dentro da OMC e a criação do G-20. Independentemente dos resultados da Rodada Doha, o G-20 já conseguiu modificar a dinâmica da OMC, tornando-a mais democrática, e menos um clube em que Estados Unidos e europeus costuravam previamente o consenso possível e depois o apresentavam ao resto dos membros para modificações cosméticas. Transformamos a Rodada Doha num ambiente realmente mais interativo para uma construção de um consenso mais legítimo.

As relações com outros países africanos se desenvolveram. Somos hoje o país da América Latina cuja capital abriga o maior número de embaixadas africanas e com o maior número de embaixadas na África. Não era assim até pouco tempo atrás. O presidente Lula visitará outro grupo de países africanos em outubro, sua sétima viagem ao continente desde que assumiu a presidência. Ele já é, de longe, o presidente brasileiro que mais visitou a África.

A parceria estratégica com a China, que remonta a meados dos anos 1990, se desenvolveu em uma relação complexa em que continuamos tendo algumas complementaridades interessantes – e também novos desafios. A China está prestes a se tornar o segundo maior parceiro comercial do Brasil neste ano. Ao mesmo tempo, é um país com o qual desenvolvemos o mais ambicioso projeto de cooperação Sul-Sul em ciência e tecnologia, qual seja, o Satélite Sino-Brasileiro de Recursos Terrestres.

Independentemente da opinião que se possa ter sobre o enfoque nas relações sul-americanas, nas pontes para a África e o mundo em desenvolvimento em geral o Brasil atingiu um nível de alcance e interação superior com o mundo em geral em comparação com períodos anteriores. É interessante notar que isso não aconteceu em detrimento das relações com parceiros tradicionais no mundo desenvolvido. Muito pelo contrário, neste ano o Brasil se tornou um parceiro estratégico da União Européia (UE), o que fez dele o primeiro país latino-americano a ser incluído nessa categoria. A UE já tinha parcerias estratégicas com Índia, África do Sul, China e Rússia, entre outros. Esse novo status abre agora novas possibilidades para o diálogo e a cooperação política com a UE – que, como grupo, é nossa principal parceria comercial.

A relação com os Estados Unidos está atravessando um capítulo particularmente interessante, e, assim penso, promissor. Essa começou em 2004-2005. Eu me lembro de que em 2005, quando era subsecretário para Assuntos Políticos, participei de uma Assembléia Geral da ONU onde fui abordado pelo subsecretário Nick Burns que me disse, “Gostaríamos de desenvolver um diálogo político estratégico com o Brasil; isso é algo que só temos com quatro ou cinco países.” Na época, o diálogo estratégico com a China estava sob responsabilidade do vice-secretário de Estado Bob Zoellick, enquanto Nick Burns estava encarregado de contatos com países que mantinham parcerias estratégicas com a Europa. Naquele mesmo ano, o presidente Bush veio ao Brasil (novembro de 2005) e o conceito de “diálogo estratégico” foi incorporado num comunicado final à imprensa. Na mesma ocasião, um interesse em biocombustíveis da parte dos EUA tornou-se manifesto e levou à assinatura do Memorando de Entendimento em 2007. Acabo de chegar de Nova York onde o presidente Lula e o presidente Bush se encontraram pela terceira vez neste ano. Talvez isso seja um caso histórico: três encontros em um ano entre os presidentes do Brasil e dos Estados Unidos, essencialmente para discutir uma agenda positiva – bilateral, regional e global. As discussões em Nova York se centraram na Rodada Doha; parece que estamos fazendo progressos e que alguma flexibilidade foi introduzida na posição norte-americana sobre a ajuda doméstica à agricultura que, por sua vez, terá um impacto construtivo no exercício como um todo.

O desempenho econômico do Brasil é comparado às vezes desfavoravelmente com as economias asiáticas em rápido crescimento. Estamos muito contentes pelo fato de as economias asiáticas estejam crescendo em altas taxas e que grandes parcelas de suas populações mais pobres estejam sendo incorporadas nos fluxos econômicos principais, mas essa comparação ignora algumas distinções importantes. Por exemplo, o Brasil é uma próspera democracia sem conflitos internos étnicos ou inter-confessionais dignos de nota. Vivemos uma era de paz e cooperação.

Desistimos da capacidade nuclear militar, o que também nos diferencia de outros países do BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China). Em termos de índice de desenvolvimento humano, Brasil e Rússia estão bastante à frente de Chi-

na e Índia. Aliás, o presidente Lula declarou na semana passada na Assembléia Geral que muitos anos antes da data alvo, estabelecida pelas Metas de Desenvolvimento do Milênio para 2015, já alcançamos um dos objetivos principais que é a redução da pobreza pela metade. O papel de nossa liderança no combate à HIV-AIDS também foi mencionado aqui hoje, e, é claro, o desempenho econômico em si é forte.

Se fosse resumir a continuidade e as distinções em política externa com períodos anteriores, eu diria que há um grau de continuidade num aspecto fundamental que tem orientado a política externa brasileira durante a maior parte do último século, a saber, colocar a política externa a serviço do desenvolvimento econômico e social brasileiro. Num sentido amplo, essa é uma agenda que sucessivos governos adotaram. Mas, o que talvez seja novo é que o Brasil, no governo Lula, adotou também uma ambiciosa agenda político-diplomática regional e mundialmente; e uma que não só reforça relações preexistentes, como é também “transformacional”. Por exemplo, ela é transformacional ao trabalhar para uma integração sul-americana. A América do Sul como um conceito esteve presente numa iniciativa chamada “IRSA”, que olhava a integração em termos de comunicações, transportes e estradas, mas anteriormente lhe faltava uma agenda para aumentar o diálogo político e a integração.

Além disso, é transformacional em nosso envolvimento com o único item nas Américas que está atualmente na agenda do Conselho de Segurança: o Haiti. É transformacional também em se engajar com a África e a Ásia e organizar uma cúpula entre América do Sul e os países da Liga Árabe. Tomou-se o cuidado de explicar a outros que isso foi, essencialmente, um exercício de cooperação econômica e cultural, e posso acrescentar que nossa relação com Israel prosperou nos últimos anos e que Israel está negociando um tratado de preferências com o Mercosul. Ultimamente houve uma valorização e compreensão dos objetivos fundamentalmente pacíficos da iniciativa, mesmo por autoridades norte-americanas.

É transformacional também no sentido de que, sendo um país onde a democracia adquiriu raízes sólidas, o Brasil é hoje fortemente comprometido em democratizar a tomada de decisões internacionais. Isso ficou muito visível não só na criação do G-20 na reunião so-

bre Comércio Mundial em Cancún, que ajudou a modificar a dinâmica de negociação na OMC, mas também na iniciativa do presidente Lula de viajar diretamente do Fórum Social em Porto Alegre ao Fórum Econômico Mundial em Davos, ilustrando com isso aos membros do G-8 que hoje é impossível tratar de questões econômicas sem considerar os desafios colocados por pobreza, fome e exclusão. Isso, por sua vez, levou os países do G-8 a convidarem economias emergentes como Brasil, China, África do Sul, Índia e México para suas cúpulas anuais. Agora, ouvimos o presidente Sarkozy da França falando de um “G-13”, um conceito repetido pelo presidente Sarkozy ao presidente Lula na semana passada em Nova York.

O Brasil tem sido transformacional ao dar ênfase à reforma da ONU e à reforma do Conselho de Segurança. Independentemente dos resultados (obviamente, esse tem sido um exercício frustrante que ainda não rendeu resultados no cronograma que inicialmente imaginamos), há um reconhecimento crescente de que para o Conselho permanecer eficaz e com autoridade ele precisa ser mais equitativo e representativo. Precisamos incluir países em desenvolvimento como membros permanentes. O Brasil está pronto para assumir responsabilidades nesse sentido.

Tendo enfatizado uma agenda política inovadora que eu acredito ser nova na política externa brasileira, algumas conclusões interessantes podem ser tiradas. Uma delas é que não só essa agenda política nos ofereceu maiores oportunidades de diálogo, de aprender mais e interagir mais com o resto do mundo, como ela também teve efeitos econômicos e comerciais muito benéficos, mais do que se tivéssemos insistido exclusivamente na agenda econômica e comercial. É interessante notar, por exemplo, que quando o subsecretário Burns veio ao Brasil em julho último, nós acabávamos de colocar um pedido de consultas com os EUA na OMC sobre subsídios agrícolas e um repórter perguntou, “Isso vai criar alguma tensão para sua visita aqui? Isso vai criar algum tipo de turbulência?”. Ele respondeu, “Absolutamente; hoje, com o Brasil, nós temos uma agenda muito ampla de questões para discutir; é muito natural enfrentarmos desentendimentos na OMC; a OMC é um lugar para resolver problemas e não para criá-los, e nós também recorreremos à OMC no mesmo espírito, por isso essa

não é absolutamente uma preocupação para o governo norte-americano.” (Estou citando de memória, é claro.) O ponto que estou tentando ressaltar é que a ampliação da agenda política ajudou a abrandar possíveis atritos na frente comercial e econômica.

Essa agenda mais ampla não só ajudou a aumentar a cooperação comercial e econômica – as exportações para o Oriente Médio cresceram mais de 200%, para a África mais de 200%, e para a Argentina quase 400% –, ela ajudou também a proteger o Brasil de turbulências financeiras. Esse ponto foi salientado na semana passada numa conferência organizada por The Miami Herald em que a situação brasileira foi comparada favoravelmente com a de outros países da região. Curiosamente, quando entregaram aos participantes um questionário com a pergunta “Qual economia nas Américas você vê com maior otimismo de crescimento e maior relacionamento com os Estados Unidos?”, dois terços dos respondentes citaram o Brasil, o Chile veio em segundo, e Peru, Colômbia e Panamá em seguida.

Então, com esses pensamentos, gostaria de agradecer novamente pela oportunidade de compartilhar algumas idéias com os senhores, e acredito que teremos um dia de discussões muito produtivas e interessantes. Obrigado

PAINEL I

Mônica Herz, Diretora do Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

A **POLÍTICA** externa tornou-se um tema na política brasileira e hoje ocupa um lugar importante na esfera pública. Essa é uma feição muito peculiar da situação presente e da qual tenho a imensa satisfação de fazer parte.

Desde a transição do Brasil para a democracia, o isolamento do Ministério das Relações Exteriores decresceu significativamente em parte pela pressão doméstica de agentes não estatais, do Congresso, e como resultado da internacionalização da política pública. Muitos fatores explicam essa nova realidade: a globalização mudou as interações sociais de maneira drástica, facilitando os contatos mundiais e o conhecimento do mundo em geral e das relações internacionais em particular. Existe um maior conhecimento sobre normas internacionais e seu efeito sobre nossas vidas; observa-se o desenvolvimento e a diversificação do comércio internacional do Brasil nos últimos anos; ocorre o crescimento de investimentos brasileiros no exterior; o acesso a informações via a mídia aumenta sistematicamente incluindo o discurso sobre assuntos internacionais do governo; e, por fim, a existência de uma comunidade acadêmica ativa dedicada ao estudo das relações internacionais no Brasil, que ainda não estava consolidada há 15 ou 20 anos.

Neste momento, sindicatos, partidos políticos, Congresso, especialistas e movimentos sociais gastam tempo e energia discutindo o papel do Brasil no mundo, e isso é uma mudança muito significativa. Como acontece com frequência, o debate tende a se centrar em termos de dois campos e dois rótulos, simplificando o mundo. Devemos, pois, olhar além desses rótulos.

Gostaria de mencionar algumas dicotomias que enquadraram o corrente debate: autonomia com participação versus autonomia com diversificação; uma política externa que reage ao ambiente externo versus uma política externa desenvolvida domesticamente; uma política externa independente renascida versus uma política subordinada à hegemonia norte-americana; uma política externa baseada em regionalismo versus uma política baseada em globalismo; uma ênfase nas relações Sul-Sul versus uma ênfase nas relações com o Ocidente; uma política externa neoliberal versus uma política externa ligada a uma estratégia de desenvolvimento econômico e social; e, finalmente, uma política externa nacionalista versus uma política externa internacionalista. Todos esses rótulos permitem que o debate adquira cores, luz e vida, mas eles também simplificam o mundo como fazem, inevitavelmente, todos os rótulos.

Esses mesmos rótulos costumavam ser utilizados para opor a política externa do governo de Fernando Henrique Cardoso e a política do presente governo de Luis Inácio Lula da Silva. Evidentemente, todos sabem que existe muito mais convergência e continuidade entre os dois períodos do que a liderança política e mesmo os diplomatas gostariam de admitir.

Um dilema se apresenta para nossos governos, seja qual for o partido no poder: Como um país que está na periferia da distribuição global de poder e buscando mudar essa posição no presente contexto de internacionalização de autoridade se comporta, reage e constrói um discurso? Isso é visto cada vez mais como um interesse principal, em razão de nossas próprias reflexões sobre

a internacionalização de poder e autoridade, cristalizadas na teia global de normas internacionais. Uma clara preocupação sobre a participação brasileira no processo internacional de tomada de decisões pode ser detectada nas políticas adotadas pelos governos Cardoso e Lula.

Apesar das realidades sócio-econômicas do país, vários argumentos são apresentados contra a marginalização do Brasil: trata-se de um país de diversidade étnica e cultural e de paz cultural e étnica; observa-se uma mistura de país de Primeiro Mundo com país em desenvolvimento; existe uma tradição de uma política externa coerente e uma diplomacia sofisticada a qual sustenta a natureza pacífica das relações internacionais do país. Dados o tamanho, a população e o nível de industrialização do país, existe uma expectativa profundamente arraigada de que o país deve exercer um papel maior nos assuntos mundiais. Ambos os presidentes, Cardoso e Lula, compartilham essa meta difundida, apesar dos descompassos entre o poder potencial e real do país. Quando Lula assumiu as rédeas do poder, esse descompasso adquiriu uma nova importância para a imagem internacional do Brasil e para a estratégia do governo. A distância entre os atributos territoriais, econômicos, políticos e populacionais do país e sua influência real é ressaltada inúmeras vezes.¹ É verdade que esse sempre foi um problema colocado para ambos os governos. Além das diferenças no que concerne o contexto internacional com que as administrações Cardoso e Lula trabalham diferenças subjetivas importantes devem ser lembradas.

A administração Lula trabalha com uma perspectiva temporal muito mais longa do que aquela com a qual a administração Cardoso trabalhava, não pensando em termos de meses ou anos, mas em termos de destino. Este governo é influenciado por uma visão de que o Brasil tem um determinado destino, não um destino manifesto como se acredita em setores da sociedade norte-americana, mas um destino não cumprido, que exige uma postura mais ativa em termos de planejamento estratégico para se cumprir.² A questão do descompasso adquire maior força quando considerada em termos de de um panoramas temporal tão distinto.

Para responder à pergunta de como lidar com esse dilema brasileiro entre expectativas e influência real (e obviamente esse não é um dilema apenas brasileiro), diversas respostas estão na mesa. Em ambos as administrações os recursos do Estado, sejam eles coalizões regionais ou transregionais, economia nacional e desenvolvimento tecnológico foram considerados.

No caso brasileiro, a resposta mais óbvia a esse dilema foi o envolvimento em fóruns multilaterais. O governo anterior o tratou como um objetivo central e essa política foi seguida pelo atual governo. Assim, o Ministério das Relações Exteriores do Brasil vem procurando participar ativamente no debate sobre a regulação do comércio internacional, sobre a reforma da ONU, sobre a regulação do meio ambiente, e sobre muitos outros itens da agenda multilateral. A candidatura do país a um assento permanente no Conselho de Segurança é a expressão mais óbvia dessa ênfase. A longa tradição legalista combina com a forte ênfase em fóruns multilaterais e a visão de que as normas internacionais protegem o Brasil, até certo ponto, da influência da distribuição de poder.

Como potência média com potencialidades não realizadas, as diretrizes de política externa do Brasil implicam na aceitação das normas geradas no centro do sistema internacional. Basicamente, os dois governos aceitaram as normas, ou, ao menos, os princípios sobre os quais as normas se baseiam, que são geradas no centro do sistema, e ambos buscaram uma participação mais ampla e uma maior autonomia. O Brasil, por exemplo, hoje cumpre virtualmente todas as normas, tratados, regras e regulamentos formais e informais que governam, ainda que de maneira imperfeita, os assuntos de segurança internacional.

Mas aqui encontramos uma diferença adicional entre os dois governos: o atual governo contesta a agenda que leva à formação de normas internacionais, embora quando essas estão embutidas na cultura internacional elas tendem a ser vistas como uma realidade à qual o Brasil precisa se adaptar. Esse desafio se relaciona principalmente à tensão entre inclusão e exclusão (tema relevante tanto no âmbito doméstico o quanto no âmbito internacional).

¹ Por exemplo: Sebastião Velasco e Cruz e Ricardo Sennes O Brasil no Mundo: Conjecturas e Cenários *Estudos Avançados* n. 56 , 2006

² Por exemplo: Luiz Alberto Moniz Bandeira, "Brazil as a Regional Power and Its Relations with the United States," *Latin American Perspectives*, 148 n.3 May 2006.

Desta forma a existência de amplos setores da população mundial que estão hoje marginalizados do desenvolvimento econômico e tecnológico se impôs como um tema central para o governo Lula.

As duas administrações subscreveram tanto à tradição realista, segundo a qual as normas internacionais são criadas para expressarem os interesses dos Estados mais poderosos do sistema, quanto à tradição grotiana, que salienta os papéis que as normas desempenham na conformação da sociedade internacional. Entretanto, cada governo atribuiu uma ênfase diferente a estas tradições. O governo Lula inclina a balança entre realismo e tradição grotiana na direção do primeiro. Observando a mudança na distribuição de poder, em particular, o papel da China e dos grandes exportadores agrícolas, o governo Lula privilegia uma maior diversificação e busca examinar as mudanças nas relações de poder e as oportunidades que elas criam para o Brasil. O G-3, a IBSA e o G-20 são exemplos claros da tradução desta visão em planos estratégicos. Retoricamente, são usados rótulos como globalismo ou “autonomia com diversificação”.

Uma similaridade dos dois governos é a falta de interesse em desenvolver capacidades de defesa. O Brasil está entre as potências regionais como a Índia, a Indonésia e o Egito, mas é um país muito mais frágil em termos de capacidade militar. Você olha para o hemisfério americano e o chama de região pacífica, uma zona de paz, até de uma comunidade de segurança, mas a verdade é que não há nenhum debate sobre o grau de paz ou de insegurança. Existe hoje uma pressão para esse debate entrar na esfera pública e as pessoas poderem expressar suas opiniões claramente sobre esse tema. Até agora, política externa e política de defesa têm sido isoladas uma da outra no Brasil, resultando em uma preocupação para os militares, mas para vários outros setores também. Esse debate precisa ser enfrentado, e se nós decidirmos não desenvolver certas capacidades, deveria haver um consenso mais amplo sobre essa escolha.

Gostaria de terminar salientando seis pontos que devem ser debatidos no contexto do novo lugar ocupado pela política externa na agenda pública brasileira:

Em primeiro lugar: O Brasil optou por não desenvolver armas nucleares. Ele é considerado, junto com a África

do Sul, o melhor exemplo de recuo nuclear. Mas a fragilidade do regime, a fragilidade das normas e a falta de legitimidade do regime também colocam esse debate na esfera pública. Quanto mais o debatermos e mais falarmos sobre ele, mais sabiamente poderemos decidir a seu respeito. A natureza discriminatória do regime de não-proliferação e a necessidade de avançarmos mais em direção ao desarmamento, sempre foram discutidas por vários setores da sociedade brasileira. Esse tema tem maior ressonância dentro de círculos nacionalistas que adquiriram maior influência durante o governo Lula. O recente incidente sobre inspeções da AIEA à instalação nuclear em Resende só ressalta esse ponto. No entanto, a escolha feita por governos brasileiros anteriores e mantida pela presente administração com respeito à aceitação de regimes de não-proliferação de armas de destruição em massa não adquiriu as necessárias raízes dentro da sociedade brasileira; em outras palavras, é uma política sem respaldo social confiável. Um regime que foi questionado no mundo em desenvolvimento desde a Guerra Fria e foi mais claramente rejeitado pela Índia e pelo Paquistão, não pode sustentar solidamente opções políticas em países como o Brasil. Portanto, um debate nacional é fundamental.

Segundo, o foco nos recursos disponíveis a um Estado é sempre vital. No caso brasileiro, o foco tem sido no comércio internacional. A relação entre política externa e um projeto mais amplo de desenvolvimento econômico adquiriu um novo contorno nos anos 1990, enquanto a dimensão comercial era salientada no contexto de mudança para políticas econômicas neoliberais. De fato, a busca de uma presença internacional mais ampla na esfera comercial foi e continua sendo o foco principal de nossa estratégia internacional. As similaridades entre as políticas macroeconômicas de ambos os governos tiveram um efeito significativo na política externa e nas posturas internacionais do país. Esta é um direção que persiste.

Terceiro, o papel do Brasil como mediador, e sua tradicional deferência com a legalidade e as normas internacionais, ainda são vistos como ativos importantes, mas as competências do país estão sendo cada vez mais debatidas. Faz-se necessário ampliar estas competências.

Quarto, a diversificação de esforços decorre da idéia de que o poder é fungível, e penso que essa é uma car-

acterística do governo Lula. Cardoso salientava que o Brasil havia se tornado um ator responsável na comunidade internacional e “responsabilidade” parece mais fungível do que poder. Aliás, muitos fracassos da atual política externa brasileira derivam de uma falsa expectativa sobre a fungibilidade do poder. Se o Brasil é um ator muito importante em termos do comércio agrícola internacional, isso não o torna um ator importante em qualquer outra área e não fortalece o país em toda e qualquer negociação. Embora a imagem de membro responsável da comunidade internacional possa ser fungível, os recursos reais não o são, e uma clara discussão e compreensão de quais recursos estão disponíveis, quais recursos deveriam ser priorizados e desenvolvidos é extremamente relevante.

Quinto, o papel jogado pela imagem internacional de um país não pode ser negado e a elite brasileira tomadora de decisões tem estado muito consciente desse fato, particularmente desde o mandato de Cardoso. Para adquirir um papel significativo na política internacional, vários governos brasileiros perseguiram uma ou mais idéias que poderiam simbolizar a presença, influência e poder do país. Desde os fins dos anos 1990, a democracia desempenhou esse papel, somando-se à imagem de país cumpridor das leis internacionais. O conceito pode ser encontrado na definição de relações bilaterais e do papel do Brasil em fóruns internacionais. A defesa da soberania estatal foi traduzida em termos de respeito pela autonomia assegurada por processos democráticos. Nesse ponto, há uma clara continuidade com respeito a essa compreensão.

Finalmente, o regionalismo é uma resposta ao dilema brasileiro. O regionalismo combina com a perspectiva em que atores hegemônicos regionais têm um papel a cumprir com respeito à manutenção da estabilidade e da ordem. O Brasil tem, em certa medida, preenchido esse papel - mas só em certa medida. O papel de mediador em situações de crise, tanto domésticas como internacionais, foi uma escolha dos dois governos. O projeto regional tem sido construído gradualmente nas últimas décadas visando a uma liderança regional do Brasil que poderia proporcionar um importante reforço ao projeto

mais amplo de uma maior influência internacional. O Mercosul está no centro desse projeto.

A questão óbvia é quais são as delimitações dessa região, se é o Mercosul, a região amazônica, a América do Sul, a América Latina ou as Américas? As diferentes instituições das quais o Brasil é um membro atuante representam visões distintas da “região”. Há várias regiões e várias formas de cooperação, desde a OEA, que incorpora todos os 35 países das Américas, ao Mercosul, que incorpora os países do Cone Sul. Os dois governos lidaram com essas diferentes formas de associação, mas o governo Lula claramente priorizou a América do Sul em relação às demais. Durante o atual governo, a idéia de uma região sul-americana que incorpora tanto os países do Mercosul como os do Pacto Andino adquiriu maior relevância. O problema reside no fato de que essa região tem os laços mais frágeis e muitos conflitos não resolvidos. Portanto, é difícil traduzir o discurso de integração regional em realidade.

A idéia de uma conexão entre integração regional e desenvolvimento econômico é muito mais forte no governo Lula. O desenvolvimento de uma infra-estrutura regional, embora lançada no governo anterior, é muito mais central para o projeto do governo atual.

Apesar do discurso de um destino regional comum e a virada para a esquerda em muitos países, essa é uma região profundamente dividida. A América do Sul, assim como a América Latina em geral, continua profundamente dividida em termos de conceito de democracia, modelos econômicos diferentes, relações diferentes com os Estados Unidos, e atitudes diferentes ante as normas internacionais. Entretanto, embora os governos Lula e Cardoso tenham se concentrado na região, condições domésticas e sistêmicas não permitiram que a liderança política brasileira materializasse um projeto com sucesso. No plano doméstico, diversos setores perderam o interesse em esforços regionais. O Brasil não tem sido capaz de fazer o investimento em termos de compensar países menores e em termos de construir instituições, as duas coisas necessárias para criar uma sólida base regional.

Antônio Barros de Castro, economista-chefe do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

COMO MUITOS dos senhores sabem, a economia brasileira cresceu muito rapidamente no passado: mais de 5% em média nos anos 1950, aproximadamente 6% nos anos 1960, e depois nada menos que 8,6% nos anos 1970. Essa é uma das razões porque é extremamente impróprio comparar taxas de crescimento no Brasil, China e Índia hoje. O Brasil já passou de uma economia primária para uma industrializada; em 1980, a economia brasileira já tinha o que se poderia chamar de um sistema industrial completo. Tenhamos isso em mente.

Um segundo ponto que desejo colocar é que, embora tenhamos alcançado uma vitória notável sobre a inflação com o Plano Real, e, anos depois, escapado da forte crise de 1998-1999 adotando um regime refinado de política macroeconômica, o crescimento econômico não voltou. Aliás, no início deste século, tínhamos o pior desempenho de crescimento na América Latina. Era freqüente se escutar então que a economia brasileira já tinha passado de um “ponto de não retorno”. Por quê? Basicamente, porque tínhamos uma dívida de prazo muito curto de mais de 50% do PIB, em grande parte denominada em dólares, num contexto de limitações graves no balanço de pagamentos.

Passemos agora a um terceiro ponto, em grande medida, positivo. A indústria brasileira deu uma resposta firme à abertura tardia de sua economia, que só aconteceu nos anos 1990. O sistema manufatureiro foi verdadeiramente revitalizado, sem perder sua diversificação característica. Algumas empresas, e mesmo alguns segmentos industriais, desapareceram. Mas, basicamente, um sistema manufatureiro efetivo foi mantido – e isso é muito diferente do que aconteceu em outras partes da América Latina. A economia não passou por um processo de especialização. Em vez de uma especialização baseada em trabalho intensivo como no México e na América Central, ou em vez de uma especialização baseada em recursos naturais como no Chile e no Peru, manteve-se no Brasil uma estrutura industrial muito diversificada. Em outras palavras, as grandes indústrias processadoras de recursos naturais nascidas nos anos 1970 foram mantidas, e também o sistema eletro-mecânico altamente diversificado e algumas indústrias com uso intensivo de mão-de-obra

qualificada. A solidez industrial brasileira sobreviveu ao teste da exposição internacional.

A prova evidente disso veio do crescimento das exportações de produtos manufaturados depois da desvalorização cambial de 1999. Se tomarmos os primeiríssimos anos deste século, é como se a economia brasileira estivesse sendo convertida numa espécie de PRI (país recém-industrializado) tardio. O Brasil foi um importante PRI nos anos 1970, e, de alguma forma, nós voltamos a essa posição no início deste século. Tendemos a nos tornar o fornecedor de produtos manufaturados na América Latina; na verdade, um centro manufatureiro na América Latina. Isso pode ser facilmente percebido no ano notável de 2004, o melhor ano até agora no que diz respeito a essa tendência (ou possibilidade).

Meu quarto ponto é que num esforço para modernizar produtos finais e aumentar sua competitividade, a indústria brasileira tomou como referência as indústrias norte-americanas e européias. Olhando para trás, esse foi um sério erro. Além disso, as empresas (e o governo) brasileiras não levaram em conta que um gigante estava se impondo em todo o mundo manufatureiro. Mais ainda, nos anos 1990 e nos primeiros anos deste século, a indústria chinesa viveu um processo extraordinário de diversificação industrial. Ela pode contar com mão-de-obra mais barata, capital mais barato, escalas maiores e uma rápida melhoria da infra-estrutura. Curiosamente, como no caso brasileiro (e ao contrário do que aconteceu na Coreia), nenhum esforço importante foi feito na China, até recentemente, para desenvolver novas tecnologias. Mas os resultados da diversificação se mostraram imensamente favoráveis à China, cujo superávit em conta corrente saltou de 1,3% em 2001 para 9,2% do PIB em 2006.

O quinto ponto que quero levantar é que a China, direta e indiretamente, trouxe (ou ajudou a trazer) muitas oportunidades novas para a economia brasileira. O melhor exemplo é o etanol, cujos vínculos com a indústria de bens de capital são bastante diversificados. Não é fácil traçar uma linha divisória entre o que tem sido favorecido ou o que tem realmente sido colocado em risco pela economia chinesa (efeitos diretos e indiretos) sobre

a economia brasileira. No curto prazo, várias atividades manufatureiras estão sendo obviamente prejudicadas, mas mesmo aí é preciso ter cuidado. Por exemplo, no que trata da indústria de bens de capital, os ganhos e perdas são generalizados – e, surpreendentemente, a indústria de bens de capital como um todo está crescendo em algo em torno de 16% neste ano. Em última instância, os piores efeitos chineses sobre a competitividade industrial brasileira vêm de sua contribuição para a valorização da taxa de câmbio. O crescimento da economia brasileira está mostrando presentemente sinais inegáveis de uma modesta aceleração, mas, pela primeira vez na história moderna, a produção industrial manufatureira tem ficado na rabeira e não na dianteira do crescimento geral.

Por fim, como alguns dos senhores devem saber, as exportações brasileiras dobraram entre 2003 e 2006. Nas novas circunstâncias, o prolongado ciclo de endividamento externo chegou a um fim abrupto. Um conjunto de dados sintetiza a mudança dramática: a dívida externa caiu de 33% do PIB para 3% do PIB em 2007. Não creio que isso aconteça com frequência na História. Em 2008, a economia brasileira alcançará a condição sem precedente de um modesto credor da economia mundial.

Alguns dos aspectos positivos da nova situação aparentemente começaram a realimentar no novo quadro. Vamos tomar um exemplo. Durante os 25 anos de semi-estagnação, as empresas estavam claramente sub-alavancadas, enquanto as famílias tinham uma dívida líquida desprezível. A situação está sendo corrigida e agora estamos passando por um movimento vigoroso de expansão do crédito. Evidentemente, esse é não só um movimento de volta à normalidade, mas também de volta ao crescimento. Ele está sendo combinado com o surgimento de novas camadas de consumidores, as chamadas classes C e D.

A emergência das classes de consumidores C e D é uma conquista realmente notável em um país como o Brasil, conhecido por seu alto nível de concentração da renda. O governo está consciente da oportunidade excepcional que foi criada por deixar para trás um longo período de quase-estagnação e alta instabilidade, e está conscientemente tentando ajudar essa mudança positiva.

Mas, a melhoria inegável da base de nossa pirâmide social, decididamente buscada pela política social do gov-

erno, também foi favorecida por um mecanismo indesejado e controverso. Os pobres estão sendo claramente ajudados por ele. A razão é bastante óbvia: as pessoas estão vendendo bens não-comercializáveis (incluindo seus próprios serviços) e comprando comercializáveis.

Agora, estamos passando por importantes duas transformações e meia: uma revolução do crédito, a emergência das classes C e D como consumidores modernos, e a disseminação da inovação como um comportamento competitivo. Há poucos sinais ou indícios apenas de que essa inovação esteja sendo amplamente convertida em uma arma competitiva, e eu posso ser acusado de otimista exagerado nisso. Mas poderia apresentar algumas evidências – e, sobretudo, é necessário compreender que tanto as ameaças como as oportunidades trazidas pelos chineses pedem um comportamento mais inovador.

Quanto ao futuro, alguns estão tentando desenvolver novas imagens do que poderá acontecer com a economia brasileira. No Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), temos um pequeno grupo trabalhando focado nessa questão. Nossa hipótese está sendo organizada e desenvolvida em dois cenários. O primeiro é o “cenário reativo”, definido em termos das coisas que estão sendo acomodadas ou exploradas da maneira como se apresentam aos agentes econômicos. Mesmo o governo é reativo no sentido de que, quando surgem as pressões, elas são filtradas e respondidas tão financeira e politicamente quanto possível. Nessas condições, achamos que o crescimento no futuro próximo deve flutuar em torno de uma média não menor do que 4% ao ano e não maior que 5% ao ano. Se isso acontecer, a distância dos países desenvolvidos diminuirá gradualmente. Segundo projeções do Goldman Sachs, dentro de 30 anos o Brasil seria então a sexta maior economia do mundo. Ele teria alcançado então uma espécie de posição de equilíbrio, pois também seríamos a quinta maior população, vivendo em um quinto da mais extensa área territorial.

Há, porém, o “cenário estratégico”. Esse é um cenário-transformação no qual nem empresas privadas nem governos serão (apenas) reativos. Eles seriam realmente criativos para agarrar e realmente imaginar novas possibilidades. Para construir esse cenário, estamos levando em conta possibilidades que, de certa

forma, já foram detectadas – mas cujas implicações poderiam nos levar muito além da situação geral presente. O etanol, por exemplo, poderia ser não só um combustível cuja produção pode ser multiplicada, mas também uma matriz de bioprodutos e um veículo de entrada em um novo mundo de biotecnologia no qual

o Brasil tem boas razões para estar bem situado e ser um líder em alguns aspectos. Nesse caso, nós talvez estaríamos lutando pelo quarto lugar na economia mundial, deixando para Estados Unidos, Índia, e China as três posições principais. Observem, por favor, que não menciono a ordem.

Paulo Sotero, diretor, Brazil Institute, Woodrow Wilson International Center for Scholars

É UM privilégio especial estar aqui hoje. Aprendi muito como jornalista assistindo aos eventos da Brookings por mais de 25 anos. É gratificante ter a oportunidade de retribuir ajudando a organizar uma conferência útil para as pessoas.

A composição deste primeiro painel é típica das atividades do Wilson Center. É nossa missão unir os mundos da política e o mundo das idéias. Temos hoje conosco o governador de um importante Estado do Brasil, o governador do Estado de Pernambuco. Alguns aqui devem saber que Pernambuco é meu segundo lar no Brasil. Sou de São Paulo. Mas foi no Recife, capital de Pernambuco, que tive meu primeiro emprego como repórter. E foi também no Recife que me formei em História, em 1971, na Universidade Católica de Pernambuco. Finalmente, foi em Pernambuco que pedi e obtive uma bolsa de estudos que me trouxe aos Estados Unidos e me abriu novos horizontes.

Em sua apresentação, o governador fará algo que, espero, será muito útil para todos nós. Na maior parte do tempo, falamos de política externa do ponto de vista das capitais federais, ministérios das relações exteriores e diplomatas de organizações internacionais. O governador, que foi ministro da Ciência e Tecnologia e é um político experiente, falará sobre o que significa política externa para quem governa um Estado. Nos últimos meses no Brasil, tivemos um grande debate sobre o rumo de nossa política externa. O governador comentou ontem à noite que recebe ofertas de investimentos de diversos lugares, entre eles a Venezuela. Ao mesmo tempo, ele decidiu vir a Washington e convidar os norte-americanos a dar uma boa olhada no mapa das Américas e considerar as possibilidades de comércio, investimento e turismo oferecidas pela região Nordeste do Brasil. Sua perspectiva ajuda-nos a traduzir as prioridades de política externa nos termos da realidade e dos desafios enfrentados pelo líder de um governo local. Por favor, dêem as boas-vindas ao governador Eduardo Campos, do belo Estado de Pernambuco.

Eduardo Campos, governador, Estado de Pernambuco

MEU PRONUNCIAMENTO é político por natureza. Para aqueles de nós que vivem o tempo todo na política brasileira e pertencem a uma geração que vê o futuro do Brasil com uma grande dose de otimismo, é importante sublinhar que nosso país experimenta uma conjuntura política e econômica muito favorável. Vemos o papel do Brasil reconhecido internacionalmente não só pelas autoridades dos EUA, mas também pelos intelectuais norte-americanos que perceberam que o Brasil deixou de desempenhar apenas um papel sub-regional, adquirindo importância estratégica, e é capaz de contribuir para um maior equilíbrio no mundo. Isso certamente é construtivo para as relações

bilaterais Brasil-EUA no contexto da história que nos uniu.

É importante sublinhar que, nos últimos anos, a vida no Brasil avançou rumo a uma nação brasileira madura. Em primeiro lugar está nosso compromisso com a democracia. Nossa democracia ainda é incipiente. Historicamente falando, começamos há apenas alguns poucos anos. Nossa jovem democracia, contudo, tem demonstrado maturidade considerável na alternância do poder entre diferentes partidos políticos e também na operação das instituições que foram reestruturadas e reforçadas no processo que levou a nossa Constituição democrática de 1988.

É importante perceber a existência uma nova geração de políticos no Brasil, que tem mais influência sobre o pensamento nacional e agora almeja cargos políticos e poder. Trata-se de políticos que se uniram não faz muito tempo, guiados pelo objetivo comum de construir uma democracia e criar os alicerces econômicos para permitir que o país entrasse no ciclo de crescimento que agora é experimentado pelos brasileiros. Alguns países podem ter uma presença internacional mais forte que a do Brasil. Nosso compromisso com a democracia, no entanto, é um importante diferencial do Brasil em relação a esses países. Os valores democráticos estão profundamente enraizados na alma do povo brasileiro.

Outro aspecto importante é o fato de termos experimentado 20 anos de grande dificuldade na economia brasileira. Somos bastante conscientes do problema da pobreza em nosso país e do estado de fragilidade econômica no qual vivemos por muitos anos. Essa fragilidade era particularmente evidente no Nordeste do Brasil, minha região de origem, muito semelhante a outras áreas da América Latina. Nos últimos anos, o Brasil e sua região Nordeste recuperaram as condições que possibilitaram o renascimento da velha aspiração de prosperidade do país.

No primeiro governo Lula, o índice de crescimento médio não foi muito diferente daquele de seu antecessor, Fernando Henrique Cardoso. Os índices de crescimento maiores que vemos hoje, na segunda administração Lula, são explicados por dois motores básicos de nossa economia. De um lado, está o crescimento altamente visível de nossas exportações. Do outro, vemos uma expansão do consumo doméstico como um corolário de um poder de compra recuperado, derivado de três fontes principais: salários mínimos mais altos, a rede de segurança social e um sistema de distribuição de renda como o programa “Bolsa Família”, além da introdução extremamente importante de novas formas de crédito para pessoas que não tinham acesso ao financiamento. No interior do Brasil, enquanto trabalhávamos para alcançar a estabilidade econômica nos anos 1990, centenas de bancos regionais e locais foram obrigados a fechar as portas. Muitas cidades e vilas ficaram sem nem sequer uma agência bancária, para não falar de uma política de crédito que levasse em conta as diferenças regionais e sociais em nosso país. O primeiro governo Lula corrigiu esta situação.

No atual ciclo econômico, queremos combinar crescimento com qualidade no processo de crescimento, por meio da introdução de políticas de inclusão social para compensar a disparidade que ainda existe no Brasil. A qualidade do crescimento é fundamental para a estabilidade democrática do Brasil. A consolidação deste caminho no Brasil terá resultados muito positivos não só na América Latina, mas também no restante do mundo.

Graças a nossas políticas sociais, experimentamos hoje um índice de crescimento duas vezes maior que a média dos últimos 20 anos. Enquanto alimentamos a economia de modo a reduzir as disparidades em todas as regiões do país, também levamos em conta e respeitamos os enormes recursos naturais do Brasil. Esforços para obter padrões melhores em educação, investimentos em ciência, tecnologia e inovação completam essa política para melhorar a qualidade do ciclo de crescimento.

Finalmente, gostaria de dizer que a política externa brasileira não é apenas uma fonte de grande estímulo e satisfação para nós, mas também um desafio. Parte do desafio é explicar a diversidade do Brasil de modo a tornar mais conhecidos o país e as oportunidades que ele oferece, especialmente além das regiões já familiares para os investidores brasileiros. A meu ver, os norte-americanos estudaram o Brasil muito mais a fundo no passado do que hoje em dia. De fato, eles se preocupavam muito mais com as realidades que enfrentávamos no passado do que com aquelas que enfrentamos hoje. Tive uma oportunidade de dizer isso ao embaixador [dos Estados Unidos] Clifford Sobel quando ele me visitou em janeiro deste ano, seis dias depois de eu ter tomado posse. Com a melhor das intenções, o embaixador Sobel fez questão de visitar os governadores do Nordeste. No fim de nosso encontro, ele me disse que compartilhava minhas preocupações sobre a situação da saúde em meu Estado e que um navio-hospital dos EUA visitaria o porto do Recife. Respondi que agradecia muito, mas ele deveria levar o navio para outro lugar. Eu disse, de maneira bem clara e educada, que o importante era ele compreender o real significado do Brasil e do Nordeste. Disse-lhe que, a fim de buscar e estabelecer uma relação boa, produtiva, os norte-americanos deveriam dar atenção e cooperar em áreas que oferecem enorme potencial, como o turismo. Embora as mais belas praias do Nordeste se localizem em Pernambuco, não vejo a presença de redes hoteleiras

norte-americanas em meu Estado. Nosso aeroporto internacional realmente está entre os melhores do mundo. Ele é muito bonito, mas não é usado por nenhuma companhia aérea de bandeira norte-americana.

As companhias norte-americanas que estabeleceram uma base em Pernambuco têm impressões muito positivas sobre a experiência. Alain Belda, o presidente da Alcoa, disse-me que sua companhia obtém os níveis mais altos de produtividade em meu Estado e que os melhores trabalhadores da Alcoa estão em Pernambuco. Quando visitei Atlanta, o presidente executivo da Coca-Cola disse-me que a fábrica de engarrafamento da Coca-Cola em Suape tem a maior produtividade entre todas as fábricas

de engarrafamento da Coca-Cola no mundo. Conto-lhes essas histórias para ilustrar o tipo de oportunidade capaz de permitir que melhorem nossa infra-estrutura regionalmente, possibilitando que o crescimento do Brasil ocorra em outros países de um modo equilibrado, que beneficie a sociedade como um todo, a fim de que a democracia e seus valores não sejam vistos apenas como os valores da parte oficial do Brasil, e sim como algo que reflète as crenças do povo brasileiro. Este é o desafio diante de nosso presidente. Esta é a marca política e histórica do governo do presidente Lula, sucedendo à administração de Fernando Henrique Cardoso. Não é questão de um líder ou um governo ofuscar o outro. A idéia é todos trabalharmos juntos na construção da nação brasileira.

PERGUNTA E RESPOSTA:

Sua Excelência, Antonio de Aguiar Patriota, embaixador do Brasil nos Estados Unidos

EM RESPOSTA à hipótese apresentada no primeiro painel, gostaria de fazer duas observações fundamentais. A primeira ilustra a utilidade de um debate numa instituição como a Brookings, que não analisa o Brasil apenas de um ponto de vista interamericano. Observando o restante do mundo – e acredito que precisamos ter esse tipo de perspectiva ao estudar relações internacionais – percebemos que a América do Sul é hoje única, por ser governada apenas por líderes eleitos democraticamente. Eleições não compõem o quadro completo, mas sem elas não podemos nem começar a nos apresentar como democráticos.

Ao mesmo tempo, os governos tentam enfrentar o desafio de lidar com a desigualdade social. E sabemos que a democracia não será sustentável em sociedades profundamente desiguais.

Sérgio Amaral fez um comentário interessante sobre movimentos sociais e como alguns países da região são capazes de absorver esses movimentos no sistema político-partidário, o que constitui um modelo mais desejável, enquanto em outros casos isso não ocorre. A aspiração à justiça social é uma tendência que chegou para ficar e, a meu ver, é predominantemente progressista. Ela está garantindo mais participação aos excluídos, seja na Bolívia, Venezuela ou outros lugares. E sem o aumento da participação dos excluídos teremos situações sociopolíticas muito, muito frágeis, como tivemos no passado.

Por exemplo, se observarmos o Extremo Oriente, as tensões na Península Coreana, as tensões entre a China e o Japão, uma potencial crise envolvendo a República Popular da China e Taiwan se Taiwan declarar independência. Ou podemos considerar o subcontinente indiano: uma corrida armamentista nuclear – algo impensável numa região como a América Latina, a primeira a se declarar uma zona desnuclearizada.

Uma perspectiva geográfica pode ajudar a destacar os traços positivos do contexto sul-americano. Os que suspeitam que não há liderança ou coerência suficientes na política brasileira para a América do Sul talvez deveriam compará-la às de outras épocas. Nunca houve tanto in-

tercâmbio e contato, em todos os níveis, entre os membros da academia e da sociedade civil e entre os países sul-americanos como nos últimos anos.

E se quisermos considerar o comércio, por exemplo, os números são absolutamente assombrosos e muito impressionantes. Com a Argentina, o comércio cresceu 388%, de 2,4 a 11,7 bilhões. Com os países latino-americanos, membros da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), o crescimento foi de 218%, de 9,9 a 31 bilhões.

O investimento está crescendo. O professor Castro mostrava-me agora há pouco uma lista de projetos financiados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) na Venezuela, Equador, Peru, Chile, Argentina e Uruguai, todos envolvendo infra-estrutura. Isso também é algo sem nenhum precedente na região.

Sem subestimar ou ignorar desafios que realmente existem, creio que há muito a ser dito sobre o momento atual como um período de cooperação intensificada e relações intensificadas.

Uma última observação: não se julgam os sucessos da política externa só pelo que acontece no momento, mas também pelo que foi evitado. Na América do Sul, houve três situações em que governos foram derrubados por manifestações populares: na Argentina, Bolívia e Equador. Sabemos da polarização da sociedade venezuelana. Essas situações poderiam ter se transformado em distúrbios graves. Não fosse a atividade diplomática muito atenciosa e discreta do Brasil, em cooperação com outros, teríamos sido obrigados a enfrentar cenários muito mais difíceis.

Na Venezuela, a polarização poderia ter levado a distúrbios graves não fosse o grupo de amigos da Venezuela – e o grupo de amigos da Venezuela não era o grupo de amigos do presidente Chávez. Ele incluía os Estados Unidos e o primeiro-ministro espanhol Aznar. O Brasil esteve no centro desses esforços. Creio que todos esses elementos são sinais de liderança.

PAINEL II

Peter Hakim, presidente, Diálogo Inter-Americano

Permitam-me começar afirmando que o Brasil expandiu clara e dramaticamente sua presença, influência e prestígio nos assuntos globais. Isso foi amplamente ilustrado na primeira sessão. Creio que essa posição internacional recém-conquistada surgiu pela primeira vez durante a presidência de Fernando Henrique Cardoso; ela foi continuada, reforçada e fortalecida durante o governo de Lula. Isso sem dúvida reflete uma liderança política bastante especial, talvez extraordinária do Brasil nos últimos 13 anos – que continuará até 2010. Nenhum outro país da América Latina jamais exerceu esse tipo de liderança por um período prolongado. Há um fato que comprova claramente o crescimento do prestígio internacional do Brasil. Entre os cerca de 190 países que não são membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas, o Brasil é hoje amplamente reconhecido como um dos quatro candidatos mais fortes na eventualidade da eleição de novos membros, ao lado do Japão, Alemanha e Índia. É um grupo bastante seleto. Posso lhes garantir que isso não ocorria há uma década. Trata-se de uma clara demonstração da presença, proeminência e influência recém-conquistadas pelo Brasil nos assuntos globais.

Agora recorro ao painel para que ajude a mim e a nosso esplêndido público a entender o surgimento do Brasil como um líder internacional e discutir o que isso significa para o país e os assuntos mundiais.

Em primeiro lugar, o que explica, de fato, o surgimento do Brasil como um líder global? Sugeri em meus comentários que esse fenômeno tem alguma uma relação com a qualidade e a autoridade de sua própria liderança presidencial

nos últimos anos – o fato de dois presidentes extraordinários se sucederem, cada um servindo dois mandatos.

Outra explicação possível é o progresso impressionante do Brasil em muitas dimensões da vida nacional. E creio que existe outra área na qual o Brasil mudou e avançou em muitas frentes nos últimos dez anos: sua economia se fortaleceu e ganhou respeito internacional. O flagelo da inflação foi controlado; a economia foi substancialmente aberta ao comércio e ao investimento globais; e o gerenciamento macroeconômico do Brasil é aplaudido no mundo todo. Apesar de muitos problemas de governança, a democracia do Brasil está cada vez mais forte – e há muitos elogios à atenção crescente que o Brasil dedica às questões sociais.

Uma terceira razão possível é a qualidade da diplomacia do Brasil, o poder de sua estratégia internacional —tanto na concepção quanto na implementação. Os pensadores geopolíticos e os diplomatas do Brasil (que muitas vezes são as mesmas pessoas) serão responsáveis pelo atual prestígio e influência internacionais do Brasil? A estratégia global do Brasil é efetiva e construtiva? O atual foco do Brasil na América do Sul, por exemplo, é uma base adequada para a política externa do país? Por que escolher este foco em vez da América Latina ou do Hemisfério como um todo – ou por que não apenas o Mercosul? Discuti essa exata questão com o embaixador Patriota recentemente.

E quanto à decisão do Brasil de enfatizar a relação Sul-Sul, em vez de suas relações com a Europa, os EUA e outras áreas desenvolvidas? Não afirmo aqui que o Bra-

sil de algum modo se desliga do mundo desenvolvido; a questão é a ênfase relativa em suas políticas externas. Não haveria mais benefícios para o Brasil em seus laços com as principais economias, mercados e fontes de capital de investimento mundiais? O que, de fato, o Brasil e os brasileiros ganham com suas relações Sul-Sul? O Brasil não deveria se esforçar mais para criar acordos de livre comércio com seus maiores parceiros comerciais? Qual é a estratégia do Brasil? Ela tem contribuído para o prestígio e a influência internacionais do Brasil? E mesmo que tenha, ela serve aos interesses do Brasil e de seu povo?

A questão central é: o que o Brasil ganha expandindo sua presença, prestígio e influência globais? Como isso beneficia os cidadãos comuns do país? O que um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU significaria para o crescimento econômico do país, para suas perspectivas de comércio e investimento, para bons empregos para seus trabalhadores?

O Brasil se tornou muito influente na Rodada de Doha das negociações comerciais internacionais. Não há dúvi-

da quanto a isso. Seu sucesso, até agora, foi principalmente bloquear o que considera um acordo inadequado ou ruim – e é isso que o país também conseguiu fazer nas negociações hemisféricas sobre a área de livre comércio das Américas. Mas ainda não temos um acordo em Doha, nem um acordo no âmbito hemisférico. Na verdade, as negociações agora parecem paralisadas, ou pior. Em suma, o Brasil não conseguiu promover um acordo que beneficiasse o país e o mundo.

Até mesmo o Mercosul, que Brasília outrora considerou a âncora de sua política econômica e comercial internacional, está gravemente abalado – com tensões evidentes entre seus membros e uma incapacidade de criar e impor suas regras ou estabelecer mecanismos efetivos de resolução de disputas. A questão é: de que forma o novo papel do Brasil ajudou o país?

Minha pergunta final para o painel é: que eventuais mudanças nas políticas econômicas ou estratégicas internacionais do Brasil são necessárias para torná-las mais efetivas?

Sérgio Amaral, ex-ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

APESAR DE Peter sugerir uma discussão mais ampla sobre a política externa e a diplomacia do Brasil, vou me ater ao assunto previsto no programa, ou seja, novos rumos nas relações externas brasileiras, particularmente a evolução nas relações com a América do Sul.

Concordo em que as relações estão mudando e há muitas razões para isso, algumas resultantes do fato de o Brasil e outros países sul-americanos terem aberto suas economias. Quando falava sobre o Brasil nos países onde servia como embaixador, sempre observava que todos sabem que o Brasil foi descoberto em 1500, mas pouquíssimas pessoas sabem que o Brasil só se deu conta de que o mundo existe muito recentemente, há cerca de 15 anos. E isso é uma grande mudança.

A segunda fonte de enormes transformações na América do Sul, e particularmente no Brasil, vem da emergência dos movimentos sociais. Apesar das profundas diferenças no continente, a América Latina tende a progredir em ondas. Nos anos 1980, tivemos a democratização;

nos 90, a reforma econômica; e agora, no século 21, a mudança importante é a emergência dos movimentos sociais. Eles tiveram conseqüências importantes e positivas. Nos países onde esses movimentos encontraram instituições sólidas, suas demandas foram absorvidas por partidos políticos. Este é o caso do PT, o Partido dos Trabalhadores, no Brasil.

Nos países em que encontraram instituições desacreditadas e partidos fracos, os movimentos sociais tenderam a dar origem a governos populistas. Tais governos não só têm visões diferentes da política interna, como também exercem um forte impacto sobre a política externa. É o caso, certamente, da Bolívia e da Venezuela.

No Brasil, o primeiro governo Lula trouxe inovação e mudança à política externa. Uma das possíveis explicações para tanto é que Lula, a fim de promover uma política econômica ortodoxa, foi obrigado a recorrer a todas as armas disponíveis do arsenal simbólico para manter a comunicação e o apoio de segmentos importantes de seu

partido, que não concordavam com a política econômica do Ministério da Economia. De certo modo, uma política externa ideologicamente engajada foi uma espécie de compensação para uma política econômica ortodoxa.

Essa nova visão da diplomacia brasileira também refletiu a trajetória do presidente Lula como um líder sindical. Lendo seus discursos, notamos que ele freqüentemente conclama os países em desenvolvimento a se unir para negociar em melhores condições com o mundo desenvolvido.

A diplomacia também coincide com algumas “afinidades ideológicas” do Partido dos Trabalhadores com Cuba, China, Venezuela e Bolívia. Esse conjunto de elementos tende a restaurar uma perspectiva Norte-Sul da política externa brasileira e reflete a crença de que afinidades políticas e ideológicas devam desempenhar um papel central nos assuntos externos.

Esses novos ingredientes da diplomacia brasileira deram origem a novas abordagens para diferentes regiões. Por um lado, os laços com a Europa e com a África foram reforçados; por outro, houve algum esfriamento nas relações com os Estados Unidos.

No início do primeiro mandato de Lula, as divergências pareciam prevalecer sobre as convergências. Enquanto os Estados Unidos, sob o trauma do 11/9, recorriam à ação unilateral, o Brasil estava mais comprometido que nunca com uma abordagem multilateral, uma tradição da diplomacia brasileira. Divergência sobre a reforma da ONU e a ampliação do Conselho de Segurança; divergência sobre o Iraque; e divergência sobre a proteção de alguns princípios universais, como o meio ambiente e os direitos humanos, principalmente em relação ao Tribunal Criminal Internacional.

Estávamos em lados diferentes nas mais importantes eleições internacionais, na OMC, na OEA e no BID. E tínhamos diferenças consideráveis nos assuntos hemisféricos. Enquanto os Estados Unidos promoviam a Alca, o Brasil defendia uma ampliação do Mercosul e sua fusão com a Comunidade Andina, como meio de promover a integração sul-americana. Não havia um conflito grave, mas, como um ex-embaixador norte-americano costumava dizer, era difícil aos dois países conectarem-se,

envolverem-se em projetos conjuntos. Alguns observadores das relações Brasil-EUA chamaram este cenário de relação ausente. Peter Hakim, se não me falha a memória, referiu-se a oportunidades perdidas.

Alguns anos depois, as realidades políticas impuseram uma correção dos rumos, tanto nos EUA, quanto no Brasil. Para os EUA, o impasse no Iraque apontou para a necessidade de novas respostas a ameaças não convencionais, para as vantagens da consulta multilateral nas questões complexas da agenda internacional e para a importância da diplomacia, da criação de consenso e mobilização de apoio. Em muitos casos, “o soft power” se mostraria mais eficiente do que o recurso à ação militar.

No Brasil, uma visão do mundo baseada numa perspectiva Norte-Sul e em afinidades ideológicas mostrou seus limites. Foram a China e a África, e não os EUA, que bloquearam o acesso a um assento permanente no Conselho de Segurança, o objetivo central da diplomacia brasileira. Surpreendentemente, foi Cuba que pediu uma investigação sobre o etanol nas Nações Unidas. Foi Evo Morales, apoiado pelo Brasil desde o início, que ocupou com a polícia militar e em seguida nacionalizou uma refinaria da Petrobrás na Bolívia, após negociações duras e injustas

Enquanto isso, o *compañero* Chávez, um aliado, transformou-se num risco. Na reunião do Conselho do Mercosul no Rio de Janeiro no início de 2007, o Governo brasileiro já não escondia sua impaciência com o perfil midiático e os discursos intermináveis de Chávez.

Poucas semanas depois, o Ministro das Comunicações brasileiro e o Embaixador venezuelano em Brasília se envolveram numa discussão aberta sobre a legitimidade das restrições impostas por Chávez à televisão na Venezuela. As críticas públicas ao Senado brasileiro mobilizaram o Congresso, e o próprio presidente Lula, contra o Presidente venezuelano.

A chamada iniciativa bolivariana é um dos motivos de um impasse na integração sul-americana. Chávez chegou a ponto de delegar aos embaixadores venezuelanos a função inusitada de mobilizar grupos bolivarianos no Peru, Uruguai e Argentina. Propostas como o Banco do Sul e o Gasoduto Continental foram recebidas com ceticismo no Brasil, ainda que o primeiro tenha eventual-

mente sido aceito, apesar de ninguém saber se e como poderá funcionar

O ingresso da Venezuela – sob Chávez – no Mercosul pode significar não o Viagra que Chávez receitou, mas sim o beijo da morte para o acordo de integração sub-regional. A idéia básica do Mercosul é a integração de economias de mercado e de democracias. Chávez não parece conduzir seu país nesta direção. Ainda é preciso saber se a Venezuela sob Chávez se ajusta à cláusula democrática do Mercosul. O Senado brasileiro certamente levantará a questão dos procedimentos bastante incomuns de adesão. A Venezuela pode se tornar um membro pleno do Mercosul antes de haver concluído os entendimentos sobre algumas questões cruciais, como os termos, condições e prazos para a incorporação das regras do bloco. A Venezuela certamente é bem-vinda no Mercosul. Mas primeiro precisa ajustar-se a suas regras.

Finalmente, Chávez desencadeou uma corrida armamentista sem precedentes na América do Sul ao comprar modernos aviões, submarinos e helicópteros militares e 100.000 Kalashnikovs a fim de organizar uma milícia de um milhão de pessoas. Para quê? Contra quem?

No fim do primeiro mandato do presidente Lula, houve uma discussão intensa e aberta sobre a política externa. A comunidade empresarial estava insatisfeita com a falta de oportunidades de negócios e acordos comerciais bilaterais. A mídia nacional era claramente contra alguns aspectos da política externa. O meio acadêmico estava confuso e dividido. A política externa havia gerado muita retórica, mas resultados modestos em várias questões importantes, como os acordos comerciais, a integração sul-americana e a consolidação do Mercosul. O Brasil corria o risco de perder o consenso nacional que sempre prevalecera na política externa.

O segundo mandato do presidente Lula começou com correções de rumo. Foi estabelecido um diálogo desimpedido com os EUA em muitas áreas e um projeto concreto para a cooperação bioenergética. No lugar de uma parceria estratégica, um papel de moderação em relação a Chávez; mais firmeza em relação a Morales; cooperação ampliada com o Peru; relações mais intensas com o Chile, na tentativa de impedir que o país se voltasse para outro lado, mais precisamente para a Ásia, em busca do

que não conseguia na região. Enfim, e certamente mais importante, uma abordagem mais realista para consertar o Mercosul. Estas são mudanças positivas que apontam para a direção certa.

Gostaria de me concentrar por fim numa questão específica mencionada no programa, a integração na América do Sul, principalmente no que diz respeito ao setor energético. A integração requer uma visão comum e uma convergência básica em torno das principais políticas. O que temos agora na América do Sul são três visões diferentes: uma é a Alca, apoiada pelo Chile, Peru, Colômbia, possivelmente Paraguai e Uruguai; a segunda é a ampliação do Mercosul e a fusão com a Comunidade Andina, que sempre foi a aspiração da diplomacia brasileira; e a terceira é a integração bolivariana, patrocinada por Chávez com o apoio de Evo Morales.

Jean Monnet, o pai da integração europeia, costumava sublinhar que, além de uma visão comum, a integração requer a criação de uma comunidade de interesses. Infelizmente, Chávez e Morales puseram em questão a área mais promissora para a integração física: a energia. Existe uma complementaridade na América do Sul entre países com superávit energético, como Venezuela, Bolívia e Equador, e países com uma demanda significativa de energia, como Brasil, Chile e, em menor grau, Argentina.

Que investidor estrangeiro investirá em projetos energéticos regionais com a participação da Venezuela e da Bolívia? Quem investirá em meio à incerteza predominante na região em termos de licenciamento, estabilidade da estrutura regulatória e decisões judiciais?

Apesar desses pontos de interrogação e incertezas, o comércio e o investimento na região se expandem significativamente. Não se trata apenas do comércio com o mundo exterior, liderado por um *boom* sem precedentes das *commodities*. Os fluxos econômicos dentro da região também aumentam. Entre 2001 e 2006, o comércio do Brasil com o Mercosul cresceu 76%; com a Comunidade Andina, 100%; e com o México, 123%.

Ainda mais impressionantes são os investimentos diretos de companhias brasileiras em mercados vizinhos. De 2001 a 2005, os investimentos brasileiros aumentaram 56% no Chile, 400% na Venezuela e 650% no Peru. Já

existe um estoque importante de capital brasileiro no Uruguai e na Argentina. Os investimentos diretos brasileiros no exterior alcançaram US\$ 28 bilhões em 2006, e 5,5% dessa quantia foram para a Argentina. Nos últimos 30 meses, esses investimentos podem ter alcançado US\$ 7 bilhões. Esses números mostram o potencial do Mercosul e da integração sul-americana.

Em alguns casos, os investimentos brasileiros já enfrentam oposição da opinião pública local. Mas eles criam uma verdadeira comunidade de interesses entre vizinhos. Se o ingresso da Venezuela for aprovado pelo Senado brasileiro, uma grande explicação para isso será o papel desempenhado por companhias de engenharia e construção civil brasileiras em favor da aprovação.

A conclusão é que, no século 21, globalização e regionalização caminham de mãos dadas, apontando para a integração hemisférica. A Alca, no entanto, foi politizada. Tornou-se um símbolo do predomínio dos EUA na região. Ficou sobrecarregada por grandes expectativas em relação a regras “OMC plus” nas áreas de propriedade intelectual, investimento, meio ambiente e questões sociais.

A integração sul-americana, infelizmente, parece mais remota que antes. Os países estão divididos sobre três visões diferentes; a integração não pode mais ser conduzida apenas por Estados. A Petrobrás foi questionada na Bolívia; e Itaipu poderá vir a ser questionada pelo Paraguai, em breve. Os investimentos destas companhias podem ser afetados pela imagem de seus governos. Apesar desses desafios, a integração continua a ser uma meta cultivada pela opinião pública, pela comunidade empresarial e pelos políticos. Todos sabem o caminho: construir uma visão conjunta da integração e uma comunidade de interesses na economia. Mas a estrada, por enquanto, parece bloqueada, ao menos parcialmente bloqueada.

Os governos seguem direções diferentes e hesitam sobre o rumo a tomar. Enquanto a enorme demanda por commodities continuar, todos os governos poderão alegar que suas políticas estão no rumo certo. Quando o boom perder força, será possível perceber quais políticas apontam efetivamente para a direção certa e quais ajustes terão de ser feitos. Áreas de convergência poderão então ser construídas.

Amaury de Souza, sócio sênior, MCM Consultores Associados

ALÉM DE apresentar minhas próprias opiniões sobre as relações entre o Brasil e seus vizinhos sul-americanos, quero resumir as conclusões de relatório recentemente divulgado pelo Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI), entidade sem fins lucrativos de estudos sobre política externa, financiada por doadores privados e subsídios institucionais. Tive a honra de participar da força-tarefa do CEBRI que analisou no referido relatório a política externa do Brasil na América do Sul. Gostaria de lhes apresentar algumas visões e argumentos que vieram à luz nos nossos trabalhos.

Atualmente, conduzo também para o CEBRI pesquisa de opinião de elites sobre a política externa do Brasil na região e quero compartilhar com vocês o que descobri até agora em entrevistas com membros proeminentes da comunidade brasileira de política externa, isto é, pessoas que exercem influência ou que tomam decisões sobre os rumos de nossas relações internacionais (autoridades

governamentais, congressistas, líderes de associações, empresários, acadêmicos e jornalistas).

O Brasil e a América do Sul passaram por dramáticas mudanças nos últimos anos. O ambiente externo para o qual o Brasil formulou uma estratégia regional não é mais o que existia sob o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Mas parecemos não compreender quão profundamente essas mudanças afetam o modo como conduzimos nossa política externa na região.

Permitam-me ilustrar esse ponto mencionando uma decisão particularmente difícil: a admissão da Venezuela no Mercosul. Ontem, pela segunda vez consecutiva, a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara de Deputados decidiu adiar a votação sobre a questão até 24 de outubro. As razões apresentadas pelo presidente da Comissão foram claras. Vários membros da Comissão haviam observado que a Venezuela deveria

primeiro atender às exigências constantes do Protocolo de Adesão, como a aplicação de medidas concretas para a adoção da Tarifa Externa Comum (TEC) do Mercosul e a elaboração de um cronograma de liberalização do comércio. As negociações sobre o tema estão paralisadas desde março. Um grupo de trabalho foi criado, mas até agora não apresentou resultados.

Outra razão alegada pelo presidente da Comissão é o uso agressivo que o Presidente Hugo Chávez faz das relações exteriores para promover suas ambições políticas domésticas. Durante uma visita à região amazônica há poucas semanas, o Presidente Chávez acusou o Congresso brasileiro de tomar decisões “sob a mão pesada do Império norte-americano”. A reação dos parlamentares foi previsível, pois sentiram-se insultados por essa grosseria inoportuna. O comentário também trouxe à baila o cumprimento da cláusula democrática pelo seu governo, como exigido pela adesão da Venezuela ao Protocolo de Ushuaia.

Nossa vizinhança é hoje uma área de crescente turbulência e não apenas no plano político. E no entanto a política externa do Brasil continua a ser meramente reativa, como assinala o relatório da força-tarefa do CEBRI. De fato, uma das conclusões do relatório é que o governo brasileiro não tem uma estratégia clara para a região, especialmente após o ambiente no nosso entorno ter sofrido mudanças tão profundas.

Uma linha simples de indagação guiou os trabalhos da força-tarefa: Quais são os objetivos do Brasil na região? O que queremos de nossos vizinhos? Que posição almejamos ocupar? Que interesses nacionais deveriam guiar nossa política externa na região?

É uma pergunta que parece não ter recebido a devida atenção na formulação recente da política externa. É verdade, como observou o embaixador Antonio Patriota, que tem havido continuidade quanto ao objetivo de usar as relações internacionais como meio de promover o desenvolvimento nacional. Mas essa é uma formulação excessivamente ampla. A questão que se coloca é a seguinte: Quais são os interesses nacionais do Brasil na região neste momento e no longo prazo? E como a política externa pode ajudar a atingí-los?

Discute-se muito a questão da liderança do Brasil na região. No entanto, só após o Presidente Chávez ter deslocado o Brasil nesse papel é que começamos a repensar seriamente o assunto e a reconhecer que as pretensões brasileiras à liderança regional têm sido em larga medida retóricas.

Isso me lembra a história da velha senhora que toda semana rezava para ganhar na loteria. “Deus”, dizia ela, “tenho sido Vossa serva fiel. Por favor, deixe eu ganhar na loteria nesta semana.” O dia seguinte chegava e ela não havia ganhado. Mas continuou rezando, até que um dia Deus resolveu lhe responder. E Ele disse: “Estou ouvindo. Mas será que a senhora não poderia ao menos comprar um bilhete da loteria?”

Em outras palavras, o Brasil quer liderar a região mas não investe os recursos econômicos ou de outra natureza requeridos para desempenhar esse papel. A realidade que precisamos encarar é se realmente possuímos o que os diplomatas brasileiros chamam de “superávit de poder” necessário para levar à frente uma ambiciosa agenda regional.

É verdade que temos um envolvimento crescente com nossos vizinhos. E essa maior proximidade tem alimentado não só relações melhores e mais amigáveis, mas também a discórdia e o conflito. Talvez esse envolvimento tenha transitado de maneira excessivamente rápida de uma visão de “regionalismo aberto”, com forte ênfase no comércio, para o que poderia ser chamado de visão de “integração profunda”, abrangendo miríade de questões não-comerciais, que vão desde o meio ambiente e a imigração até a correção de desigualdades sociais e econômicas nos países vizinhos. Essa nova agenda inclui também a energia, a infra-estrutura e até mesmo a mudança climática e seus efeitos potencialmente desastrosos sobre a Bacia Amazônica. Não é por falta de novas questões que o Brasil ainda não desenvolveu uma estratégia mais coerente e realista para a América do Sul.

Parte desse novo envolvimento regional tem origem no aumento dos investimentos brasileiros na região. Um número crescente de empresas financeiras, industriais e de serviços vêm tomando o rumo das operações multinacionais. Isso cria novos problemas para a política externa do Brasil. Por exemplo, estamos começando a

perceber a necessidade de promover uma estrutura regulatória adequada a fim de expandir e proteger nossos investimentos no exterior.

A nova agenda também inclui questões transnacionais, como o tráfico de drogas e de armas e a imigração ilegal. Especialmente importantes são as novas preocupações com a segurança coletiva, num momento em que vários de nossos vizinhos, como Chile, Peru e Venezuela, implementam projetos vultosos de aquisição de armamentos militares. Devemos reconhecer que parte disso decorre de um ciclo normal de reequipagem das Forças Armadas. O equipamento militar tem uma vida útil e, em todo o continente, o prazo de validade de aeronaves, navios e tanques de guerra está acabando. Mas outra parte diz respeito a um problema que considerávamos superado há poucos anos – a possibilidade de uma corrida armamentista regional. Alguns vizinhos, como a Venezuela, estão comprando aeronaves extremamente avançadas e pode-se afirmar que o país detém hoje a supremacia aérea na região. Suas aquisições incluem também mísseis sofisticados e uma nova força naval. É uma questão de tempo até que os vizinhos, o Brasil inclusive, a imitem.

Esses problemas mostram a necessidade de que seja formulada uma nova estratégia externa do Brasil para a América do Sul. Até agora, essa questão esteve restrita às mãos competentes e respeitadas da diplomacia brasileira,

mas é hora de o Congresso, a comunidade empresarial e organizações da sociedade civil terem voz na condução das relações exteriores.

Um ponto interessante – e aqui encerro minha apresentação – é que a força-tarefa do CEBRI não chegou a um consenso sobre qual seria essa estratégia. Seis integrantes ficaram divididos entre dois modelos de integração regional. O primeiro é a “integração profunda”. Este era o sonho original do Mercosul de nascer como uma união alfandegária e transformar-se num mercado comum no estilo da União Européia. Mas o Mercosul – ou, melhor dizendo, o Brasil e a Argentina, que formam o seu núcleo – nunca se decidiu entre aprofundar sua própria integração ou ampliar o número de parceiros. Isso paralisou a integração no Cone Sul e a impediu de se transformar num modelo de integração para o restante da América do Sul.

O outro modelo de de integração regional foi batizado de “integração seletiva”. É o reconhecimento de que uma integração profunda com nossos vizinhos, no estilo europeu, não é inevitável e pode nem mesmo ser desejável. Nessa visão, o Brasil deveria desenvolver uma agenda bem específica para a política externa e ser muito seletivo ao escolher onde investir seus recursos e esforços. As conclusões do relatório da força-tarefa refletem, em boa medida, as opiniões externadas pelas elites brasileiras quanto à nossa política externa na região.

Riordan Roett, SAIS, Johns Hopkins University

O TÍTULO desta conferência é interessante. Pois desde que comecei a acompanhar a política externa brasileira, o que data de minha chegada em meio à campanha do avô do governador Eduardo Campos para o governo de Pernambuco, em 1962, estamos debatendo a questão de uma parceria estratégica EUA-Brasil. Quando cheguei ao Brasil em 1962, lamentávamos o colapso da política externa independente de Jânio Quadros. Depois vieram João Goulart e sua guinada à esquerda, com o subsequente colapso em 1964.

Então assistimos ao desenvolvimento de uma relação especial com o presidente Castello Branco durante três anos, com fortes laços com os Estados Unidos por vários

motivos – o modelo adotado em 1964 por Roberto Campos e outros. E então descobrimos a “grandeza” a partir de 1967.

Foram tempos formidáveis, tempos de grandeza, nos quais o Brasil acreditou que se tornaria uma potência hegemônica. Não sei ao certo se usamos a expressão “potência hegemônica”, mas era isso que queríamos dizer com “grandeza”. Mais tarde, quando o Brasil conquistou a Copa do Mundo de 1970, eu estava morando no Rio de Janeiro e escrevia meu primeiro livro sobre o país.

Tudo isso ruiu em 1982, com a crise da dívida. Então atravessamos um período de inércia até 1994 e o Plano

Real, e aqui estamos nós, falando de uma nova direção na política externa brasileira. Como podemos falar de uma nova direção na política externa brasileira em 2007 se todas as anteriores fracassaram? Em parte, meu bom colega, o professor Barros, explicou com muita clareza nesta manhã: pela primeira vez desde 1962, temos um conjunto coerente de políticas econômicas e financeiras em vigor no Brasil.

Daqui a cerca de duas semanas, vou presidir um painel sobre o tema: o que significa para o Brasil atingir o grau de investimento? Há dez anos, nem sequer mencionávamos a expressão “grau de investimento” referindo-nos ao Brasil numa reunião séria. Agora falamos muito seriamente sobre o Brasil obter, dentro de um período relativamente curto, o status de grau de investimento, o que representa um caminho extraordinário rumo a um “BRIC” realista em termos de século 21.

Portanto, há muita coisa a dizer sobre uma nova direção na política externa brasileira. O presidente Cardoso, em suas memórias, fez um comentário muito interessante sobre a política externa brasileira quando disse que outro “antigo sonho do Brasil era ter um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas”. Apoiei esta iniciativa. Mas também ponderei que seria mais útil para o Brasil almejar um assento no G-7, formado pelas maiores economias do mundo. Se o Brasil conseguisse o crescimento econômico e o alívio da pobreza, o poder e a influência viriam naturalmente.

É bem possível que estejamos nesta fase hoje: os dados deixam muito claro que o Brasil está reduzindo a pobreza pela primeira vez na história. De fato, chegamos a um conjunto de políticas econômicas e financeiras que funcionam, que não são fictícias. Em muitos outros países da região, as políticas são fictícias; no Brasil, pela primeira vez, não são. O realismo mágico está morto no Brasil em termos de políticas.

Permitam-me fazer quatro breves observações sobre o contexto – e costumamos falar bastante sobre contexto nesta cidade. O contexto é que nada é imóvel, a não ser a política da Casa Branca de Bush para o Iraque. No entanto, no restante do mundo, tudo muda e tudo flui.

O primeiro ponto precisa refletir o grande debate, que ninguém mencionou, sobre o declínio dos Estados Uni-

dos. Paul Kennedy, na Universidade de Yale, levantou essa questão pela primeira vez em seu livro muito interessante sobre a ascensão e queda das grandes potências, há 10 ou 12 anos. Nós, nos Estados Unidos, embarcamos então numa espécie de recesso hegemônico no que diz respeito às discussões sobre nossa ascensão e queda, pois éramos, sem dúvida, a potência mais importante do mundo – a única potência do mundo, acreditávamos, durante os anos 90, depois do fim da Guerra Fria, do colapso da União Soviética e do sucesso da primeira guerra no Oriente Médio (se quisermos chamar aquilo de sucesso). A ideia de que não haveria rivais tornou-se uma parte muito importante da política externa dos EUA.

Recentemente, surgiu uma série de livros de meus colegas Niall Ferguson e Charles Kupchan, e Andrew Bacevich, que realmente levantaram a questão do início do declínio do império. Ora, isso tem implicações reais para um país como o Brasil, a Índia ou a China, porque, se o império está em declínio – e um modelo pode ser o Reino Unido –, aparentemente não entraremos em colapso. No entanto, se observarmos as realidades dos Estados Unidos hoje, se imaginarmos o que o próximo presidente terá de enfrentar em termos de déficits gêmeos, guerra, déficit social doméstico, infra-estrutura e as outras questões diante do próximo governo, e a crescente sensação de que estamos sobrecarregados e não podemos mais arcar com a sobrecarga, então o contexto das relações internacionais começa a mudar.

Um exemplo: o secretário Hank Paulson, nosso secretário do Tesouro, está encarregado do diálogo estratégico com a China, basicamente para obrigar os chineses a fazer coisas que eles não querem fazer. Uma delegação chinesa muito importante esteve em Washington por volta de maio e o vice-primeiro-ministro da China declarou publicamente: “Não nos pressionem.” Há 15 anos, teria sido difícil imaginar que alguém poderia chegar a Washington e dizer ao secretário do Tesouro e, indiretamente, à Casa Branca: “Deixem-nos em paz, não nos pressionem.” Isso ocorre hoje, tornando relevante a questão do declínio. Como eu disse, nada é imóvel. Portanto, para o Brasil, Índia, África do Sul e os outros países em desenvolvimento e emergentes de importância crescente, o status e o papel da potência hegemônica têm de ser analisados nos termos de sua própria inserção no contexto internacional extremamente problemático que agora surge.

Em segundo lugar, como os conferencistas anteriores já observaram, nada é imóvel nos assuntos mundiais, e nada é imóvel nos assuntos regionais. Como meus colegas já assinalaram, temos duas tendências em curso. Uma é a falta de avanços na integração econômica regional, bloqueada em parte pelo colapso da Alca, em parte pelo impasse na Rodada de Doha da OMC. A outra tendência, mais ideológica – e da qual o Brasil tem plena consciência, mas precisa monitorar constantemente –, é a força crescente do setor contrário ao mercado. Os exemplos incluem Venezuela, Bolívia e Equador. Poderemos ver até mesmo o Uruguai adotar uma posição mais contrária ao mercado. Tabaré Vasquez não disputará um segundo mandato e o Frente Amplio anunciou o desejo de conduzir o Uruguai, depois das eleições, em direção ao modelo venezuelano.

Não sabemos o que acontecerá no Peru, onde Ollanta Humala ainda é um fator muito forte. Quanto ao Paraguai, sobre o qual publiquei um artigo na *Foreign Affairs*, não darei nem dez centavos pelo país depois das eleições do ano que vem se Ovedio se tornar presidente. Estas são realidades regionais às quais Brasília precisa dar muita, muita atenção. Como meus colegas observaram, essas incongruências se movem rapidamente, e não tenho certeza de que elas seguem a direção certa. Deixarei que vocês decidam qual é essa direção.

A terceira tendência importante é o aumento das incertezas políticas e institucionais. Os Estados Unidos sempre cometeram o erro de acreditar que, se os países têm eleições, são democráticos. Isto, obviamente, não é verdade. Sabemos perfeitamente que eleições são formalidades, e o que realmente importa são as realidades institucionais por trás dessas eleições.

Por exemplo, os Estados Unidos apoiaram o COPEI e o AD na Venezuela durante décadas, acreditando que eles eram partidos democráticos numa nação democrática. Claramente, eles eram cleptomaniacos que saquearam o país, o que preparou o caminho para Hugo Chávez em 1998. Mas insistimos na crença de que o AD e o COPEI, por se parecerem conosco, falar como nós e se vestir como nós, eram bons. Insistimos na crença de que nada de ruim jamais aconteceria na Venezuela. As pessoas podem achar que nada de ruim aconteceu na Venezuela, mas este governo, é claro, acredita que algo terrível

aconteceu na Venezuela. Enquanto o Brasil consolida suas instituições democráticas, num processo que, como observaram meus colegas, está longe do fim, precisamos ter plena consciência de que a tendência em outros países não aponta necessariamente para o aumento da qualidade democrática.

Considerem o caso da Bolívia. E se a Bolívia se dividir? Isso, é claro, não vai acontecer. Mas e se Santa Cruz, no sul, se tornar autônoma? Quais são os maiores produtores de soja da Bolívia? Brasileiros. Tal cenário nessa parte do mundo e suas implicações geopolíticas exigiriam muito envolvimento e muita preocupação por parte do Brasil.

O Brasil, obviamente, é competente para lidar com esse tipo de questão geopolítica. No entanto, é com a incerteza e a imprevisibilidade da presença regional hegemônica pós-Guerra Fria, pós-EUA, que o Brasil terá de lidar, assim como a Índia tem de monitorar o que acontece no Paquistão e a China monitora o Japão e a Coreia. Cada um dos líderes emergentes tem um novo conjunto de interesses a priorizar e tratar, seja apresentando uma abordagem razoável para a região, seja monitorando o que acontece não só regionalmente, mas também internacionalmente.

Finalmente, o Brasil tem de lidar, como todos nós, com um conjunto inteiramente novo de protagonistas. Tive uma oportunidade de trocar idéias com o Comando Sul dos EUA na segunda-feira e existe no órgão uma preocupação extrema com as compras de armas pela Venezuela. Como Amaury de Souza assinalou, esperaríamos que as armas fossem apontadas para nós, mas a crença no Comando Sul é de que as armas podem ser apontadas para algum outro lugar ao sul.

As implicações disso para a política externa do Brasil, dos Estados Unidos e de outros países são extraordinariamente delicadas. Nunca enfrentamos essa situação antes: um país rico em petróleo, com todo o dinheiro necessário para comprar quantas armas quiser sem nenhuma prescrição clara para seu uso, distribuição e/ou exportação para algum outro lugar da região. Portanto, um país como o Brasil, conforme se observou, sem um grande orçamento militar ou forças armadas beligerantes, mas com fronteiras com muitos países da região, precisa se preocupar com essas tendências.

O presidente do Irã, é claro, esteve recentemente na América do Sul – um novo protagonista na região? Todos esses novos protagonistas que não estavam presentes durante a Guerra Fria – e muitos de nós em Washington dariam as boas-vindas à volta da Guerra Fria, uma época em que era muito mais fácil tratar dos assuntos internacionais, hoje terrivelmente confusos – precisam agora ser monitorados pelo Brasil.

Por quê? Porque o Brasil é foco de muita atenção, graças a sua liderança econômica e política; sua habilidade e capacidade de começar a participar e formular estratégias alternativas, seja na área do comércio ou na área de biocombustíveis e preservação, como o embaixador mencionou nesta manhã. Todas essas realidades do século 21 são novas. Nem o Brasil, nem Estados Unidos tiveram de enfrentá-las antes.

Encerrando, precisamos lembrar, primeiro, que nada é imóvel. Tudo está mudando de maneiras bastante rápidas, algumas das quais não podemos prever.

Em segundo lugar, as dinâmicas internas de vários Estados da região não favorecem necessariamente uma política externa clara e democrática. Como o Brasil é um dos grandes protagonistas na região, isto é uma carga ainda maior sobre os tomadores de decisões do país.

Finalmente, nós nos Estados Unidos, e vocês no Brasil, agora temos de enfrentar novos protagonistas. Isso inclui uma Venezuela que se arma e uma China interessada em minérios, matérias-primas e alimentos, mas também uma China que começa a investir no setor energético, e uma China que, à medida que cresce, ficará mais interessada nos tipos de recursos que os países latino-americanos são capazes de fornecer.