

EM BUSCA DE ESPAÇOS PARA A INSERÇÃO INTERNACIONAL: O PRAGMATISMO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NA PRIMEIRA DÉCADA DO SÉCULO XXI

Júlio César Borges dos Santos

juliocesarborges@usp.br

Doutorando em Relações Internacionais na Universidade de São Paulo.

Escreve sobre Relações Internacionais e Direito Internacional.

É professor de cursos de graduação.

É autor do livro: "Introdução ao Estudo das Relações Internacionais e de Curso e Direito Internacional"

Resumo

O artigo tem como ponto de partida a reflexão sobre o pragmatismo da política externa brasileira na primeira década do século XXI, ao mesmo tempo em que discute o exercício de tal iniciativa frente a uma agenda internacional marcada pelas pressões para securitização da mesma, oriundas dos Estados Unidos. Outra discussão desenvolvida no interior do texto diz respeito às consequências da política externa norte-americana com relação à adoção das iniciativas unilaterais e de cunho exclusivamente militar num ambiente internacional no qual ajudou a criar a maior parte das estruturas de governança global existentes.

Palavras chave:

Governança global; Política externa brasileira; Securitização; Agenda Internacional; Relações Internacionais

Como citar este artigo

Santos, Júlio César Borges (2012). "Em busca de espaços para a inserção internacional: o pragmatismo da política externa brasileira na primeira década do século XXI". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 3, N.º 2, outono 2012. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol3_n2_art9

Artigo recebido em 12 de Abril de 2012; aceite para publicação em 5 de Novembro de 2012



EM BUSCA DE ESPAÇOS PARA A INSERÇÃO INTERNACIONAL: O PRAGMATISMO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NA PRIMEIRA DÉCADA DO SÉCULO XXI

Júlio César Borges dos Santos

Introdução¹

A idéia que norteia este artigo é a de que a formulação da política externa brasileira durante a primeira década do século XXI fez uso de um hábil pragmatismo em sua busca pela inserção internacional do Brasil².

A emergência de novos padrões nas relações internacionais durante a primeira década do século XXI é um tema que merece algumas considerações pelo impacto que causa nas leituras que vêm sendo realizadas a respeito, principalmente no que concerne às percepções que provoca nos atores mais relevantes da agenda internacional contemporânea³. De fato, o referido período tem sido marcado pelas circunstâncias que caracterizam o processo de globalização num contexto onde é visível a reconfiguração do poder.

Como consequência de tais desenvolvimentos, observa-se nitidamente a emergência de novos atores – como, por exemplo, o G-20 e o grupo BRICS⁴ -, aptos a exercer e, exercendo de fato novos papéis no interior da agenda internacional. Ao mesmo tempo em que algumas das funções eminentemente estatais passaram a ser exercidas por outros atores, molda-se um novo cenário no qual a governança global⁵ se transforma cada vez mais numa realidade inescapável das relações internacionais contemporâneas.

¹ Embora o governo de Dilma Roussef iniciado em 2011 apresente de modo geral uma política externa convergente com muita das diretrizes de política externa do governo Lula (Visentini 2011), este artigo circunscreve-se temporalmente à primeira década do século XXI.

² Importa ressaltar que o pragmatismo ao qual ora nos referimos em verdade não se constitui em uma novidade como um dos vetores da Política Externa Brasileira, sendo antes um traço definidor da mesma e, portanto, uma característica de continuidade. Para desenvolver esta hipótese, este estudo analisará brevemente a política externa brasileira no que diz respeito às relações bilaterais com os Estados Unidos durante a primeira década do século XXI, bem como as iniciativas concernentes à governança global.

³ G. John Ikenberry e Anne-Marie Slaughter, co-diretores do *Princeton Project on National Security*, expressam de forma clara algumas destas percepções no documento *Forging a World of Liberty under Law*, 2006. Disponível em <http://www.princeton.edu/~ppns/report/FinalReport.pdf>. Para estes estudiosos, de modo geral o mundo na primeira década do século XXI não dispõe um único princípio organizador como o anti-fascismo ou o anti-comunismo. Vale ressaltar que tais padrões, em verdade não surgem necessariamente no século XXI e, sim, vêm sendo moldados desde a queda do muro de Berlim.

⁴ Em 2006, o conceito dos BRICs criado por Jim O'Neal deu origem a um agrupamento, propriamente dito, incorporado à política externa de Brasil, Rússia, Índia e China. Em 2011, por ocasião da III Cúpula, a África do Sul passou a fazer parte do agrupamento, que adotou a sigla.

⁵ De acordo com a Comissão sobre Governança Global da ONU (1995), entende-se a governança global como "a soma das várias maneiras de indivíduos e instituições, público e privado, administrarem seus assuntos comuns. É um processo contínuo por meio do qual conflito ou interesses diversos podem ser acomodados e a ação cooperativa tem lugar... No nível global, Governança era vista primeiramente como sendo apenas as relações intergovernamentais, mas hoje já pode ser entendida como envolvendo



Embora sem qualquer pretensão de resumir o debate sobre o tema, o objetivo deste artigo é abordar de modo não determinista os desenvolvimentos relacionados à inserção internacional do Brasil do ponto de vista das opções realizadas na formulação de sua política externa na primeira década do século XXI.

Dentro deste quadro analítico, duas questões fundamentais serão abordadas de forma direta. A primeira relaciona-se às relações com os Estados Unidos. A segunda, relacionada à primeira, diz respeito à formulação da agenda de política externa brasileira no contexto das relações globais multilaterais. A idéia que norteia este trabalho é a de que, a despeito da inquestionável hegemonia – sobretudo militar - dos Estados Unidos, a primeira década do século mostrou claramente a existência de espaços para a participação de velhos e novos atores na formulação da agenda internacional.

A ênfase nos temas relacionados à segurança na agenda de política externa norte-americana a partir do final de 2001 e as assimetrias entre esta e os grandes temas da agenda internacional durante a primeira década do século, têm ensejado oportunidade para a redefinição de alguns parâmetros das relações internacionais neste período. Curiosamente, a hegemonia militar dos Estados Unidos não lhes oportunizou, de forma automática, a capacidade de exercitar livremente e sem custo suas prerrogativas como nação mais poderosa do planeta, desgastando sua liderança. O componente militar de sua política externa no referido período afetou profundamente sua capacidade de manobra no interior de um sistema internacional caracterizado pelas peculiaridades inerentes ao processo de globalização, bem como a dinâmica relativa às estruturas de governança global.

Segundo Gelson Fonseca Jr. (2008), apesar de os Estados Unidos disporem de poder real, sendo capazes, portanto, por força de sua vantagem estratégica, de promover unilateralmente qualquer iniciativa militar, estes vêm sofrendo derrotas, sobretudo, porque jamais se mostrariam capazes de trabalhar com eventuais parceiros oferecendo-lhes reciprocidade ao apoio obtido. Neste sentido, a percepção despertada pela análise da política externa norte-americana nas últimas décadas é a de que esta tem perdido de maneira acentuada e crescente, sua capacidade de projetar o chamado *soft power* - “poder brando” -, para nos utilizarmos da expressão de Joseph Nye ao referir-se às modalidades de poder que os Estados Unidos podem exercer. Por conseguinte, parece haver um descompasso entre seus ideais e sua efetiva capacidade de colocá-los em prática.

Vale destacar, juntamente com Stephen M. Walt que, “uma vez que os ideais universais de liberdade e democracia são princípios fundamentais para os norte-americanos, é difícil para seus líderes compreender que outras sociedades não os assimilem prontamente. Mesmo quando tais líderes compreendem que não são capazes de criar *uma espécie de Ásia Central Vahalla*, como reconheceu o Secretário de Defesa Robert Gates em 2009, eles continuam a gastar bilhões de dólares tentando criar uma democracia no Afeganistão, uma sociedade que jamais se constituiu num Estado centralizado, ou mesmo numa democracia”⁶.

organizações não-governamentais, movimentos de cidadãos, corporações multinacionais e o mercado de capitais global.”

⁶ WALT, Stephen M. “Where Do Bad Ideas Come From?”. *Foreign Policy*. January/February 2011. Disponível em http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/01/02/here_do_bad_ideas_come_from?page=0.1, acesso em fevereiro, 2011.(tradução livre do autor).



Dentro do referido contexto, ou seja, no mesmo período em que os Estados Unidos têm buscado a afirmação de seus interesses unilateralmente⁷, vale destacar as chamadas iniciativas de concertação em torno da discussão dos principais temas da agenda internacional, muitas das quais, lideradas pelo Brasil, como por exemplo, aquelas iniciativas dentro do escopo de reforço e redimensionamento das estruturas de governança global. Por conseguinte, apesar dos esforços norte-americanos no sentido de securitizar a agenda internacional, quando considerada a busca pelo desenvolvimento de melhores padrões de governança global, percebe-se que não se eximiu o debate em torno de temas como meio ambiente, comércio e finanças internacionais, entre outros nos quais as derrotas institucionais norte-americanas são frequentes (Fonseca Jr., 2008).

Face à existência de uma agenda internacional impossível de ser equacionada apenas pelo ponto de vista da segurança internacional e consoante a existência de espaços no sistema internacional os quais não podem ser ocupados tendo em vista apenas os pressupostos de segurança, mostra-se relevante a consideração de outros vetores na conformação da realidade internacional. Verificou-se, neste sentido, o surgimento de diversas iniciativas de cunho multilateral (por exemplo, o G-3, o G-20 comercial, o aumento na relevância do G-20 financeiro no pós-crise 2008/2009).

Segundo Vizentini (2006), as *iniciativas de geometria variável, como as do G-3 e do G-20*, refletiram as iniciativas do Brasil no sentido de articular esforços e flexibilizar ocupação de espaços dentro do sistema internacional, como também sinalizaram o pragmatismo de uma estratégia voltada a ampliar o poder nacional.

A emergência de novos padrões nas relações internacionais na primeira década do século XXI pressupõe, por sua vez, a compreensão de uma agenda marcada pelo surgimento de novos atores e suas interações dentro do sistema internacional. “Novos”, para melhor entendimento deste estudo, está sendo utilizado para nomear a ascensão de atores já existentes no sistema internacional, mas que somente agora, em virtude de seu dinamismo, sobretudo, econômico, adquiriram a capacidade de influenciar mais assertivamente a agenda internacional – como, por exemplo, China, Índia, Brasil, África do Sul e Rússia). Tais atores vêm ocupando paulatinamente os espaços existentes no sistema internacional⁸.

O contexto acima descrito parece confirmar a percepção de que o protagonismo militar dos Estados Unidos não se erigiu como o garantidor de sua liderança incontestada nas searas política ou econômica e, embora indispensável, a nação hegemônica se encontra inevitavelmente atrelada aos desenvolvimentos da agenda internacional – muitos dos quais nem sempre lhes são favoráveis⁹.

Sob o risco de incorrer-se numa simplificação exagerada, pode-se resumir o dilema americano da seguinte maneira: ao virarem as costas para o sistema multilateral, o país hegemônico se arrisca a criar uma realidade na qual se torna totalmente

⁷ Incapazes de conceber respostas criativas aos desafios apresentados por uma agenda internacional que não pode ser equacionada apenas a partir do ponto de vista da segurança internacional.

⁸ Espaços estes, muitas vezes deixados pelos tradicionais atores, os países mais desenvolvidos.

⁹ De acordo com Joseph Nye, o sucesso dos Estados Unidos no mundo – após tantas mudanças – dependerá de sua capacidade de compreender profundamente a natureza do poder e do papel do soft power, ao mesmo tempo em que terão de encontrar um equilíbrio entre o hard e o soft power em sua política externa. Para Nye, o smart power – poder utilizado com sabedoria – não é somente hard ou soft. Smart power é uma combinação de hard e soft power. In “Soft power and Higher Education”, disponível em <http://net.educause.edu/ir/library/pdf/FFP0502S.pdf>.



dispensável a existência de regras para as interações internacionais. Como consequência, tais interações acabam por se realizar dentro de circunstâncias que dificilmente servem a todos os interessados.

Vale ressaltar, neste ponto, os argumentos de Fareed Zakaria (2008) ao analisar a inevitabilidade de uma nova ordem mundial na qual o poder industrial, financeiro e cultural, escapam ao controle da potência hegemônica, vindo a se constituir nos elementos que fortalecem um novo grupo de países capaz de contrabalançar o poder norte-americano.

A dinâmica da agenda internacional na primeira década do século XXI, portanto, serve de justificativa básica para a realização do presente trabalho. Inicialmente, no que se refere à discussão acerca do papel a ser desempenhado pelos Estados Unidos na definição da agenda internacional e as percepções que desperta nos outros atores do sistema internacional. Neste sentido, diversos autores têm procurado equacionar o exercício do poder hegemônico pelos Estados Unidos, bem como o seu relacionamento com os demais atores do sistema internacional. Por sua vez, John Ikenberry (2006) argumenta acerca do quanto a ordem internacional que os Estados Unidos ajudaram a criar se encontra ameaçada diante de sua hesitação frente aos desafios da agenda internacional.

No referido contexto, as linhas de força da estratégia de inserção internacional do Brasil parecem refletir sua percepção com relação às contradições da superpotência na mensuração dos custos benefícios de uma política externa capaz de equilibrar o “soft power” e o “hard power”. De acordo com Mônica Hirst, “as diferenças entre ambos os países no terreno da política mundial tendem a manter-se e mesmo a aprofundar-se diante das prioridades estratégicas globais dos Estados Unidos, traçadas desde o 11 de setembro. Buscando traçar um caminho próprio – e até certo ponto alternativo – de ação, o Brasil vem dando nova ênfase à defesa do multilateralismo para o tratamento de situações de crise de segurança e política internacional. Também tornou-se uma preocupação de sua política externa ampliar o diálogo político com outras potências intermediárias, como África do Sul e Índia, e com potências mundiais, como a China e a Rússia”¹⁰.

Sendo a continuidade uma das premissas definidoras da política externa brasileira, observa-se que esta parece haver assimilado o equívoco da permanência de uma estratégia americana para o hemisfério ainda lastreada em pressupostos estratégicos estabelecidos no século XIX e periodicamente renovados: o de que na visão de grande parte dos formuladores da política externa dos Estados Unidos, o hemisfério continuará *ad infinitum* como zona preferencial de ação¹¹.

¹⁰ Hirst, Mônica. “Os cinco «AS» das Relações Brasil-Estados Unidos: aliança, alinhamento, autonomia, ajustamento e afirmação. Em ALTEMANI, Henrique & LESSA, Antônio Carlos (orgs.). Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas, pp.91-17. Vol.1. São Paulo, Saraiva: 2006.

¹¹ Vale ressaltar aqui o ensinamento de Cristina Soreanu Pecequillo acerca das percepções norte-americanas sobre a América Latina: “Comparada a outras regiões, a América latina é razoavelmente mais estável na visão dos EUA, que subestimam de certa forma os impactos desagregadores de seus problemas sociais, interações étnicas crime e problemas fronteiriços. As iniciativas de Bush sênior são uma versão moderna da «América para os Americanos», adaptando os preceitos da Doutrina Monroe, sem profundas alterações na dinâmica das relações hemisféricas ou na percepção dos Estados Unidos sobre seus parceiros regionais”. In “Manual do candidato: Política Internacional”, p216-217. Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão - MRE: 2010.



Neste sentido, o pragmatismo exercitado procurou flexibilizar o perfil das relações bilaterais dentro do pressuposto de que ambos os países jamais permitiram que seu relacionamento evoluísse para uma confrontação aberta¹².

A securitização da agenda internacional

Os anos que se seguiram aos ataques terroristas de setembro de 2001 influenciaram profundamente os formuladores da política externa dos Estados Unidos. Ainda que se deva admitir que tal política reflita intrinsecamente diversas tendências internas (entre impulsos, interesses, convicções e desejos semiconscientes de muitas pessoas)¹³, o ano de 2001 pode ser considerado como um momento de inflexão.

Grande parte das iniciativas da política externa dos Estados Unidos passaram a ser condicionadas pela chamada guerra ao terror. Ao mesmo tempo, no que diz respeito à política interna, o próprio sistema democrático norte-americano se viu, desde então, matizado por condicionantes. Enquanto o Congresso aprovou o Ato patriota (Patriot Act) – prorrogado em 2010 durante a administração de Barak Obama –, instrumento jurídico destinado a aumentar os poderes das autoridades policiais na luta contra o terrorismo, externamente os Estados Unidos atacaram o Iraque e o Afeganistão à revelia da Organização das Nações Unidas, num contexto onde a guerra preventiva se tornou imprescindível na visão de Washington.

Confrontados pelo desafio de responder interna e externamente à ameaça do terrorismo, optou o governo norte-americano por uma nova interpretação de alguns dos princípios seminais à existência dos Estados Unidos como, por exemplo, a defesa dos regimes democráticos e a preocupação com os direitos humanos, entre outros. Com efeito, tal percepção das realidades da agenda internacional – sob a preeminência do neoconservadorismo – condicionaria Washington a cometer uma série de equívocos no exercício de sua política externa¹⁴, renegando explicitamente uma postura que os levava ao sucesso no pós-Segunda Guerra Mundial¹⁵.

Após a Segunda Guerra Mundial, trabalharam os Estados Unidos ativamente na estruturação daqueles organismos sob os quais seriam colocadas as esperanças mundiais – e, sobretudo, norte-americanas – de uma ordem capaz de constranger a anarquia característica do sistema internacional. Deste modo os Estados Unidos, segundo Anne-Marie Slaughter (2007), aceitaram constranger a si mesmos – dentro de certas circunstâncias – encabeçando a criação, por exemplo, da Organização das Nações Unidas e, em assim procedendo, não apenas se reforçaram como foram capazes de organizar alianças contra seus adversários.

¹² Cf. Mônica Hirst (op.cit.).

¹³ Cf. MEAD, Walter Russell, *op. cit.* p. 23.

¹⁴ De acordo com Francis Fukuyama, tais princípios integram o inconsciente coletivo norte-americano, sobretudo enquanto continuam sendo enunciados de maneira abstrata. Contudo, o fato de serem abordadas de modo abstrato, permitiu que tais idéias acabassem sendo “desviadas em determinadas direções que as transformaram, quando se mostraram equivocadas, em algo mais do que erros individuais de julgamento”. In “O dilema americano: democracia, poder e o legado do neoconservadorismo”, pp. 18-19. Tradução de Nivaldo Montigelli Jr.- Rio de Janeiro: Rocco, 2006.

¹⁵ Ainda segundo Fukuyama (op. Cit. p.71), “No período imediatamente posterior à Segunda Guerra Mundial, o poder americano foi usado não apenas para impedir agressões soviéticas, mas também para criar uma série de organizações e acordos internacionais, das instituições ligadas a Bretton Woods (Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional) à ONU, à OTAN, ao Tratado de Segurança EUA-Japão, Tratado entre Austrália, Nova Zelândia e Estados Unidos (ANZUS), GATT e assemelhados”.



A noção então vigente entre os formuladores da política externa dos Estados Unidos era a de que se mostrava necessário apresentar-se perante seus aliados, desprovidos de qualquer desejo de conquistá-los ou dominá-los, inclusive levando em consideração suas visões e aceitando eventuais contestações. Deste modo, a participação dos Estados Unidos em tais conformações de poder, apesar de aparentemente configurarem-se como restrições em sua capacidade de ação, em verdade se constituíam em fontes de poder (Slaughter, 2007). De acordo com Chanda (2008), sob a liderança de Roosevelt e Truman, os Estados Unidos – então o país mais poderoso do mundo, não apenas em termos militares - optaram pela criação de um mundo cooperativo no qual sua liderança lhes trouxe muitos benefícios.

Com a mudança de percepções acerca de sua postura na conformação da agenda internacional a partir de 2001, Washington abandonou nitidamente os ativos que sua política externa colecionara nas décadas anteriores. Como consequência, a idéia de exercitar uma “hegemonia benevolente” (Fukuyama, 2006) claramente superestimou a capacidade norte-americana de conformar livremente a agenda internacional.

No mesmo sentido em que o primeiro momento pós-Guerra Fria gerara um otimismo que não tardara a transformar-se em ansiedade no interior do sistema internacional, a inflexão da política externa americana após 2001 acabou contribuindo para novas percepções – no restante da comunidade internacional - acerca dos limites do poder hegemônico, sobretudo quando considerados os resultados da opção militar e suas limitações. Curiosamente, Washington continuou a endurecer suas posições nas arenas multilaterais mesmo quando se mostravam perceptíveis as limitações de seu hard power.

O Brasil e a agenda internacional na primeira década do século XXI

A agenda internacional na primeira década do século XXI foi profundamente marcada pelos esforços norte-americanos em moldá-la a partir de suas preocupações com a própria segurança. À luz desta perspectiva, os Estados Unidos deixaram-se capturar pela ilusão de que o exercício da hegemonia militar teria custos facilmente assimiláveis. Em verdade, ao desacreditarem o multilateralismo em benefício de uma visão estritamente vinculada a seus interesses nacionais respaldados meramente pela capacidade militar, ignoraram um dos elementos mais marcantes do processo de globalização por eles encabeçado: a interdependência entre os atores do sistema internacional.

Se é verdade que o processo de globalização assumiu um caráter inexorável, não se pode ignorar a interdependência existente entre a grande maioria dos atores estatais, quaisquer que sejam as suas dimensões. De fato, num mundo globalizado a ordem internacional não pode mais ser definida teoricamente com simplicidade. Distante o período em que duas ideologias conformavam as disputas internacionais, os fatores de coesão do chamado mundo ocidental já não são capazes de garantir aos Estados Unidos a manutenção de uma ampla rede de aliados, sobretudo num quadro onde este aparenta acreditar que apenas o exercício da hegemonia militar seja suficiente para garantir-lhes a preponderância na definição da agenda internacional.

Dentro do mencionado contexto, as condicionantes que afetam a estruturação de novos padrões para a ordem internacional parecem confirmar a hipótese de que esta escapa



às opções meramente militares. A política internacional nos últimos anos nitidamente conjugou, de maneira complexa, os vetores do unilateralismo hegemônico dos Estados Unidos e os padrões originados da globalização em sua dimensão multilateral.

Na medida em que a potência hegemônica continua a mostrar-se indiferente, ou incapaz de compreender a necessidade de exercitar um padrão de liderança mais abrangente e conforme as complexidades da agenda internacional, surgem espaços na estrutura das relações internacionais onde outros atores parecem se locomover melhor do que a superpotência.

Mostra-se cada vez menos provável que somente o poderio militar possa definir a ordem internacional. Ao mesmo tempo, como afirmou Zakaria, o papel das outras grandes potências tem aumentado gradativamente (2008). De acordo com esta perspectiva, procurou o Brasil definir uma estratégia de inserção internacional extremamente assertiva no sentido de ocupar espaços no interior da agenda internacional onde sua atuação fosse relevante.

No final do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso e durante todo o governo Lula, o Brasil passou a buscar de maneira mais intensa uma nova dimensão para sua inserção internacional. Contudo, foi de fato durante a administração de Luís Inácio 'Lula' da Silva que o país buscou exercitar uma política externa visivelmente mais atrelada à herança deixada pela chamada Política Externa Independente¹⁶, com elementos do Pragmatismo Responsável¹⁷ do governo Geisel e do Universalismo¹⁸ do governo Figueiredo¹⁹.

Face à complexidade da agenda internacional no começo do novo século, a percepção dos formuladores da política externa brasileira no referido período sugere a existência de um elevado grau de continuidade entre os governos FHC e Lula, uma vez que os esforços de estabilização econômica e inserção internacional do primeiro foram bem aproveitados pelo segundo.

Para ilustrar este aspecto, é importante lembrar o fortalecimento da agenda relativa à América do Sul durante o governo FHC e seus esforços para manutenção do processo de integração num contexto preservação da autonomia frente à hegemonia norte-americana. Tais iniciativas – ensaios de uma percepção mais pragmática das relações internacionais - não foram abandonadas, mas sim aprofundados no âmbito da política externa do governo Lula.

No âmbito do multilateralismo comercial, percebeu-se o realismo das posições de Estados Unidos e União Européia, atrelados inequivocamente aos desígnios de

¹⁶ Para Paulo Fagundes Vizentini a Política Externa Independente foi “uma resposta da diplomacia brasileira às aceleradas transformações internacionais, em particular o surgimento de novos atores e a modificação do caráter dos outros, cujas necessidades e cujos anseios os posicionavam fora da política dos centros dominantes.

¹⁷ De acordo com Luís Felipe de Seixas Corrêa, o “pragmatismo responsável” constituiu-se numa diretriz de política externa a partir da qual “a diplomacia brasileira procurava desvincular-se de encargos ideológicos ou alinhamentos que inibissem o país de buscar as alianças e as relações convenientes que seus interesses unilaterais de natureza política ou econômica demandassem”.

¹⁸ O Diplomacia do Universalismo do governo Figueiredo buscou manter a autonomia do Brasil num cenário internacional pouco favorável, ao mesmo tempo em que apresentava traços de continuidade com os pressupostos do Pragmatismo Responsável.

¹⁹ O Balanço da Política Externa do Governo Lula (2003-2010) afirma que “A política externa, no período de 2003 a 2010, orientou-se pela concepção de que o Brasil deve assumir um papel crescente no cenário internacional, projetando uma imagem externa ativa e soberana”. Disponível no link do site do Ministério das Relações Exteriores (MRE): [Anexo Íntegra Balanço MRE.doc](#).



determinados atores internos – por exemplo os lobbies dedicados à manutenção dos extraordinários subsídios agrícolas. Entretanto, a difusão das demais esferas de poder internacional constituiu-se no sinal mais claro de que surgiram novos espaços de atuação para novos atores – dentre eles o Brasil - na conformação da agenda internacional.

O pragmatismo da política externa brasileira na primeira década do século XXI traduz-se então numa autonomia cuja lógica não se encontra exclusivamente no confronto e, sim, na conjugação de fatores como a cooperação com diversos atores em diversas esferas, bem como no baixo perfil adotado quando diante de questões delicadas no âmbito das relações Norte-Sul. Ou seja, configura-se no período em questão a opção da política externa brasileira na combinação – pragmática - de diversos eixos – além do Norte-Sul – em sua formulação (Pecequillo, 2010).

A articulação de iniciativas como as da conformação do G-3 e do G-20, por exemplo, juntamente com o esforço na valorização das iniciativas no âmbito multilateral (*vis-à-vis* o maior envolvimento nas operações de paz da ONU e, ainda, a utilização efetiva da OMC como foro para dirimir suas controvérsias no âmbito do comércio internacional), consolidam a mencionada postura pragmática da política externa brasileira. Juntamente com atores como África do Sul, China, Índia e Rússia, o Brasil ampliou o alcance de sua participação no debate de muitos dos grandes temas globais²⁰.

O declínio da capacidade norte-americana na articulação de respostas aos desafios lançados pela agenda internacional adquiriu uma nova dimensão quando da crise financeira global de 2008, na qual juntamente ao colapso de importantes instituições financeiras, a atividade econômica ao redor do mundo teve acentuado declínio em sua atividade. Vale observar que mesmo antes da crise, segundo Anup Shah (2010), diversos estudiosos detectavam um novo declínio norte-americano evidenciado principalmente pelo modo como estes vinham enfrentando os desafios no Iraque e Afeganistão, bem como declínio de sua imagem na Europa, Ásia e demais partes do mundo.

A diplomacia brasileira no referido contexto, refletindo as posturas observadas a partir de 2003 quando do surgimento do G-3 e do G-20, buscou ocupar uma posição de protagonismo no seio do debate estabelecido, o que acabou tendo reflexos positivos em determinadas iniciativas destinadas a transformar algumas das estruturas de governança global – como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial – em organismos mais representativos do peso dos países em desenvolvimento.

Observa-se, portanto, que, não obstante a extensão do poder militar norte-americano, suas limitações têm sido expostas de forma dramática, sobretudo no que diz respeito à vulnerabilidade da única superpotência no âmbito da definição dos elementos econômicos e financeiros da agenda global, justamente o espaço no qual o esforço coordenado de novos atores tem contrabalançado a influência dos Estados Unidos.

²⁰ Cf. “*Balanco da Política Externa do Governo Lula (2003-2010)*”, disponível no *link* do site do Ministério das Relações Exteriores (MRE): [Anexo íntegra Balanço MRE.doc](#).



A política externa brasileira: uma inserção internacional pragmática

Obviamente, o aparente declínio dos Estados Unidos não quer significar em qualquer hipótese que este tenha deixado de ser relevante no sistema internacional. Ao contrário, não se pode equacionar qualquer desafio do século XXI sem a realização de considerações cuidadosas a respeito dos vetores da política externa norte-americana. Todavia o que tem se mostrado cada vez mais perceptível é que o exercício desta hegemonia, de maneira paradoxal, nem sempre acompanha as tendências da agenda internacional.

Quaisquer que sejam as circunstâncias por meio das quais o país hegemônico exercita o seu poder, parece estar se consolidando uma realidade na qual novos atores internacionais emergiram dentro de espaços que os próprios Estados Unidos deixaram de ocupar. Ou seja, a ascensão de novas potências e a convivência dos Estados Unidos com as mesmas parece se constituir em fenômenos inter-relacionados (Zakarias, 2008)²¹.

Neste sentido, a estratégia de inserção internacional do Brasil na primeira década do século XXI mostrou-se claramente como um aprofundamento de exercícios pragmáticos anteriores no âmbito da formulação e implementação de sua política externa. Ao reconhecer as limitações que o uso do poder militar pelos Estados Unidos vem sofrendo, bem como os dilemas da nação hegemônica em exercitar todas as esferas de seu poder, a diplomacia brasileira e também a de outras nações emergentes têm assumido um perfil de inserção internacional compatível com as regras dos mecanismos multilaterais que os próprios norte-americanos ajudaram a criar.

Tal utilização do multilateralismo se justifica na medida em que como consequência do surgimento de instâncias multilaterais, desenvolve-se um elemento capaz de romper com a oscilação entre hegemonia e equilíbrio de poder entre as potências, permitindo, pelas peculiaridades intrínsecas ao jogo diplomático multilateral, que seja possível expressar de maneira concreta valores como justiça e racionalidade no âmbito internacional (Fonseca Jr., 2008).

Paradoxalmente, conforme já discutido neste texto, os Estados Unidos aprofundaram os dilemas de sua política externa ao minarem a atuação de algumas das estruturas de governança global na qual investiram em décadas passadas, parte de seu poder. Ao mesmo tempo, outras nações – dentre elas o Brasil – passaram a utilizar-se destes vetores como relevantes instrumentos de inserção internacional.

Importa ressaltar que os custos de uma opção pura e simples por uma política de poder – não somente para os Estados Unidos, como para qualquer outra potência -, refletem-se na incapacidade de articular respostas aos desafios da agenda internacional com base na cooperação e nos ideais implícitos ao multilateralismo. A política internacional na primeira década do século XX refletiu nitidamente tal circunstância.

Amado Luiz Cervo já advertia em texto de 2001 que o papel dos Estados Unidos como mantenedor da ordem e segurança internacionais teria pouca chance de se estabelecer

²¹ Para Zakaria, isso mostra que há uma relativização do poder dos EUA. Embora para alguns analistas esta relativização não signifique necessariamente o declínio norte-americano, observa-se que a incapacidade pontual de implementar seus designios, não pode ser considerada em nenhum aspecto como um dos vetores de sua hegemonia.



como paradigma geoestratégico em função de fatores como a visão unilateral e introspectiva da ordem internacional, da dificuldade de diálogo, bem como por força da incapacidade norte-americana em tolerar outros interesses em jogo nas relações internacionais (2001).

Na moldura do pragmatismo adotado pela política externa brasileira no período analisado, a estratégia de inserção internacional experimentada parece apresentar um saldo positivo na medida em que o multilateralismo integrou a opção brasileira na conjugação de diversos eixos de sua inserção internacional.

Importa lembrar, mais uma vez, a importância dos elementos de continuidade da política externa brasileira.²² Dentro desta perspectiva e consoante sua capacidade de exercitar os elementos de poder que lhes são peculiares, o pragmatismo da política externa brasileira na primeira década do século XXI possibilitou ao país participar mais ativamente na definição de muitos dos parâmetros da agenda internacional.

Conclusão

A opção do Brasil por uma política externa classificada neste artigo como pragmática não significou uma alteração profunda em sua estratégia de inserção internacional nas últimas décadas. De fato, analisada a dinâmica do crescimento brasileiro e considerada a tradição de continuidade na formulação de sua política externa, sobretudo a partir dos anos 1960, observa-se que o pragmatismo tem integrado as iniciativas desta política em variados graus aplicação.

Além disso, no mesmo contexto, ainda que pareça haver assimilado a incapacidade dos Estados Unidos em gestar uma política externa mais assertiva para o próprio hemisfério, a ausência de divergências definitivas entre o Brasil e os Estados Unidos sinaliza a existência de espaço para o aprofundamento das relações bilaterais e a superação dos hiatos existentes.

Finalmente, embora não se apresente no horizonte próximo a perspectiva de uma política externa norte-americana mais assertiva e convergente com o dinamismo da agenda internacional neste começo de século, sobretudo no que diz respeito à sua agenda para o hemisfério, importa não esquecer que de outro lado, o pragmatismo da política externa brasileira nos últimos anos em consonância com suas características de racionalidade e continuidade (Patrício, 2008), consolidou-se como um instrumento capaz de ampliar a inserção internacional do país.

Referências Bibliográficas

Cervo, Amado Luiz (2001). "O final do século XX: dificuldades para a construção de uma ordem global". In Saraiva, José Flávio Sombra (org.) *Relações internacionais: dois séculos de História: entre a ordem bipolar e o policentrismo (de 1947 a nossos dias)*. Brasília, IBRI.

²² Segundo Raquel Patrício, "Na evolução da política externa do Brasil, certos princípios e valores vêm sendo agregados à diplomacia. Esses princípios e valores tornaram-se inerentes à conduta da política externa brasileira e são de tal modo marcantes que, além de conferirem previsibilidade à acção externa do Brasil, moldam essa conduta, impondo-se à sucessão dos governos e, até mesmo, às alterações de regime. Contribuem, ainda, para fazer da política externa brasileira uma verdadeira política de Estado, conferindo-lhe racionalidade e continuidade – mais do que mudança."



COMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE (1995). *Our Global Neighbourhood. The Basic Vision*. Geneva: The Comission on Global Governance.

Chanda, Nayan (2008). *"Runaway Globalization Without Governance"*. In Yale Global Online, Global Governance 14, 119-125. Disponível em <http://yaleglobal.yale.edu/sites/default/files/pdf/runawayGlobalization.pdf>.

Corrêa, Luis Felipe de Seixas (1995). *A Palavra do Brasil nas Nações Unidas, 1946 – 1995*. Fundação Alexandre de Gusmão: Brasília.

Fukuyama, Francis (2006). *O dilema americano: democracia, poder e o legado do neoconservadorismo*. Tradução de Nivaldo Montigelli Jr.- Rio de Janeiro: Rocco.

Hirst, Mônica (2006). "Os cinco «AS» das Relações Brasil-Estados Unidos: aliança, alinhamento, autonomia, ajustamento e afirmação". In ALTEMANI, Henrique & LESSA, Antônio Carlos (orgs.). *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*, pp.91-17. Vol.1. São Paulo, Saraiva.

Ikenberry, G. John (sd). *Liberal International Theory in the Wake of 911 and American Unipolarity*. Disponível em http://www.princeton.edu/~gji3/Microsoft_Word_-_Ikenberry-Liberal-International-Theory-in-the-Wake-of-911-and-American-unipolarity-Oslo-word%20doc.pdf.

Ikenberry, G. John; Slaughter, Anne-Marie. (Co-Directors) (2006). *Forging a World of Liberty under Law- U.S. National Security In the 21st Century- Final Report of the Princeton Project on National Security*. Disponível em <http://www.princeton.edu/~ppns/report/FinalReport.pdf>.

Júnior, Gelson Fonseca (2008). *O interesse e a regra: ensaios sobre o multilateralismo*. São Paulo: Paz e Terra.

Mead, Walter Russell (2006). *"Poder, terror, paz e guerra: os Estados Unidos e o mundo contemporâneo sob ameaça"*. Tradução, Bárbara Duarte; prefácio, Arthur Ituassu – Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.

Ministério das Relações Exteriores (sd). *Balanço da Política Externa do Governo Lula (2003-2010)*. Disponível no link do site do Ministério das Relações Exteriores (MRE): [Anexo_integra_Balanço MRE.doc](#).

Nye, Joseph. (sd). *Soft power and Higher Education*, Disponível em <http://net.educause.edu/ir/library/pdf/FFP0502S.pdf>.

Patrício, Raquel (sd). *O Acumulado Histórico da Diplomacia Brasileira*. Disponível em <http://brasil-america-sul.blogspot.com.br>.

Pecequillo, Cristina Soreanu (2010). *Manual do candidato: Política Internacional*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão - MRE.

SHAH, Anup. (sd). *Global Financial Crisis*. Disponível em: <http://www.globalissues.org/article/768/global-financial-crisis>.

Slaughter, Anne-Marie (2008). Entrevista concedida ao periódico Greater Good, Winter 2007-2008. Disponível em : <http://greatergood.berkeley.edu/greatergood/2007winter/Q&A.pdf>.



Vizentini, Paulo Fagundes (2006). "O G-3 e o G-20: o Brasil e as novas coalizões internacionais". In Altemani, Henrique & Lessa, Antônio Carlos (orgs.). *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*, pp.159-193. Vol.2. São Paulo: Saraiva.

_____. (2006). *Relações Internacionais do Brasil – De Vargas a Lula*. 3. Ed., São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.

_____. (sd). *Brazil's Contemporary Foreign Policy: An Affirmative Agenda*. Disponível em http://www.kas.de/upload/dokumente/2011/10/G20_E-Book/chapter_4.pdf.

Walt, Stephen M. (2011). *Where Do Bad Ideas Come From?*. Foreign Policy. January/February. Disponível em http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/01/02/here_do_bad_ideas_come_from?page=0,1.

Zakaria, Fareed (2008). *O mundo pós-americano*. Tradução, Pedro Maia. São Paulo: Companhia das Letras.