

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

**ALICE KELLER**

**A ATUAL POSIÇÃO DO BRASIL NO REDESENHO DAS RELAÇÕES  
INTERNACIONAIS**

**FLORIANÓPOLIS**

**2010**

**ALICE KELLER**

**A ATUAL POSIÇÃO DO BRASIL NO REDESENHO DAS RELAÇÕES  
INTERNACIONAIS**

Monografia submetida ao curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito obrigatório para a obtenção do grau de Bacharelado.

**Orientador:** Prof. Dr. Nildo Domingos Ouriques

**FLORIANÓPOLIS, 2010**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

**ALICE KELLER**

**A ATUAL POSIÇÃO DO BRASIL NO REDESENHO DAS RELAÇÕES  
INTERNACIONAIS**

Monografia apresentada como requisito obrigatório para a obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Área de concentração: Economia.

Data da aprovação 09/12/2010

A Banca Examinadora resolveu atribuir a nota 8,0 à aluna Alice Keller na disciplina CNM 5420 – Monografia, pela apresentação deste trabalho.

Banca Examinadora:

---

Professor Dr. Nildo Domingos Ouriques  
Orientador

---

Professor Antônio Manoel Elíbio Júnior  
Membro

---

Professor Dr. Valdir Alvim da Silva  
Membro

***Dedico este trabalho ao cara mais rico*** (que em 2006 transferiu R\$500,00 para minha conta corrente e me fez pensar "caramba, quanto dinheiro! será que não vai fazer falta?"), ***mais sábio*** (me ensinou que eu posso pensar o que eu quiser de quem eu quiser e não tem problema, mas a partir do momento que eu falo o que eu penso, eu me comprometo) ***e mais forte*** (100% curado de um baita câncer) ***do MUNDO. E àquela que ri das minhas alegrias e chora das minhas tristezas, que vive comigo a vida que ela me deu.***

## **AGRADECIMENTOS**

Com todo o carinho, agradeço a meus pais, Aloncio e Valéria, por toda a força, incentivo, dedicação, credibilidade e afeto. À minha mãe, em especial, agradeço o constante otimismo e perseverança em sempre me mostrar o quanto tudo valia à pena, por mais difícil que fosse. Ao meu pai, sobretudo, pela coragem e todas as lições que, somente estando longe de casa, pude compreender com clareza.

Aos meus irmãos, irmã, cunhada e sobrinhos pelo incentivo e bom humor. Ao meu caro amigo Gustavo, pelo companheirismo não somente no desenvolver deste trabalho, mas ao longo dos últimos quatro anos.

Agradeço a todos que *“made it easier when life was hard”*.

## RESUMO

KELLER, Alice. **A atual posição do Brasil no redesenho das relações internacionais.** 2010. 63f. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

O objetivo deste trabalho é analisar a atual posição do Brasil no cenário das relações internacionais, observando os aspectos que a definiram e considerando tanto a possibilidade de manutenção desta posição quanto a perspectiva de maiores progressos.

As referências utilizadas fornecerão o arcabouço teórico para analisar as relações estabelecidas dentro do sistema internacional e identificar o que lhes caracteriza, apontar os arranjos do cenário internacional e avaliar como evoluíram as relações entre os países ao longo do tempo, reconhecer a posição do Brasil neste redesenho. A abordagem através da leitura de livros, artigos e teses de mestrado possibilitará compreender a dinâmica das relações internacionais nos dias de hoje e apresentar, dentro dos limites que as fontes utilizadas permitem, perspectivas sobre o tema.

O principal referencial teórico utilizado é baseado nas obras de Fred Halliday, George Friedrich List e Samuel Pinheiro Guimarães.

Palavras-Chave: Relações internacionais, Brasil e Política Externa, Centro-Periferia

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>8</b>
<b>1.1 Tema e Problema</b> .....	<b>9</b>
<b>1.2 Objetivos</b> .....	<b>10</b>
1.2.1 Objetivo Geral .....	10
1.2.2 Objetivos Específicos.....	11
<b>1.3 Justificativa</b> .....	<b>11</b>
<b>2 METODOLOGIA</b> .....	<b>14</b>
<b>3 RELAÇÕES INTERNACIONAIS E TERMINOLOGIA – UMA REVISÃO DE LITERATURA</b> .....	<b>21</b>
<b>3.1 O Sistema Internacional</b> .....	<b>21</b>
<b>3.2 Paz, Democracia e Liberdade de Mercado</b> .....	<b>24</b>
<b>3.3 Soberania</b> .....	<b>26</b>
<b>3.4 Poder</b> .....	<b>27</b>
<b>3.5 Política Externa no Brasil</b> .....	<b>28</b>
<b>4 O CENÁRIO INTERNACIONAL</b> .....	<b>30</b>
<b>4.1 Liga das Nações e Nações Unidas</b> .....	<b>30</b>
<b>4.2 O Conceito de Hegemonia e Bipolaridade x Multipolaridade</b> .....	<b>32</b>
<b>4.3 Redesenho ou Nova Governança</b> .....	<b>36</b>
<b>4.4 Integração Regional e Blocos</b> .....	<b>41</b>
<b>4.5 Poderio Militar – Mundo e Brasil</b> .....	<b>43</b>
<b>5 BRASIL</b> .....	<b>46</b>
<b>5.1 No Cenário Multipolar</b> .....	<b>46</b>
<b>5.2 Ao Longo do Tempo</b> .....	<b>52</b>
<b>5.3 A Atual Posição do Brasil</b> .....	<b>55</b>
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>59</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>61</b>

## 1 INTRODUÇÃO

“A escassez da população, de rendimento e de comércio são uma prova de que faltam a esse povo algumas das qualidades que fazem a grandeza das nações”. (QUEIROZ ,1880 apud BARBOSA, 2010, p. 10)

O arranjo internacional tem sua estrutura moderna caracterizada por ser composta de centro e periferia. O centro é formado por diferentes potências que têm a capacidade de organizar a comunidade internacional inteira de acordo com os seus interesses, e durante longo período o Brasil esteve detido à condição de periferia no sistema internacional.

É amparado no conceito de soberania, o mesmo abordado por teóricos das mais variadas escolas, e em sua busca, que o Brasil precisa almejar o crescimento, pois ele não seria viável como país pequeno, o que o condenaria a permanecer à margem da história, como povo e como nação, exatamente como a frase supracitada relata.

Guimarães (1999, p. 26) define os grandes Estados periféricos como "países não-desenvolvidos, de grande população e território, não-inóspito, razoavelmente passível de exploração econômica e onde se constituíram estruturas industriais e mercados internos significativos". O autor também destaca que o desenvolvimento das potencialidades decorrentes de população numerosa e de território extenso em muito impactaria sobre a capacidade econômica e o potencial militar e, conseqüentemente, sobre a capacidade de exercer uma influência política nos âmbitos regional e mundial.

Interessante perceber que, ao longo da história mundial e das alternâncias nas estruturas hegemônicas, todos os países que pretendiam exercer algum poder além de suas fronteiras (e acabaram transformando-se em grandes potências) em algum momento dentro da história do sistema mundial não necessariamente ocupassem a posição de centro.

Na hierarquia internacional existe um jogo de poder, seja político, econômico ou militar, no qual só jogam aquelas nações que têm peso para induzir os moldes mundiais. Os países que não se impõem à dinâmica deste jogo acabam num processo crescente de marginalização. É neste sentido que a atuação do Brasil tem

sido determinante para a definição da sua posição no cenário internacional, sobretudo a partir da década de 90, pois reflete todas as políticas adotadas pelas autoridades governamentais do Brasil, sejam macro ou microeconômicas, sociais, militares, ambientais, enfim, toda e qualquer decisão que interfira nas suas relações com as potências mundiais e sua forma de participação no cenário internacional.

O cenário e a dinâmica internacional não são novos e imparciais, mas se organizam em torno de estruturas hegemônicas de poder político e econômico.

Desde 1988 o Brasil foi construindo seu caminho sob um sistema político organizado. Se analisarmos o passado, desde o início da abertura comercial, das privatizações e especialmente após a estabilidade econômica, percebemos que a indústria brasileira passou por enormes transformações. A abertura acirrou a concorrência, impôs a modernização da gestão e alterou as bases e estratégias empresariais. Sem o comércio exterior vigoroso, nenhuma indústria brasileira conseguiria a devida dimensão, pois este é um complemento fundamental do mercado interno. Como aponta Halliday (2007, p. 98), “o Estado compete com os outros Estados para mobilizar recursos internamente e usa o seu papel internacional para consolidar a sua posição domesticamente”. Isso será desenvolvido ao longo deste trabalho.

Encontramos em inúmeros autores o respaldo para a análise de todos os fatores que se apresentaram ou ainda se apresentam na economia brasileira. É a partir das suas visões políticas e enfoques teóricos que poderemos avaliar como tais fatores determinam a condição de cada país na cena mundial e como fazem esta condição se alterar. É a partir dessas teorias que poderemos identificar a posição de cada país e mensurar a sua participação no gerenciamento da ordem internacional. Participação esta que, na medida em que varia, poderá abrir prerrogativas quanto ao rearranjo de poderes e ao redesenho dessas relações internacionais.

## **1.1 Tema e Problema**

A configuração das relações internacionais se dá pela dinâmica do sistema nos cenários político, econômico e social. Importante observar os movimentos que

regem a dinâmica deste sistema e então definir o jogo de interesses implícito ao mesmo. Na grande maioria das vezes, a noção de centro e periferia é o bastante para compreender a disposição dos países na economia capitalista mundial. Segundo Guimarães (1999), ser centro significa um país ter absoluto controle dentro de suas fronteiras e capacidade (leia-se *poder*) de influenciar territórios que estejam de alguma forma subordinados econômica ou politicamente, ou seja, estados periféricos.

Historicamente o Brasil ocupa a posição de grande Estado periférico, ao lado de outras nações que, excluindo-se as diferentes raízes históricas, sempre tiveram uma relação de dependência com outras economias para que pudessem desenvolver suas próprias estruturas.

Hoje, no entanto, por diversos motivos que inclusive compõem a análise desenvolvida neste trabalho, o Brasil ocupa posição de destaque no cenário mundial. Tanto política quanto economicamente, o governo brasileiro tem obtido ao longo dos últimos anos certa estabilidade, o que lhe rendeu algum reconhecimento e coloca-nos a problemática acerca de qual é a posição do Brasil no redesenho das relações internacionais e se esta posição é sustentável.

## **1.2 Objetivos**

### **1.2.1 Objetivo Geral**

- O objetivo deste trabalho é analisar a atual posição do Brasil no cenário das relações internacionais, observando os aspectos que a definiram e considerando tanto a possibilidade de manutenção desta posição quanto a perspectiva de maiores progressos.

### 1.2.2 Objetivos Específicos

- Analisar as relações estabelecidas dentro do sistema internacional, que muitas vezes se dão pela definição dos papéis de centro e periferia, e identificar o que lhes caracteriza.
- Apontar os arranjos do cenário internacional quando da formação da Liga das Nações e avaliar como evoluíram as relações entre os países ao longo do tempo, considerando a formação de blocos, de organizações supranacionais e o atual redesenho destas relações.
- Reconhecer a posição do Brasil neste redesenho e evidenciar os fatores políticos, sociais e econômicos que o levaram a tal, fazendo uma retrospectiva dos últimos 16 anos de governo.
- Verificar a possível permanência do Brasil em sua atual posição, ponderando sobre algumas perspectivas passíveis de melhora na situação brasileira.

### 1.3 Justificativa

A história da política e da economia do Brasil é deveras repleta de percalços. Muitos foram os desafios e as polêmicas que o país enfrentou durante os últimos 20 anos a fim de alcançar alguma estabilidade. Eleições presidenciais, planos econômicos, o terror da inflação, enfim, inúmeros fatos que atingiram diretamente a sociedade brasileira e causaram muitas mudanças (estruturais e conjunturais) que acabaram por conferir ao país uma imagem otimista sobre o seu potencial e certo reconhecimento no cenário das relações internacionais.

De um lado temos o respaldo do ex-embaixador Rubens Barbosa (2010) que, em dois de seus mais recentes artigos, afirma que

O trabalho de dois governos – FHC e Lula - em quase duas décadas de ajustes e reformas colocou nosso país no lugar de destaque que hoje ocupa no cenário internacional. O Brasil transformou-se em um país normal, como a maioria, e não mais um exemplo de heterodoxia e de radicalismo político, como uns poucos.

E também que

O Brasil depende apenas de vontade política para fazer as reformas estruturais (tributária, política, previdência social e trabalhista) e completar o seu processo de modernização. Essas reformas são necessárias para permitir o nosso grande salto para frente, que poderá nos elevar, nos próximos 15 anos, à categoria de superpotência econômica global, segundo previsão de alguns governos e instituições, como o National Intelligence Council, do Departamento de Defesa dos EUA.

Por outro lado, encontramos em Guimarães (1999, p. 172) a ponderação sobre o fato de que

Agora, quando o Brasil atinge a condição de oitava economia do mundo – uma sociedade democrática, com 175 milhões de habitantes, urbana, de parque industrial respeitável, com amplo potencial para ocupar um lugar de maior peso e influência no sistema internacional –, é necessário superar o complexo de Estado de segunda classe e definir estratégias audaciosas de desenvolvimento político e econômico.

Sendo assim, avaliar sob a ótica dos dias de hoje tudo o que foi realizado em termos de “autodeterminação da Nação” é a análise à qual todo e qualquer brasileiro deveria se propor com o intuito de bem conhecer a história do país. Examinar sob a ótica da perspectiva, do que pode vir a ser, é o exercício que todo estudante de economia poderia fazer, a fim de desenvolver o senso crítico partindo das experiências que compõem a realidade brasileira na atualidade.

Tal realidade, contudo, pode ser interpretada de duas maneiras. Uma delas é acreditar que, por forças superiores e a despeito do infortúnio que acometeu algumas grandes potências, o Brasil passou a ter o reconhecimento e a credibilidade de um país que atua ativamente no ditar das regras do jogo político internacional. Outra maneira é, partindo de um arcabouço teórico, entender que a posição que o Brasil ocupa hoje é inegavelmente melhor do que a que ocupara há duas décadas, mas não necessariamente é uma posição de potência ou, nas palavras de Guimarães (1999), de centro, pois o país continuaria apresentando traços marcadamente típicos da periferia do sistema.

Esta segunda interpretação é o argumento que será defendido ao longo deste trabalho. Posto isso, faz-se relevante e justificado que esse momento da história do Brasil seja aqui estudado e registrado, de forma que venha a contribuir para estudos

futuros sobre o tema, seja nos aspectos políticos, econômicos, sociais, militares e em todo e qualquer aspecto que cause novas mudanças dentro do país, ou que faça com que o país continue a se movimentar no possível redesenho das relações internacionais.

## 2 METODOLOGIA

O desenvolvimento do presente trabalho será realizado através de metodologia conceitual e teórica, calcada em pesquisa bibliográfica.

Amparada desde já pelo referencial teórico que aqui sustentará a proposta deste trabalho, buscamos em Halliday (2001, p. 38) a proposição de que “a alternativa à má teoria não é empirismo, mas boa teoria, em suas dimensões conceitual e explicativa”.

Para avaliar os termos e conceitos que serão relevantes no desenvolvimento desta pesquisa vamos utilizar a obra de Fred Halliday na qual ele não somente esboça o surgimento das teorias das Relações Internacionais, como também aponta os eventos que constantemente as transformam.

O estudo das relações internacionais começou no fim da Primeira Guerra Mundial, enfocando os fatores que precipitaram a guerra e os que poderiam evitar a sua recorrência. A Primeira e Segunda Guerras Mundiais e a Guerra Fria e o seu encerramento, como episódios históricos do século XX, certamente moldaram o foco destas relações.

A teoria internacional é composta basicamente pelos elementos interestatal, transnacional e sistêmico, cujas abordagens abrangem os estudos estratégicos, os estudos de conflito e paz, a análise de política externa, a economia internacional, a organização internacional, a soberania e a guerra, e mesmo a área de direitos. O estudo das relações internacionais toma como objeto de análise o sistema internacional, que é caracterizado pela ausência de uma autoridade soberana e a importância da violência em seu interior.

Segundo Halliday (2007), existe um conjunto de questões teóricas através do qual se pode analisar em que medida o internacional desempenha ou não um papel determinante. Para o autor, cada nível (nacional e internacional) tem a sua autonomia parcial. O internacional desempenha um papel formativo na constituição do Estado e mesmo do sistema político.

As questões propostas nessa pesquisa poderão ser estudadas e respondidas somente depois que definirmos as quatro Escolas das Relações Internacionais que

conduzirão essa investigação, bem como entendermos seus princípios básicos e as suas limitações.

Realismo: esta escola, segundo Halliday (2001) toma como ponto de partida a busca do poder dos Estados, a centralidade da força militar dentro deste poder e a inevitabilidade do conflito. Mesmo não havendo a negação do papel da moralidade, do direito e da diplomacia, os realistas encaram a força militar como instrumento prioritário de manutenção da paz. Acreditam que o principal mecanismo para regular o conflito é o equilíbrio de poder. Enfatizam a “anarquia” do sistema internacional, ou seja, sua falta de um governo central, e sua configuração num grupo de Estados interagindo de acordo com convenções acerca da diplomacia, do equilíbrio de poder, do papel dos grandes poderes e da própria guerra.

Uma visão predominantemente realista é aquela através da qual o sistema internacional desenvolve-se e cresce através da multiplicação de Estados e de sua aceitação das “instituições” das relações interestatais. Uma das suposições centrais do realismo é a impossibilidade de haver ordem no sistema sem a presença de grandes poderes e sem um elemento de direção e autoridade, definido como hegemonia. Algumas das principais premissas realistas são que o Estado pode ser tratado como um ator unitário e pode ser levado a agir racionalmente, que o caráter interno de um país pode ser tratado como irrelevante no estudo de sua política externa. Depois da Segunda Guerra Mundial o realismo se tornou a abordagem dominante na área das Relações Internacionais. Contudo, seu domínio começou a ser desafiado nos anos 1960 com o surgimento de uma escola “científica” conhecida como Behaviorismo.

Behaviorismo: a partir de 1960, esta nova escola busca afastar-se do tradicional respaldo histórico e de termos políticos ortodoxos como “Estado”, visando elaborar um novo estudo quantificado e do que podia ser observado, ou seja, dos relacionamentos internacionais. Contudo, Halliday (2001) aponta que o desafio de fornecer uma teorização alternativa do próprio Estado falhou. O behaviorismo suplantou como alternativa teórica, mas deu margem ao desenvolvimento de uma gama de novas áreas dentro da disciplina das Relações Internacionais tais como a análise de política externa, a interdependência e a economia política internacional.

Ao rejeitar algumas das premissas realistas, esta escola possibilitou o estudo comparado da política externa e das formas pelas quais as diferentes características

constitucionais, históricas e sociais afetam sua formulação. A análise de política externa mostra não apenas que a sua abordagem, com a incorporação de fatores domésticos, poderia fornecer uma mais elaborada formulação da política externa, mas também a necessidade de identificar as formas pelas quais os ambientes domésticos eram afetados por fatores externos. O behaviorismo destaca que as sociedades estavam interagindo de forma transnacional, o que impactava diretamente na política externa. Apesar de algumas de suas limitações, foram as conquistas da análise de política externa que tornaram possível examinar a relação interno-externo sob outra perspectiva.

Surge, então, uma nova abordagem baseada na “interdependência”. Conceito que examina a maneira pela qual as sociedades e os Estados estão se tornando cada vez mais interligados, a conexão entre o doméstico e o internacional, e as conseqüências de tais processos. Esta escola tem o crédito de alguns fracassos metodológicos e resultados limitados. Todavia, a escola behaviorista trouxe um oportuno agito no debate sobre metodologia e algumas outras conseqüências relevantes, como a exploração do processo de formulação de política externa e de novas formas de interação internacional, a idéia de interdependência. Esta, por sua vez, perdeu importância com a deterioração das relações internacionais no final dos anos 1970 e início dos 1980. Neste contexto, parecia menos evidente que o poder militar havia perdido sua importância ou que as relações internacionais não estivessem tradicionalmente concentradas nos Estados e nos grandes poderes. O resultado final foi o fracasso em quebrar as premissas teóricas da escola realista dominante e o seu conceito de Estado, dando espaço para que se apresentasse a nova escola que viria a representar a reafirmação do realismo.

Neo-Realismo: esta escola vem reafirmar alguns temas tradicionais como o Estado, o poder e o conflito, e também refletir duas revisões no caráter da agenda anterior, quais sejam, uma maior atenção ao papel do econômico nas relações internacionais (instrumento mercantilista e competitivo de poder estatal), e uma revisão teórica tentando trazer mais rigor à teoria e isentá-la dos ataques metodológicos sofridos pela geração anterior.

O neo-realismo, conforme apontado por Halliday (2001), respondeu às preocupações da economia política internacional, mas buscou restabelecer a primazia dos Estados, que eram essenciais para o desempenho de funções de

segurança, representação e bem-estar, e das preocupações político-militares. No que se refere ao estudo das relações internacionais, a nova escola manteve a posição realista de que o caráter interno dos Estados deveria ser excluído.

Entre os pilares centrais do neo-realismo estão o papel dos Estados no sistema internacional, os processos econômicos e quaisquer atividades transnacionais cuja continuidade dependia da regulação do Estado, e a contínua importância dos grandes poderes na administração das relações internacionais. Esta escola destacou a importância de se analisar as estruturas nas quais se processam as relações interestatais. Dentro os postulados do neo-realismo, temos que o sistema político internacional pode ter sua estrutura condicionada por três fatores: a anarquia, a não diferenciação das unidades; e a distribuição desigual de capacidades. Anarquia pelo fato de o Estado ser a autoridade máxima em qualquer instância. Não diferenciação das unidades porque todos os Estados realizam funções basicamente parecidas. E, finalmente, distribuição desigual de capacidades porque estas são dadas baseadas nos grandes e pequenos poderes e não na consideração de quem é realmente apto.

A análise da escola neo-realista, todavia, não deixa de ser a-histórica, no sentido de julga permanentes características do sistema que são peculiares à cada fase das relações internacionais. Esta perspectiva é reforçada pela ausência de qualquer história sobre o próprio sistema e em particular sobre as origens do sistema estatal contemporâneo. A confusão sobre a história e a definição dos Estados é evidente na reivindicação de que as relações internacionais podem ser estudadas em um nível puramente sistêmico.

Institucionalismo: as proposições institucionalistas reabriram o espaço para a abordagem do Direito Internacional, à medida que se constatou que certos arranjos normativos internacionais se mantinham vigentes a expensas das variações na correlação de poder no sistema internacional. Nesse sentido, a abordagem institucionalista dos regimes internacionais - definidos a partir de conceitos como normas, regras, princípios e processos de tomada de decisão. Porém, Halliday (2001) aponta que o compartilhamento de premissas com o realismo também impunha obstáculos ao debate interdisciplinar. Em primeiro lugar, adotaram uma visão fixa e exógena dos interesses dos estados. Em segundo lugar, comungavam de uma visão estado-cêntrica da política internacional.

Na década de 1970, diversas mudanças observadas no cenário internacional, notadamente a difusão de atores não-estatais e a saliência das “questões globais”, que transcendiam a capacidade de ação dos estados individuais e abriam a oportunidade para a cooperação entre os mesmos, chamou a atenção dos estudiosos das relações internacionais, que passaram a contestar os postulados realistas. Nesse contexto, em 1977, apontaram para a possibilidade de a anarquia internacional impulsionar os atores na direção da cooperação, em detrimento da visão realista tradicional de que do ambiente anárquico resulta inequivocamente o conflito entre os estados.

A teoria institucionalista na disciplina de Relações Internacionais surgiu como uma contrapartida à proeminência lograda pelo neo-realismo no estudo da política internacional. Em termos substantivos, a pedra angular da argumentação consistia na constatação de que o sistema internacional comportaria tanto o conflito quanto a cooperação, sendo a prevalência do primeiro ou da última resultante de circunstâncias específicas, fatores situacionais. O institucionalismo compartilha com o realismo as premissas basilares desta última teoria, discordando dela apenas ao adicionar a premissa de que as instituições podem afetar os efeitos provenientes da anarquia internacional. A teoria institucionalista também assume que os estados são os principais atores na política mundial e que se comportam com base em suas concepções acerca dos seus próprios interesses. As capacidades relativas – a ‘distribuição de poder’, para os realistas – permanecem relevantes, e os estados devem confiar neles mesmos para assegurar para si os ganhos oriundos da cooperação.

O Direito Internacional, apesar de ressurgir da completa obscuridade a que foi relegado pelo neo-realismo, restringe-se ao papel de variável interveniente, posicionando-se entre os fatores causais básicos (como interesse e poder) e o comportamento e os resultados produzidos no cenário internacional. Essa visão da anuência às normas internacionais evidencia a forte influência exercida pela metodologia economicista na análise dos institucionalistas. A adoção de tal metodologia, uma herança do behaviorismo, também impôs limites aos estudos interdisciplinares no âmbito da teoria institucionalista, posto que inapropriada para uma apreensão exata dos efeitos exercidos pelas normas no sistema internacional.

Exploradas as escolas, temos que o realismo e o neo-realismo mantêm-se como a abordagem dominante dentro do estudo acadêmico e de políticas das relações internacionais. Podemos agora partir para a revisão de literatura referente ao objeto de estudo específico deste trabalho, qual seja, a atual posição do Brasil no redesenho das relações internacionais. Para tanto, serão apresentados os conceitos de sistema internacional, paz, democracia, liberdade de mercado, soberania, poder e, finalmente, política externa, cuja prévia definição é imprescindível para estabelecermos um padrão de pesquisa.

A pesquisa será realizada a partir da leitura de livros, jornais e artigos, teses de mestrado e doutorado, e também de entrevistas e colunas. Essa abordagem possibilitará conhecer amplamente os mais variados conceitos utilizados no âmbito das relações internacionais e também as teorias daqueles que, além de representarem notável protagonismo político, conferiram à análise da presente situação brasileira a legitimidade de encontrar nas teorias econômicas o desenrolar de sua história. A fim de atingir os objetivos propostos, a metodologia utilizada terá caráter também qualitativo, pois busca compreender a dinâmica das relações internacionais nos dias de hoje e apresentar, dentro dos limites que as fontes utilizadas permitem, as linhas de enfoque de cada autor, fazendo uma mescla de visões políticas, sociais e econômicas no intuito de embasar a pesquisa.

Estabelecido o método, este trabalho será composto de capítulos que abordam cada um dos objetivos propostos. Não isolados, estes objetivos tendem, sequencialmente, a aprofundar o tema abordado a partir das considerações às quais as teorias utilizadas chegaram. No capítulo três faremos uma exposição da terminologia utilizada na área das Relações Internacionais a fim de estabelecermos um padrão conceitual e deixarmos previamente definidos os conceitos que sustentarão o estudo aqui proposto. No capítulo quatro será lançado um panorama geral, trazendo através da história os rumos que conduziram a disposição do cenário internacional e identificando os aspectos através dos quais os conceitos expostos no capítulo anterior interferem neste cenário. No capítulo cinco restringiremos esta análise ao Brasil, verificando a posição em que se encontra o Brasil no cenário internacional, como esta posição foi se configurando ao longo dos últimos anos e, finalmente, discriminando os aspectos da situação brasileira que condicionam a atual posição do Brasil no redesenho das Relações Internacionais. Por último, o

capítulo seis traz as considerações que encerram a pesquisa aqui proposta e apontam o alcance dos objetivos propostos.

Voltando à boa teoria pressuposta por Halliday (2007, p. 37), encerramos que

A questão não é criticar a especialização acadêmica ou o desenvolvimento teórico: ambos são, como já deixado claro, essenciais. Mas existe boa especialização e o auto-isolamento fútil; existe o trabalho teórico rigoroso, tão claro quanto possível e com potencial explicativo, e existe a teoria que não é nada disso, “teoricista” no sentido de teoria pela teoria, frequentemente cobrindo velho terreno filosófico ao pretender dizer algo novo, pretensiosa onde lhe falta substância e confusa, mesmo indolente, quando é possível uma formulação alternativa.

## 3 RELAÇÕES INTERNACIONAIS E TERMINOLOGIA – UMA REVISÃO DE LITERATURA

### 3.1 O Sistema Internacional

*Almost all the hard questions of our time therefore converge on the status of borders: of boundaries, distinctions, discriminations, inclusions, exclusions, beginnings, endings, limitations and exceptions, and on their authorization by subjects who are always susceptible to inclusion or exclusion by the borders they are persuaded to authorize. We may know that borders are always complex places. We may know that the borders of any modern state are always more complicated than the clean lines of cartographic representation tend to suggest. Any sociological, or economic, or cultural analysis can tell us this. The image of clean lines nevertheless prevails as a regulative ambition of modern political life. We belong here. You belong there. They belong elsewhere. We may let you in. They will be sent home. Everyone must know their place, not just in the hierarchies of status, class and social order but literally in horizontal or territorial space (WALKER, 2005 apud VARGAS, 2008, p. 1).*

Para Raymond Aron (2002 apud SALES, 2007, p. 43) o "Sistema internacional é o conjunto constituído pelas unidades políticas que mantêm relações regulares entre si e que são suscetíveis de entrar numa guerra geral".

O sistema internacional pode ser entendido como o conjunto de regras e normas que regem a postura de cada um dos seus atores, estipulando conceitos tidos como "padrões ideais de comportamento" nos mais variados assuntos. Seja soberania, conduta ou mesmo fronteiras, sempre haverá na organização internacional uma sinalização sobre como proceder. Muito além de "linhas de representação cartográfica", o sistema ou a ordem internacional tende a regular e normatizar a conduta dos atores no cenário internacional, sendo que, frente a um apanhado de situações que se sucedem nesta cena, cabe aos formuladores da política externa perceber e seguir as normas que lhes indicam como devem se portar.

Há quem diga que não existe um sistema internacional "desorganizado", pois como a realidade internacional é constituída por normas e regras, organizá-lo seria única e exclusivamente criar as regras que num ou noutro determinado momento o

guiarão. O que não deixa de ser tarefa extremamente complicada e de grande escala, pois aborda desde as questões de soberania até as regulamentações mais técnicas sobre uma enorme gama de assuntos.

A organização desta ordem internacional algumas vezes também tende a ser confundida com a simples regulação do comércio internacional ou o próprio uso da força. Porém trata-se de muito mais do que o comportamento dos agentes, trata-se das regras e normas mais relevantes para o cenário mundial e sua harmonia.

O que ocorre neste ditar de regras é que as estruturas das relações internacionais em algum momento passam a não mais corresponder à realidade da política internacional. Esta estrutura constituída por instituições e procedimentos diplomáticos prevê a igualdade soberana entre os países, ao passo que o que se verifica na realidade é a exacerbação da desigualdade.

Os teóricos do realismo definem o Estado como o seu ator constitutivo, o único relevante nesta cena. Defendem que os Estados, ao relacionarem-se internacionalmente, nada mais fazem do que buscar o poder e usar a força, atuando racionalmente num sistema fundamentalmente anárquico. Toma-se aqui como verdade que todos os Estados são soberanos e o conflito entre eles seria igualmente necessário. Na concepção da escola realista, “sociedade internacional” refere-se à relação entre os Estados, baseada em normas compartilhadas.

Por outro lado, teóricos do behaviorismo proclamavam a “paz através da lei” e pretendiam limitar ou prevenir a guerra através de tratados internacionais, do estabelecimento de negociações e da implantação de organizações internacionais.

Independente da escola, a organização internacional, o momento de definição daqueles que vão participar da cena mundial é da mais alta importância, pois configura o maior exercício de poder nas relações internacionais.

Vargas (2008, p. 8) faz a analogia entre esta constituição do sistema internacional e um jogo, onde diz que

Decidir quem joga é muito mais importante do que decidir quantas cartas cada um compra. Definir qual carta vale como coringa é um exercício de poder – especialmente se você já sabe quais cartas você terá no jogo e consegue, portanto, garantir que a regra estabelecida lhe beneficiará. Os teóricos críticos ou pós-modernos têm dado especial atenção a essa dimensão do exercício do poder, demonstrando que o discurso adotado pelos estudiosos e praticantes das relações internacionais já vem carregado com termos e definições cuja consolidação é, por si só, um exercício de poder. Trata-se de uma definição de fronteiras, tanto literalmente quanto

metaforicamente, que estabelece quem está “dentro” do sistema ou do jogo, e quem está “fora”.

Antes de tudo, ele diz que a definição dos atores é o início do processo de organização internacional, contudo não basta identificar os “Estados”, seria necessário previamente definir o que é considerado um Estado e quais os critérios que legitimam esta consideração. Na metáfora, a organização internacional seria a definição das regras do jogo.

As primeiras regras a serem definidas não são quantas cartas cada jogador deve comprar ou quanto vale um ás: é o número de jogadores, os elementos do jogo (baralho ou tabuleiro, por exemplo) e a definição do sentido desses elementos (que o dois vale como coringa). (VARGAS, 2008, p. 7)

Segundo Halliday (2007) um Estado é a organização territorial das pessoas que representa jurídica e diplomaticamente um membro legal do sistema de Estados. As pessoas estariam para os Estados assim como os Estados estariam para o sistema internacional, logo, seria uma forma de organizar as pessoas dentro de tal sistema.

Nas palavras de Guimarães (1999, p. 53)

O Estado foi, é e continuará a ser o principal ator do sistema internacional. Mesmo na hipótese, remota, da constituição de uma economia global e de um sistema político universal que a ela correspondesse, o Estado continuaria a existir, ainda que na forma de Estado mundial.

Ressalta-se, contudo, que no comportamento diplomático o que prevalece é o interesse coletivo, ou seja, nas relações internacionais nunca um Estado terá assegurado o mais elevado nível de satisfação se este não condisser com o interesse do maior número possível de Estados. Dito isto, faz-se importante observar os fenômenos que orientam as relações internacionais e como os impactos destes movimentos afetam a sociedade internacional, seja aos grandes Estados que ditam as regras e normas, ou aos Estados que apenas figuram na cena internacional.

Outra definição dada por Halliday (2007) é a de que uma sociedade internacional passa a existir quando certo número de Estados com interesses comuns identificam-se como membros dum grupo a partir do qual serão orientados e coordenados, estipulando regras em suas relações e partilhando o funcionamento de instituições.

### 3.2 Paz, Democracia e Liberdade de Mercado

*It is a world dominated by three major ideas: peace as the preferred basis for relations among countries; democracy as the optimal way to organize political life within them; and the free market as the indispensable vehicle for producing wealth". (MANDELBAUM, 2002 apud SPODE, 2007, p. 112)*

O estabelecimento da paz legítima na organização internacional somente é possível através da elaboração de princípios e normas de conduta que sejam reconhecidos pelos seus atores como válidos, originando o ordenamento legítimo do sistema. Regras de conduta estabelecidas única e exclusivamente pela força militar ou econômica de uma potência sobre um país periférico tende a ser precária e a carecer da legitimidade em satisfazer os seus interesses. Princípios e normas elaborados por aqueles que estão à frente da condução destas relações, que tendem a ser sempre os Estados com maior área de influência.

A estrutura da comunidade internacional foi sempre caracterizada por ser hierárquica, ainda que a posição no topo dessa estrutura fosse revezada entre potências com diferentes características, todas apresentaram sempre uma semelhança em comum: o poder de organizar o mundo de acordo com seus interesses. Aqui não se pode confundir hierarquia, que diz respeito à graduação da autoridade ou à ordem e subordinação, com anarquia, que trata da ausência de um governo ou ordem e que nega o princípio da autoridade.

O sistema internacional somente seria anárquico no caso de um Estado exercer poder desmedido, aquele que é capaz de estabelecer a paz entre as nações somente através do poder, de uma nação limitando a outra. Sobre esta forma de estabelecimento da paz podemos dizer que é formalização do paradigma realista, mas que não representa a realidade das relações internacionais no panorama que verificamos hoje.

O mundo internacional está cada vez mais institucionalizado através de organizações formais estruturadas sobre normas e regras. Daí que o entendimento das teorias da escola institucionalista é um mecanismo fundamental para o entendimento também da política mundial.

Num contexto de interdependência, o institucionalismo torna-se um meio de negociação e cooperação entre os diversos agentes internacionais. Importante estabelecer aqui que a cooperação é possível, mas depende basicamente dos arranjos institucionais. Estes se dão de acordo com a distribuição de poder vigente e com a definição dos interesses de quem está exercendo tal poder. Estes arranjos dizem respeito à paz e aos sistemas políticos dos Estados, mas em muito também determinam a dinâmica do mercado, estabelecendo o que Mandelbaum chamou de terceira idéia: a liberdade de mercado.

Sobre isso, convém recorrermos a List (1989, p. 3) que já no século XIX diz que

[...] a livre concorrência entre duas nações altamente civilizadas só pode ser mutuamente benéfica no caso de ambas estarem em um grau de desenvolvimento industrial mais ou menos igual; ao contrário, qualquer nação que, em razão de reveses, estiver atrasada em relação a outras, do ponto de vista industrial, comercial e naval, embora possua os meios mentais e materiais para desenvolver-se, deve antes de tudo aumentar e consolidar seus próprios poderes individuais para aparelhar-se a entrar na livre concorrência com nações mais evoluídas.

Desta forma, um mercado livre precisaria necessariamente contar com Estados em igual nível de desenvolvimento e que não se expusessem ao prejuízo, seja este a mera desvantagem ou a exploração em si, numa eventual negociação.

Fica explícito então, que ao se assinar um tratado ou instituir uma parceria com uma grande potência, mesmo que suas disposições sejam aparentemente eqüitativas e recíprocas, o Estado “mais forte em comércio e navegação gozará senão exclusivamente ao menos mais largamente do favor concedido; a reciprocidade será ilusória ou incompleta, e nunca a justa compensação será obtida” (BRASIL, 1979b apud VARGAS, 2008, p. 84).

Para Guimarães (1999), o regime de livre comércio entre um centro altamente competitivo e uma periferia com níveis de competitividade abaixo do seu existe sistematicamente em favor do centro.

Dessa forma, recorreremos novamente a List (1989, p. 14) para encerrar a idéia de “*free market*” considerando-a inviável a partir do estabelecimento de que “[...] no caso do comércio internacional há perfeita compatibilidade entre o grau máximo de liberdade individual e um alto grau de política protecionista”.

### 3.3 Soberania

Um Estado é soberano quando não está submetido a nenhum outro, tem plenos poderes e supremacia legal sobre qualquer outra autoridade em seu território e é legalmente independente de autoridade externa.

Partindo de outros autores que fundamentaram a sua doutrina, Schmitt vai defender a idéia segundo a qual

A soberania deve ser entendida como uma questão da decisão sobre um caso de exceção; a ordem e a segurança públicas devem ser decididas pelo Estado soberano tendo por base uma instrumentação jurídica como a lei marcial ou o estado de sítio (SCHMITT, 1922 apud RODRIGUES, 2005, p. 76).

Logo, temos que para este autor, soberania significa essencialmente decisão.

A teoria decisionista da soberania, ao definir o soberano como aquele que “decide sobre o Estado de exceção”, justifica que o uso do termo Estado de exceção é adequado para a definição jurídica de soberania, na medida em que o considera como diverso da anarquia e do caos; no sentido jurídico a ordem continuava subsistindo, embora mesmo não sendo “uma ordem jurídica”. Na opinião de Schmitt, não pode haver ordem jurídica sem uma autoridade soberana. Assim, uma autoridade soberana antes da lei é necessária para decidir como aplicar as normas jurídicas gerais aos casos particulares.

Rodrigues (2005) aponta ainda que “para Carl Schmitt as questões da ordem e segurança devem ser frutos de uma decisão soberana e evidenciadas mais claramente em situações de exceção”. Dessa forma, ao surgirem contradições no de um Estado, ele mesmo deveria contê-las. É na unidade que reside a soberania. A unidade política é fator determinante da soberania. Portanto, o Estado é uma unidade política soberana.

Sem soberania, não existe poder (soberano é o que manda) e sem poder desaparecem os vínculos sociais. A autora destaca ainda que “para o pensamento conservador, a soberania popular é o perigo e o grande vício do liberalismo e das luzes democráticas”. Junto com o nacionalismo, a soberania vincula ao que

chamamos de nação-Estado. Stoessinger (1978) foi citado por Sales (2007, p. 46) quando expõe

[...] o que constitui uma nação-Estado em nosso tempo pode ser caracterizado do seguinte modo. Em primeiro lugar é uma unidade política soberana. Em segundo lugar, é uma população que entregue a uma dada identidade coletiva através de uma imagem comum do passado e do futuro, comunga de um maior ou menor grau de nacionalismo. E, finalmente, é uma população que habita um território definido, que reconhece um governo comum e que usualmente – conquanto nem sempre – exhibe padrões lingüísticos e culturais comuns.

Acerca da soberania, concluimos com a assertiva de Halliday (2007, p. 254) que “todos os Estados são soberanos e iguais, porém, na realidade, eles não são muito mais desiguais do que os indivíduos dentro de um Estado”.

### **3.4 Poder**

O poder é mais importante do que a riqueza. E por quê? Simplesmente porque o poder nacional é uma força dinâmica que abre a porta para novos recursos produtivos, e porque as forças de produção constituem a árvore da qual cresce a riqueza, e porque a árvore que produz os frutos tem valor superior aos próprios frutos. O poder é mais importante que a riqueza, pois uma nação, por meio do poder, não somente tem a capacidade de gerar novas forças produtivas, mas também de manter-se na posse da riqueza adquirida em tempos anteriores e em tempos mais recentes, e porque o inverso da força e do poder – ou seja, a fraqueza – leva a perdermos tudo aquilo que possuíamos: não somente da riqueza que havíamos conquistado, mas também das nossas forças de produção, da nossa civilização, da nossa liberdade, e até de nossa independência nacional, caindo nas mãos daqueles que nos superaram em poder e potência. (LIST, 1989, p. 37)

Poder dentro das relações internacionais pode ser tradicionalmente interpretado como recursos ou armamentos. Contudo, Vargas (2008) cita a definição de Araújo Castro de que o poder tem menos a ver com as capacidades materiais ou bélicas do Estado e mais com a aptidão a estabelecer regras e decisões no plano internacional. Este conceito está intimamente relacionado com a constituição e constante reorganização do sistema internacional. A mesma alusão é extraída também ao ler que o “poder, nas relações internacionais, é a capacidade que uma

nação tem de usar seus recursos tangíveis e intangíveis de forma a afetar o comportamento das outras” (STOESSINGER, 1978 apud SALES, 2007, p. 47).

Estabelecendo como poder a capacidade de ditar os termos da ordem e criar as regras, salta aos olhos que existe, na comunidade internacional, uma tentativa de solidificar, institucionalmente, a posição privilegiada de certos Estados no gerenciamento da ordem internacional, ou seja, nas palavras de Araújo Castro, há um “congelamento do poder mundial” (CASTRO, 1972 apud VARGAS, 2008, p.3).

Parafraseando Aron, Sales (2007, p. 26) estabelece que poder ou potência é a capacidade de fazer, produzir ou destruir. Sendo que a potência é constituída por alguns elementos natos, Sales referencia que “Morgenthau acredita que são oito: geografia, recursos naturais, capacidade industrial, estado de preparação militar, população, caráter nacional, moral nacional e qualidade da diplomacia”.

Posto isto, podemos perceber que muito do alcance que o conceito de “poder de uma nação” abrange está intrinsecamente relacionado ao uso que o seu governo faça dos atributos físicos como a geografia, a população e as riquezas naturais. Um governo, seja ele democrático ou não, dotado de ampla gama de recursos é capaz de transformar a geografia em vantagem estratégica e a população e os recursos naturais em preparo militar e industrial, ou seja, bases sólidas de poder.

Estas, todavia, não garantem uma posição privilegiada em si. Imprescindível também para a manutenção de uma posição de influência é a imagem da nação. Não apenas a imagem que ela sustenta de si, mas, principalmente, a forma como as outras nações a vêem, o que exprime uma última dimensão do poder que considera “sobretudo as forças do caráter nacional, bem como a moral, a ideologia e a liderança nacional” (STOESSINGER, 1978 apud SALES, 2007, p.47).

### **3.5 Política Externa no Brasil**

Política externa pode ser entendida como o conjunto de procedimentos necessários para a atuação de um Estado no cenário internacional.

A política externa é um elemento-chave para as nações, pois seu ponto principal é que ela deve ser um componente da estratégia de desenvolvimento. Isso

implica que as ações e o papel da política externa devem corresponder ao fim último de promover o desenvolvimento. Essa tem sido a prática da maioria dos países ricos ou emergentes no que se refere à definição das suas estratégias.

A política externa brasileira do século XX marcadamente passou por transformações e mudanças de curso. Porém é traço característico da política externa brasileira o fato de ela apresentar certa continuidade, tendo em vista que desde o Barão de Rio Branco até os dias atuais há nesta área certo consenso sobre a postura que o Brasil deve manter na sua atuação diplomática, qual seja, a coerência da inter-relação entre a harmonia e a paz interna e os ganhos da imagem externa.

Os formuladores da política externa brasileira procuram alinhar a elaboração das suas normas, muitas vezes implícitas e não formais, no que diz respeito a seguir um padrão de comportamento nas relações com outros países. Isto é, segue-se então uma linha mais ou menos contínua nas regras da sua conduta na ordem internacional.

Como conclui Vargas (2008, p. 72), “é, assim, uma coleção de normas (no âmbito da formulação da política externa) que versa sobre outras normas (no âmbito do sistema de Estados)”. O autor também avalia que “a ‘continuidade’ da política externa brasileira é, nessa visão, nada mais do que a construção de um conjunto razoavelmente permanente de normas sobre como o Brasil deve agir frente à ordem internacional” (VARGAS, 2008, p. 2).

Alguns fatores históricos compõem a imagem que a conduta da política externa do Brasil desenhou, quais sejam: a constante relação amistosa com os Estados Unidos da América, a intensa defesa da igualdade soberana das nações, a crença da solução pacífica de controvérsias internacionais. Estes fatores podem estar levando hoje à definição de uma política internacional ou “uma norma de conduta brasileira no âmbito da comunidade das nações” (AMADO, 1982 apud VARGAS, 2008, p.79).

## **4 O CENÁRIO INTERNACIONAL**

### **4.1 Liga das Nações e Nações Unidas**

A Liga das Nações foi, pela sua natureza formalizada, uma importante evolução nas tentativas de se organizar o sistema internacional. Apesar de um primeiro movimento na construção de relações duradouras, não houve uma percepção conjunta das grandes potências sobre a dinâmica desta instituição. Não estava claro como seriam legitimados ou mantidos os interesses nacionais, ou seja, fez-se uma organização internacional em certa medida “sem caráter”, limitando-se simplesmente a um foro político.

Vargas (2008) destaca que dos “Quatorze Pontos” de Woodrow Wilson, seis vislumbravam acordos internacionais para garantir a liberdade dos mares, o desarmamento internacional e o comércio internacional, sendo que o último ponto propunha uma organização internacional de segurança, que seria concretizada na Liga das Nações.

A criação da Liga das Nações em 1920 nada tem de semelhante com a instituição das Nações Unidas em 1946. Vargas (2008) aponta três diferenças que fariam a recém formada organização ter sucesso nas suas proposições, ao contrário da sua antecessora. Tais diferenças consistem na criação de um consenso lastreado na real natureza da paz que se pretendia construir, o surgimento das armas nucleares e o esboço do que viria a compor o Conselho de Segurança.

Ao analisar a criação do Conselho de Segurança, automaticamente o identificamos como sucessor imediato do Conselho da Liga das Nações, que foi de fato o único órgão formal de Estados encarregado de zelar pela paz internacional até então.

As Nações Unidas se distinguem da sua antecessora pela arquitetura institucional muito mais elaborada e complexa que apresenta. Dispõe de seis órgãos principais (Assembleia Geral, Conselho de Segurança, Conselho Econômico e Social, Conselho de Tutela, Corte Internacional de Justiça e Secretariado), sendo

que o Conselho de Segurança ocupa marcadamente o centro da organização. Seu processo de tomada de decisões se dá por votação e requer unanimidade das grandes potências, cuja alçada cabe também à determinação de obrigações aos Estados Membros. O Conselho de Segurança foi um órgão inédito no cenário da política internacional.

Guimarães (1999, p. 121) declara que “o principal sistema de controle das estruturas hegemônicas sobre a periferia é o sistema das Nações Unidas, em cujo cerne se encontra o Conselho de Segurança”.

Mesmo na interpretação mais limitada das atribuições do Conselho, que é aquela constante nas disposições da Carta das Nações Unidas, trata-se de um órgão cuja alçada vai além de qualquer outro e cuja autoridade não encontra semelhantes na história das relações internacionais.

Segundo o próprio texto da Carta, é reconhecido que o Conselho “*acts on their behalf*” e é assumido o compromisso de “*accept and carry out the decisions of the Security Council in accordance with the present Charter*”. Ou seja, configura-se uma comissão executiva da comunidade internacional, aceita de fato e pela lei por todos os Estados. Fica caracterizado aqui, sob a denominação ilusória de “comissão executiva”, o poder despótico, cujo principal interesse é perpetuar seus privilégios.

Dessa forma, diz-se que o Conselho de Segurança exerce não apenas poder, mas também autoridade. Esta legitima as ações limitadas ao poder e permite evidenciar o uso ilegítimo da força, ou seja, identificar quando um país faz uso da força sem a autorização que o legitimaria.

Vargas (2008, p. 30) declara que “o reconhecimento, por todos os lados, de que o Conselho é a autoridade internacional máxima (ainda que não absoluta) em matéria de paz e segurança dá ao órgão imensa influência na política internacional”.

Desta afirmação, buscamos em Guimarães (1999, p. 135) o respaldo no qual ele alega que

As Nações Unidas tendem a ser – e serão – o organismo mundial, o embrião de um Estado mundial controlado pelas estruturas hegemônicas, com as grandes potências no centro, acima do controle da comunidade internacional. Um Estado no qual, na medida em que essas potências mantiverem certa harmonia de visão, o sistema discriminatório centro-periferia será cristalizado e perpetuado.

Partindo do exposto, podemos inferir que na proposta de constituição tanto da Liga das Nações na qual tínhamos “desenvolver a cooperação entre as nações e garantir a paz e a segurança internacional”, quanto da Organização das Nações Unidas que se propõe a “manter a paz e a segurança internacional e desenvolver a cooperação no campo econômico, social, cultural e humanitário”, o que fica evidente é que, apesar do interesse ulterior na harmonia do sistema, prevalecem as formas de discriminação e manutenção das posições privilegiadas. Ora, se não é possível que todos os países se empenhem na busca destes intentos independentemente de uma organização internacional o induzir a fazê-lo, e se essa organização é composta por países que, a despeito da igualdade de direitos que queiram garantir para todos os Estados, estabelecem a superioridade que lhes permite fazê-lo, então verificamos certa contradição entre as suas propostas e a verdadeira dinâmica destas instituições.

Importante ressaltar que a paz e a democracia não deveriam ser garantidas através do estabelecimento ou da imposição daqueles que estão à frente destas organizações internacionais. A qualidade de soberana deveria estar intrínseca nas formas de tratamento entre os países, o que garantiria o respeito recíproco. Mesmo o poder de cada país e a liberdade de seus mercados, quando sujeitos à orientação de uma ordem superior, acabam por ser questionados e limitados. Quanto à política externa de cada um dos atores, se esta visa o desenvolvimento em si, então cada Estado desafia e acaba competindo com aqueles que originalmente se propuseram a “desenvolver a cooperação”.

## **4.2 O Conceito de Hegemonia e Bipolaridade x Multipolaridade**

Relevantes forças internacionais operam em favor de uma ordem mundial multipolar, sob a égide das Nações Unidas. Decorre do acelerado desenvolvimento da China, da inevitável futura reorganização da Rússia e do peso dos “grandes Estados periféricos”, entre os quais o MERCOSUL. (GUIMARÃES, 1999, p. 17)

Das proposições neo-realistas, extraímos que desde 1945 até 1989, o mundo foi constituído pela bipolaridade, ou seja, pelas relações entre dois grandes poderes, os Estados Unidos e a União Soviética.

Finda a Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos ocupavam uma posição de poder relativa nunca antes reconhecida. Seu poderio bélico e econômico conferiu aos americanos uma influência preponderante nos arranjos do pós-guerra, que visaria reorganizar o sistema internacional.

Ora, se os Estados Unidos eram então a potência hegemônica do centro do sistema, bastaria identificar aqueles que atuariam como periferia.

“A relação centro-periferia pode se dar como historicamente ocorreu, quando mais de um sistema cêntrico atua no cenário internacional, formando-se, concomitantemente, diversos sistemas periféricos” (GUIMARAES, 1999, p. 11). Este autor também verifica a persistência do sistema centro-periferia durante a Guerra Fria, com os Estados Unidos e a União Soviética exercendo a predominância no centro, em diferentes patamares de hegemonia, sobre os integrantes de suas periferias.

A dissolução de um sistema comunista estruturado em escala internacional deixou os Estados Unidos em condições de exercer uma incontestável hegemonia mundial. No centro da estrutura hegemônica, Guimarães (1999) coloca os Estados Unidos, classificando-os como o único país com interesses políticos, econômicos e militares em todas as regiões do mundo e o maior responsável pela criação da estrutura hoje vigente.

Em 1989 há o que se chama de um “reordenamento das relações internacionais”, onde o impulso à globalização é dado principalmente em função do prevailecimento do capitalismo sobre o socialismo soviético. Esse reordenamento é dado, segundo Cervo (2002, p. 5), “pela ideologia neoliberal, a supremacia do mercado e a superioridade militar dos Estados Unidos”.

A dissolução da União Soviética e o fim do conflito bipolar pós-89 foi uma grande alteração do sistema internacional que em muito repercutiu sobre a atuação do Conselho de Segurança no gerenciamento da ordem. Depois do fim da guerra fria, “a importância relativa de cada país também é medida por sua projeção econômica, comercial, científica ou cultural” (MATHIAS, 2002 apud SALES, 2007, p. 13).

A Guerra Fria terminou não pelo entendimento, segundo Halliday (2007), entre os grandes poderes, mas pela superioridade de um lado sobre o outro. O autor também aponta que

Existiu, conseqüentemente, algo específico e necessário, uma contradição subjacente e universalizante na dinâmica das relações Leste-Oeste. A Guerra Fria foi, acima de tudo, um produto da heterogeneidade no sistema internacional – para repetir, da heterogeneidade da organização interna e da prática internacional – e somente poderia ser encerrada pela obtenção de uma nova homogeneidade. O resultado disso foi que, enquanto os dois sistemas distintos existiram, o conflito da Guerra Fria estava destinado a continuar: a Guerra Fria não poderia terminar com o compromisso ou convergência, mas somente com a prevalência de um destes sistemas sobre o outro. Somente quando o capitalismo prevalecesse sobre o comunismo, ou vice-versa, o conflito intersistêmico se encerraria. (HALLIDAY, 2007, p.192)

No final dos anos 1980 e início dos 1990, um sistema hegemônico e a sua correspondente distribuição de poder desmoronaram, alterando drasticamente a ordem mundial. O mapa dos Estados foi redesenhado e cerca de 20 novos Estados soberanos foram criados. Ou seja, mais Estados na luta pelo posicionamento na cena internacional, mais atores para a conhecida periferia.

O fim da Guerra Fria e do mundo caracterizado pela bipolaridade não significou a eliminação dos conflitos internacionais. O confronto apenas passou a ser mais econômico-comercial do que político-ideológico. O mundo passou a ter uma nova organização geopolítica. Essa nova ordem do final de século XX e início do século XXI pode ser definida como uma ordem multipolar. Isso quer dizer que atualmente existem vários pólos ou centros de poder no cenário mundial, exercendo influência nos campos político, econômico e militar.

Guimarães (1999) também alerta que para alguns analistas, por não existir um Estado claramente hegemônico, o cenário internacional pode ser descrito pela combinação da unipolaridade militar americana, da multipolaridade econômica e do “condomínio político” representado pelos membros permanentes do Conselho de Segurança.

Segundo Guimarães (1999, p. 17), “a principal estratégia dos grandes Estados periféricos, para assegurar condições internacionais favoráveis, consiste em ativamente contribuir para que uma ordem mundial multipolar prevaleça”.

Uma condição de multipolaridade tenderia a favorecer países como a Alemanha e a França, sendo que a perda da hegemonia norte-americana também

beneficiária países como a Índia e o Brasil. Estando a União Europeia em contínuo processo de incorporação de novos membros, passa a existir um sistema econômico-cultural capaz de concorrer com os Estados Unidos.

Ainda assim, durante a década de 90, o Conselho de Segurança conservou sua posição como instância máxima da ordem internacional.

Guimarães (1999, p. 12) acredita ainda que

A China sustentando por cerca de vinte anos uma extraordinária taxa de desenvolvimento, se encaminha para tornar-se outra superpotência no século que se inicia e já se configura como uma grande potência autônoma no sistema internacional.

Uma condição mais favorável pode ser obtida através do reforço do multilateralismo, possibilitando que políticas externas autônomas possam ser elaboradas. Guimarães (1999) acredita que as relações com regiões como América do Sul, Ásia e África tendem a alterar-se e, entre os países, uma relação de barganha deve ser estabelecida, evitando a dependência com qualquer um dos países centrais.

Sotero (2010) evidencia que

“a ascensão da China – uma potência que já emergiu como poder econômico, militar e estratégico – reduz efetivamente o espaço relativo dos Estados Unidos e introduz novas variáveis que Washington não pode mais ignorar, especialmente no pesado, complexo e potencialmente explosivo tabuleiro asiático.

Guimarães (1999) presume que para atingir seus objetivos estratégicos, quais sejam, a redução de suas disparidades internas, a construção de sistemas democráticos, a luta pela multiculturalidade e a redução de sua vulnerabilidade externa, os grandes Estados periféricos têm de enfrentar enormes desafios. Dentre estes desafios, o autor destaca a mobilização disciplinada da poupança externa, a expansão dos organismos internacionais e a normatização, o acesso à tecnologia de ponta, as questões relativas ao meio ambiente e aos direitos humanos, a construção da capacidade militar e, finalmente, a luta pela construção de um mundo multipolar.

Somente dessa forma estarão aptos a integrar as estruturas hegemônicas ou deixar de estar a elas subordinados. Tal perspectiva se opõe àquela na qual estes grandes Estados estariam fadados a permanecer na periferia, por incapacidade ou por não terem poder suficiente para atingir seus objetivos. Sobre o alcance de tais objetivos, o autor esclarece que a redução da vulnerabilidade econômica externa só é possível quando a estratégia de desenvolvimento está baseada no mercado interno, já a redução da vulnerabilidade política externa se dá através da definição estratégica de políticas internacionais com outros países periféricos e do estabelecimento de programas de cooperação econômica e política com os países vizinhos, e finalmente, a redução da vulnerabilidade ideológica externa depende da estratégia de fortalecimento da identidade nacional.

O desejo de um vasto número de países por uma arquitetura internacional menos estável e mais previsível encontra no G-20 - foro com representantes das maiores economias desenvolvidas e emergentes - um importante passo. A contínua busca da construção de um mundo multipolar, conforme crê Guimarães (1999), é central na estratégia de redução de vulnerabilidade externa de qualquer grande Estado periférico, inclusive do Brasil. Tal busca amplia o leque de possibilidades de formação de alianças que reduziriam os efeitos da concentração de poder.

Contudo, ressalte-se aqui que, embora tenha sido alterada a dinâmica da distribuição de competências entre os países, em nada isso reduziu a condição de periferia de alguns, quiçá condicionou a condição de centro de outros. A alteração para uma ordem multipolar possibilitou que cada potência, de acordo com aquele atributo que lhe qualifica (concentração de poder econômico, político, militar, tecnológico ou ideológico), fosse reconhecida como tal e pudesse formal e legitimamente anunciar seu objetivo de garantir a perpetuação da sua posição ou, o que equivale, a reprodução das estruturas hegemônicas.

### **4.3 Redesenho ou Nova Governança**

O cenário internacional se caracteriza pela ocorrência simultânea e interativa de cinco grandes processos de transformação. São eles: a aceleração do

progresso científico e tecnológico; a reorganização territorial e de soberania; a reorganização do sistema produtivo; a concentração de poder tecnológico, econômico, militar e político; e, finalmente, a reincorporação de territórios ao sistema capitalista. Tais processos de transformação têm sua origem e seu curso influenciados pelas ações das grandes potências e das estruturas hegemônicas de poder. Repercutem sobre as correlações de poder dentro delas e sobre as sociedades dos Estados que as integram. (GUIMARÃES, 2007, p. 47)

O redesenho da arquitetura internacional inclui uma maior regulação dos mercados, um novo papel para velhas instituições, e uma recomposição dos mecanismos de poder. Segundo Kuntz (2010) a economia global não deveria continuar sujeita às decisões do pequeno comitê que representa as maiores potências do mundo capitalista – o G-8<sup>1</sup>. Este centro de poder precisaria ser ampliado, mais facilmente executável através do fortalecimento do G-20<sup>2</sup>. Com a atribuição de papéis mais importantes a governos de outros países, seria reconhecidamente o começo de uma nova governança.

Uma governança mais apropriada ao mundo em que vivemos. Há anos se denuncia a inconsistência entre um mundo crescentemente globalizado e a frágil capacidade de coordenação dos estados nacionais. O mundo é e por algum tempo continuará sendo assimétrico. Os Estados Unidos e, crescentemente, a China têm de fato papel muito distinto e predominante nessa nova ordem. Poucos países europeus têm a importância que tinham vinte anos atrás, e muitos dos membros do G-20 são secundários, em termos correntes ou de seu papel futuro. Alcançar consensos, avançar na agenda e adotar medidas práticas é muito mais difícil num arranjo dessa natureza. A nova governança esboçada no G-20 é um ensaio do que supostamente virá a suceder o G-8.

A partir do momento em que o Fundo Monetário Internacional passara a ser pautado pelo G-20, verificou-se que definitivamente algo importante havia acontecido: nas palavras de Kuntz (2010), “as grandes decisões haviam sido

---

<sup>1</sup> The Group of Eight (G-8) is a forum for the leaders of eight of the world's most industrialized nations, aimed at finding common ground on key topics and solutions to global issues in areas such as international development, health and peace and security.

<sup>2</sup> The Group of Twenty (G-20) Finance Ministers and Central Bank Governors was established in 1999 to bring together systemically important industrialized and developing economies to discuss key issues in the global economy. The G-20 promotes open and constructive discussion between industrial and emerging-market countries on key issues related to global economic stability. By contributing to the strengthening of the international financial architecture and providing opportunities for dialogue on national policies, international co-operation, and international financial institutions, the G-20 helps to support growth and development across the globe.

transferidas para um novo centro de poder”. Todavia, esta assertiva pode ser um tanto prematura, na medida em que o simples fato de reconhecer no G-20 uma representação mais fiel e equitativa da vontade mundial na tomada de decisões não é necessariamente assumir que esse grupo que originalmente se propunha a discutir os problemas da *economia global* passaria a interferir na resolução de *problemas globais*.

O peso destes novos emergentes na economia global bem como a sua maior resistência à recente crise formada nos países centrais são fatos. Contudo, a influência no que concerne a tomada de decisões internacionais ainda não é mensurável.

Esta valorização do G-20 representa uma alteração definitiva na configuração mundial de poder e, ao mesmo tempo, uma oportunidade política para vários países que anseiam a sua aceitação como sócios no condomínio da economia global. Por hora, esta aceitação se dá mais em função da relevância de seus mercados do que por reconhecimento de direitos.

O Conselho de Segurança permanece no centro da organização internacional contemporânea e, conforme Vargas (2008), mesmo não dispondo de efetivo poderio militar, possui toda a autoridade necessária para conduzir o estabelecimento das regras que condicionam a evolução do sistema internacional.

O Conselho de Segurança precisa refletir as realidades da comunidade internacional no século XXI. Ele precisa ser representativo, legítimo e eficaz. É essencial que o Conselho inclua, de forma permanente, países que tenham a vontade e a capacidade de assumir responsabilidades mais significativas em relação à manutenção da paz e segurança internacionais (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2007a apud VARGAS, 2008, p. 46).

Sobre estas atribuições do Conselho, fica explícita a forma indiscriminada como é utilizado o poder pelos seus membros. Mesmo quando consideramos “representativo, legítimo e eficaz”, percebemos que um dos privilégios muito questionados é o poder de veto que, de forma representativa, discrimina. É fato que existe a consideração por parte do Conselho aumentar o número de membros permanentes (dando maior representatividade ao órgão), mas o poder de veto não

seria concedido a estes novos membros, ficando restrito aos que atualmente o detêm. Ou seja, a posição privilegiada seria mantida e garantida.

Atentemos para o fato de que a crescente importância do internacional, sobretudo num contexto de multipolaridade, é um processo historicamente mais complexo e ambíguo, muito além do que indica Halliday (2007, p. 243) com a afirmação “de que o mundo está-se tornando mais internacionalizado”.

Segundo o autor, tal internacionalização apresenta-se no comércio internacional, no maior alcance das comunicações, no encurtamento das distâncias, no surgimento de um sistema financeiro global, entre outros inúmeros aspectos. Este quadro, todavia, é acompanhado pelo receio de que a posição previamente estabelecida do Estado possa estar desmoronando e de que a natureza do poder possa deixar de ser exclusivamente militar para se respaldar também em fatores econômicos e culturais.

Sotero (2010) é assertivo quando considera que a participação no G-20, principal instância de governança global em assuntos econômicos depois da crise financeira de 2008, criou a oportunidade para o País ocupar um novo espaço na liderança internacional. Este fato é ilustrado na evolução do debate interno acerca da mudança climática, que evidencia justamente o dinamismo da democracia brasileira num tema cuja repercussão reflete não apenas o interesse central do Brasil, mas também da comunidade internacional. Aponta igualmente para um novo espaço, a comparação do Brasil com outros países, definidos como o grupo de potências emergentes destinadas a posições dominantes na economia mundial nas próximas décadas, como a Rússia, a Índia e a China.

A construção do G-20 e a definição de sua alçada, registra Sotero (2010), vão determinar os próximos rumos da política internacional. Para este objetivo, o Brasil participa com ativos reais, dentre os quais a capacidade técnica de administração do seu sistema financeiro que somente tornou-se possível a partir da estabilização da economia nos anos 1990 e que hoje coloca o País na condição de credor de tal sistema. São nestas situações que o Brasil desenha a sua imagem na cena internacional.

O modelo de inserção internacional escolhido pelo governo Lula parece passar pela construção de um mundo multipolar. Visto o esforço de aproximação dos países da África, da Índia, China e países Árabes. Além da

grande prioridade dada às relações com o Mercosul e com os outros países que compõem a América do Sul. Desta maneira, é possível destacar que o Brasil tem procurado uma cooperação ativa com outros atores relevantes do mundo em desenvolvimento como estratégia de inserção no sistema internacional. Desta maneira, para Albuquerque, o Brasil concentra sua estratégia de inserção internacional em duas tendências: a prevalência de orientações nacional-desenvolvimentistas para as quais a política externa funcionaria como um instrumento de inserção internacional e a busca de parcerias estratégicas que possam dar mais visibilidade e capacidade de intervenção no contexto internacional a países como o Brasil (ALBUQUERQUE, 2006 apud SALES, 2007, p. 119)

A reforma do Conselho de Segurança tão reclamada pelo Brasil é uma evidência do caráter democrático almejado nas relações internacionais, como propõe o modelo de inserção internacional perseguido pelo governo Lula. Uma eventual redistribuição internacional de poder naturalmente não agradaria aos países mais poderosos e, tendo isso em vista, Sales (2007, 138) formula que “o Brasil tem se esforçado para favorecer o surgimento de diferentes pólos de poder, o que assegura maior margem de manobra para as nações mais fracas”.

A candidatura brasileira a membro permanente do Conselho de Segurança é real, contudo não é palpável mesmo num cenário futuro próximo. Segundo Guimarães (1999), a reforma é legitimada pelos atuais membros permanentes apenas pela necessidade de incluir Estados não desenvolvidos e tornar o órgão mais representativo da comunidade internacional, mas não necessariamente supõe que haverá espaço para novos assentos permanentes.

“É essa auto-percepção de potência emergente do atual governo que mais claramente distingue sua política internacional da de outros que, até 1990, também viram no desenvolvimento econômico um objeto maior de atuação na área externa” (SOUTO MAIOR, 2004 apud SALES, 2007, p. 140).

A consolidação das novas posições, como aponta Kuntz (2010), dependerá única e exclusivamente da boa condução da política econômica interna e da competência na definição e execução dos objetivos externos. Sobre o que foi apontado, ele também afirma que “bravatas e ilusão ideológica nunca substituirão com êxito esses dois fatores”. Por bravatas, leia-se a atuação do Brasil em foros que

até um passado recente estavam fora de sua alçada, e por ilusão ideológica a “auto-percepção de potência” que poderia fazer com que os fatores condução da política econômica interna e execução dos objetivos externos fossem ignorados.

#### 4.4 Integração Regional e Blocos

*“Traditionally one of the world’s most isolated economies, Latin America’s largest country appears finally on the way to punching its weight in the global market...” (COLITT E LAPPER, 2004, apud SALES, 2007, p. 121)*

“[...] e os países da América do Sul permanecerão sempre dependentes, até certo ponto, das nações comerciais e manufatureiras.” (LIST, 1989, p.182)

A designação de “bloco regional” pode ser aplicada a qualquer grupo de países vinculados pela proximidade geográfica ou por acordos internacionais, de tipo econômico ou político. Contudo, o termo, em sua acepção restrita, refere-se à ligação de caráter comercial cujo objetivo é integrar dois ou mais países. O processo de formação dos blocos regionais contemporâneos coincide com o desenvolvimento dos processos de integração econômica.

A formação dos blocos econômicos é apontada por Guimarães (1999) como um dos fenômenos mais importantes no cenário internacional para os grandes países periféricos. Ele acredita, inclusive, que o Brasil é o único país que pode competir política e economicamente com os norte-americanos na América do Sul.

Sob a ótica das fontes de crescimento, Carneiro (2010) aponta que o Brasil se diferencia do restante da América Latina devido à importância da demanda doméstica. Guimarães (1999) vai além e destaca que o Brasil é um grande Estado periférico distinto, sobretudo, por ser uma sociedade de origens plurirraciais, de idioma único e isento de conflitos territoriais, internos e externos.

*“Estou convencido de que uma América do Sul forte e unida pode fazer uma contribuição destacada à paz, à estabilidade e ao desenvolvimento internacional. E o Brasil está disposto a desempenhar o papel que lhe cabe nesse processo. O Brasil está disposto a desempenhar um papel mais ativo na discussão de questões políticas internacionais” (CARDOSO, 2001 apud SALES, 2007, p. 107).*

A diplomacia brasileira passa a visualizar no Mercosul um instrumento que, conferindo maior capacidade política e econômica, tornaria o Brasil mais apto a enfrentar a nova situação do sistema internacional.

Bernal-Meza (2002) apud Sales (2007, p. 100) afirma que para o Brasil “o Mercosul foi, deste modo, uma alternativa intermediária entre a continuidade de sua política nacionalista e a economia liberal predominante no mercado mundial”. Existe uma estratégia brasileira de inserção internacional como potência média, em virtude da liderança exercida no interior do bloco. Feito isto, o Brasil se firmaria no cenário internacional mais próximo e consolidaria a disputa com os Estados Unidos pela hegemonia no âmbito sul-americano. Sales (2007) infere que o Mercosul permite que o Brasil mais fortemente responda aos novos desafios internacionais.

Considerando que “... não se pode afirmar que a integração regional seja compreendida pelos membros do Itamaraty como uma alavanca fundamental para a inserção do Brasil no sistema internacional” (MATHIAS, 2002 apud SALES, 2007, p. 105), fica evidente certa debilidade na abordagem que é feita pelos formuladores de política externa no que concerne a tão importante aspecto.

Explorar o regionalismo pode ser interpretado como condição de hegemonia, considerando que toda potência cria uma região.

Halliday (2007, p. 29) genialmente expõe sua colocação em dizer que “boas cercas fazem bons vizinhos” e, no caso do Brasil, estes bons vizinhos seriam os vizinhos de fato, no âmbito do Mercosul, e também os vizinhos do Mercosul, aumentando o alcance das “cercas”.

Podemos concluir que, em certa medida, a integração regional possibilita uma maior projeção de países que, isoladamente, não estariam aptos a participar da economia global. Avaliando os conceitos das relações internacionais, a formação de um bloco regional poderia reafirmar a soberania dos países que a compõem, bem como as regras de mercado e políticas que regem estas relações. Partindo da idéia que um projeto de integração pressupõe a paz e a cooperação entre os seus membros, fica caracterizado aqui que na formação de um bloco os Estados tendem a afirmarem-se e, até mesmo, unirem-se na defesa de interesses comuns.

#### 4.5 Poderio Militar – Mundo e Brasil

A Carta das Nações Unidas é o único tratado realmente universal e o único que prevê e permite o uso da força para fins de segurança coletiva.

O poder militar é fundamental para a mensuração do poder no plano das relações internacionais, podendo ser utilizado tanto coercitiva quanto persuasivamente. Exatamente por isso, diz Alsina Jr (2010), constitui uma ferramenta extremamente útil para a execução dos interesses de um Estado específico.

A escola realista dá grande peso à força militar como instrumento de manutenção da paz. Halliday (2007, p. 24) descreve que o realismo previa um equilíbrio de poder onde “a força maior de um Estado seria compensada pelo o aumento da força ou pela expansão das alianças dos outros”.

O sistema internacional contemporâneo apresenta uma lógica de baixa conflitividade entre os Estados. Contudo, uma gama de fatores eventualmente perturbadores dessa lógica traz implicações que não podem deixar de ser consideradas. Alsina Jr (2010) destaca que um destes fatores é “a diminuição do custo de utilização da força causada pelo aumento contínuo do abismo tecnológico entre as forças armadas de Estados desenvolvidos e em desenvolvimento”. Para o autor, isso permitiria que as grandes potências utilizassem de seu poder militar contra Estados fracos militarmente e, mesmo assim, permanecessem completamente impunes.

Equívocos à parte, alguns autores pregam, e inclusive criou-se o mito e rotulou-se o Brasil como nação pacífica, que a política externa de um país periférico como o Brasil não precisaria estar respaldada necessariamente por poder militar, e que este seria útil somente no que concerne às operações de manutenção da paz. Estas, por não requererem o uso direto da força, constituiriam uma forma válida de afirmação internacional do Brasil e, conseqüentemente, de legitimação da intenção brasileira de ser um membro permanente do Conselho de Segurança. Nos trabalhos de Alsina Jr (2010) vemos que a dinâmica não é exatamente esta. Para ele, é imprescindível a existência e o constante treinamento de um poderio militar pronto a “dar resposta imediata a contingências que atentem contra a soberania e os

interesses brasileiros”. Partindo do pressuposto de que a garantia da soberania é atributo das Forças Armadas, estas devem imediatamente reagir contra qualquer Estado que pretenda coagir o Brasil militarmente.

Alsina Jr (2010) crê que a supremacia militar brasileira na América Latina deveria ser garantida pelas Forças Armadas, numa demonstração do desejo nacional de tomar à frente na condução do processo de integração regional. Ele considera que, mesmo sendo militarmente fraco e não atuando de forma relevante na cena da segurança internacional, o Brasil não deixa de estar exposto aos desenvolvimentos globais neste campo.

O país teve o tema da defesa inserido na agenda e em 1999 foi criado o Ministério da Defesa. Sales (2007) aponta para a visão da diplomacia brasileira sobre segurança e destaca que temas como soberania, autodeterminação e identidade nacional sempre fizeram parte desta visão hegemônica no Brasil. A diplomacia brasileira não considera o poder militar uma ferramenta essencial de projeção dos interesses nacionais, calcada principalmente na identidade internacional brasileira de ser uma potência pacífica. Tendo sido estruturada com o legado de Rio Branco, ao longo do século xx o Itamaraty jamais pôde contar com um aparato militar que lhe permitisse maior latitude de atuação. Alsina Jr (2010) cogita que a diplomacia brasileira sequer tenha considerado que o Brasil não se encontra isolado do mundo, de forma que a crescente atuação do País no campo da energia poderia vir a expor o país a pressões externas dos mais variados tipos.

Alsina Jr (2010) argumenta que “os gastos do Estado brasileiro com as Forças Armadas, o tamanho de seu efetivo e o estado de seu aparelhamento não são aqueles de um país que almeja o poder, conforme tradicionalmente entendido”. Sequer também tem demonstrado o Brasil o interesse em se tornar um dos principais contribuintes de tropas para operações de manutenção da paz das Nações Unidas, o que seria uma atuação diferenciada, mas ainda militar, de poder.

Se considerarmos que o perfil estratégico nacional é adequado, devemos acreditar, por analogia, que a aplicação dos recursos destinados à defesa é satisfatória. Contudo, uma pesquisa superficial apontada por Alsina Jr (2010) sobre os países que mais investem em defesa no mundo e seus respectivos arsenais indica que esse não é exatamente o caso. Resumidamente, Brasil encontra-se entre os dezesseis países que mais investem em Forças Armadas. No entanto, há um

abismo em termos de capacidades militares entre o nosso país e qualquer um dos quinze que se encontram à sua frente na classificação. O que ocorre também em relação aos cinco que se situam logo atrás dele. Isso se verifica em função de que mais de 80% do orçamento da defesa se destina ao pagamento de salários, aposentadorias e pensões. Nessas condições, caso fossem implantadas reformas que diminuíssem gastos com pessoal, mas mantivessem o mesmo orçamento, haveria a possibilidade de aumentar os investimentos no aparelhamento das Forças Armadas; o que, por si só, já negaria a tese de que o Brasil não poderia possuir maior capacidade militar.

Desnecessário concluir que, além de um pensamento de periferia, existe certo de tom de derrotismo na administração do que poderia ser uma das grandes qualidades do país.

## 5 BRASIL

### 5.1 No Cenário Multipolar

*[Pedro Leão] Velloso said to me today that the Brazilian Government obviously prefers and considers that it is entitled to a permanent seat on the Security Council but if it cannot be arranged Brazil should receive one of the first non- permanent seats. I believe that Brazil would be satisfied with the latter. (Donnelly, 1944 apud Vargas, 2008, Epígrafe)*

Desde o início deste século o Brasil vem aumentando a sua atuação no cenário geopolítico mundial e, por causa disso, alguns temas de política externa inexpressivos até algumas eleições anteriores hoje passam a ser mais relevantes. Economia, segurança, saúde e educação são citados por Silva (2010) como os principais assuntos da agenda doméstica e a discussão dos novos temas não teriam a mesma dimensão comparada à discussão destes principais. O autor aponta que “a presença brasileira mais expressiva no mundo, de fato, é um fenômeno que se consolida no século xxi”, mas que vem sendo construída ao longo da história, com grande impulso a partir da constituição do Mercosul que avolumou os negócios e, conseqüentemente, as relações internacionais do País e conduziu ao envolvimento da iniciativa privada no debate e na formulação sobre a atuação do Brasil nas relações com outros países.

Mesmo não tendo poder equivalente ao das grandes potências, Guimarães (1999) ressalta sobre o Brasil ser a oitava economia do mundo, detentora de parque industrial (e, portanto, potencial militar) amplo e integrado, uma sociedade democrática e candidata potencial a uma posição mais influente no cenário internacional. A participação do Brasil no Conselho de Segurança é vista por este autor como sendo não uma oportunidade de equiparar a sua influência política e econômica com a das grandes potências, mas sim de aumentar seu poder político na comunidade internacional e possibilitar a defesa dos interesses da sociedade brasileira.

Sotero (2010) analisa em seu trabalho uma reportagem da revista *The Economist* sobre o Brasil e afirma que “a percepção dominante de que o Brasil é um país em franca ascensão foi construída aos poucos, ao longo do último quarto de século”. Desde a redemocratização, houve considerável avanço nos campos político, econômico e social, refletindo a capacidade interna de reagir inclusive a crises. O texto de Sotero (2010) cita a advertência que a revista faz ao supor que “talvez a maior ameaça ao Brasil seja a arrogância”, contudo há uma série de fatores apontando a ascensão do País na classificação das potências econômicas, entre eles muitas das políticas domésticas dos últimos governos fortaleceram o País e o habilitam a tornar-se uma potência regional. Mais do que em qualquer outra circunstância, a atuação multilateral do Brasil será determinante para uma melhor inserção do país no cenário internacional.

O estabelecimento de uma nova ordem internacional a partir dos anos 90 e o importante fato de não mais estar lastreada na bipolaridade leste e oeste, contribuem para que a política externa brasileira sofra uma reformulação de sua pauta, com a inclusão de temas como meio ambiente, direitos humanos, interdependência econômica e outros tantos.

A nova ordem, não mais constituída somente por duas superpotências, traz à tona conceitos para o discurso diplomático brasileiro sobre Estado periférico e potência média, sobre mundialização e regionalização, enfim, há o que Sales (2007) chama de redefinição em função de uma “crise de paradigmas”. O ajuste da economia à proposta neoliberal através da ambicionada adesão do País aos regimes internacionais em vigor, ainda que visasse aumentar a disponibilidade de recursos financeiros e tecnológicos para um maior desenvolvimento, só poderia satisfazer o “desejo de autonomia” pela participação no regrado sistema internacional.

Com esta inserção internacional, juntamente com a adesão dos novos temas, o Brasil passa a modificar e afirmar sua atitude nos foros multilaterais. A partir da década de 90, Sales (2007, p. 81) reconhece que “o país enfatiza uma nova postura e busca novas alianças principalmente com outras nações consideradas, assim como o Brasil, potências médias”.

Fernando Henrique defende que há uma convergência entre o arcabouço institucional internacional e o quadro regulatório interno dos países, ou seja,

as variáveis externas passam a ter maior influência nas decisões internas. Esta integração à economia mundial passa necessariamente por elementos como: a articulação de uma política diplomática adequada, a construção de parcerias comerciais vantajosas e reformas internas. FHC defendeu e soube fazer esta articulação entre o plano externo e o interno principalmente quando se tratava de questões econômicas e adequação à nova ordem econômica internacional. (SALES, 2007, p. 3)

A argumentação de Fernando Henrique alinha-se, no trecho citado, à algumas premissas do behaviorismo e outras do institucionalismo, sobretudo com relação à interação interno/externo e na articulação de parcerias. Contudo, se esta exposição se aplica à realidade brasileira, podemos levantar alguns pontos. Primeiro, certamente existe uma política diplomática brasileira, contudo, não se verifica a formulação de estratégias visando o desenvolvimento, que é o objetivo último da política externa. No que diz respeito às parcerias comerciais, o Brasil aumentou o número de países com os quais faz negócios, mas a qualidade de “vantajosas” estas parcerias vão depender de, como List (1989, p. 130) apontou, em quais circunstâncias e graus de desenvolvimento estão estes países, pois, “[...] é dez vezes mais importante cultivar e assegurar o mercado interno do que procurar riqueza fora, e que o comércio exterior só pode prosperar nas nações que desenvolveram sua indústria interna em alto grau”. Conforme considerado por Vargas (2008), o lugar do Brasil no cenário internacional depende muito do direcionamento da sua política externa, nas previsões tendenciosas de Amado (1981) citado por Vargas (2008, p. 78), em alguns anos, “o Brasil se terá transformado num país exportador de produtos industriais e esse fortalecimento do poder econômico não poderá deixar de traduzir-se em um sensível fortalecimento de nosso Poder Nacional”. Quando superadas as limitações e vulnerabilidades no campo interno, no campo externo haverá uma correspondente atenuação ou até desaparecimento. Temos, portanto, que indubitavelmente estas limitações ainda não foram superadas. Considerando que a tendência prevista ainda não se verificou. Neste ponto voltamos, inclusive, à Guimarães (1999) no que concerne à redução das disparidades internas como sendo um dos objetivos dos grandes Estados periféricos. Logo, não é preciso muito esforço para concluir que, embora alguns classifiquem como “potência média”, a posição desta no cenário internacional ainda está restrita à área da periferia.

Em uma ordem mundial caracterizada pela possibilidade de “congelamento do poder mundial”, a política externa brasileira faz-se no sentido de remover ou amenizar obstáculos ou limitações externas ao fortalecimento do poder nacional. Na verdade, Vargas (2008) assinala que o que se verifica por parte do Brasil é uma constante tentativa de interagir na ordem internacional com o intuito de evitar que dificuldades fossem impostas ao País.

A desigualdade de poder é certamente histórica e remete ao período imperial. Encontramos em Ricupero (1996) apud Vargas (2008, p. 83) a justificativa de que “o Brasil já percebia as relações de poder em dois planos diferentes – o ‘eixo simétrico’, com seus vizinhos regionais, e o ‘eixo assimétrico’, com as potências européias da época”. Tal assimetria, ou a sua falta, era determinada pelo poder, porém não equivalia que a situação de poder que posicionava o Brasil assimetricamente com as grandes potências era a mesma condição que o favorecia no eixo simétrico, qual seja, a posição de uma potência média.

Parafraseando Araújo Castro, Vargas (2008) ressalta que seria somente participando da organização internacional que o Brasil poderia vir a ter sucesso nas tentativas de moldar as regras do cenário internacional a favor do seu desenvolvimento nacional, que nada mais seria do que a busca em garantir o interesse material do País através da influência na ordem internacional. Exemplo de situação que pudesse conferir certa influência ao Brasil é, segundo Vargas (2008), a participação brasileira nas negociações internacionais sobre desarmamento. Ilustremos o caso do Irã que, a despeito de somente os Estados Unidos, Rússia, China, Reino Unido e França (membros permanentes do Conselho de Segurança) serem autorizados a ter armas nucleares, desenvolve um programa nuclear. O Brasil apóia o direito do Irã a ter um programa nuclear pacífico, apesar da oposição das potências ocidentais. Neste tema não há um real interesse do Brasil pela tomada de medidas concretas, todavia, as negociações abrangem as regras que ordenem o cenário internacional como um todo e, aqui sim, o Brasil almejava influir. Caso contrário, a não participação no gerenciamento da ordem poderia expor os interesses do País a ameaças.

Já em 1994 o Brasil formalizara seu interesse em participar da tomada de decisões e lançara sua candidatura ao Conselho de Segurança. Enfrentou, com esta iniciativa, a oposição do seu principal parceiro no Mercosul, a Argentina. Sotero

(2010) quando considera essa concorrência regional, considera que “a aceitação ou não do Brasil como líder por seus vizinhos é e continuará a ser realidade que condicionará a imagem internacional do País”.

"No plano político, é evidente o projeto de reforçar a capacidade de 'intervenção' do Brasil no mundo, a assunção declarada do desejo de ocupar uma cadeira permanente num Conselho de Segurança reformado e a oposição ao unilateralismo ou unipolaridade, com a defesa ativa do multilateralismo e de um maior equilíbrio nas relações internacionais. No plano econômico, trata-se de buscar maior cooperação e integração com países similares (outras potência médias) e vizinhos regionais" (ALMEIDA, 2004 apud SALES, 2007, p. 116).

A fim de garantir um papel de maior peso nas negociações multilaterais, os últimos governos têm se empenhado em firmar parcerias estratégicas com outros grandes países em desenvolvimento e mesmo com países africanos ou do Oriente Médio, como aconteceu no governo Lula. Essas parcerias não só aumentam o fluxo comercial do Brasil com outras nações, elas também remarcam de forma crescente a presença internacional do País e contribuem para o multilateralismo.

Importante ressaltar que, mesmo que não houvesse todo um empenho em participar ativamente na cena internacional, ainda assim haveria uma gama de expectativas que invariavelmente são criadas em torno de um país com as dimensões continentais do Brasil que naturalmente lhe conferem o porte de liderança nacional.

Sales (2007, p. 112) é pontual ao afirmar que “a estratégia de inserção internacional do Brasil está baseada em dois pilares principais. A demarcação da região sul-americana como área de influência e o multilateralismo na área econômica e de segurança”. Mesmo com a relação amistosa e bastante próxima com a maior das potências, o Brasil estabelece parcerias e busca fortalecer sua posição multilateralista. Há no contexto brasileiro hoje um desejo de estreitamento das relações com a União Européia que faz parte, na verdade, da intenção de obter peso correspondente ao poder e dimensões do Brasil.

Na política externa brasileira, a despeito dos movimentos de mudança e do cumprimento da continuidade que fazem dela contraditória em si, também há outros aspectos conflitantes. Conforme aponta Lamucci (2010) em transcrição literal das observações de José Murilo de Carvalho, como segue

A política externa representa seguramente o lado mais controvertido do governo Lula. Faço duas observações a respeito. Primeiro, ela me parece cultivar uma visão do imperialismo norte-americano mais voltada para o passado do que para o futuro. Lembra a política externa independente e terceiro-mundista da década de 1960. Há hoje uma clara tendência à redução do poder dos Estados Unidos e uma ainda mais clara emergência de outra potência que será, com grande probabilidade, o grande imperialismo do século XXI. Falo, é claro, da China com seus 1,3 bilhão de habitantes, uma economia em crescimento acelerado e uma determinação inabalável de suas lideranças. Contra esse novo imperialismo, que poderá ser mais pesado do que o norte-americano, é que nos devíamos precaver. Segundo, o empenho em diversificar o leque das relações internacionais e em buscar maior influência no cenário mundial é mais do que justificado para um país como o Brasil e houve avanços a esse respeito. No entanto, o caminho seguido, pelo viés ideológico na escolha de alianças, está consumindo um precioso capital de simpatia internacional acumulado por Lula em seus primeiros anos. A parcialidade e o uso oportunista da tese da soberania dos Estados, interferindo em uns, como em Honduras, negando-se a criticar outros, como Irã, Guiné Equatorial, Cuba, e a desconsideração pragmatista dos direitos humanos não favorecem a consolidação da respeitabilidade regional e internacional e pode, eventualmente, frustrar, em vez de favorecer, o acesso a um lugar permanente no Conselho de Segurança da ONU, que parece ser um dos objetivos buscados pelo governo (CARVALHO, 2010 apud LAMUCCI, 2010).

Das ponderações de Carvalho, podemos concluir que há, em alguma medida, um tom de “lulismo” presente na descrição da política externa brasileira. Quando ele aponta algumas possíveis coincidências com a década de 1960, está reafirmando a tendência de, como periferia, o país se alinhar às políticas do centro, que naquela situação eram os Estados Unidos. Sobre o viés ideológico na formação de alianças, a postura de Lula ficou detalhadamente descrita e representa as tentativas brasileiras de afirmar a sua posição no cenário internacional apesar de não saber exatamente qual posição seria essa. É como dizer que o Estado brasileiro quer participar das decisões internacionais mesmo sem estar absolutamente decidido sobre o que ele acredita. Quer ter espaço, mas não sabe onde se posicionar. E nessa incerteza sobre como conduzir a política externa, a soberania e o poder, acaba seguindo as linhas gerais previamente definidas pelas grandes potências. Ou seja, atua como país periférico.

## 5.2 Ao Longo do Tempo

“Sem perspectiva histórica é impossível compreender o presente” (GUIMARÃES, 1999, p. 73). Este autor diz que os quinhentos anos de periferia que dão nome ao seu livro ilustram bem a situação do Brasil ao longo dos cinco séculos e que muito provavelmente poderia ter sido diferente.

Ao longo do século XIX e durante a primeira parte do século XX, o Brasil atuou mais no papel de objeto do que sujeito da organização internacional, sobretudo em função das assimetrias de poder que lhe reduziam.

A adoção do regime republicano transformou a política externa brasileira através da americanização das relações internacionais do Brasil. Como esclarece Sales (2007, p. 56), “republicanizar significava privilegiar o contexto Americano” e identificar um contexto latino-americano.

Barão de Rio Branco foi o principal responsável por esta mudança de eixo ocorrida na política externa brasileira, de Londres para Washington. Ele claramente percebia o peso dos Estados Unidos no jogo do poder e, baseado nisso, defendia um tênue alinhamento do Brasil com a nação americana. O Barão foi o inspirador do estilo diplomático que caracteriza o Brasil.

A política de cooperação com os Estados Unidos acontece até os anos 50, o que torna a americanização possivelmente a mais significativa das mudanças da primeira república em termos de política externa. Também neste período adquire consciência de seu peso no sistema internacional. Participa da Primeira Guerra e das conferências de paz subsequentes e do Conselho da Liga das Nações como membro eleito. Da mesma forma, participa da Segunda Guerra, sendo que desde então se declara a intenção e as tentativas de participação do Brasil na construção de uma nova ordem mundial.

O regime militar implantado em 1964 inaugura um novo estilo na política externa do Brasil, cujo principal objetivo, segundo Marini (2000, p. 49), “parece ser o de conseguir uma perfeita adequação entre os interesses nacionais do país e a política de hegemonia mundial levada a cabo pelos Estados Unidos”.

Iniciada a reabertura política nos anos 80, nos governos Figueiredo e Sarney, o modelo de política externa passa a enfrentar algumas perturbações cujas origens

são encontradas na própria política econômica interna. Perturbações do sistema internacional no qual o Brasil estava inserido, que fazem com que ele acabe por ter sua zona de influência reduzida.

A partir de 1985, há uma redefinição das prioridades diplomáticas e da vocação regional. Segundo Sales (2007), o Brasil escolhe uma maior inserção internacional e defende a interdependência econômica mundial. A agenda externa é diversificada e o desenvolvimento econômico prevalece sendo a motivação da diplomacia brasileira, apesar de as políticas externas não serem formuladas necessariamente neste sentido, como já vimos.

Após o impeachment do presidente Collor, Itamar Franco assume o governo e dá continuidade aos novos temas da agenda de Collor. Contudo, insere uma nova dimensão da política externa, nas palavras de Sales (2007, p. 80), “o Brasil como país continental, global trader e potência média”. Ao longo de sua gestão, reforça estas características buscando o reconhecimento internacional e uma maior atuação nos foros multilaterais, sendo que dedica especial atenção às Nações Unidas e às relações com a América Latina.

Segundo Lafer, uma potência média pode funcionar como um articulador de consensos. Não possuem a debilidade das nações pequenas e por isso não se encontram demasiadamente expostas à violência e não têm a grandeza a ponto de provocar a inveja alheia (LAFER, 2001 apud SALES, 2007, p. 82).

Sales (2007) reconhece que, com a estabilização da democracia, o Brasil se reorganiza política e economicamente. Podendo inferir, dessa forma, que a década de 90 tende a ser caracterizada pela mudança.

A intenção de reconhecidamente atuar no cenário internacional (fosse através de um relevante desempenho ou da sua candidatura a membro permanente do Conselho de Segurança), que já se fazia presente nos governos anteriores, se tornou mais acentuada ainda com Fernando Henrique Cardoso.

(...) a tônica do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso esteve muito voltada ao sistema internacional, a inserção do Brasil neste e na maneira como o Brasil poderia atuar na construção de uma nova ordem mundial que seria a base da retomada do desenvolvimento econômico (SALES, 2007, p. 81).

A ordem internacional incide diretamente na política interna e os atos internos interagem diretamente com a estratégia de inserção internacional. Estas afirmações são ilustradas quando consideramos a eficácia em atrair investimentos externos diretos que resulta de um processo de privatização. A adoção do modelo neoliberal e da globalização econômica marca a política externa deste presidente.

A política externa formulada a partir da assunção de FHC previa que o Brasil deveria manter as relações com todas as opções possíveis no âmbito internacional, a despeito de haver uma nação apontada como potência hegemônica. Novamente o conceito de autonomia é definido e passa a ser reincorporado na atuação internacional do Brasil. Nesta, os formuladores de política externa empenhavam-se em promover internacionalmente o Brasil do Real e das reformas. Ocorre uma evolução da presença externa do Brasil, respaldada em três fatores: o sólido amadurecimento da democracia, a almejada estabilização econômica e o prestígio internacional do então presidente.

Prestígio é bom para um país, mas não garante resultados concretos a favor de seus interesses nacionais nem é obtido por meio de ações espetaculares de um líder ou de um governo, mas se constrói ao longo de décadas por meio de políticas de Estado coerentes e bem formuladas, como é o caso do Brasil. Mantê-las assim é indispensável para que ele persevere e seja alavanca para a obtenção de benefícios concretos para a nação (SILVA, 2010).

Nas relações internacionais, é importante que um país tenha políticas de Estado e não de governos. Isso confere credibilidade ao país e é certamente um ativo importante. Como é o caso do Brasil. Uma análise da política externa de determinado país busca identificar padrões de atuação internacional a fim de reconhecer se há continuidade ou não. Como já apontamos, a continuidade é característica intrínseca da política externa brasileira.

Sotero (2010) antecipa que “os historiadores do futuro provavelmente destacarão a importância da continuidade na aplicação de políticas sensatas como principal motivo da transformação”.

Ao longo do tempo, podemos dizer que a mudança da importância relativa do Brasil nos âmbitos regional e mundial, a alternância de regimes de governo, a ocorrência de crises políticas e choques econômicos, enfim, todos estes se apresentaram como fatores moduladores da diplomacia presidencial brasileira. Posto isto, fica claro que o padrão de comportamento do Brasil no cenário

internacional, quando na busca de transformações internas ou externas, tende a aprofundar a presença soberana do país no mundo, bem como aumentar os potenciais conflitos e disputas com os países centrais.

### **5.3 A Atual Posição do Brasil**

“O Brasil que chega às eleições de 2010 é completamente diferente daquele que foi às urnas em 1989, nas primeiras eleições diretas para presidente da República no período pós-regime militar” (PINHEIRO, 2010).

No final dos anos 80 o País estava às portas da hiperinflação, sua economia era detalhadamente regulada pelo Estado e muito fechada para o comércio e investimento externos. A baixa produtividade não contribuía para a capacidade de crescimento do País, cujos principais setores eram carentes de investimentos e repletos de estatais, empresas de saúde duvidosa naquele contexto.

Desde aquela época, o País vem adotando reformas com o fim último de alcançar o funcionamento estrutural e conjuntural ótimo. A mais importante das reformas já realizadas foi a que implantou o Plano Real, que finalmente foi capaz de estabilizar a inflação em patamares aceitáveis.

Pinheiro (2010) aponta que, com o resultado desta estabilização, foi possível promover a abertura comercial, a privatização de uma gama de empresas estatais, e a realização de uma abrangente reforma regulatória. O autor relata ainda a verificação do aumento da produtividade e de taxas de crescimento mais elevadas.

Sales (2007) lembra que mesmo o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso havia descrito as três transformações pelas quais o Brasil passou e que influenciaram a política externa, quais sejam, a redemocratização, a abertura de mercados e a estabilização da moeda. FHC afirma, ainda, que tais mudanças foram fundamentais para a construção de um novo Estado e que o processo de privatizações fez parte dessa empreitada.

A implantação do plano real funcionou como uma âncora para a política interna e possibilitou que a política de abertura comercial do governo de FHC se estruturasse sob três bases: nacional, regional e internacional. Sales (2007) expõe

que a base nacional serviria para a implantação de políticas industriais e comerciais, a base regional teria seu centro no Mercosul, e a base internacional daria espaço para o Brasil levar sua intenção de crescimento à Organização Mundial do Comércio.

É certo que todas essas mudanças fizeram com que a posição do Brasil no cenário internacional se modificasse, tanto em termos de sua atuação quanto na visão que as outras nações faziam do Brasil. A partir de meados dos anos 80, mas principalmente nos anos 90, é inegável que o Brasil passa a ter melhor relacionamento com a comunidade internacional, principalmente se pensarmos em temas como direitos humanos, estabilidade, meio ambiente e não proliferação nuclear para o que foi essencial a primeira das três transformações apontadas por Cardoso, ou seja, a redemocratização (CARDOSO, 2001 apud SALES, 2007, p. 85).

Pastore (2010) considera que, após todos os relevantes ajustes na política macroeconômica do Brasil nos últimos anos, deve permanecer ao País o rótulo de extrema cautela na administração macroeconômica. Embora ainda haja a necessidade de algumas reformas estruturais, o Brasil hoje é muito bem visto frente aos investidores. No que se refere à investimento, Roett (2010) destaca que não somente o mercado brasileiro hoje é atraente aos olhos dos investidores, como também lhes chama a atenção quando o assunto é energia. Nas palavras do autor, o importante desenvolvimento interno do setor de energia “impulsionou a reputação do Brasil como um player mundial emergente”.

Avessos à esta opinião estão Mussi e Afonso (2010), que no trabalho que realizaram em conjunto, asseveram que, a despeito de bons tempos na política externa e de um crescimento mais elevado, não se verificou a adoção de qualquer reforma fundamentalmente estrutural. Mesmo a recente crise, para os autores, deveria ter despertado uma tendência contra o conservadorismo inerte que tem dominado a composição estrutural do País. Nas palavras de Guimarães (1999, p. 172), seria necessário “superar o complexo de Estado de segunda classe e definir estratégias audaciosas de desenvolvimento político e econômico [...]”.

Sotero (2010) completa a questão das reformas estruturais considerando que “uma nação que emerge porque persegue com eficácia a superação dos problemas domésticos que limitam seu horizonte futuro” tende a produzir resultados satisfatórios, que vão estimular a sua consolidação “como um país ocidental

empenhado em reduzir disparidades sociais e que pauta suas ações pelos valores democráticos que lastrearam sua recente transformação”.

Em linhas fundamentais, a agenda tradicional da política externa brasileira permanece a mesma. O Brasil continua presente na Organização Mundial do Comércio e na Organização das Nações Unidas e continua considerando os Estados Unidos um aliado importante.

Por ser tipicamente a prática brasileira, temos que Lula dá continuidade à maioria das políticas implantadas por Fernando Henrique Cardoso. Apenas distinguindo alguns aspectos na condução da política externa, principalmente no plano regional onde assume uma postura de liderança e prioriza os projetos de integração regional. O governo Lula também é marcado pelas parcerias com outros países emergentes visando à oportunidade de agir com mais vigor nos foros multilaterais de negociação.

Lula encerra seu segundo mandato com imensa aprovação popular. O sucesso de seu governo foi impulsionado, segundo Sotero (2010), pela súbita expansão da demanda por commodities e pelo aumento das exportações, que o agronegócio e o setor de mineração estavam preparados para atender. Este setor de commodities, tanto agrícolas quanto minerais, começa a se manifestar novamente como o mais dinâmico e promissor da economia brasileira e, de acordo com Mussi e Afonso (2010), torna a se reconhecer que o mercado interno é o componente principal para o crescimento da economia brasileira.

Lamucci (2010), em citação literal das palavras de Carvalho sobre o Brasil estar aproveitando este bom momento da economia, diz que “tendemos a oscilar entre os complexos de vira-lata e o oba-oba, ambos funestos. Receio que estejamos caindo no segundo complexo”. O autor chama a atenção para a participação do País no comércio internacional, muito dependente de commodities. Também cita o quão desvantajoso é para o País o ensino de má qualidade, o profissional não qualificado, a burocracia excessiva e a baixa taxa de investimento.

Em seu trabalho, Sotero (2010) questiona se o governo será capaz de atrair os investimentos necessários para fazer da realização de “grandes eventos internacionais vitrinas de um País renovado que não apenas proclama grandeza e liderança, mas efetivamente as possui e exerce de maneira conseqüente”. Ele ainda destaca que a resposta deste questionamento vai determinar se a atual imagem

positiva do País durante a primeira década deste século está lastreada em real estímulo para a adoção de políticas públicas de qualidade ou se se trata apenas de vaidade nacional.

Frequentemente debatida na mídia, hoje somos expostos a uma verdadeira tempestade de declarações sobre a situação econômica do Brasil bem como sobre a posição que o país ocupa no cenário internacional. Muito se divulgou o peso que o Brasil ganhou no cenário internacional ao longo dos últimos anos, e como se tornou uma economia com forte potencial de crescimento, contudo poucos foram aqueles que de fato pararam para buscar respaldo teórico sobre cada um dos anúncios divulgados e sobre o real significado que tinham acerca das características que intrinsecamente definem a condição do país, seja pra classificá-lo como potência média, periferia ou futura superpotência.

Recorrendo às escolas que regem as teorias das Relações Internacionais podemos fazer uma consideração fundamentada sobre o cenário internacional atual e as relações que se dão dentro dele. Somente dessa forma conseguimos relacionar cada um dos aspectos que foram abordados neste capítulo com o seu verdadeiro impacto ou a sua verdadeira causa, e não apenas ficarmos satisfeitos com algumas afirmações sobre o Brasil estar reconhecidamente dominando o setor de commodities. Ora, basta voltarmos à List (1989, p.149) para que ele nos lembre que “[...] as nações são tanto mais ricas e poderosas, quanto mais exportarem bens manufaturados, e quanto mais importarem meios de subsistência e matérias-primas”. Ou seja, orgulhosamente assumir a posição de exportador de commodities não é necessariamente, dentro da boa teoria, estar bem posicionado no arranjo dos países. Esta é apenas uma das abordagens e serve de exemplo sobre o tom que nos conduzirá às considerações finais deste trabalho.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como disse Halliday (2007, p. 254) “a mais penetrante e difícil de todas as questões normativas confrontando o mundo no momento: a disputa entre os valores universais e os particulares”.

Existe, acima de qualquer contestação, o consenso de que os países se organizam no sistema internacional de acordo e em função dos seus atributos. Nas relações internacionais, estes atributos são a democracia, a liberdade de comércio, a paz, a soberania, o poder e, ainda, a conduta de um modo geral que um país tem no âmbito da sociedade internacional. Na medida em que nos propusemos a avaliar o impacto destes atributos no arranjo internacional, pudemos evidenciar ao longo da história que, mesmo alterando-se a configuração da ordem mundial, sempre foi a combinação destes atributos ou a sua falta que determinou o papel que cada país representaria no panorama mundial.

Seja na instituição de organizações internacionais como a Liga das Nações ou a Organização das Nações Unidas ou no estabelecimento de um mundo bipolar ou multipolar, sempre aqueles mesmos atributos vão determinar a quem estará subordinado o gerenciamento do sistema.

Sob o nome estruturas hegemônicas de poder ou condomínio político, sempre haverá a classificação privilegiada daqueles países cujos atributos destoam dos da maioria. Fica estabelecida assim, uma alocação dos países no cenário internacional baseada na discriminação e que supõe a superioridade de uns poucos. Surge nesse contexto a necessidade de regular as relações entre estes países de categorias declaradamente diferentes e é criada então uma série de regras e normas que tendem a prever a conduta dos atores.

A configuração destas relações e da postura do Brasil ao longo da história tem sido um tanto repetida, posto que são redefinidos os papéis de potências e é composto o centro do sistema, e é apontada a condição de periferia do Brasil. Em cada um dos atributos, podemos identificar no caso brasileiro alguma deficiência, de forma que ele não consiga superar a sua posição periférica.

Para avaliarmos um redesenho das relações internacionais e a posição do Brasil nele, foram necessárias algumas ponderações. O Brasil certamente é

periferia, mas em que medida o seu papel ou a sua atuação é relevante no cenário mundial talvez não se atenha ao fato de ser periferia ou não ser centro. Poderia um país periférico ter lugar de destaque num rearranjo das relações entre os países? A China, que anteriormente ocupava a periferia do sistema, hoje disputa a hegemonia global. Teoricamente o Brasil poderia seguir o exemplo.

Há quem hoje rejeite que ainda exista uma formação de centro e periferia.

Há também quem hoje aceite que existam países semi-periféricos.

Enfim, não podemos deixar de dizer que a posição que o Brasil ocupa hoje no cenário internacional em nada se compara à posição que ocupava há pelo menos duas décadas atrás. Quer dizer, se hoje ele ainda ocupa a periferia, há que se estabelecer então que muitas são as mudanças internas que o país passou e que causaram uma melhoria notável em muitos aspectos. O Brasil conquistou a posse de alguns atributos tal como a democracia e a soberania, tem limitações em outros como o poder, e ambiciona alcançar a formulação de uma política externa que de fato conduza o país ao desenvolvimento.

Do que foi dito até aqui, deixamos explícito que o redesenho das relações internacionais é a configuração da multipolaridade do sistema e que a atual posição do Brasil é a de periferia. Contudo, como o cenário internacional está em constante redefinição do papel de seus atores, em muitos aspectos (político, social, militar ou econômico) o Brasil possui uma gama de possibilidades. É o país periférico que muito pode se favorecer dessa condição para desenvolver-se.

Dessa forma, fechamos aqui na conclusão de que a atual posição do Brasil é de buscar a multipolaridade num mundo marcado pela dominação centro-periferia.

## REFERÊNCIAS

ALSINA JR, J. P. S. **Dez Mitos Sobre Defesa Nacional no Brasil**. In: Revista Interesse Nacional. Disponível em [http://www.interessenacional.com/artigos-integra.asp?cd\\_artigo=24](http://www.interessenacional.com/artigos-integra.asp?cd_artigo=24). Acesso em 11/9/2010.

BARBOSA, A. de F. **O Brasil, na visão da revista inglesa “The Economist”**. Valor Econômico, Brasil, 11 de fev de 2010. Caderno A, pg 10.

BARBOSA, R. A. O Brasil em primeiro lugar. In: Revista Interesse Nacional. Disponível em: [http://www.rbarbosaconsult.com.br/artigo\\_29\\_09\\_2010\\_o\\_brasil\\_em\\_primeiro\\_lugar.asp](http://www.rbarbosaconsult.com.br/artigo_29_09_2010_o_brasil_em_primeiro_lugar.asp). Acesso em 05/11/2010.

CARNEIRO, R. **O Brasil Frente à Crise Global**. In: Revista Interesse Nacional. Disponível em: [http://www.interessenacional.com/artigos-integra.asp?cd\\_artigo=35](http://www.interessenacional.com/artigos-integra.asp?cd_artigo=35). Acesso em 11/9/2010.

CERVO, A. L. **Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso**. In: História da Política Exterior do Brasil. Brasília: EdUnB, 2002. p. 5-35.

FRANCO, G. H. B. **Inserção Externa e Desenvolvimento: O Consenso Envergonhado**. In: Revista Interesse Nacional. Disponível em: [http://www.interessenacional.com/artigos-integra.asp?cd\\_artigo=12](http://www.interessenacional.com/artigos-integra.asp?cd_artigo=12). Acesso em 11/9/2010.

GUIMARAES, S. Pinheiro. **Quinhentos anos de periferia: uma contribuição ao estudo da política internacional**. 5. ed. – Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

HALLIDAY, Fred. **Repensando as relações internacionais**. 2. ed. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007.

KUNTZ, R. **G-20, uma Oportunidade de Mudança**. In: Revista Interesse Nacional. Disponível em: [http://www.interessenacional.com/artigos-integra.asp?cd\\_artigo=49](http://www.interessenacional.com/artigos-integra.asp?cd_artigo=49). Acesso em 11/9/2010.

LAMUCCI, S. À Sombra de Lula. **Valor Econômico**, São Paulo, 20 de agosto de 2010. Disponível em: <http://www.valoronline.com.br/impreso/cultura/111/127155/a-sombra-de-lula>. Acesso em 11/9/2010.

LIST, Georg Friedrich. **Sistema nacional de economia política**. 3. ed. – São Paulo: Nova Cultural, 1989.

MARINI, Ruy Mauro; SADER, Emir. **Dialética da dependência**. Petrópolis: Vozes, 2000.

MUSSI, C. e AFONSO, J. R. **O Brasil e o Governo no Pós-Crise**. In: Revista Interesse Nacional. Disponível em: [http://www.interessenacional.com/artigos-integra.asp?cd\\_artigo=54](http://www.interessenacional.com/artigos-integra.asp?cd_artigo=54). Acesso em 11/9/2010.

PASTORE, A. C. **A Crise Externa e o Brasil**. In: Revista Interesse Nacional. Disponível em: [http://www.interessenacional.com/artigos-integra.asp?cd\\_artigo=34](http://www.interessenacional.com/artigos-integra.asp?cd_artigo=34). Acesso em 11/9/2010.

PINHEIRO, A. C. **O Brasil Pós-Eleições: Os Desafios da Macroeconomia**. In: Revista Interesse Nacional. Disponível em: [http://www.interessenacional.com/artigos-integra.asp?cd\\_artigo=77](http://www.interessenacional.com/artigos-integra.asp?cd_artigo=77). Acesso em 11/9/2010.

RODRIGUES, C. M. Apontamentos sobre o pensamento de Carl Schmitt: um intelectual nazista. In: Sæculum - REVISTA DE HISTÓRIA. Disponível em: [www.cchla.ufpb.br/saeculum/saeculum12\\_art06\\_rodrigues.pdf](http://www.cchla.ufpb.br/saeculum/saeculum12_art06_rodrigues.pdf). Acesso em 20/11/2010.

ROETT, R. **O Brasil Desponta como um Player Global**. In: Revista Interesse Nacional. Disponível em: [http://www.interessenacional.com/artigos-integra.asp?cd\\_artigo=64](http://www.interessenacional.com/artigos-integra.asp?cd_artigo=64). Acesso em 11/9/2010.

SALES, C. M. R. **Relações Internacionais e Política externa do Brasil nos governos FHC e Lula**. 2007. 156 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007

SILVA, C. E. L. **O Contexto de Política Externa para a Eleição de 2010**. In: Revista Interesse Nacional. Disponível em: [http://www.interessenacional.com/artigos-integra.asp?cd\\_artigo=78](http://www.interessenacional.com/artigos-integra.asp?cd_artigo=78). Acesso em 11/9/2010.

SOTERO, P. **Imagem Externa Positiva: Realidade ou Vaidade Nacional?** In: Revista Interesse Nacional. Disponível em: [http://www.interessenacional.com/artigos-integra.asp?cd\\_artigo=63](http://www.interessenacional.com/artigos-integra.asp?cd_artigo=63). Acesso em 11/9/2010.

SPODE, R. **A tolerância como um valor central na configuração das instituições e práticas das relações internacionais da modernidade**. 2007. 175 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2007

VARGAS, J. A. C. **CAMPANHA PERMANENTE: A CONSTRUÇÃO DO SUBSTRATO NORMATIVO DA BUSCA DO BRASIL POR UMA REFORMA DO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS**. 2008. 121 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2008