

O Brasil nas Américas: Potência regional pacificadora?



Susanne Gratius

35

Working Paper / Relatório
Abril de 2007

Working Paper / Documento de trabajo

Sobre a FRIDE

A Fundação para as Relações Internacionais e o Diálogo Exterior (FRIDE) é uma organização privada e independente, sem fins lucrativos, registada em Madrid. FRIDE concentra-se principalmente em questões de democracia e direitos humanos; paz e segurança; e acção humanitária e desenvolvimento.

Relatórios

Os relatórios da FRIDE têm por objectivo promover um debate importante sobre estas questões e apresentar uma análise relevante das políticas internacionais.

O Brasil nas Américas: Potência regional pacificadora?

Susanne Gratius

Abril de 2007

Susanne Gratius é investigadora Sênior, Programas de Paz e Segurança e de Direitos Humanos, FRIDE. PhD em Ciências Políticas pela Universidad de Hamburgo.

Durante os últimos 15 anos foi investigadora especialista sobre a América Latina em distintas instituições europeias, tais como o Instituto Alemão de Assuntos Internacionais e de Segurança (SWP) de Berlim; o Instituto de Estudos Iberoamericanos (IIK) de Hamburgo; e o Instituto de Relações Europeio-Latinoamericanas (IRELA) de Madrid. Publicou sobre relações europeio-latinoamericanas, integração regional e a situação do Brasil, Cuba e Venezuela.

© Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) 2007.

Goya, 5-7, Pasaje 2º. 28001 Madrid – SPAIN

Tel.: +34 912 44 47 40 – Fax: +34 912 44 47 41

Email: fride@fride.org

Todas as publicações da FRIDE estão disponíveis no seu sítio web: www.fride.org

Este documento pertence à FRIDE. É proibido qualquer tipo de reprodução ou redistribuição, total ou parcial, sem o consentimento prévio da FRIDE. As ideias expressas pelo autor não reflectem obrigatoriamente as da FRIDE. Se tiver algum comentário ou sugestão, não hesite em contactar-nos através do e-mail comments@fride.org

Prólogo

Este Documento de Trabalho faz parte de um projeto de investigação mais amplo da FRIDE, o qual analisa as respostas de potências e organizações regionais a crises de Estado. Insere-se num contexto internacional marcado pela ascensão das potências do hemisfério sul na hierarquia internacional de Estados e o crescente comprometimento de vários países à paz regional e internacional. Descobre-se, assim, um horizonte que num futuro próximo permitirá combinar respostas internacionais e regionais a crises de Estado.

Na África, Ásia e América Latina, potências médias cumprem um papel importante na estabilização de áreas vizinhas. Brasil e África do Sul – especialmente – têm incrementado seu compromisso à prevenção e resolução de conflitos em suas respectivas regiões. A Índia, como potência nuclear, também está comprometida com a manutenção da paz a nível global e é um dos principais colaboradores das missões da Organização das Nações Unidas (ONU). Com base em valores comuns, como o respeito à paz e à democracia, os supraditos países criaram em 2003 o foro IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) – uma aliança Sul-Sul com o objetivo de promover a cooperação trilateral e, destarte, alavancar sua relevância em foros multilaterais internacionais.

A crescente cooperação Sul-Sul entre países emergentes e em suas próprias regiões indica a busca por novas formas de multilateralismo e mudanças na hierarquia

internacional de Estados. O hemisfério norte – sobretudo União Europeia (UE) e Estados Unidos – já iniciou debates acerca da praticabilidade de intensificar a cooperação com Estados âncora (ing. *pivotal states*) que têm as capacidades de mediação e manutenção da paz em Estados frágeis existentes em suas respectivas regiões.

É neste contexto que o projeto da FRIDE – a realizar-se em estreita cooperação com sócios locais no Brasil, Índia e África do Sul – analisará os quatro itens a seguir:

- 1) O potencial e as limitações de Brasil, Índia e África do Sul como poderes regionais, e seus esforços diplomáticos e militares para estabilizar Estados frágeis em seus respectivos continentes;
- 2) O papel das organizações regionais na preservação da paz e resolução de conflitos na África (União Africana) e na América Latina (Organização dos Estados Americanos [OEA]);
- 3) Os resultados e perspectivas do foro IBAS como praça de diálogo inovadora e possível ferramenta para a estabilização global e a manutenção da paz;
- 4) As oportunidades de intensificar as relações da UE com sócios regionais chave, vis-à-vis à triangulação da cooperação e à crescente importância de países emergentes – Brasil, Índia e África do Sul entre eles.

Esta publicação expressa o desejo da FRIDE de iniciar um debate sobre o papel de potências médias como o Brasil na prevenção e resolução de conflitos políticos e crises de Estado em seu entorno geográfico.

Sumário

Introdução	1
Estados e poder no sistema internacional	2
Estados frágeis e atores regionais	2
Mudanças na hierarquia internacional de Estados	3
Potências médias	5
Potências regionais	6
Brasil: potência regional ou Estado ameaçado?	8
O poder quantificável do Brasil	8
Brasil: Estado ameaçado?	9
A dívida social	10
A (in)segurança do cidadão	11
Instituições democráticas	11
Política externa brasileira	12
Características gerais	12
Brasil, player global	14
O projeto sul-americano do Itamaraty	15
<i>MERCOSUL e CASA: duas faces da mesma moeda?</i>	16
Brasil e os Estados menos consolidados da América Latina e Caribe	17
Haiti: Missão frustrada ou solução regional?	18
Brasil e as crises de Estado na região andina	20
Respostas regionais a Estados ameaçados	23
Oportunidades e limitações da liderança político-regional	23
Brasil: potência cooperativa anti-hegemônica	23
Rivais regionais: o fim da era mexicana e o fator Chávez	25
Concorrência hemisférica: E.U.A. (e OEA)	26
UE: um sócio para o Brasil como potência regional pacificadora	27

Introdução

Em dimensões, o Brasil é uma potência global. Quanto a território, população e Produto Interno Bruto (PIB) é o maior país da América Latina e está entre os mais importantes do mundo. Tradicionalmente, por ser a única nação de língua portuguesa da região, o Brasil tem sido um *player* global distanciado da América Latina. Embora de relacionamento regional pacífico – desde o início do século XX não teve conflitos fronteiriços ou de outra sorte com seus dez países vizinhos –, até à metade dos anos oitenta o Brasil careceria de projeção regional convincente.

Portanto, os esforços da atual política exterior brasileira não se concentram na América Latina e sim em ganhar peso na agenda internacional, mais especificamente nas Nações Unidas e Organização Mundial do Comércio (OMC). Efetivamente, o Brasil é o único ator global latino-americano a diversificar seus termos comerciais e contar com uma política externa universalista capaz de exercer influência nos foros internacionais. Exemplo disso, a formação, sob os auspícios do Brasil, do Grupo dos 20 (G20) no quadro da OMC e a criação do foro de diálogo IBAS (Índia, Brasil e África do Sul). Assim como a Índia e, em certa medida a África do Sul, o Brasil é mais que uma potência regional: é importante ator global.

A posição brasileira na América do Sul mudou realmente a partir da criação do MERCOSUL; nascido em 1991, resultante de cooperação bilateral iniciada anos antes com a rival, Argentina. Além de maior interdependência econômica, o MERCOSUL trouxe também maior responsabilidade política ao país em relação a seu entorno geográfico mais próximo. A Comunidade Sul-americana de Nações (CASA) – projeto comum dos 12 países da sub-região – é outro exemplo da nova política regional brasileira, orientada à liderança cooperativa e visando criar uma identidade comum no sul das Américas.

Desde o governo de Fernando Henrique Cardoso, o Brasil tem começado a exercer importante papel de

mediação política, incluindo funções de prevenção de conflitos e de “bombeiro” na América Latina, sobretudo nos Estados menos eficazes – no que concerne a instituições e serviços – da sub-região andina. A resolução pacífica da questão fronteiriça entre Equador e Peru em 1995; a mediação nas sucessivas crises políticas na Bolívia e Paraguai; assim como o papel moderador que exerce frente à Venezuela, recentemente admitida ao MERCOSUL, são alguns exemplos pertinentes da atuação regional brasileira.

Além da América do Sul, o Brasil assumiu em 2004 a liderança da Missão das Nações Unidas para Estabilização no Haiti (fr. MINUSTAH), considerado único “estado falido” (do ing. *failed state*) das Américas. Por um lado, o compromisso político-militar no Haiti corresponde à aspiração brasileira de tornar-se membro permanente do Conselho de Segurança. Por outro, o Brasil visa aumentar sua área de influência para incluir o Caribe e projetar-se, a médio prazo, como potência regional da América Latina e Caribe.

De outra parte, o Brasil ainda não é potência sul-americana consolidada. Há manifesto contraste entre a auto-percepção brasileira, a avaliação regional e a imagem que o Brasil projeta no exterior. Não cabe dúvida de que há décadas o Brasil se vê como potência sul-americana com potencial de liderança (benévola e cooperativa). Além disso a comunidade internacional classifica o Brasil como potência latino-americana, regionalmente; e, no âmbito global, como potência média ou mercado emergente pertencente aos BRICs (Brasil, Rússia, Índia e China).¹

O prestígio internacional do Brasil contrasta com a percepção regional; muitos países vizinhos vêem com receio suas ambições de liderança, tanto a regional (América Latina e Caribe) como a global (particularmente a candidatura ao CS). Ademais, México e Venezuela desafiam tal liderança por terem seus próprios projetos de poder. Mas ainda, a influência do Brasil nas Américas é seriamente limitada pela atua-

¹ Goldman Sachs, ‘Dreaming with BRICs, the Path to 2050’, *Global Economics*, Paper 99, Washington DC, 2003.

ção dos E.U.A. no continente. De sorte que, a falta de reconhecimento regional e certa tendência à introspecção por parte do Brasil resultaram num relativo isolamento regional durante muitos anos, o que muito dificulta seu atual reconhecimento como potência sul-americana.

Existem também inegáveis obstáculos domésticos à liderança sul-americana do Brasil. O potencial econômico e o excelente capital humano contrastam com um fraco compromisso financeiro voltado à projeção política na região. Essa falta de recursos diminui as perspectivas brasileiras de liderança regional, já que se não arcar com os custos inerentes a essa ambição, países vizinhos dificilmente respeitarão ou aceitarão um Brasil com papel protagonista na América do Sul. Há também outro obstáculo, de ordem cultural: a barreira idiomática. País lusofônico, o Brasil se diferencia nitidamente de seus países vizinhos. E, em vez de promover o português nas Américas, aceitou o espanhol como língua dominante na região.

Este último se apresenta como primeiro indicador a sustentar a hipótese de que o Brasil não é uma “mini-hegemonia”, mas – muito pelo contrário – poder “anti-hegemônico” nas Américas, atuando em estreita cooperação com seus países vizinhos, sobretudo com a Argentina. Isso implica crescente capacidade e disponibilidade de ser “bombeiro” em Estados em crise e assumir compromissos políticos e militares de longo prazo para estabilizar a região. Se essa tendência continuar no longo prazo, pelo menos na América do Sul, o Brasil poderia vir a ter o papel tradicionalmente reservado aos Estados Unidos, que têm reduzido seu compromisso político na região nos últimos anos.

O papel na América do Sul e o peso internacional fazem do Brasil sócio importante da comunidade internacional e, sobretudo, da UE, que compartilha os mesmos valores; dentre estes se destacam a resolução de conflitos pela via diplomática, negociação e integração e/ou cooperação. Assim como a União Européia, o Brasil, como *soft power* e potência regional cooperativa, acredita ferreamente que a integração entre Estados e a negociação entre partes conflitantes é o

melhor caminho para promover a democracia e a paz no mundo. Logo, há grande potencial em intensificar a relação política entre Brasil e UE, incluída a possibilidade de criar novo tipo de cooperação triangular Norte-Sul no intuito de estabilizar Estados institucionalmente frágeis, combinando respostas internacionais e regionais.

Estados e poder no sistema internacional

Estados frágeis e atores regionais

A “securitização” da agenda internacional pós-11 de Setembro de 2001 supôs uma clara mudança de paradigma: passou-se do debilitamento do Estado a seu fortalecimento. No âmbito político, os Estados ainda são considerados “a principal referência ética e principal fonte de ordem e justiça”.² Isto se reflete no debate internacional sobre o problema de segurança que os Estados ditos frágeis ou falidos do Sul apresentam. À suposta nova ameaça global³ as respostas do Norte são variadas, desde o fortalecimento das instituições do Estado à intervenção militar e ocupação por forças estrangeiras – Afeganistão e Iraque são os exemplos mais salientes da dificuldade de (re)construir o Estado.

As crises de Estado têm uma dimensão internacional e outra regional. Porquanto afetam países vizinhos, tanto a comunidade internacional (particularmente a UE) como os países implicados tendem a adotar perspectiva local de modo a cooperar com sócios regionais na busca de soluções de longo prazo. Por um lado, isto implica maior participação de potências regionais na prevenção e resolução de conflitos armados e políticos;

² Fred Halliday (2006), ‘Las Relaciones Internacionales y sus debates’, *Informe del Centro de Investigación para la Paz*, Madrid: CIP-FUCEM, p. 17. [Tradução do autor]

³ Vide Stewart Patrick, ‘Weak States and Global Threats: Fact or Fiction?’, *The Washington Quarterly*, 29:2, Washington DC, 2006, pp. 27-53.

por outro, o fortalecimento do papel das organizações multilaterais regionais nesse processo. Este último motivou, por exemplo, a inclusão – por parte das presidências alemã, portuguesa e eslovena da UE – da União Africana (UA) na lista de sócios importantes à resolução de crises internacionais.⁴

O novo paradigma da segurança internacional abriu novos espaços de atuação (regional) às potências médias, Brasil e África do Sul entre elas. Os E.U.A. têm concentrado sua agenda em conflitos internacionais relacionados à luta contra o terrorismo, negligenciando conflitos de menor importância, como os da América Latina, tradicional esfera de influência estadunidense. Essa menor relativização de prioridade norte-americana à América Latina, ou, pelo menos, à América do Sul, abre novo espaço para que o Brasil se profile como força pacificadora e de mediação em conflitos de ordem interna na América Latina. Simultaneamente, desvenda-se processo similar em África, pois África do Sul e União Africana (UA) exercem papel significativo na mediação e resolução de conflitos em Estados frágeis qual República Democrática do Congo e Burundi.⁵

No entanto, devido ao caráter novedoso das respostas regionais de certos países e organizações, estas recebem pouca consideração e escopo de estudo no campo das relações internacionais. Só em anos mais recentes iniciou-se debate – na Europa e Estados Unidos – acerca de potências regionais e sua capacidade de ancorar a estabilidade e segurança regional de suas proximidades geográficas. Sob tal nova perspectiva, os dois fenômenos – a emergência de novas potências “do Sul” e o problema de Estados frágeis – detêm vínculo estreito e podem contribuir para encontrar respostas inovadoras aos atuais dilemas com que se confrontam a segurança regional e internacional.

⁴ Rat der Europäischen Union, 'Achtzehnmonatsprogramm des deutschen, des portugiesischen und des slowenischen Vorsitzes', Bruxelas, 21 de dezembro de 2006, item 133, p. 60.

⁵ Laurie Nathan, 'Uncertain Hegemon: South Africa's Foreign Policy in Africa', *African Renaissance*, 6, (November-December 2005), pp. 11-21.

Mudanças na hierarquia internacional de Estados

Predominara nos anos noventa a visão de que os Estados tinham deixado de ser atores principais no sistema internacional, havendo-se debilitado por um conjunto de fatores: globalização, política econômica neoliberal e emergência de blocos econômicos regionais entre outros. Na atualidade, entretanto, redescobre-se a importância de um Estado forte como garantia de estabilidade e segurança internacional. Simultaneamente, surge uma série de países “do Sul” cujo potencial demográfico e econômico vem desafiando a tradicional hierarquia de Estados dominada por países “do Norte”.

Tais mudanças reacenderam o debate sobre a hierarquia internacional de Estados. Este se tem dado tanto nos âmbitos do realismo e neorealismo (Morgenthau/Waltz), baseados na predominância de *hard power* e atuação independente (unilateral) de Estados soberanos em sistema internacional anárquico; como nas esferas da interdependência e do neoliberalismo, preocupados em analisar alianças e opções de cooperação entre Estados e o exercício de *soft power*.

Tradicionalmente, a hierarquia internacional de Estados supõe quatro categorias de poder⁶: superpotência, grande potência, potência média e potência pequena. Para jogar “na primeira e segunda divisões”, um Estado requer acima de tudo condições naturais e capacidade material para fazê-lo. Por exemplo, malgrado sua riqueza Estado pequeno como Luxemburgo dificilmente será uma grande potência. Para tanto, é preciso ter peso mundial em termos de população, extensão territorial e recursos naturais. Capacidade militar, PIB global e potencial tecnológico são alguns dos outros critérios. Terceiro e imprescindível quesito é política externa ativa que conte com recursos humanos

⁶ Robert Keohane distingue entre: grande potência (pode atuar sozinha e tem impacto decisivo no sistema internacional); potência secundária (atua sozinha e tem impacto menor no sistema internacional); e, potência média (atua em conjunto com outros ou através de foros internacionais).

e financeiros bastantes para exercer influência no sistema internacional.

Os Estados podem atuar tanto mediante *hard power* como através de *soft power*, construindo sua identidade de potência de forma unilateral ou de maneira cooperativa. Poder-se-ia dizer que os E.U.A. – única superpotência – representam aquela e a UE esta, pois este último apresenta modelo cooperativo de liderança através da integração. Embora os E.U.A. continuem sendo a única superpotência militar, em outros âmbitos – principalmente o econômico – têm surgido potências do Sul a desafiar a até aqui privilegiada posição econômica dos Estados Unidos.

Assim, relatório da consultoria internacional *Goldman Sachs* vem sublinhar o potencial econômico global dos denominados BRICs (Brasil, Rússia, Índia e China). Outro estudo prospectivo sobre potências emergentes, elaborado pelo *National Intelligence Council* (Washington DC, E.U.A.),⁷ inclui Brasil, Índia, África do Sul, Indonésia, Rússia e China na lista de grandes potências do futuro. A emergência de novas potências tende a modificar a hierarquia internacional de Estados, a qual oferece ainda prato único concernente ao plano militar, mas opções *à la carte* em outros (econômico, tecnológico e meio-ambiental). Destarte, a hegemonia militar norte-americana contrasta com uma ordem multipolar ou multidimensional no que diz respeito a outros itens da pauta internacional.⁸

Malgrado o supracitado, o *hard power*, tanto econômico quanto militar, permanece como o mais importante critério a medir o peso internacional de um Estado. Exemplo disso é que a emergência de novas potências não se vê refletida na distribuição de poder em instituições multilaterais. Assim, Brasil, Índia e África do Sul não são representados no Conselho de Segurança da

ONU, na OCDE ou no G8. Somente na ONU desenvolveu-se um debate sobre a ampliação do organismo máximo de segurança, já que são principalmente os países do Sul que contribuem com tropas e assumem a liderança de missões de paz, mas carecem de voz ou voto no CS.⁹

Poder-se-ia dizer que, no geral, as grandes potências preferem usar o *hard power* e as médias o *soft power*. Enquanto as principais ferramentas daquele são medidas coercivas, intervenções militares e sanções econômicas; os meios deste são muito mais complexos. Segundo Joseph Nye, os alicerces do *soft power* são a cultura, os valores, o poder de atração (atratividade) e a política externa.¹⁰ Posto que agem através da persuasão e cooperação com outros Estados, os *soft powers* tendem a agir dentro dos quadros de instituições regionais ou foros internacionais, criando alianças entre Estados. Exemplos disso são o Grupo dos 20 e o foro de diálogo IBAS, ambos criados pelo Brasil no intuito de aumentar sua influência, e de outros, no sistema internacional.

A colocação de potências na hierarquia internacional de Estados é uma categorização social que – auto-avaliações à parte – depende do reconhecimento dos outros países.¹¹ É sumamente difícil, ou quase impossível, medir o status ou prestígio dos diferentes países na sociedade internacional. Tanto o status quanto o reconhecimento de grandes, médias e pequenas potências no sistema internacional, são um problema não resolvido na análise da hierarquia internacional de Estados; também o é a distinção entre potência média e potência regional.

⁷ National Intelligence Council (NIC), 'Mapping the Global Future, Report of the National Intelligence Council's 2020 project', Washington DC, 2004. Versão brasileira com Introdução de Heródoto Barbeiro, *O Relatório da CIA: Como Será o Mundo em 2020?*, Rio de Janeiro: Ediouro, 2005. Disponível na internet (em inglês), www.foia.cia.gov/2020/2020.pdf.

⁸ Detlef Nolte, 'Potencias regionales en la política internacional: conceptos y enfoques de análisis', Hamburgo: *Giga Working Papers*, 30, October 2006.

⁹ Os maiores contribuintes às missões de paz da ONU são Bangladesh, Índia, Paquistão, Nepal, Jordânia, Uruguai e África do Sul. United Nations, 'Monthly summary of contributors to UN peacekeeping operations', 31 August 2006, New York.

¹⁰ Joseph S. Nye, *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, New York: Public Affairs, 2005.

¹¹ Andrew Hurrell (2006), 'Hegemony, liberalism and global order: what space for would-be great powers?', *International Affairs*, 82:1, pp. 1-19.

Potências médias

O termo “potência média” surge depois da Segunda Guerra Mundial e aplica-se principalmente a Canadá, Austrália e Nova Zelândia no contexto do sistema internacional bipolar, no qual estes países ocuparam posição intermediária. Embora se trate de um conceito vinculado à Guerra Fria, há novos poderes – Brasil, (Índia¹²) e África do Sul entre eles – que por sua atuação e/ou posição no sistema internacional poder-se-iam classificar de potências médias “do Sul”. Diferentemente das potências médias tradicionais, as novas têm o conflito Norte-Sul e a criação de novas alianças Sul-Sul (visando aumentar seu poder de barganha frente aos países industrializados) como suas principais plataformas. Este grupo de países promove novo tipo de “multilateralismo do Sul” que, ao contrário das alianças do terceiro mundo nos anos setenta, não propõe a mudança da ordem mundial, mas aceita as regras existentes, aproveitando-as para fomentar uma distribuição de poder mais justa e mais equânime.

Todas as potências médias tentam – com estratégias e meios distintos – maximizar sua influência sobre países pequenos, minimizar a influência de grandes potências e evitar a emergência de novas potências médias em sua região.¹³ No caso do Brasil, através de seu projeto sul-americano, ele pretende influenciar sua vizinhança de pequenas potências; reduzir a margem de manobra dos Estados Unidos; e evitar a emergência de outras potências regionais, como Argentina e Venezuela, inserindo-as em instituições coletivas nas quais o Brasil tem papel protagonista.

O que diferencia uma potência média de uma grande potência? Até recentemente, o conceito se identificava principalmente com o Canadá, que se auto-definira potência média durante a Segunda Guerra Mundial.¹⁴

A classificação de potência média dota-se de termos quantitativos (recursos materiais e condições geográfico-naturais) ou termos qualitativos (influência no sistema internacional).¹⁵ Carsten Holbraad situa uma potência média entre dois pólos opostos.¹⁶ Segundo Holbraad, uma potência média pode:

- 1) Ocupar uma posição intermediária na hierarquia internacional de Estados, criando certo equilíbrio sistêmico mediante manutenção da paz e segurança;
- 2) Estar situada no centro de uma região e servir de mediadora ou força de aproximação entre países desenvolvidos e países subdesenvolvidos;¹⁷
- 3) Estar situada entre dois grandes centros antagônicos entre si, servindo nesse caso de mediadora;
- 4) Estar situada entre diferentes civilizações e promover o entendimento entre elas.

Assim, uma potência média pode assumir diferentes funções:

- 1) Contribuir com a prevenção de conflitos e manutenção da paz, incluindo participação em missões de paz da ONU;
- 2) Assumir papel ativo e forte comprometimento com o multilateralismo internacional e regional;
- 3) Respeitar as normas e regras internacionais e participar ativamente em sua formulação;
- 4) Exercer papel de mediador e pacificador em situações de conflito dentro e fora de sua região;
- 5) Dispor de notável influência em assuntos pontuais (paz, comércio, meio-ambiente, redução da pobreza etc.) da agenda internacional, tendo a capacidade de pautar estes temas em foros multilaterais (*agenda setting*).

Toda potência média detém um papel de mediação e/ou outro tipo de responsabilidade vis-à-vis à contri-

¹² Porque é potência nuclear, e devido a seu peso demográfico, a Índia entra na categoria de grandes potências.

¹³ Paulo F. Vizentini (1998), ‘O Brasil como Potência Média: Possibilidades de ação internacional’, in Ricardo Sennes (Org.), *O Brasil e a Política Internacional*, São Paulo: IDESP, 1, pp. 25-32.

¹⁴ De acordo com declarações do Primeiro Ministro do Canadá, William Lyon Mackenzie King, em 1944.

¹⁵ Vide, entre outros, Adam Chapnick, ‘The Middle Power’, *Canadian Foreign Policy*, 2, winter 1999.

¹⁶ Carsten Holbraad, ‘The Role of Middle Powers’, *Occasional Paper*, 18, Carleton University, Ottawa, 1972.

¹⁷ Vide também Maria R. Soares de Lima (2005), ‘A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul’, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 48, pp. 24-59.

buição com a paz e estabilidade do sistema internacional. O que distingue as potências médias das grandes é a capacidade militar e o relativo peso econômico global inferiores daquelas. À diferença das grandes potências, as potências médias se projetam internacionalmente num quadro de coalizões de países e organizações internacionais, promovendo consensos entre Estados, “Estados grandes, mas de poder militar limitado ou que se vêem debilitados militarmente, podem pretender maximizar ou estabilizar sua influência através de meios não coercivos, seguindo estratégia de hegemonia cooperativa inserida em estratégia multilateral.” (“*Major states which are militarily weak or weakened may seek to maximise or stabilise their influence through non coercive means by pursuing a strategy of co-operative hegemony within a multilateral strategy.*”)¹⁸

Já que influência e recursos limitados as inibem de traçar caminhos unilaterais, potências médias têm o multilateralismo internacional ou regional como seu principal quadro de ação. Assim, buscam alianças com outros países para alavancar seu poder de barganha em instituições multilaterais. Um exemplo concreto é o caso do Brasil na OMC, onde criou aliança estratégica com a Índia, formando o grupo de lobby G20 com o objetivo de pressionar os países industrializados a eliminarem os subsídios agrícolas. Foi uma estratégia de sucesso: ambos os países foram convidados a participar do grupo dos seis principais negociadores da rodada de Doha da OMC (também integrado por Austrália, E.U.A., Japão e UE).

Embora em termos quantitativos o Brasil possa considerar-se grande potência – dados seu peso demográfico, territorial, populacional e econômico –, qualitativamente, age e define a si próprio como potência média, “A imagem internacional do Brasil como uma potência média no sistema internacional tem sido uma constante na política externa do país”.¹⁹ Brasil e Canadá são as duas potências médias das Américas: este pela

influência que exerce no âmbito global; aquele devido a seu papel internacional e regional.

Tanto Brasil quanto Canadá têm suas ações claramente condicionadas pelo peso dos E.U.A. nas Américas. Escolheram estratégias diferentes perante a posição hegemônica de Washington: malgrado sérias diferenças acerca da segurança, este é aliado de Washington mediante a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (*North American Free Trade Association*, NAFTA); o Brasil, por outro lado, optou por aliar-se a pequenas potências vizinhas e criar, através do projeto sul-americano, uma identidade regional própria para desafiar a liderança dos E.U.A. e limitar a influência destes nas Américas.

Potências regionais

Potências médias e potências regionais são conceitos independentes e termos distintos. Uma potência média poderia atuar tanto no plano regional como no global, e também em ambas as esferas simultaneamente. Ao definir um país como potência média, analisa-se principalmente seu impacto global, ao tempo que a potência regional é avaliada de acordo com sua influência em seu entorno geográfico. Mais ainda, enquanto aquela se caracteriza pelo uso de *soft power*, esta pode atuar através de *hard power*. Os três exemplos a seguir esclarecerão que uma potência regional não é necessariamente uma potência média e vice-versa:

- 1) A Índia é considerada grande potência no sistema internacional e potência regional no sul da Ásia, mas na região como um todo compete diretamente com a quase-superpotência, China. Assim, ao ser potência nuclear e possuir histórico de uso de *hard power*, a Índia dificilmente seria considerada potência média.
- 2) Qualitativamente, a África do Sul é potência média, mas não necessariamente potência regional, já que sua liderança no continente é questionada pela Nigéria, o país mais populoso, com mais recursos (petróleo) e potencial econômico da região.

¹⁸ Thomas Pedersen (2002), ‘Cooperative hegemony: power, ideas and institutions in regional integration’, *Review of International Studies*, 28, pp. 677-696, p. 696. [Tradução do autor].

¹⁹ Vizontini (1998), op. cit., in Sennes (Org.), op. cit.

3) O caso canadense ilustra com clareza como um país pode ser potência média sem ser considerado uma potência regional. O Canadá tem escassa influência em assuntos latino-americanos e está relativamente isolado do continente.

Nas relações internacionais, o conceito de potências regionais está ainda menos desenvolvido que o de potências médias. Os dois exemplos a seguir demonstram como esta é categoria de conteúdo escasso e confuso: (1) a superpotência norte-americana é considerada também potência regional das Américas; (2) a China é uma potência global e ao mesmo tempo regional, da Ásia. Devido a ambigüidades tais, o conceito tornou-se mais utilizado no contexto de integração regional e não dentro do sistema de hierarquia internacional de Estados. Detlef Nolte,²⁰ no intuito de combinar ambos aspectos, elaborou a seguinte *checklist* para potências regionais – elas devem:

- Fazer parte de uma região definida;
- Aspirar à liderança regional;
- Possuir influência política e geoestratégica na construção regional;
- Dispor de suficientes recursos materiais, organizacionais e ideológicos para criar um projeto regional;
- Possuir notável interdependência política, econômica e cultural regional;
- Dispor de destacada influência em assuntos regionais;
- Ser reconhecido como líder regional pelos demais países do entorno geográfico;
- Ser porta-voz em alguns assuntos regionais em foros internacionais;

Tentando seguir a lista, surge um problema já no primeiro item – nas Américas há dificuldades em definir o termo “região”. O panorama de poder no continente americano é complexo: os E.U.A. são superpotência continental e, também, potência norte-americana; o México é a potência centro-americana; e o Brasil seria a potência sul-americana. No entanto, mais que realidades geográficas, Norte-, Centro- e Sul- América são

identidades sócio-culturais em processo de formação contínuo. Ademais, frente à crescente fragmentação regional, torna-se duvidosa a emergência de uma potência latino-americana.

No caso do Brasil a influência se concentra na América do Sul.²¹ Dado seu reduzido impacto na região da América Latina e Caribe, seria considerado potência sub-regional. Mais que uma realidade geográfica, América do Sul é um projeto geopolítico, ou invento brasileiro que demonstra a capacidade do Brasil de criar seu próprio âmbito de influência. Nesse sentido, o Brasil não só “aspira à liderança regional” e tem “influência política e geoestratégica na construção regional”, mas também tenta criar uma identidade regional própria. No entanto, não está claro que o Brasil cumpre com os demais requisitos: recursos; interdependência; influência e representatividade regional; e reconhecimento dos países vizinhos, fatores que pertencem à esfera da integração.

Potências regionais costumam comprometer-se com processos de integração em seus entornos geográficos – isso tem vantagens e desvantagens. Por um lado, visto que potências regionais têm poucos recursos, instituições regionais são um meio de acúmulo de poder mediante a criação de área de influência própria. Por outro, instituições regionais tendem a debilitar os interesses e posições de líderes individuais.²² Então, ao atuar conjuntamente com países vizinhos, a liderança de uma potência regional torna-se menos reconhecida por seus vizinhos e limitada por si, já que os recursos financeiros e/ou a coerção e o unilateralismo ainda são considerados atributos de poder.

Outro fator a limitar a ação e/ou emergência de potências regionais é a existência de potenciais globais nas regiões. Para Brasil está E.U.A.; para Índia, está China. Esta situação contrasta com a da África do Sul

²¹ Monica Hirst e Maria R. Soares de Lima (2006), ‘Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities’, *International Affairs*, 82:1, pp. 21-40, p. 30.

²² Vide Stefan A. Schirm, ‘Führungsindikatoren und Erklärungsvariablen für die neue internationale Politik Brasiliens’, *Lateinamerika Analysen*, 11, (junho 2005), Hamburgo, pp. 107-130, p. 123.

²⁰ Nolte (2006), op. cit.

e seu papel no continente africano, isento de potências globais, o que deixa maior margem de atuação a poderes regionais emergentes e/ou organizações regionais. Portanto, esses três países, representados no foro IBAS, têm em comum o fato de não terem sido considerados, tradicionalmente, potências regionais, mas potências globais emergentes. Para ser potência regional um país tem que contar com três ingredientes básicos: capacidade material, estabilidade interna e política regional ativa.

Brasil: potência regional ou Estado ameaçado?

Antes de analisarmos a política externa regional do Brasil, é necessário determinar qual sua capacidade material para projetar-se como potência regional e mediadora em Estados em crise. Por outro lado, é importante avaliar a estabilidade interna, posto que o Brasil é classificado de “Estado ameaçado” devido a altos índices de desigualdade e violência. Ambos fatores internos determinarão qual a capacidade de liderança regional do Brasil.

O poder quantificável do Brasil

Os parâmetros quantitativos tradicionais para medir o poder do Estado são: território, população, capacidade militar, PIB e recursos naturais. Somam-se a esses cinco fatores nível de desenvolvimento e poder cultural. Sem pretensão de elaborar lista exaustiva,²³ a continuação se analisará o poder do Brasil nos âmbitos geográfico e demográfico, militar, socioeconômico, tecnológico e cultural.

- Capacidade militar

Dado o caráter pacífico da América Latina no que concerne a conflitos entre Estados, a capacidade militar é critério pouco relevante no caso brasileiro. Assim mesmo, isso marca importante contraste com outras potências regionais na Ásia (Índia) e África (África do Sul e Nigéria). O Brasil não é potência nuclear nem almeja ser. Entretanto, dispõe de urânio – a sexta maior reserva do mundo – e capacidade tecnológica, por conseguinte tendo potencial para vir a ser um poder nuclear.

O Brasil é, sem dúvida, a maior potência militar da América Latina e Caribe. Quanto a número de tropas (314.000), tem a força militar mais importante da região. Seus gastos militares representam um terço do total latino-americano – US\$ 13.200 milhões em 2005²⁴ –, duas vezes mais que a Colômbia e superior a Espanha e Canadá.

Tal capacidade militar contrasta com a ausência de ameaças externas à segurança. Isso explica, em parte, que o Brasil carecesse até 1996 de uma política de defesa nacional e que criasse somente há seis anos o Ministério da Defesa. A função principal de sua força militar é a vigilância das fronteiras e, particularmente, do imenso território da Amazônia (Sistema de Vigilância da Amazônia, SIVAM), incluídos também o controle do narcotráfico e crime organizado. Em segundo plano, os militares brasileiros assumem funções de restabelecimento da ordem interna e participação em missões internacionais de paz. No total, o Brasil participou e participa de 33 missões de paz da OEA e da ONU, embora quase sempre com contingente reduzido de ativos.

- Potencial demográfico e geográfico

Com 185 milhões de habitantes e superfície de 8,5 milhões de km², o Brasil é o quinto maior país do mundo. Mais de um terço dos latino-americanos são cidadãos

²³ Vide Jordi Palou, ‘El concepto de potencia media. Los casos de España y México’, Universidad Autónoma de Barcelona (sem data).

²⁴ Institute for International Strategic Studies (IISS), *Military Balance*, London, 2006.

brasileiros e a metade do território da região pertence ao Brasil. Dispõe ainda de importantes recursos naturais (petróleo entre eles) e, pela extensão da selva amazônica, é considerado o pulmão do mundo.

- Capacidade socioeconômica e tecnológica

O Brasil é a décima maior economia do mundo e representa um terço do PIB regional. Em 2005, seu PIB superou o do Canadá (11°), Espanha (12°) e México (13°).²⁵ Não obstante e embora condições internacionais favoráveis, a economia brasileira apenas cresce. Com crescimento de 2,8% em 2006, atingiu taxas menores que as de seus países vizinhos e muito inferiores às dos outros BRICs. Os principais problemas estruturais brasileiros são: elevada carga tributária, dívida pública que em 2006 representou 49,5% do PIB²⁶ e proporção ainda alta de matérias primas em suas exportações.

Na esfera social, devido a altos níveis de desigualdade e concentração da riqueza, o Brasil obtém classificação média inferior a Argentina e Uruguai. Considerado país de renda média, ocupou em 2006 a 69ª posição entre 177 países avaliados no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).²⁷ No mesmo ano, ocupou a 58ª posição no Gini-Index, segunda pior colocação da América Latina, atrás somente da Bolívia.

No que se refere ao desenvolvimento tecnológico, o Brasil tem melhor nível que seus países vizinhos. No Índice de Globalização de 2005, elaborado por A. T. Kearney e *Foreign Policy*, o país ocupou posição média (rango 35).

- Poder cultural

O Brasil é um país de quase 200 milhões de habitantes, com identidade multicultural. Tem grande produção e potencial cultural, sobretudo nos campos da

música, arte, cinema e literatura. No entanto, a língua portuguesa e uma longa tradição de caráter relativamente ensimesmado, representam obstáculo ao exercício do poder cultural, tanto dentro quanto fora da região. Nesse sentido, o Brasil não pode competir com os Estados Unidos, a verdadeira "potência cultural" das Américas.

Os dados acima permitem constatar que o Brasil cumpre os critérios quantificáveis para exercer liderança regional e inclusive global. Conseqüentemente, pode-se dizer que o "Brasil é, dentre os países da América do Sul, o único que, na atualidade, apresenta as características de potência regional".²⁸ Cabe ressaltar que, entretanto, uma série de problemas internos, de ordem estrutural, representam um sério obstáculo à sua liderança na América do Sul e a intervenções em Estados em crise.

Brasil: Estado ameaçado?

A relação entre o status externo de um Estado e suas condições e recursos internos para assumir liderança regional ou global é estreita. Além da alocação de recursos para a agenda externa, no caso de potências médias (quase morais) como o Brasil contam-se também outros critérios: por exemplo, situação democrática, respeito aos direitos humanos e desenvolvimento social. Para Estados democráticos, tais fatores domésticos determinam também as possibilidades e limitações de exercer liderança regional "modelo", sendo legitimados para tanto por terceiros países.

De acordo com um conjunto de 12 indicadores, o índice de Estados falidos do Fundo para a Paz (*The Fund for Peace*, Washington DC, E.U.A.) e da revista *Foreign Policy* classifica o Brasil como "Estado ameaçado". Em 2006 o país ocupou a 101ª posição entre 176 avaliados, ranking melhor que o da Índia, mas pior que o da África do Sul. Na América Latina, Argentina, Chile, Costa Rica e Uruguai, entre outros, obtiveram

²⁵ Segundo listas do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial.

²⁶ CEPAL, 'Balance Preliminar de las economías de América Latina y el Caribe', Santiago de Chile, 2006.

²⁷ UNDP, *Human Development Report 2006*, New York, 2006.

²⁸ Luiz M. Bandeira, entrevista a *La Onda Digital*, Montevideu, junho de 2006.

melhores notas que o Brasil. Os dois principais problemas internos do Brasil são violência e injustiça. Entre as cinco instituições de Estado avaliadas a polícia obteve a pior nota; os serviços sociais públicos foram considerados de qualidade muito baixa; e a justiça qualificada de lenta, corrupta e ineficiente.²⁹

Embora tais problemas persistam, o balanço de direitos humanos, justiça e corrupção vem melhorando nos últimos dois anos. Isso explica o melhor posicionamento do país na lista de avaliados em 2006. Mas ainda, os principais problemas domésticos – dívida social, fraqueza institucional e insegurança – impõem limites severos a uma liderança convincente do Brasil dentro e fora da região.

A dívida social

A dívida social impede tanto o crescimento interno do Brasil quanto sua projeção no exterior. Embora o Brasil não sustente o índice regional de pobreza mais elevado, até 2003 contava com a distribuição de renda e terra mais desigual das Américas. A desigualdade extremada é resultado de vários fatores: sistema desequilibrado de educação pública,³⁰ serviços sociais deficientes, e, também, o fenômeno denominado de Belíndia (Bélgica e Índia) – isto é, desnível enorme entre a região sul, desenvolvida, e a região do nordeste, subdesenvolvida.

Essas injustiças contrastam fortemente com a elevada carga tributária brasileira (39% do PIB), a mais alta da América Latina e superior à média européia. Ao contrário da maioria dos países da região, o Estado brasileiro dispõe de recursos e um sistema de previdência social com cobertura universal. Desde o primeiro mandato de Lula – e, vinculado à crescente carga tributária –, a altíssima concentração de renda

tem diminuído, daí a queda à segunda posição no Gini-Index.³¹ Da mesma maneira, desde 2000 vem-se reduzindo a proporção de brasileiros que vivem em situação de extrema pobreza, calculado em 10,6% em 2005.

A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL – ONU) considera que o Brasil alcançará a meta de desenvolvimento do milênio de reduzir a extrema pobreza pela metade no período 1990-2015. A tendência positiva do Brasil no campo social³² aponta a que políticas estatais podem ser eficazes e criar – embora de forma paulatina – sociedades mais equânimes. O combate à pobreza e exclusão é assunto recente no Brasil. Somente a partir do Governo Fernando Henrique Cardoso começaram destinar-se mais recursos à superação das diferenças sociais e à melhora da qualidade do ensino público. Lula aprofundou as políticas existentes e adotou novas iniciativas, entre elas o programa Bolsa Família, que beneficia 11 milhões de famílias, vinculando ajuda e escolarização. Da mesma maneira, o governo Lula concedeu aumento real de salário mínimo, acrescentando o poder de compra do setor menos favorecido da população.

Por um lado, a experiência brasileira em enfrentar o problema da pobreza e desigualdade pode servir de exemplo para outros países da região, traçando o caminho da redução paulatina da brecha social, através de políticas públicas nesse âmbito. Mas, por outro, o crescente investimento do Estado na área – embora positivo e necessário ao desenvolvimento do país – limita a destinação de maiores recursos à política externa e impede o Brasil de assumir os custos financeiros da liderança. Com nível de pobreza de 36,5%, o Brasil não pode tampouco ser país modelo ou motor para enfrentar uma das principais causas de fragilidade de Estado na América Latina: a pobreza e exclusão social. Portanto, a dívida social constitui-se em

²⁹ The Fund for Peace/Foreign Policy, *Failed States Index 2006*, Country Report Brazil, Washington DC.

³⁰ No Brasil, devido ao alto nível de exigência da educação pública no segundo e terceiro graus; paradoxalmente, na sua maioria são os alunos de escolas primárias privadas os que têm acesso a ensino médio e universidade públicos.

³¹ CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2006*, Santiago do Chile, 2006.

³² “Durante o Governo Lula, entre 2003-2007, os gastos públicos destinados a programas sociais, educação e saúde aumentaram de forma gradual, mas constante.” Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Orçamento Federal, Mensagem Presidencial – Projeto de Lei Orçamentária 2007, Brasília, 2006.

claro obstáculo à liderança regional do Brasil na América do Sul.

A (in)segurança do cidadão

Segurança pública interna é sério problema comum ao Brasil e à maioria de seus países vizinhos. De acordo com dados do Banco Mundial e *Human Rights Watch*, o Brasil mantém, mesmo na América Latina, níveis altos de violência política e criminalidade.³³ Em 2005 foram assassinados 55.000 brasileiros, o que representa nível de violência similar ao de alguns países em guerra.³⁴ O fenômeno da insegurança do cidadão possui vínculo estreito aos (ainda) altos índices de desigualdade, exclusão social e pobreza.

Em relação à segurança cidadã, as instituições do Estado são particularmente frágeis e ineficazes. A polícia brasileira comete abusos contra os direitos humanos, incluída a tortura. Também, as condições de vida de muitas prisões do país são inaceitáveis e alimentam o círculo da violência. Ademais, persiste a violência rural e o Estado não controla as redes econômicas criminais, das quais a mais destacada é o narcotráfico.

Em contraste com sua atuação no campo das melhorias sociais, o Estado brasileiro tem prestado pouca atenção à recuperação do “monopólio da violência” em todo o território nacional. Embora continue sendo a principal garantia de segurança, o governo parece incapaz de controlar os diferentes tipos de “warlords” estatais e não-estatais que criam clima de insegurança na maior parte de Brasil. Nesse âmbito, o Brasil compartilha os problemas de in(segurança) da maioria dos países latino-americanos – e não oferece soluções próprias.

Instituições democráticas

O Brasil é uma das maiores democracias do mundo. No contexto regional, suas instituições são estáveis³⁵ e o país não tem passado por sérias crises institucionais e/ou governamentais. Ao contrário de muitos de seus países vizinhos, o Brasil não sofre tentações populistas desde o retorno da democracia em 1985. Tal estabilidade democrática tem raiz nas particularidades do sistema político brasileiro, o qual pode comparar-se, até certo ponto, com o estadunidense. Em primeiro lugar, o Brasil opera em sistema federal com amplas competências para os 26 estados, Distrito Federal e municípios. Assim, o sistema político se pauta pela negociação e divisão de poderes entre o governo central e as unidades descentralizadas. Essa prática interna favorece também a criação de consensos intra-regionais.

O sistema político brasileiro conta com alto grau de *checks and balances*, fato que o distingue da maioria dos países latino-americanos. Assim, um Congresso forte limita os poderes do presidente e impede a plena autonomia do Poder Executivo. Outra característica do sistema brasileiro é a fragmentação partidária e a inconsistência das afiliações políticas. Essa constelação de poderes garante a moderação política, já que cria certo “presidencialismo de coalizões”³⁶; mas, ao mesmo tempo impede que qualquer governo leve a cabo reformas ou mudanças políticas substanciais. A exceção à regra é a política externa, pois permanece predomínio do Executivo.

Segundo indicadores de governabilidade do Banco Mundial,³⁷ a balança brasileira é favorável quanto a participação civil e eficácia governamental; já em questões como luta contra corrupção, estado de direito e violência o resultado não é tão positivo. Os recentes escândalos de corrupção³⁸ durante o primeiro man-

³⁵ Hirst e Soares Lima (2006), *op.cit.*, p. 39.

³⁶ Fabiano Santos, *O poder legislativo no presidencialismo de coalizão*, Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), 2003.

³⁷ World Bank, *World Wide Governance Indicators*, country snapshot Brazil, <http://www.worldbank.org/governance>

³⁸ No Índice de Percepção de Corrupção da *Transparency International*, o Brasil ocupou em 2006 a 70ª posição entre 174 países, situando-se próximo da mediana, junto com México, Peru, China e Índia.

³³ Human Rights Watch, *World Report 2007*, Washington DC, 2007.

³⁴ Declaração do então Ministro da Justiça, citado no *The New Zealand Herald*, 26 de setembro de 2006.

dato de Lula atestam a intrínseca debilidade institucional do país, com instituições ineficazes e altamente permeáveis a influências pessoais. Mesmo assim, se comparado a seu entorno geográfico, o Brasil é democracia consolidada e possui instituições estáveis.

Essa breve análise de algumas das condições domésticas do Brasil permite concluir que este país é Estado forte em termos democráticos, mas frágil ou ineficaz como fornecedor de segurança e serviços sociais ao cidadão. Portanto, poder-se-ia argumentar que dificuldades estruturais internas limitam, mas não impedem a liderança brasileira. Porquanto o país conta com capacidade material e estabilidade interna necessárias à liderança, analisar-se-á a seguir se este é dotado de política externa ativa com vocação regional.

Política externa brasileira

O Brasil é o único *player* global da América Latina por três razões: 1) possui política externa de longo prazo e serviço exterior altamente profissionalizado, o qual atua com relativa independência do Executivo; 2) cultiva relações comerciais divididas em partes iguais entre Europa, E.U.A., América Latina e Ásia; 3) e consta de longas e ativas presenças e participações em foros e negociações internacionais.

O Itamaraty – nome pelo qual é conhecido o Ministério das Relações Exteriores – e seu serviço exterior altamente profissionalizado são o trunfo mais importante que o país tem para ser representado no mundo e na própria região. No entanto, os recursos humanos e o número de iniciativas em matéria de política externa contrastam com os modestos recursos financeiros que se destinam a esse fim. Malgrado constante aumento orçamentário do Itamaraty,³⁹ o Brasil dispõe de recur-

sos financeiros limitados – menos de um bilhão de reais em 2007 (aproximadamente 400 milhões de euros) – para sua projeção global e regional.

Características gerais

Desde a Constituição de 1988, a política externa do Brasil orienta-se por valores cívicos, com vocação “moralista” e desenvolvimentista. O artigo 4º da Constituição brasileira estabelece dez princípios humanitários pelos quais não se rege as relações internacionais do país, entre eles: respeito aos direitos humanos, igualdade entre Estados, resolução pacífica de conflitos e defesa da paz. Por ser potência média, o Brasil usa, quase exclusivamente, ferramentas de *soft power*.⁴⁰ Porquanto a ausência de ameaças de segurança nacional oriundas do exterior, o país não recorre a medidas coercivas e/ou militares desde os anos oitenta. É por essa mesma razão que os militares não participam e apenas influenciam o desenho da política externa do Brasil.

Atores da política externa. A institucionalização e profissionalização da política externa brasileira que, a diferença de muitos outros países latino-americanos, mantém certa independência dos governos, garante a continuidade e previsibilidade da atuação do Brasil no exterior. O Itamaraty é instituição de peso e muito prestígio no Brasil, assim como sua Escola Diplomática. Embora sofra influências de outros atores, como classe empresarial e sociedade civil (e, também, ONGs em matéria de direitos humanos e outros assuntos “brandos”), a política externa é prerrogativa do Itamaraty. A vantagem disso é que a política externa não requer, então, um consenso nacional amplo, sendo, assim, um dos poucos âmbitos de poder independentes. No entanto, pela mesma razão, a política externa não conta com apoio político de caráter amplo, o qual facilitaria, por exemplo, um aumento orçamentário.

O papel ainda limitado do empresariado brasileiro na formulação da política externa se vê refletido na atual

³⁹ Em 2003, foram orçados 727 milhões de Reais. Vide Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Secretaria de Orçamento Federal, 2006.

⁴⁰ Hirst e Soares de Lima (2006), op. cit.

priorização das relações Sul-Sul, incongruente com o fato de os três principais sócios comerciais do Brasil serem E.U.A., UE e China. Mas ainda, já que os investimentos estrangeiros diretos do empresariado destinam-se principalmente à América do Sul, denota-se apoio empresarial à intensificação das relações com essa região. O eixo Sul-Sul é favorável também àqueles setores industriais mais resistentes à abertura à concorrência estrangeira (serviços, petróleo, aço, automóveis etc.).

O Congresso brasileiro detém papel secundário em matéria de política externa, deixando ampla margem de manobra ao presidente e seu gabinete. Deve-se ao governo de Fernando Henrique Cardoso – por suas inúmeras viagens e propostas em foros internacionais – a “presidencialização” da política externa no Brasil. Seu sucessor acentuou essa tendência: o Presidente Lula visitou entre 2003 e 2006 nada menos que 48 países, passando 14% desse intervalo fora do Brasil.⁴¹ Isso demonstra que a política externa é prioridade de seu governo.

O Governo Lula introduziu novos atores na política externa brasileira. Não obstante a prevalência do Itamaraty, mudaram-se as regras do jogo a favor de maior participação do Executivo e do partido governista. O presidente do Partido dos Trabalhadores (PT), Marco Aurélio García, é o principal assessor do Presidente Lula para relações internacionais. A política externa atual desenha e executa-se por uma troika masculina: Marco Aurélio Garcia, encarregado de assuntos diplomáticos delicados, particularmente na América do Sul; Celso Amorim, Ministro das Relações Exteriores e principal arquiteto da política externa; e seu Vice, Samuel Pinheiro Guimarães, Secretário Geral de Itamaraty, representante da vertente desenvolvimentista do Itamaraty.⁴²

⁴¹ Jeffrey Cason e Timothy Power, ‘Presidentialization, Pluralization and the Roll-Back of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making from Cardoso to Lula’, documento apresentado em Hamburgo, 29 de novembro de 2006.

⁴² Coexistem no Itamaraty duas escolas de pensamento: a liberal, voltada aos países do norte, e, a desenvolvimentista, que advoga o eixo Sul-Sul.

Prioridades da política externa. Até os anos setenta, considerava-se os E.U.A. o maior aliado do Brasil no afã deste de conseguir projeção e certo destaque internacional. A projeção internacional e o realinhamento (aliança especial com os Estados Unidos) foram os principais instrumentos no intento de realizar o objetivo “Brasil grande potência”, principal projeto de política externa das forças militares que ocuparam o poder entre 1964-1985. Também nesse tempo, até os anos oitenta, a política externa do Brasil foi concentrada principalmente no cenário internacional, implicando em certo auto-isolamento regional.

Tais prioridades começam a sofrer mudanças nos anos oitenta, quando o Brasil estreita e aproxima vínculos com a Argentina. A partir da redemocratização, a ação externa do país se caracteriza pelo “pragmatismo e não-confrontacionismo”.⁴³ A Argentina começa a deslocar os E.U.A. como principal sócio bilateral e cria-se, em 1991, o MERCOSUL, resultado dessa aliança argentino-brasileira. Desde sua incipiência o bloco é concebido como o núcleo de um processo de integração sul-americana. Exemplo disso, a proposta de Celso Amorim, lançada em primeira instância em 1994 e mais recentemente na Cúpula Sul-Americana (I Reunião de Presidentes da América do Sul, Brasília, 2000) de criar Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA).

Fora da região, o Brasil emprestou – sobretudo durante os dois mandatos de FHC – grande esforço às relações com a UE, sócio econômico mais importante de então. A primeira cúpula entre UE e América Latina, proposta inicialmente pela França como reunião exclusiva da União Européia com o MERCOSUL, celebra-se em 1999 no Rio de Janeiro, onde se define, entre outras coisas, a negociação de um acordo de associação UE-MERCOSUL. Esse processo de negociação, inconcluso ainda, fora proposto como alternativa, ou resposta ao processo ALCA, dominado pelos Estados Unidos.

⁴³ Rivka T. Van Deijk, ‘Hacia una asociación interregional entre el MERCOSUR y la UE. Las políticas exteriores de Argentina y Brasil ante la agenda de negociaciones comerciales internacionales del MERCOSUR’, (não especificado), julho de 2002.

O governo de Lula “sul-americanizou” a política externa brasileira, estabelecendo novas prioridades. Em termos gerais, o Brasil mudou o foco de sua política externa do Norte para o Sul.⁴⁴ Em apenas quatro anos, o Brasil abriu 32 novas embaixadas e consulados no Sul,⁴⁵ contratando mais de 400 novos diplomatas. O objetivo principal da atual política externa é acentuar a independência do Brasil através da construção de alianças estratégicas com outras potências emergentes a nível global e com os países sul-americanos. Há dez anos, a política de vizinhança sul-americana é eixo principal da política do Itamaraty, ao qual dedica 70% dos esforços atuais. No segundo programa (e mandato) do Governo Lula, tanto E.U.A. quanto UE ocupam a última posição na agenda externa, sendo mencionados apenas como mercados e não como sócios políticos.

O relativo distanciamento brasileiro de seus tradicionais sócios em prol das alianças sulistas não deve ser interpretado somente à luz da ideologia interna, mas também dentro de um novo contexto econômico. Destarte, a intensificação das relações com África, Ásia e Oriente Médio a partir do Governo Lula corresponde também ao desejo de abrir novos mercados que, ademais, são compatíveis com a manutenção de altas barreiras aduaneiras em determinados setores. O eixo Sul-Sul, portanto, é a resposta da política externa do Brasil às estancadas negociações com a UE sobre o supracitado acordo de associação, a rua sem saída das discussões sobre a ALCA e os escassos avanços da rodada de Doha da OMC onde, não obstante, o Brasil é importante ator.

Brasil, player global

A política externa brasileira continua tendo vocação universal.⁴⁶ Portanto, o principal objetivo externo do

programa do Governo Lula (2007-2010) é conquistar assento permanente num Conselho de Segurança ampliado. Além dos interesses nacionais, a candidatura do Brasil tem por motivação a busca de maior equilíbrio entre Norte e Sul, ordem mundial mais justa e representativa.⁴⁷ Celso Amorim proclamou esse objetivo de política externa do Brasil em 1994 e defende desde então reforma do CS com presença permanente brasileira, preferentemente como representante da América Latina.

Com esse fim, o Brasil aliou-se ao Grupo dos Quatro (G4) – juntando-se à Alemanha, Japão e Índia –, criado pouco antes da Conferência Mundial da ONU de 1995 e lá apresentou uma proposta conjunta de reforma do Conselho de Segurança da ONU. Perante possibilidades escassas de ampliação do CS e o veto dos Estados Unidos, o Grupo tem perdido relevância e o Japão decidiu não somar-se à nova proposta do foro em 2006.

A candidatura ao CS motivou várias iniciativas externas do Brasil, incluídos o importante papel na missão das Nações Unidas no Haiti e a participação em sete outras missões de paz. A intensificação das relações com África e Oriente Médio – regiões com significativa representação na ONU –, também se explica pela aspiração brasileira ao CS. Em seu primeiro mandato, Lula visitou 18 países dessas regiões, celebrou a Conferência com a Liga Árabe em Brasília, assinou numerosos acordos de cooperação e abriu novas embaixadas.

Além do intuito de obter apoio para seu objetivo de conquistar assento permanente no CS, a crescente importância da África para o Brasil tem outro significado: este, país latino-americano e de língua portuguesa, tem também parcela significativa da população de origem africana. Tem relações particularmente próximas com a África do Sul que, como o Brasil, é potência média regional e âncora de estabilidade (ou, fator estabilizador) de seu entorno geográfico.

⁴⁴ Susanne Gratius, ‘Lula de nuevo: ¿influencia regional sin liderazgo?’, FRIDE Comentario, Madrid, diciembre 2006.

⁴⁵ O Brasil tem 184 representações no exterior.

⁴⁶ Alcides Costa Vaz (2006), ‘Brazil: Global and Regional Security Perspectives and Cooperation within IBSA’, in A. Costa Vaz (Org.), *Intermediate States, Regional Leadership and Security: India, Brazil and South Africa*, Brasília: Universidade de Brasília, pp. 195-217.

⁴⁷ Vide Soares de Lima (2005), op. cit.; e, Schirm (2005), op. cit.

A OMC é a segunda plataforma da política externa brasileira no âmbito global. Junto com a Índia, o Brasil é um dos países que mais queixas tem formulado ao sistema de solução de controvérsias do foro. Destarte, o Brasil usa a OMC para acumular influência internacional e fortalecer o cumprimento das regras e normas internacionais.

ONU e OMC têm sido plataformas para criar alianças com outros países em desenvolvimento ou potências médias no intuito de aumentar o poder de barganha do Sul frente ao Norte. Em ambas instâncias, o Brasil provou ter surpreendente poder de convocatória e iniciativa:

O Brasil criou, em 2003, o Grupo dos Três, com Índia e África do Sul. O foro IBAS é aliança estratégica entre potências médias e grandes que ocupam papéis chave na América Latina, Ásia e África. IBAS representa ainda o desejo de criar maior equilíbrio frente aos E.U.A. no caso do Brasil e, no caso da Índia, frente à China.

Pouco tempo depois, o Brasil convocou, já no contexto da OMC, o Grupo dos 20 como aliança dos países do Sul em defesa de seus interesses na rodada de desenvolvimento de Doha. Desde então, o G20 tem-se tornado grupo de pressão muito relevante para os interesses comerciais dos países em desenvolvimento.

A iniciativa global contra a fome apresentada por Lula e apoiada pela França e outros países é mais um exemplo do poder de iniciativa do Brasil e de sua participação ativa na política internacional.

Não obstante o papel pró-ativo do Brasil em organismos multilaterais, o país atua mais bem com certo *understatement*. Assim, tem mais prática em negociações de porta fechada que em funções internacionais de conceito. Cabe lembrar que o Brasil, embora tenha apresentado candidatos, na atualidade não ocupa cargos importantes; seja na OMC ou na ONU, ou, a nível regional, na OEA ou no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Não é, tampouco, membro da OCDE ou do G8. Ainda, outro exemplo de tal *unders-*

tatement diz respeito ao CS: poucos sabem que o Brasil foi membro não permanente do Conselho de Segurança por um total de 18 anos, período igualado somente pelo Japão.

O projeto sul-americano do Itamaraty

Até os anos oitenta, a longa trajetória brasileira em foros multilaterais marcava claro contraste com seu modesto perfil em foros latino-americanos, e com sua escassa participação na pacificação regional. Deste modo, o Brasil não participou no *Grupo de Contadora*, criado em 1983 por Costa Rica, Colômbia, Venezuela e Panamá para apoiar a paz na América Central; não teve tampouco papel importante no posterior Grupo dos Oito ou em seu sucessor, o Grupo do Rio.

O compromisso regional brasileiro é recente, e limitado principalmente a seu entorno geográfico. Excluindo o México, rival em potencial, e também outros países centro-americanos de suas iniciativas (sub)regionais, o Brasil contribui com a separação geopolítica entre Sul e Norte no continente americano. Porquanto os E.U.A. são o ator dominante nas Américas do Norte e Central, o Brasil visa tornar-se potência homóloga na América do Sul.⁴⁸ Para tanto, impulsionar a estabilidade e a segurança na região e, particularmente, nos países andinos, afetados por várias crises, é condição imprescindível. Por conseguinte – e devido também a sua preocupação de potência média com a paz –, a estabilidade da região andina como condição prévia à integração e à liderança do Brasil, tornou-se objetivo central do Governo Lula.

A política regional do Brasil está embasada em dois instrumentos chave: 1) promoção da integração sul-americana através de diálogo político e negociação, 2) prevenção e resolução pacífica de conflitos inter- e intra-Estatais através de mediação. Potência cooperativa e âncora de estabilidade regional, o Brasil opta por

⁴⁸ Pedersen (2002), op. cit., p. 694.

uma “política de boa vizinhança” na América do Sul, baseada num *understatement* consciente. Este último entende-se como fórmula para obter o reconhecimento de liderança por parte dos vizinhos, evitando receios de um “Brasil hegemônico”.

MERCOSUL e CASA: duas faces da mesma moeda?

A política regional do Brasil é de componente geopolítico importante e reflete visão a longo prazo. MERCOSUL e CASA são os dois pilares que sustentam o projeto sul-americano. A perspectiva do Itamaraty é de que ambas iniciativas de integração são compatíveis, tendo clara liderança brasileira em comum. Aquele é considerado o núcleo central da integração, e, esta, o segundo círculo. Em outras palavras, o objetivo principal do MERCOSUL é a criação de mercado comum; integração física através de projetos de infra-estrutura é a *raison d'être* da CASA.

O MERCOSUL resultou dos processos de redemocratização e desmilitarização no Brasil e na Argentina. Na década de oitenta, os dois países constroem aliança bilateral com compromisso político mútuo em prol de democracia, direitos humanos e paz. Baseada num acordo militar – Declaração sobre Política Nuclear Comum Brasileiro-Argentina de Foz de Iguaçu de 28 de novembro de 1990 –, surge nova relação política e de segurança entre Brasil e Argentina que dá origem ao bloco MERCOSUL. Outros dois acordos comerciais bilaterais, assinados em 1988 e 1990, dão lugar à criação do bloco, ao qual se somam dois sócios menores, Uruguai e Paraguai. O MERCOSUL mudaria o papel do Brasil na América Latina: na visão do Itamaraty essa foi a plataforma de abertura da economia brasileira, aportando maior relevância ao país e outorgando-lhe reconhecimento como poder regional.

O MERCOSUL é o principal instrumento para reafirmar a liderança cooperativa do Brasil na América do Sul. É mais que uma realidade econômica, pois constituiu projeto político-ideológico: a cláusula democrá-

tica do bloco, a criação de uma zona de paz e a “intervenção política” em sucessivas crises de governo no Paraguai são exemplos disso. O MERCOSUL tem promovido aliança estratégica entre Argentina e Brasil, dois países que, segundo diz representante do Itamaraty, nunca em suas histórias estiveram tão unidos. Isso se demonstra em freqüentes posições comuns e negociações conjuntas para resolver crises políticas na vizinhança (na Bolívia e no Paraguai, por exemplo).

Assim, o MERCOSUL é base e núcleo de um projeto mais amplo de integração, posteriormente plasmado na CASA. Apesar das repetidas crises internas, o bloco parece atuar como ímã à integração sul-americana, atraindo cada vez mais membros. A Venezuela já faz parte do MERCOSUL e a Bolívia solicitou adesão plena em janeiro de 2007. No presente, Bolívia, Chile e Peru são membros associados. Malgrado certas falhas intrínsecas, este acordo de integração poderia integrar a maioria de países sul-americanos, a longo prazo.

Por conseguinte, o MERCOSUL é compatível com o projeto sul-americano promovido pelo Brasil. Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) celebra-se a primeira Cúpula Sul-americana, em Brasília no ano 2000. Após outras três Cúpulas, cria-se em dezembro de 2004 a Comunidade Sul-americana de Nações (CASA) em Cuzco, Peru. Essa reunião marcou nova etapa para a região. Indo além da retórica, o projeto traz importante iniciativa de infra-estrutura (Iniciativa para Integração da Infra-estrutura Regional Sul Americana, IIRSA), a qual é financiada em grande parte pelo Brasil (através do Banco Nacional de Desenvolvimento, BNDES), pré-requisito à integração sul-americana.

MERCOSUL e CASA coexistem de acordo com uma lógica somente inteligível com perspectiva histórica. A CASA compreende três áreas geográficas: Cuenca del Plata, Amazônia, e região Andina. Cabe lembrar que o Brasil já iniciara processo de integração geopolítica: tanto o Tratado de Cuenca del Plata (1969) como o Pacto Amazônico (1978) nasceram em Brasília.

Argentina, Bolívia, Paraguai e Uruguai fizeram parte do Tratado de Cuenca del Plata para coordenar recursos hidrográficos. O Pacto Amazônico – criado para explorar e proteger essa área natural – vem unir o Brasil aos cinco países andinos e, ademais, a Guiana e Suriname. Na época, o Pacto Amazônico fora concebido também como contra-projeto ao Pacto Andino que excluía o Brasil.⁴⁹

A lógica de MERCOSUL e CASA é usar a integração (em círculos concêntricos) como instrumento para estabilizar a região econômica e politicamente em torno à liderança (benigna) do Brasil. Em último lugar, o projeto sul-americano – que compreende compromisso maior com a estabilização política –, serve para proteger os interesses de segurança brasileiros, tornando menos instável o ambiente interno e menos vulnerável o externo.

Brasil e os Estados menos consolidados da América Latina e Caribe

É paradoxal que a América Latina seja a região menos bélica do mundo, mas ao mesmo tempo tenha os índices mais elevados de violência. Após a Guerra Fria, os conflitos migraram do plano inter-Estatal ao intra-Estatal. Segundo Francisco Rojas, “vulnerabilidades domésticas são a principal ameaça à segurança do Estado”.⁵⁰ Tais níveis de violência na região refletem dois problemas estruturais: 1) desigualdade extremada e condições de pobreza nas quais vivem 42% dos latino-americanos; e 2) a debilidade do Estado, o qual não

⁴⁹ Vide Edgardo M. Jarrín (1978), ‘Pacto Amazônico: ¿Dominación o integración?’, *Nueva Sociedad*, 37, (julio-agosto), Caracas, pp. 5-18.

⁵⁰ Francisco Rojas Aravena, ‘Panorama de la seguridad en Sudamérica’, *DEP (Diplomacia, Estrategia, Política)*, 1: 2, (janeiro-março de 2005), Brasília, pp. 54-80, p.62.

tem condições para garantir segurança ou serviços básicos à população.

O Brasil vem se perfilando como potência mediadora e estabilizadora na América do Sul. O Presidente Lula substituiu a prioridade da agenda comercial sul-americana por outra fundamentalmente política. Por vez primeira, o Brasil assume papel ativo na resolução de crises políticas em terceiros países. Isto marca importante mudança de rumo, tanto em política externa como na política do PT, já que a mediação em crises internas de outros países contradiz os princípios de autodeterminação e não intervenção, conceitos que durante anos pautaram o comportamento externo do Brasil.

O Paraguai, país fundador do MERCOSUL e, portanto, signatário da cláusula democrática, foi o primeiro país no qual o Brasil exerceu mediação (em conjunto com a Argentina) no intuito de preservar a ordem democrática. Nos anos noventa, a aplicação da cláusula democrática do bloco teria implicado a exclusão do Paraguai em caso de golpe de Estado; já nas três crises políticas de 1996, 1999 e 2000 a mesma serviu de incentivo ao respeito às regras da democracia, evitando possíveis intervenções militares. A mediação política brasileira tinha também motivos de interesse nacional: o Brasil é o principal sócio econômico do Paraguai; possui terras e população fronteiriça em números significativos; financia a hidrelétrica de Itaipu; e faz parte da “tríplice fronteira” com Argentina e Paraguai.

O Brasil tem também interesses de alto grau na Bolívia, segundo país mais importante para suas relações, onde já assumiu papel de mediação política em várias ocasiões (1995, 2000, 2006). Assim como com o Paraguai, o Brasil mantém estreitos vínculos econômicos e populacionais com o vizinho boliviano que integrará o MERCOSUL proximamente. A relação com a Venezuela – quinto Estado membro do MERCOSUL, desde 2006 – tem sido, tradicionalmente, mais distante. No entanto, entre 2003 e 2004, através do compromisso pessoal de Lula e seu apoio à OEA, o Brasil interveio diplomaticamente no conflito entre governo e oposição na Venezuela.

A mediação direta em conflitos intra-Estatais em sua vizinhança por parte do Brasil é recente se comparada com sua longa tradição de participar em missões internacionais de paz auspiciadas pela OEA ou pela ONU.

Das 33 missões multilaterais nas quais participou desde os anos sessenta, nove tiveram lugar na América Latina, sendo a haitiana a de maior relevância.

Participação brasileira em missões de paz na América Latina

Missão e responsável	Beneficiários e funções	Participação do Brasil
MINUSTAH (2004-), ONU	Haiti, pacificação e estabilização do país	1.400 militares (e comando militar)
MARMINAS (2003-), OEA	América do Sul, apoio técnico à eliminação de minas entre Equador e Peru	4 (2 oficiais do Exército e 2 da Marinha Naval)
MARMINCA (1996-), OEA	América Central, eliminação de minas em Costa Rica, Guatemala, Honduras e Nicarágua	7 militares
MOMEPE (1995-1999), Brasil	Mediação no conflito fronteiriço entre Equador e Peru baseado no Protocolo do Rio de 1942	191 militares
MINUGUA (1994-1997), ONU	Reconstrução institucional e verificação dos acordos de paz da Guatemala assinados em 1996, incluída a desmobilização da guerrilha	18 observadores militares, sub-chefia de missão
ONUCA (1989-1992), ONU	Verificação do processo de paz centro-americano	21 observadores militares
ONUSAL (1991-1992)	Verificação do processo de paz em El Salvador e reconstrução institucional	67 observadores militares, 15 observadores policiais
FIP (1965-1966), OEA	República Dominicana, missão de pacificação, amplo mandato que incluída direitos humanos	1.200 militares (e comando militar)
DOMREP (1965-1966), ONU	Missão Especial do Secretário Geral das Nações Unidas na República Dominicana, pacificação.	1 militar

Fonte: Ministério da Defesa, Brasília D.F (www.defesa.gov.br/missoes_paz/)

Haiti: Missão frustrada ou solução regional?

Em 2004 o Brasil decide assumir o comando militar da Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH)⁵¹, participando com 1.200 militares e policiais. O fato chama a atenção, pois trata-se de contingente em número quase idêntico ao que o país enviara à República Dominicana em 1965 quando da sua primeira participação em missão de paz. MINUSTAH é também a missão de paz mais importante da

qual o país faz parte nos últimos trinta anos, e a segunda de sua classe no Caribe.

Com a MINUSTAH, o Brasil pretende ganhar prestígio nos níveis global e regional. Não obstante a influência da regionalidade do conflito haitiano, o compromisso brasileiro com a MINUSTAH responde a suas aspirações a um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU,⁵² mais ainda considerando que a missão fora estabelecida pouco tempo antes do grande debate sobre a reforma do sistema das Nações Unidas.

⁵¹ O Congresso brasileiro apoiou a decisão com ampla maioria, 266 votos a favor e 118 contra.

⁵² Vide Jorge Zaverucha, 'O Brasil no Haiti e o Haiti no Brasil', *Boletín de RESDAL*, 15, Julho de 2004.

O compromisso do Brasil com a MINUSTAH permite vincular o Haiti à agenda latino-americana e concebê-lo, por vez primeira, como parte da geografia e identidade cultural da região. Ademais, servirá de plataforma à intensificação de laços bilaterais entre Brasil e Haiti, e à promoção da cultura brasileira no Caribe. Assim, segundo informação do Itamaraty, o Brasil abrirá um centro brasileiro em Porto Príncipe proximoamente.

O Haiti é assunto polêmico no Brasil e em países vizinhos, pois a importante participação regional na MINUSTAH tornou-a missão quase exclusivamente latino-americana. As participações ativas de Brasil e outros países da região foram interpretadas como ingerências ilegítimas e amorais nos assuntos internos do Haiti, levantando paralelos com a tradição intervencionista dos E.U.A..⁵³ Por outro lado, há quem considere a missão legítima e positivo para a região o protagonismo latino-americano⁵⁴, assim como se vê favoravelmente a capacidade de responder a crises de Estado.

Questiona-se também a capacidade do Brasil de contribuir com a construção de um Estado em país vizinho, sendo que ele próprio é considerado como Estado ameaçado. No entanto, a experiência brasileira no Haiti demonstra que as duas coisas não são necessariamente contraditórias. O fato de o Brasil ter seus próprios problemas de pobreza, desigualdade e segurança, pode ser positivo, já que não pretende impor respostas a crises de Estado, e sim oferecer cooperação mais equilibrada e soluções conjuntas aos problemas de segurança e desenvolvimento que também o afetam.

O Haiti é o único país das Américas a constar entre os dez Estados mais frágeis do mundo.⁵⁵ O mandato da MINUSTAH é amplo e inclui – além de tarefas de reconciliação –: proteção dos direitos humanos, prepa-

⁵³ Juan Gabriel Tokatlian, 'Intervención en Haití: Misión frustrada. Una crítica de América Latina', FRIDE Comentario, Madrid (sem data).

⁵⁴ Entrevista com Gabriel Valdés (ex-Enviado Especial do Secretário General ao Haiti), Radio Netherlands, Amsterdam.

⁵⁵ Detém a oitava posição no índice de Estados falidos elaborado pelo Fund for Peace/Foreign Policy.

ração das eleições, desenvolvimento e infra-estrutura, e assistência legal para a criação de um "estado de Direito", entre outros. Permite, embora não sem limitações, (re)construir o Estado no Haiti – é, portanto, mandato de maior caráter político-social que militar.⁵⁶ Na América Latina, é a primeira missão da ONU que visa atacar as causas do problema (a fragilidade do Estado) ao invés dos sintomas (conflito violento), o que determina visão e intervenção de longo prazo.

Essa é a segunda vez em dez anos que a comunidade internacional intervém militarmente (com tropas) no Haiti, e a quinta missão da ONU no país. Se levarmos em conta os antecedentes e a situação atual de emergência, concluir a nova missão com êxito será muito difícil, quiçá impossível. Não obstante o vitorioso resultado final, o Haiti inaugura novo horizonte regional – a MINUSTAH demonstra, por vez primeira, o compromisso político, humanitário e militar do Brasil (em conjunto com outros países latino-americanos) para pôr fim a conflitos em sua vizinhança.

Isto representa uma mudança de paradigma na política externa brasileira, até então baseada nos princípios de não intervenção e respeito à soberania nacional. Estes dois conceitos foram postos em cheque pela atuação do Brasil no Haiti. Cabe lembrar que há dez anos o Brasil recusou a possibilidade de participar das missões da ONU no Haiti e, mais ainda, tomou posição contrária às mesmas no Conselho de Segurança.⁵⁷ Tal mudança de paradigma continua sendo debatida no âmbito nacional brasileiro, tanto quanto a ação militar no Haiti que contrasta com a escassa resposta que o governo oferece aos problemas domésticos de segurança.

A MINUSTAH aponta, por vez primeira, à busca de respostas regionais a crises de Estado e, assim, a uma retirada paulatina dos E.U.A e da França, sócios tradicionais do Haiti. É significativo que Washington participe com somente 53 militares e policiais na MINUS-

⁵⁶ Amélie Gauthier, 'La seguridad en Haití y la conferencia de donantes en Madrid', FRIDE Comentario, Madrid, noviembre de 2006, p. 6.

⁵⁷ Vide Soares Lima (2005), op. cit., p. 4.

TAH, e que a França contribua com não mais de 81 pessoas à Missão. Para melhor contrastar, cabe recordar que os E.U.A. lideraram a primeira missão internacional no Haiti (1993) e enviaram o maior contingente à segunda; e que a França assumiu o comando policial nas duas últimas missões da ONU no Haiti.

O Brasil, em conjunto com outros países latino-americanos, tem começado a substituir o tradicional protagonismo dos E.U.A. e de países europeus na contribuição à resolução de conflitos nas Américas. O Haiti tornou-se a proa da nau brasileira que se dirige a novo papel de pacificação na região. Ainda está por ver se isto desembocará na regionalização das respostas a crises de Estado, ou, se, pelo contrário, a missão haitiana será episódio isolado na política externa do Brasil. A atuação brasileira na região andina será teste significativo disso.

Brasil e as crises de Estado na região andina

Se, por um lado, os países andinos são sócios estratégicos do Brasil, por outro, representam foco regional de instabilidade: a sub-região andina passa por contínuas transformações; tem alto grau de conflituosidade e exclusão políticas resultantes de injustiças sociais; e, é formada por Estados deficientes frente às garantias de segurança e serviços sociais para o cidadão. Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela são considerados Estados frágeis em potencial, ou, no caso da Colômbia, Estado colapsado.⁵⁸ A exclusão sistemática dos indígenas é fator agravante nos conflitos políticos latentes na Bolívia, Equador e, em grau menor, no Peru. Outro problema transversal é o narcotráfico vinculado, no caso colombiano, à atuação de grupos guerrilheiros.

A situação acima descrita aponta que a ausência de inimigos externos e conflitos inter-Estatais não implica que a América do Sul seja região segura; tampouco

que o Brasil desfrute de vizinhança estável. Os Estados considerados frágeis ou ameaçados da região andina e suas respectivas redes econômicas ilegais apresentam, em parte, ameaça de segurança para o Brasil, que tem fronteiras de difícil controle e vigilância com Bolívia, Colômbia, Venezuela e Peru. Porquanto, é imperativa tarefa moral e de interesse nacional fortalecer os Estados como garantidores de segurança, participação, e bem estar da população.

A resposta brasileira aos Estados frágeis da dita região é dupla: por um lado, o Brasil fortalece o controle de suas fronteiras (através do SIVAM), e, por outro, intervém diplomaticamente nos conflitos internos de seus países vizinhos. O Governo Lula tornou a região andina na principal plataforma de atuação política brasileira nas Américas. Assim, o país tem estreitado laços com os cinco países da sub-região andina e, particularmente, com Bolívia e Venezuela, consideradas parcerias estratégicas por suas ligações com o MERCOSUL e importância energética.

A Colômbia vive há décadas em estado de guerra civil, sustentando alto grau de violência, generalizada, e tendo economia amplamente amparada no narcotráfico. Não obstante a aparente estabilidade democrática, o Estado não detém o monopólio da violência, e o governo é mais um ator num prolongado conflito armado com guerrilhas que se arrasta desde antes dos anos sessenta. Porquanto compartilha longa e complicada fronteira com a Colômbia, o Brasil vê-se afetado pelo conflito armado e o narcotráfico colombianos. Apesar disso, o país não tem se envolvido no conflito. As relações bilaterais têm-se concentrado nos problemas fronteiriços. À diferença dos demais países da região andina, a Colômbia não se aproxima do MERCOSUL, mesmo fazendo parte da CASA. Embora já haja maior cooperação setorial, em especial quanto a controle de fronteiras, as relações políticas entre Lula e Álvaro Uribe são distantes. Cabe lembrar que quando o mandatário brasileiro ofereceu (no início de seu primeiro mandato) que o Brasil atuasse como mediador e facilitador de diálogo entre o governo colombiano e o Exército de Liberação Nacional (ELN), teve a iniciativa rejeitada pela Colômbia. Desde então, o Brasil não

⁵⁸ De acordo com o *Failed States Index 2006* do Fund for Peace/Foreign Policy, a Colômbia detém a posição de número 27; Bolívia, 56; Equador, 63; Venezuela, 64; e, Peru, 64.

se pronuncia sobre o conflito armado colombiano – embora o Itamaraty tenha sim criticado abertamente a militarização que implica o Plano Colômbia, a diplomacia brasileira aceita em silêncio o protagonismo dos E.U.A. no conflito vizinho.

Equador e Peru têm sofrido repetidas crises governamentais. Aquele, primeiro país latino-americano a restabelecer a ordem democrática, em 1979, teve oito presidentes nos últimos dez anos. Desde janeiro de 2007, o país é governado por um *outsider* político, o populista Rafael Correa, que mantém vínculos estreitos com os governos de Hugo Chávez e Evo Morales. No Peru, a elite e o sistema político tradicionais vêm perdendo prestígio. Mostra disso é o escassíssimo apoio – 7% – que recebeu o governo anterior de Alejandro Toledo (2001-2006). Essa crise de representação política é, em grande parte, consequência dos muitos anos de neo-populismo obscuro de Alberto Fujimori, cujo governo promoveu auto *coup* em 1992, e teve seu fim em 2000 em torno a verdadeiro cataclismo político-institucional. O retorno de Alan García ao poder, assim como a candidatura de oposição de Ollanta Humala em 2006, apontam que o populismo é traço importante da política peruana.

Até a presente data, o Brasil não intervém nas crises políticas internas de Equador e Peru, já que nenhum destes é sócio estratégico do país. A ação mais relevante do Itamaraty nestes dois países – em conjunto com Argentina e Estados Unidos – seria a mediação no conflito fronteiriço que os enfrentou entre 1995 e 1998. Conflito renovado em 1995, foi a última guerra inter-Estatal da América Latina, enraizada na demarcação de fronteiras pós-independência. Após breve episódio bélico, ambos países assinaram, em 1942, o Protocolo do Rio de Janeiro, acordando trégua fronteiriça que seria garantida por Brasil, Argentina e Chile. Os mesmos três países mediarão também a denominada Guerra de Cenepa que enfrentara Equador e Peru no começo de 1995. Também nesse ano, ambos países assinam a Declaração de Paz do Itamaraty – a renovação do conflito suscitaria novo Acordo mais recente, em Brasília a 24 de outubro de 1998.

Prévio às eleições de dezembro de 2005, a **Bolívia** teve nove presidentes em nove anos, o que a torna o país politicamente mais instável da região. Evo Morales, ex-sindicalista *cocalero* e representante indígena, chega à Presidência em 2006, e mantém aliança estreita com Venezuela e Cuba. O fator étnico e a legítima aspiração ao poder dos indígenas – grande maioria da população –, continua sendo importante catalisador de instabilidade política. Mantém-se a esperança de que o atual debate, sobre a “re-fundação do Estado” a favor dos excluídos e marginalizados, possa contribuir com a criação de um Estado ao serviço de todos os cidadãos, capaz de superar as lacunas que imperam no país mais pobre da América do Sul.⁵⁹

A Bolívia é sócio chave do Brasil: a PETROBRAS é o principal comprador e investidor no gás boliviano, e vive na fronteira brasileiro-boliviana extensa comunidade de cidadãos brasileiros. Nos últimos anos, o Brasil vem se perfilando como principal mediador externo nos assuntos políticos internos da Bolívia. Em conjunto com a Argentina, o Brasil negociou em 2003 a saída do então Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, e a solução pacífica do conflito entre oposição e governo durante o posterior mandato de Carlos Mesa. O Brasil tem sido também ator crucial no recente “conflito sobre o gás”.⁶⁰ A nacionalização do gás boliviano, anunciada em primeiro de maio de 2006 pelo Presidente Evo Morales, provocou tensões bilaterais. Dadas as boas relações com a Bolívia e a solidariedade com a “Revolução boliviana”,⁶¹ o Governo Lula decidiu resolver o conflito mediante o diálogo e não através de pressões, para assim “preservar uma relação estratégica com o país”.⁶² Ambas partes fizeram concessões, cederam, o que permitiu que assinassem acordos bilaterais de produção, distribuição e preços de exportação (ao Brasil) de gás boliviano.

⁵⁹ Mariano Aguirre e Isabel Moreno, ‘La refundación del Estado en Bolivia’, *Documento de Trabajo* 31, (enero 2007), FRIDE, Madrid.

⁶⁰ Norman Gall (2007), ‘Gas en Bolivia: Conflictos y contratos’, *ARI*, Real Instituto Elcano, Madrid.

⁶¹ Entrevista com Marco Aurélio García, novembro de 2006, Brasília.

⁶² Maria R. Soares de Lima, ‘Decisões e Indecisões: um balanço da política externa no primeiro governo do presidente Lula’, *Observatório Político Sul-Americano*, Rio de Janeiro, dezembro de 2006, p.2.

A ação conciliadora do Brasil perante a crise demonstra que a cooperação prevaleceu sobre o uso do poder,⁶³ inclusive em situação de clara ameaça aos interesses nacionais (a ocupação das instalações da PETROBRAS orquestrada pelo Governo Morales). Malgrado o conflito do gás, o Brasil mantém estreitos laços com o governo de Evo Morales. Este anunciou na Cúpula do MERCOSUL, em janeiro de 2007, seu desejo de aderir ao bloco. A solicitação foi amplamente apoiada pelo Brasil, convicto de que a integração (e a busca do consenso político) representará quadro de moderação e negociação política; lógica que também se aplica às relações com a Venezuela.

Na **Venezuela**, o populismo é traço marcante do governo de Hugo Chávez, presidente recentemente reeleito até 2013, e que já estuda a possibilidade de nova reeleição. O projeto político de Chávez, "Socialismo do século XXI", não está limitado às fronteiras nacionais, onde tem transformado as instituições estatais num instrumento pessoal de poder e nacionalizado a economia; este projeto almeja estender-se por toda a região, segundo a idéia de Simon Bolívar – ídolo de Chávez – de criar uma América Latina independente dos Estados Unidos. Ao mesmo tempo, o projeto sul-americano é o laço mais estreito entre Brasil e Venezuela.

Desde a chegada ao poder de Hugo Chávez, em 1999, a Venezuela tem se tornado tanto sócio estratégico como rival do Brasil. O Itamaraty considera que a Venezuela supõe duas ameaças em potencial: a radicalização política e uma possível liderança regional de Hugo Chávez. Através de influência direta bilateral e nos quadros do MERCOSUL, o Brasil tenta amenizar tais riscos. Em primeiro lugar, o Brasil foi mediador no conflito interno entre oposição e governo, uma das primeiras ações de política externa do Governo Lula. Em janeiro de 2003, criou o Grupo de Amigos da Venezuela (junto com Chile, E.U.A., Espanha e Portugal) para apoiar as tarefas de prevenção de conflitos da OEA. Antes da celebração do plebiscito, em agosto de 2004, sobre o poder de Chávez (que daria

fim ao impasse político), Lula viajou várias vezes a Caracas para convencer o Presidente venezuelano a respeitar as regras democráticas e convocar a consulta popular. Desde então, as relações entre estes dois países têm se intensificado.

Exemplo disso é a entrada da Venezuela no MERCOSUL. A integração deste país ao bloco oferece claros benefícios econômicos ao Brasil: alberga a dimensão energética sob os auspícios do bloco, e vincula a fronteira do norte ao processo de integração. O Brasil não acredita que haja risco de Chávez usar o MERCOSUL como plataforma para difundir seu projeto ideológico. Em entrevista a 18 de janeiro de 2007, Celso Amorim nega a possibilidade de uma ideologização do Brasil por parte de Hugo Chávez e considera que "é mais fácil o Brasil influenciar a Venezuela que vice-versa". Mais ainda, na última Cúpula do MERCOSUL, Brasil e Argentina fizeram advertência a Chávez para que moderasse sua retórica e assumisse posição responsável em linha com a do bloco, apontando que o MERCOSUL é visto como instrumento de controle democrático.⁶⁴

A responsabilidade política assumida pelo Brasil em relação aos países andinos desde os anos noventa e, principalmente, a partir do Governo Lula, demonstra seu anseio por pacificar e estabilizar seu entorno geográfico, ao mesmo tempo que revela suas limitações à hora de resolver a endêmica crise regional, que faz da região andina a mais problemática e menos segura das Américas.⁶⁵ Ainda que as ações brasileiras na Bolívia e na Venezuela representem maior atenção na prevenção de conflitos para com os países considerados "Estados ameaçados", o Brasil não tem se envolvido na Colômbia, principal ameaça à segurança regional que tem os Estados Unidos como principal ator externo.

Por um lado, poder-se-ia interpretar que há certa divisão de tarefas: E.U.A. assumem a responsabilidade externa no Estado frágil colombiano e Brasil tenta pre-

⁶³ Véase Steen Frybar Christensen (2006), 'La política energética de Bolivia y las relaciones entre Bolivia y Brasil', *Sociedad y Discurso*, Universidad de Aalborg/Dinamarca.

⁶⁴ Eleonora Gosman, 'Bush alienta el liderazgo de Brasil y Argentina para frenar a Chávez', *El Mundo*, Madrid, 7 de febrero de 2007.

⁶⁵ Hurrell (2006), op. cit., fala de uma "crisis-prone area" (área propensa a crises), p. 9.

venir conflitos nos demais Estados considerados ameaçados (de forma menos alarmante) da região andina. Por outro, as atuações de Brasil e E.U.A. na região andina são potencialmente conflitantes. A ameaça do “narco-terrorismo” andino vem justificando crescente presença militar norte-americana na América do Sul, peremptoriamente rechaçada pelo Brasil.⁶⁶

A interpretação estadunidense da ameaça de segurança andina é radicalmente diferente da brasileira: os E.U.A. vêem o problema sob a perspectiva do “narco-terrorismo”, que deve requerer resposta e intervenção militares de Washington. Se comparado com o papel tradicional dos Estados Unidos na sub-região andina, o Brasil é novo ator cuja mediação e projeto de integração oferecem uma alternativa ao “intervencionismo” e ao “unilateralismo” norte-americanos, que tão pouco têm contribuído para resolver os problemas estruturais (sobretudo, fragilidade do Estado) dos países andinos.

Respostas regionais a Estados ameaçados?

A integração e a mediação de conflitos, promovidas pelo Brasil na América do Sul, constituem, sem dúvida, resposta regional a crises de Estado. O exemplo do Haiti e o crescente compromisso brasileiro com os países andinos demonstram que o Brasil está atuando cada vez mais como potência pacificadora e/ou estabilizadora. Essas ações são complemento e alternativa importantes às respostas oferecidas por Estados Unidos e União Européia à prevenção e resolução de problemas de Estados frágeis.

Embora o Brasil tenha assumido claro protagonismo internacional na pacificação do Haiti, ele ainda não é ator chave para a estabilização da região andina. É contraditório que enquanto anseia assumir papel de pacificador regional, o Brasil ignore o conflito colombiano e aceite o protagonismo dos Estados Unidos. Isso demonstra também que o Brasil, como emergente

potência regional, não quer nem tem a capacidade de intervir no conflito mais complexo e antigo das Américas. Aqui se percebe com mais nitidez a limitação da liderança regional brasileira e a resignação do Brasil perante o papel hegemônico da superpotência norte-americana.

Oportunidades e limitações da liderança político-regional

Brasil: potência cooperativa anti-hegemônica

“O Brasil não quer liderar nada”

Presidente Lula da Silva

(3 de novembro de 2006, *El País*, Madri)

Desde o retorno da democracia, a elite política tem evitado qualquer conotação que possa sugerir uma liderança política do Brasil e tenta projetar o país como potência cooperativa e anti-hegemônica. A partir dos anos oitenta pode-se constatar clara mudança na política externa brasileira, a favor de uma política de consenso e cooperação, mediante alianças com países sul-americanos e, particularmente, com a Argentina. Representa, assim, novo estilo diplomático, de vizinhança cooperativa. À diferença do unilateralismo norte-americano, principal rival do Brasil nas Américas, o país tem optado por “*consensual style of leadership*”⁶⁷, e certo *understatement* regional.

A idéia de uma América do Sul unida constitui-se como contra-projeto à América do Norte (incluídos

⁶⁶ Costa Vaz (2006), op. cit., p. 207.

⁶⁷ Sean W. Burges, 2006, p. 24.

México e América Central) dominada pelos E.U.A. O Brasil se perfila como poder anti-hegemônico na região. Liderança baseada em cooperação, mediação e instituições regionais é a única opção do Brasil para acumular influência, posto que seus recursos são escassos, e os Estados Unidos predominam no continente americano. Somente em conjunto com outros países, nos quadros do multilateralismo e através da integração regional, poderá o Brasil projetar-se como contramedida a Washington.

Posto que usa instrumentos “brandos” para objetivos “duros” (criar contra-poder sul-americano a longo prazo), pode-se classificar o Brasil de “hegemonia cooperativa”. Hegemonias cooperativas têm as capacidades de acumular poder (*power aggregation capacity*), compartilhar poder (*power-sharing capacity*), e assumir compromissos (*commitment capacity*).⁶⁸ Dentre estes critérios, compartilhar poder (com a Argentina) é a capacidade mais destacada do Brasil, país que não denota hegemonia, sendo mais bem potência média regional que atua em conjunto com outros países.

Porquanto não é potência nuclear, nem dispõe de recursos militares abundantes, o Brasil é *soft power* comprometido com valores cívicos como paz, democracia e integração ou cooperação entre Estados. Enquanto potência civil, não tem aspirações de domínio militar na América Latina, região que embora careça de conflitos inter-Estatais está infestada de crises intra-Estatais e “intermésticas” (questões internacionais com grande componente doméstico) dificilmente resolúveis por via militar. Tal foco cooperativo pode implicar que no longo prazo o Brasil venha a ser mais eficaz que os Estados Unidos na hora de contribuir com a prevenção e resolução de conflitos em sua região, visto que as respostas militares norte-americanas na região andina tendem ao aumento dos níveis de violência.⁶⁹ Entretanto, ambos os supracitados países sofrem de clara limitação em suas ações – à diferença da UE (principal doador à América Latina), oferecem

escassos recursos para contribuir com o desenvolvimento social da América do Sul.

O rechaço brasileiro em usar *hard power* deriva da convicção de que não pode agir unilateralmente – precisa de alianças para alcançar seus objetivos. Por conseguinte, cria e participa em instituições regionais (permanentes ou *ad hoc*). A integração regional é considerada, por um lado, veículo (menos oneroso) de acumulação de poder, e, por outro, doutrina de paz, ou instrumento para prevenir conflitos inter-Estatais. Esta se vincula estreitamente à experiência europeia de integração que, em parte, tem servido de modelo para o Brasil e seu projeto sul-americano.

As criações de MERCOSUL e CASA demonstram a crescente influência do Brasil na região. Malgrado seus caracteres incipientes, fragmentados e pouco institucionalizados, refletem o avanço da idéia brasileira de uma América do Sul unida e politicamente separada do resto do continente. Porquanto compromete países com valores e interesses comuns e facilitando o acesso a recursos materiais, a integração torna-se importante instrumento de estabilização política e regional. Através deste projeto, o Brasil oferece uma liderança política construtiva, de conciliação com países vizinhos.

No entanto, há certa distância entre o novo papel do Brasil e os recursos disponíveis. Existe a opinião de que “suas ambições sobrepujam suas capacidades materiais”.⁷⁰ Embora seja inegável a existência de certo desequilíbrio entre “multiplicação de iniciativas”, andamento e alocação de recursos,⁷¹ cabe lembrar que o Brasil é potência regional emergente. Também é mister frisar que é recente – a partir do Governo Lula – o papel mais ativo do Brasil na gestão diplomática de crises internas em seu entorno geográfico.

Aos poucos, o Brasil começa a aceitar os custos sociais, econômicos, políticos e culturais da liderança

⁶⁸ Pedersen (2002), op. cit.

⁶⁹ Vide, Pablo Dreyfus, cúpula internacional ‘Paz, crisis regional y política exterior de Estados Unidos’, *FLACSO-Chile*, Santiago de Chile, 2003.

⁷⁰ Hurrell (2006), op. cit., p. 2.

⁷¹ Entrevista a José Botafogo Gonçalves, ‘La Comunidad Suramericana no tiene credibilidad’, *Política Exterior*, 114, (noviembre-diciembre), Madrid, 2006, pp. 131-140, p. 133. Disponível em, <http://www.depolitica.com.uy/portal2/modules.php?name=Sections&op=printpage&artid=429>.

regional. Assim, tem aceitado os custos financeiros e políticos (as críticas por violar a soberania nacional) que supõe a liderança militar da MINUSTAH. No que concerne o MERCOSUL, financiará grande parte do Fundo de Compensações (FOCEM) que beneficia os sócios menos desenvolvidos – cujo custo resultante implica no atraso, ou até desistência de um acordo de livre comércio com UE e E.U.A. Há outro custo político adicional: a cessão de soberania a instituições do MERCOSUL (Parlamento e Comissão de Representantes Permanentes). Por último, há o custo cultural do projeto regional: a crescente “castelhanização” do Brasil.⁷²

Embora não haja comparação entre MERCOSUL e CASA, e a UE, o fato do Brasil promover instituições comunitárias que não refletem inteiramente seu peso nos respectivos blocos, aponta o forte compromisso com a integração e a liderança regionais compartilhadas. Portanto, o Brasil tem tanto capacidade de compartilhar poder (*power-sharing capacity*) quanto de assumir compromissos (*commitment capacity*). A capacidade de acumulação de poder, especialmente frente a seus rivais nas Américas, permanece incerta.

Rivais regionais: o fim da era mexicana e o fator Chávez

O obstáculo principal à liderança política brasileira é a falta de reconhecimento e aceitação por parte dos países vizinhos. Enquanto Bolívia, e Venezuela, maior rival, são mais favoráveis à liderança política do Brasil na região,⁷³ a Argentina, principal aliado, se mostra como o país mais reticente. Entre outras coisas, é um dos opositores mais ferrenhos à aspiração brasileira no Conselho de Segurança. A situação do Brasil é delicada: se atuar com demasiada discrição ou *understatement* regional, não será reconhecido como líder; se exercer poder de forma visível, será rechaçado pelos países vizinhos.

⁷² Principalmente, através da introdução do espanhol como primeira língua estrangeira no sistema brasileiro de educação pública.

⁷³ Hirst e Soares Lima (2006), op. cit., p. 30.

Outro obstáculo à liderança política regional do Brasil é a rivalidade com dois poderes regionais em potencial: México e Venezuela. Aquele, devido a seu peso econômico (11^a maior economia do mundo) e papel histórico no movimento terceiro-mundista, é rival por excelência do Brasil na América Latina. Até os anos oitenta – período que vê o fim da era PRI (Partido Revolucionário Institucional) –, o México se apresenta como ator latino-americano de maior peso político regional e internacional, sendo substituído pelo Brasil nos anos noventa. A retirada mexicana da região e a entrada brasileira ocorrem paralelamente, vinculadas a duas iniciativas: aquela ingressa na *North American Free Trade Association* (NAFTA) e, este, no MERCOSUL. Poder-se-ia dizer que a NAFTA “norte-americanizou” a política externa mexicana, e que o MERCOSUL “sul-americanizou” a mesma no Brasil. À medida que avança essa separação geopolítica, parece existir pacto informal a determinar que o Brasil é a potência sul-americana, e o México a sub-potência centro-americana.

À diferença do Brasil, o México não dispõe de política externa pró-ativa. Desde sua entrada a NAFTA, as relações exteriores do México se vêem concentradas em complexa relação com os Estados Unidos. Assim, o México é considerado país bi-regional – com identidades norte- e latino-americanas⁷⁴ – que desistiu de tentar liderança regional ou global. A forte dependência e aliança mexicanas com os Estados Unidos representam, ao mesmo tempo, a principal limitação à liderança regional, mas também grandes vantagens, como atuar entre os países desenvolvidos e ingressar na OCDE. Embora tenha grande relevância econômica e demográfica, há ainda vários fatores a impedir que o México se torne potência regional: falta de vontade política para tanto; protagonismo internacional escasso; e, entorno pouco inclinado a reconhecer uma possível liderança.

Quando da retirada regional do México, surgiu a Venezuela como novo rival do Brasil na América do

⁷⁴ Olga Pellicer, ‘Mexico – A Reluctant Middle Power?’, *Briefing Papers*, FES Méjico, junio de 2006.

Sul. A Venezuela conta com três vantagens comparativas: projeto político, líder carismático, e recursos financeiros. À diferença do Brasil – e, de maneira muito mais direta –, Chávez oferece petrodólares a países vizinhos, discurso político regional e projeto político-ideológico. A Venezuela tem lançado várias iniciativas concretas na região, grande parte no campo da energia: Petrocaribe, intercâmbio petróleo/*know-how* com Cuba; Telesur, canal de televisão latino-americano; e, Petrosur, no intuito de criar empresa petrolífera sul-americana.

Também à diferença de Lula, Hugo Chávez vem lançar novo projeto político regional: Socialismo do Século XXI e/ou Revolução Bolivariana. Embora ideologicamente difuso, abriga elementos negativos de fácil identificação na América Latina: anti-imperialismo e repúdio ao papel intervencionista dos Estados Unidos; oposição a políticas econômicas neoliberais; empoderamento dos pobres; e redistribuição de recursos. À parte o protagonismo em foros regionais (sobretudo CASA e MERCOSUL), Chávez se apresenta como novo ícone da esquerda latino-americana. Exemplo disso, seu protagonismo no Fórum Social Mundial celebrado em 2006 em Caracas.

No entanto, deve-se distinguir entre potencial e poder efetivo. Tanto petrodólares como Socialismo do Século XXI são medidas insuficientes para que a Venezuela possa assumir a liderança regional: seus recursos econômicos são inconstantes e dependem do mercado internacional; o projeto político polariza em vez de unir; e a férrea oposição aos Estados Unidos diminui as possibilidades de sucesso na região.

Ademais, a Venezuela não tem capacidade material para projetar-se como potência média (em termos quantitativos), devido a reduzido peso econômico, extensão territorial e populacional limitadas (24 milhões de habitantes). Assim, tampouco poderia atuar como potência regional. Outro fator de destaque que limita a atuação venezuelana na região é sua dependência de recursos oriundos do petróleo, isto é, dependentes de flutuações do mercado internacional e dos Estados Unidos, principal sócio comercial da Venezuela.

Concorrência hemisférica: E.U.A. (e OEA)

“O Brasil nunca teve pretensão de competir com os Estados Unidos na América do Sul ou na América Latina”

José Botafogo Gonçalves⁷⁵

Se o Brasil não tem pretensões de liderança no continente americano, tem-nas sim na América do Sul. Se tivesse aspirações de poder continental, seu verdadeiro rival seriam os Estados Unidos. Entretanto, ao contrário da Venezuela, o Brasil não questiona abertamente o papel dominante de Washington que inclui ainda sua própria área de influência – nesta última percebe-se certa divisão de tarefas. Em termos militares, culturais e econômicos, os Estados Unidos têm ainda papel protagonista, enquanto o Brasil prevalece em seu contexto político regional, que sofre cada vez menos a influência norte-americana.

Distante e cordial, a relação entre Brasil e Estados Unidos poder-se-ia chamar de co-existência pacífica de benefício mútuo. Assim, os “Estados Unidos reconhecem o Brasil como interlocutor privilegiado no continente americano”, e para o futuro do Brasil “é absolutamente indispensável [...] manter-se como sócio dos estadunidenses”. A mediação brasileira no Paraguai, Bolívia e Venezuela, assim como o papel do Brasil no Haiti recebem avaliação positiva de Washington, “A liderança brasileira das forças de paz no Haiti é particularmente bem aceita pelo Governo Bush”. Também são vistas positivamente nos Estados Unidos, a estratégia de estabilização do Brasil na América do Sul e sua moderação frente à Venezuela, país mais problemático, politicamente, do ponto de vista norte-americano.⁷⁶

No entanto, os projetos brasileiro e estadunidense para a América do Sul são concorrentes diretos:

⁷⁵ Botafogo Gonçalves (2006), op. cit., p. 138. [Tradução do autor]

⁷⁶ Carlos Eduardo Lins, ‘La Casa Blanca y el Planalto: respeto y solidaridad’, *Foreign Affairs* (em espanhol), 1, (enero-marzo 2005), Méjico D.F., pp. 19-27, p. 25. [Tradução do autor]

Washington oferece acordos de livre comércio aos países andinos e receia a evolução do MERCOSUL, enquanto o Brasil se concentra em criar aliança política sul-americana com escassa possibilidade de chegar a representar bloco comercial importante. Através de MERCOSUL e CASA, o Brasil pretende reduzir a influência política estadunidense na região, pois “sempre [foi] força de contenção às pretensões imperialistas americanas”.⁷⁷

Conforme seus relativos pesos, o papel de ambos países no continente americano é bem distinto entre si: Estados Unidos é o poder hegemônico; o Brasil é potência regional cooperativa. O estilo de liderança brasileiro é vantajoso, já que tem melhor aceitação de seu protagonismo na prevenção e resolução de conflitos que os Estados Unidos, cujo método é unilateral, mediante *hard power*. Essa vantagem, junto à retirada paulatina da América Latina por parte dos E.U.A. – sem representar ameaças à segurança nacional ou internacional –, cria novo espaço de poder para o Brasil, “a liderança por consenso [...] apresenta outra avenida para explicar como uma potência média ou emergente pode acumular apoio a um projeto claro e definido, desfavorecido pelos tradicionais centros de poder” (“*the consensual approach to leadership (...) provides another avenue for understanding how a middle or emerging power might marshal support for a clearly defined project that is not favoured by traditional power centres*”)⁷⁸.

Outro fator que favorece maior liderança brasileira é a reduzida influência dos Estados Unidos na OEA, desde a eleição do chileno José Miguel Insulza como Secretário Geral da instituição. Pela primeira vez, a principal organização continental vê-se liderada por candidato não apoiado por Washington; que, ademais, representa interesses sul-americanos e mantém laços estreitos com o Brasil. De acordo com sua posição correta, mas política e geograficamente distante em relação aos Estados Unidos, o Brasil não detém papel importante na OEA, identificada pelo Itamaraty como

espaço claramente dominado pelos Estados Unidos e vinculado aos interesses de Washington, sede principal da organização.

UE: um sócio para o Brasil como potência regional pacificadora

Devido à atuação política em seu entorno geográfico, o Brasil pôde elevar seu prestígio internacional e é visto – tanto pelos Estados Unidos quanto por vários países latino-americanos – como fator estabilizador na região.⁷⁹ Porquanto se retira da região, os Estados Unidos parecem estar mais inclinados a apoiar uma liderança política brasileira na América do Sul como força moderadora de Evo Morales na Bolívia e Hugo Chávez na Venezuela, países onde, ademais, a influência norte-americana é vista negativamente.

Tanto Estados Unidos quanto União Européia buscam identificar países âncora que possam, no novo contexto internacional dominado por conflitos intra-Estatais, assumir função de estabilização em suas respectivas regiões, e servir de pontes de cooperação triangular. Surge assim nos Estados Unidos, nos anos noventa, o conceito de “*pivotal states*”, que prevê privilegiar as relações com países em desenvolvimento que tenham importância estratégica para a segurança regional e global. Entre os nove países citados,⁸⁰ encontram-se Brasil e México, como âncoras de estabilidade na América Latina.

O debate sobre potências regionais também toma seu lugar no coração da UE. Entre outros pontos, pondera-se a possibilidade de abrir diálogo bilateral com o Brasil, que, à diferença de Chile e México, não tem relação com a Europa, mesmo sendo este seu principal sócio econômico. Quanto aos Estados da União Européia, a Alemanha introduziu o conceito de “países

⁷⁹ Schirm (2005), op. cit., p. 118.

⁸⁰ Robert S. Chase et al. (1997), *The Pivotal States. A new Framework for US Policy in the Developing World*, *International Affairs*, 75:4, October 1999, p. 842.

⁷⁷ Botafogo Gonçalves (2006), op. cit., p. 139. [Tradução do autor]

⁷⁸ Sean W. Burges, 2006, p. 39. [Tradução do autor]

âncora” em sua política de cooperação para o desenvolvimento: países âncora e potências regionais podem servir como fatores de estabilização e desenvolvimento regional, assim como ser o elo entre Estados doadores e países do Sul. Nas Américas, o Brasil (junto com Argentina e México) seria país âncora com o qual se poderia estabelecer cooperação triangular.

Quanto a prevenção e resolução de conflitos, o Brasil seria sócio idôneo para a UE. A política brasileira de prevenção e resolução de conflitos, seu foco e seus valores, se aproximam muito da estratégia da União Européia, e, assim, se distancia da ênfase militar norte-americana. UE e Brasil preferem instrumentos diplomáticos à coerção, e possuem estratégias de desenvolvimento sustentável a longo prazo para os países em que “intervêm” como *soft powers*. Portanto, o Brasil é aliado político em potencial da UE e de sua política de prevenção de conflitos. Por sua vez, a UE poderia apoiar os esforços de estabilização regional do Brasil na América Latina e Caribe.

Tal aliança é de interesse mútuo. O Brasil abriria diálogo político bilateral privilegiado com a UE (a exemplo da Índia), o que lhe traria reconhecimento implícito como potência regional média; ademais, contaria com recursos financeiros adicionais, e poderia fazer de contrapeso aos Estados Unidos. A UE ganharia um aliado na América Latina (a região que lhe é culturalmente mais próxima) para difundir seu *soft power concept* de prevenção e resolução de conflitos; assumir maior papel nos Estados frágeis (na região andina); e, exportar seu modelo de integração como doutrina de paz.

Porquanto a maioria de países andinos tem estreitado laços com o Brasil e todos fazem parte da CASA,

abrem-se novas possibilidades de cooperação triangular entre Brasil e União Européia. A área geográfica é de interesse mútuo: a UE é o principal doador global aos países andinos, e o Brasil quer atingir liderança política como alternativa à exercida pelos Estados Unidos. Portanto, essa cooperação contrapesaria a hegemonia norte-americana na sub-região andina, já que Brasil e UE favorecem a prevenção e resolução pacífica de conflitos (na Colômbia, entre outros), e defendem políticas de desenvolvimento alternativas à erradicação da coca. Da mesma forma, UE e Brasil acreditam em atacar as raízes do problema – pobreza e desigualdade social –, e não tratar somente os sintomas da crise.

No entanto, o Brasil não detém lobby suficientemente forte na UE. Sua relação formal com a Europa, há oito anos não passa de uma série de negociações (falidas?) acerca de um acordo de associação entre MERCOSUL e UE. A Europa não enxerga o Brasil como ator regional ou global importante. Exemplo recente disso é o programa da Presidência alemã da UE, a sublinhar no item 19 que somente os países asiáticos (Japão, China, Índia, e Associação das Nações do Sudeste Asiático [ASEAN]) serão considerados “sócios estratégicos” da UE.

É positivo que a UE esteja considerando estabelecer diálogo político bilateral com o Brasil. Essa reflexão propicia momento oportuno para reconsiderar as possibilidades de cooperação triangular com esse país âncora de sua região, com o objetivo de prevenir e resolver em conjunto crises de Estado à vizinhança brasileira e, particularmente, na região andina, que está entre as principais beneficiárias da assistência da União Européia, e é sócia chave do Brasil.

DOCUMENTOS DE TRABALHO

- 35** Brasil en las Américas: ¿Una potencia regional pacificadora?, *Susanne Gratius*, Abril de 2007
- 34** Bielorrusia: Entre Rusia y Occidente, *Balazs Jarabik and Alastair Rabagliati*, Marzo de 2007
- 33** Europa y Rusia, más allá de la energía, *Kristina Kausch*, Marzo de 2007
- 32** Nuevos gobiernos, ¿nuevas direcciones en las políticas exteriores europeas?, *Richard Youngs (Editor)*, Enero de 2007
- 31** La Refundación del Estado en Bolivia, *Isabel Moreno y Mariano Aguirre*, Enero de 2007
- 30** Crisis del Estado y dominios civiles en África, *Mariano Aguirre y David Sogge*, Diciembre de 2006
- 29** Democracy Promotion and the European Left: Ambivalence Confused?, *David Mathieson and Richard Youngs*, December 2006
- 28** Promoting Democracy Backwards, *Peter Burnell*, November 2006
- 27** Respuestas globales a amenazas globales. Seguridad sostenible para el siglo XXI, *Chris Abbott, Paul Rogers y John Sloboda*, Septiembre de 2006
- 26** Cuando más es menos: contribuir a la construcción del Estado en Afganistán, *Astri Suhrke*, Septiembre de 2006
- 25** The Crisis in Timor-Leste: Restoring National Unity through State Institutions, Culture, and Civil Society, *Rebecca Engel*, August 2006
- 24** Misión de la ONU en la República Democrática del Congo: Imponer y consolidar la paz más allá de la elecciones, *Luis Peral*, Julio de 2006
- 23** Angola: La “buena gobernanza” global también es necesaria, *David Sogge*, Junio de 2006
- 22** La recuperación del conflicto armado: Lecciones aprendidas y próximos pasos para mejorar la asistencia internacional, *Megan Burke*, Abril de 2006
- 21** Democracia y Seguridad en Oriente Medio, *Richard Youngs*, Marzo de 2006
- 20** Defining ‘Terrorism’ to Protect Human Rights, *Ben Saul*, February 2006
- 19** Failing States or Failed States? The Role of Development Models: Collected Works; *Martin Doornbos, Susan Woodward, Silvia Roque*, February 2006
- 18** Facing the Victims in the Global Fight against Terrorism, *Jessica Almqvist*, January 2006
- 17** Transition and Legitimacy in African States: The cases of Somalia and Uganda *Martin Doornbos*, December 2005
- 16** The United Nations’ Responsibility towards Victims of Terrorist Acts, *Irune Aguirrezabal Quijera*, November 2005

DOCUMENTOS DE TRABALHO

- 15 Las amenazas a la seguridad humana y el problema de los medios de acción, **Luis Peral**, Octubre de 2005
- 14 ¿Ayudando a Castro? Las políticas de la UE y de EE UU hacia Cuba, **Susanne Gratius**, Octubre de 2005
- 13 Alliance of Civilisations: International Security and Cosmopolitan Democracy, **Kristina Kausch and Isaías Barreñada**, October 2005
- 12 Building a New Role for the United Nations: the Responsibility to Protect, **Carlos Espósito and Jessica Almqvist**, September 2005
- 11 Reforma política y perspectivas para una transición democrática en el Golfo Pérsico, **Jill Crystal**, Julio de 2005
- 10 Agresión, crimen de agresión, crimen sin castigo, **Antonio Remiro Brotóns**, Junio de 2005
- 9 España y el Magreb durante el segundo mandato del Partido Popular. Un período excepcional, **Laura Feliú**, Mayo de 2005
- 8 Los instrumentos de la UE en la prevención y gestión de conflictos, **Javier Niño Pérez**, Abril de 2005
- 7 Contribución española a la construcción de la paz. Razones y propuestas para la elaboración de un Plan de Acción, **Luis Peral**, Abril de 2005
- 6 España y Marruecos: ¿hacia una agenda de reformas?, **Richard Gillespie**, Abril de 2005
- 5 ¿Cómo juzgar a los acusados de actos de terrorismo?, **Jessica Almqvist**, Marzo de 2005
- 4 Reflexiones sobre la reforma del Servicio Exterior de España, **Carlos Espósito**, Febrero de 2005
- 3 El Islam político: ¿está listo para comprometerse?, **Emad El-Din Shahin**, Febrero de 2005
- 2 El Proceso de Barcelona, diez años después: ¿Un modelo para afianzar la reforma árabe?, **Richard Youngs**, Enero de 2005
- 1 A proposal for governance of the Gaza strip in the context of the announced Israeli withdrawal, **CITPax**, an initiative of **Shlomo Ben-Ami**, November 2004

FRIDE

Potências emergentes como Brasil, Índia e África do Sul têm começado a exercer um papel importante nas agendas internacional e regional. Entretanto, esses três países carecem de voz ou voto nos principais foros internacionais: Conselho de Segurança (CS) da ONU, Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e Grupo dos Oito (G8) entre outros. O status dos supracitados países na hierarquia internacional de Estados permanece indefinido: cumprem os critérios quantificáveis para serem grandes potências, mas não querem ou não podem atuar como tal, seja por falta de recursos ou vontade política. Este é o caso do Brasil, que se define como potência média e atua com os instrumentos de *soft power*; ao mesmo tempo em que se projeta como potência sul-americana com capacidade de definição e estabilização regional.

Após analisar a posição brasileira na hierarquia internacional de Estados, este Documento de Trabalho volta-se ao estudo dos recursos materiais do Brasil (capacidade militar, geográfica e demográfica, econômica, tecnológica e cultural) e de fatores domésticos para atuar como potência regional. Devido a manifestos desafios sociais e de segurança interna, o Brasil não é considerado um Estado consolidado e, por conseguinte, levanta dúvidas sobre sua capacidade de alavancar a estabilidade regional atuando como mediador político. Não obstante, breve análise dos dados permite concluir que dificuldades internas limitam, mas não impedem uma possível liderança regional brasileira.

O seguinte capítulo deste ensaio destaca que, graças a sua política externa ativa e empreendedora, o Brasil não é somente um importante ator global, posto que tem, ademais, projeto regional com dois componentes complementares: o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e a Comunidade Sul-americana de Nações (CASA). A partir do Governo Lula, o país “sul-americanizou” a política externa e passou a “intervir” diplomaticamente em conflitos na vizinhança, em particular Bolívia e Venezuela. Assim, assumiu também em 2004 a liderança da Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti (fr. MINUSTAH).

Portanto, o quarto capítulo analisa o papel desempenhado pelo Brasil na mediação de conflitos sul-americanos, assim como as implicações regionais de sua atuação no Haiti. A escassez de recursos financeiros direcionados à estabilização da América do Sul é, sem dúvida, o mais significativo impedimento à liderança regional brasileira. No âmbito externo, o rival mais importante do Brasil é os Estados Unidos – não a Venezuela que, malgrado as pretensões de Hugo Chávez, não cumpre os requisitos de uma potência regional. Destarte, chega-se à conclusão que, por seu estilo consensual no quadro da integração, o Brasil apresenta-se como potência regional anti-hegemônica e cooperativa. O compromisso com a solução pacífica de conflitos e integração sul-americana torna o Brasil sócio idôneo da União Européia, sobretudo à hora de prevenir e resolver crises de Estado na região andina.

www.fride.org