

Relações Internacionais do Brasil: Evolução Recente e Perspectivas Futuras.

Eiiti Sato

*Instituto de Relações internacionais
Universidade de Brasília*

O estudioso na academia tem a obrigação de ser mais pessimista do que otimista. Um certo ceticismo ajuda a manter o equilíbrio das coisas. Na realidade, tem a obrigação de prestar atenção nas coisas que podem ser problemáticas, mais do que em realizações que já se tornaram passado.

Além disso, tanto para o público quanto para os governantes, as decisões sobre políticas públicas e sobre investimentos são tomadas após ouvir tanto as percepções negativas quanto as avaliações positivas sobre possíveis cenários. Apenas nas sociedades não democráticas as visões pessimistas ou, eventualmente, contrárias à visão oficial, são qualificadas como impatrióticas. Nas sociedades abertas e democráticas o jogo dialético da argumentação é uma forma de ajudar governantes e investidores a realizarem melhor suas escolhas.

Conta-se que logo após assumir a Presidência, Harry Truman teria pedido a seus assessores que providenciassem um “economista de um braço só” para que o ajudasse no manejo das questões econômicas. Diante da expressão de espanto, Truman teria explicado: “... *quando pergunto qual é o problema e qual seria a solução, invariavelmente a resposta tem sido ‘por um lado ... (on the one hand), mas por outro lado...* (on the other hand)’. Obviamente tratava-se de uma brincadeira do Presidente Truman, que sabia perfeitamente que um bom assessor é aquele que põe diante do tomador de decisões as alternativas possíveis procurando ser, ao máximo, tão claro e tão preciso quanto possível na apresentação dos custos e das consequências de uma decisão a ser tomada. Não sendo incomum, no caso de grande líderes, a prática de consultar assessores de diferentes correntes de pensamento.

De uma forma bem sintética, o que se vai seguir, antes de ser uma apreciação do que teriam se constituído as “relações internacionais do Brasil” no período recente, procurará ser uma apreciação do que pode efetivamente vir a ser problemático para o País nos próximos anos.

Do ponto de vista político, alguns desenvolvimentos:

a) a aposta que mais recebeu atenção do governo brasileiro, especialmente no governo Lula, foi a da demanda por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU e, claramente, as perspectivas de que isso pudesse acontecer sempre se revelaram muito remotas. Houve apenas um considerável desgaste na imagem do Brasil junto a seus vizinhos.

- b) considerando que o Brasil representa mais da metade do Mercosul, ao priorizar o desejo de desempenhar um papel de destaque na política mundial o Mercosul como bloco político foi deixado para segundo plano e, conseqüentemente, perdeu expressão;
- c) a liderança regional, outra demanda presente na retórica diplomática brasileira, revelou-se pouco expressiva e, ao invés de se consolidar, deteriorou-se ao, sistematicamente, tomar partido ao lado de lideranças controvertidas da região;
- d) contenciosos políticos emergiram com os Estados Unidos e a condição de “parceiro estratégico” da União Européia não produziu qualquer resultado significativo. Na realidade, nas relações com as grandes potências, ao contrário da tradição diplomática brasileira, a cooperação e a negociação foram substituídas pela preferência pela confrontação.
- e) em termos de perspectiva, a aposta num bloco como o BRICS pode ser identificado como uma verdadeira “quimera”, já que entre os 5 países que compõem esse bloco as diferenças são muito mais significativas do que qualquer possibilidade de atuação conjunta em torno de algum objetivo comum. A relevância do conceito BRICS se destaca mais pelo que revela do que por conter uma proposta efetiva de atuação no cenário internacional. O surgimento dos BRICS indica uma grande mudança no cenário da política mundial, com novos atores e novos polos de poder.

Na economia é possível dar números ao que ocorreu nos últimos 10 anos e que, virtualmente, apresenta grandes problemas potenciais

Os desenvolvimentos abaixo relacionados, embora em muitos casos não se refiram diretamente a ações empreendidas na política externa, apontam para questões que devem ser levadas em conta nas iniciativas externas e na formulação de prioridades para o País, uma vez que as relações externas são sempre o principal instrumento de observação de tendências e desenvolvimentos em curso no meio internacional.

- 1) Comércio com o Mercosul que chegou a ser de 15%, recuou para 9%;
- 2) O crescimento econômico permaneceu abaixo da média da América Latina;
- 3) A participação nas correntes de comércio mundial não saiu de sua média histórica (em torno de 1,0%) mas o Brasil voltou a ser um país exportador de *commodities*.
- 4) O saldo do movimento de turistas tornou-se expressivamente negativo: em 2013 os turistas estrangeiros gastaram no Brasil apenas US\$ 7 bilhões enquanto os brasileiros gastaram lá fora nada menos do que US\$ 25 bilhões.
- 5) Neste ano há a possibilidade real de que a balança comercial se apresente negativa e todos os indicadores mostram que a competitividade industrial está caindo. Em 2005 o saldo da Balança Comercial girava em torno de US\$ 40 bilhões. O que permitiu formar o estoque de reservas externas de mais de US\$ 300 bilhões. Em 2012 o saldo havia caído para US\$ 20 bilhões e no ano passado ficou em US\$ 2,5 bilhões.
- 6) Nos últimos anos as taxas de investimento no Brasil têm permanecido entre 18% e 19% do PIB, enquanto a média da América Latina tem estado em torno de 22%. A Coreia

permanece em torno de 40%, a China perto de 50%. As economias industrializadas, isto é, as economias “prontas” investem anualmente cerca de 20% do PIB.

Meu argumento é que muitos desses desenvolvimentos pouco expressivos na política externa devem-se ao fato de que nos últimos 10 anos o Itamaraty foi virtualmente deixado de lado.

A diplomacia passou a ser executada diretamente pela Presidência da República sem ouvir e sem se valer do notável cabedal de “*expertise*” acumulado pelo Itamaraty por décadas; na verdade, um verdadeiro patrimônio de experiência e competência que começou a ser construído antes mesmo do Barão do Rio Branco.

O Artigo 84 da Constituição Federal, que trata das atribuições do Presidente da República, estabelece que cabe à Presidência da República manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos; celebrar tratados, convenções e atos internacionais; declarar a guerra; fazer a paz; nomear seus ministros e embaixadores e outros representantes diplomáticos.

Em outras palavras, o Presidente da República é o responsável pela política externa do país e não há, portanto, que questionar o papel central da Presidência da República no que tange à formulação e execução da política externa.

No entanto, como em qualquer área do Governo, nas Relações Exteriores há muita atividade rotineira e também há muitas singularidades nas iniciativas e nos problemas de relacionamento com o meio internacional que necessitam do entendimento mais especializado, daqueles que acompanham sistematicamente as questões de sua esfera. Com a Economia, as Finanças, a Educação, etc. , ocorre a mesma coisa. As instituições dessas áreas precisam ser ouvidas, precisam ser convocadas a contribuir com sua experiência e sua capacidade profissional.

As relações internacionais de qualquer nação dependem de três elementos que demandam conhecimento e experiência especializada:

- 1) Uma boa apreciação do ambiente internacional;
- 2) Um considerável senso de realismo no que tange às condições domésticas e sua relação com iniciativas na esfera das relações externas;
- 3) Um entendimento de seus governantes a respeito do ambiente internacional e de como eventuais objetivos nacionais podem ser beneficiados ou, ao contrário, serem prejudicados por meio de formas de relacionamento com o ambiente internacional.

O AMBIENTE INTERNACIONAL. Pode ser favorável, neutro ou hostil, mas geralmente vai além dessas simplificações. Na realidade, na maioria das vezes, essas condições, não aparecem de forma clara e visível a todos.

Pode haver circunstância em que há perspectivas ou oportunidades econômicas muito favoráveis, mas as forças políticas em ação não favorecem à inserção do País no cenário internacional.

Outras vezes, ao contrário, o ambiente político pode favorecer as perspectivas do país no sentido de beneficiar-se da cooperação internacional, mas a conjunção entre o quadro econômico nacional e a economia internacional revela incompatibilidades difíceis de serem superadas.

No caso do Brasil um bom exemplo dessas circunstâncias foi o pós-guerra imediato. O Brasil tinha a seu favor vários elementos favoráveis: 1) foi uma das raras economias a emergirem com considerável saldo positivo nas contas externas; 2) tinha participado da Segunda Guerra combatendo ao lado dos Aliados; 3) Possuía uma elite política, técnica e empresarial com grande potencial de desenvolvimento. As forças emergentes da Guerra Fria, no entanto, não favoreciam o Brasil.

AS CONDIÇÕES DOMÉSTICAS. As condições domésticas podem favorecer ou desfavorecer a inserção positiva no cenário internacional. *NO PLANO POLÍTICO*: estabilidade política e ideologias podem ajudar ou servir como entraves a uma inserção pacífica e capaz de beneficiar o progresso e a prosperidade. O quadro político e institucional é, para qualquer nação, o principal *fator de externalidade econômica* positiva ou negativa.

A falta de segurança pública e a desordem das cidades (arquitetônica e social). Dois dados alarmantes: 50.000 pessoas são assassinadas todo ano e os índices de homicídio são cinco vezes maiores do que os EUA e, pelo menos 15 vezes maiores do que os dos países da Europa do Norte; Mais de 50.000 pessoas morrem em acidentes de trânsito.

A precariedade da infraestrutura econômica tem se constituído em elemento problemático para que as forças que promovem a geração de riqueza na sociedade brasileira se beneficiem da ordem econômica internacional.

Política externa: capacidade diplomática e responsabilidades

Não há qualquer dúvida de que, em última instância, a formulação e, principalmente, as decisões de política externa são uma prerrogativa da Presidência da República, mas em toda parte o Ministro das Relações Exteriores e a Chancelaria não são simples executores de determinações emanadas de seu Governante, mas auxiliares qualificados que efetivamente ajudam o Governante na difícil tarefa de compreender o mundo, perceber os problemas e as oportunidades e, assim, tomar as decisões mais sensatas e condizentes com a realidade do próprio País.

Por exemplo, o *CIÊNCIA SEM FRONTEIRAS* é uma boa iniciativa, mas teria sido um programa mais eficaz se na sua concepção as universidades tivessem sido ouvidas.

Uma parábola

No terceiro século A. C. o Imperador **Liu Bang**, da Dinastia Han, para celebrar a unificação do Império do Meio, convidou políticos, militares, poetas e professores para uma grande celebração. Entre os convidados estava **Chen Cen**, um mestre que o havia ensinado e esclarecido em suas dúvidas. Alguns discípulos acompanhavam Chen Cen.

A celebração fora completa e à mesa central, junto com Liu Bang, sentavam-se seus três ministros mais importantes:

Xiao He, que administrava o Reino e cujo conhecimento sobre logística não era superado por ninguém. Nada faltava em todo o Reino, nem ao povo e nem aos soldados.

Han Xiu, estrategista inigualável, que nas 20 batalhas de que participou como comandante, saiu-se vitorioso em todas.

Chang Yang que, com sua extraordinária habilidade política e diplomática, fora capaz de formar alianças e construir a paz, unificando, depois de séculos de conflitos e disputas, o grande e poderoso Reino do Meio.

Diante dos discursos, todos enaltecendo as virtudes desses ministros, os discípulos de Chen Cen indagavam ao mestre se não havia naquela mesa central uma contradição: Liu Bang não era superior a nenhum deles nas competências necessárias nas artes do Estado para comandar o Reino, nem mesmo pela nobreza de berço, já que todos provinham de famílias muito antigas e nobres. Por que então Liu Bang, deveria ser o chefe, o Imperador de todos eles?

Chen Cen com um sorriso tranquilo respondeu com outra pergunta: **o que é que sustenta e dá segurança à roda de uma carruagem?** Após pensar um pouco os discípulos responderam: **são os raios que firmam o aro externo ao eixo principal; a firmeza dos raios é que torna a roda firme e segura.**

Correto, disse o Mestre, **mas é preciso considerar que além dos raios há um espaço vazio entre eles e é preciso que os raios sejam fixados de forma robusta e harmoniosa, do contrário não haverá firmeza na roda. Assim, é preciso o talento de um verdadeiro mestre artesão para reconhecer esse fato e fazer com que os raios feitos de bom material, forte e resistente, sejam fixados de maneira harmoniosa tornando-os capazes de cumprir sua função mais nobre que é o de sustentar e dar firmeza à roda.** O Estado não deixa de ser uma roda que necessita da firmeza dos raios e também de um mestre artesão capaz de uni-los e de colocá-los de tal forma que formem um conjunto harmônico e capaz de cumprir um propósito.

Nesse sentido, a diplomacia é sempre uma prerrogativa da Presidência da República, mas se afigura um grande desperdício não se valer da competência e da experiência acumulada no Itamaraty. A meu ver grande parte dos magros resultados obtidos pelo Brasil nas suas relações internacionais nos últimos anos se deve a esse fato.