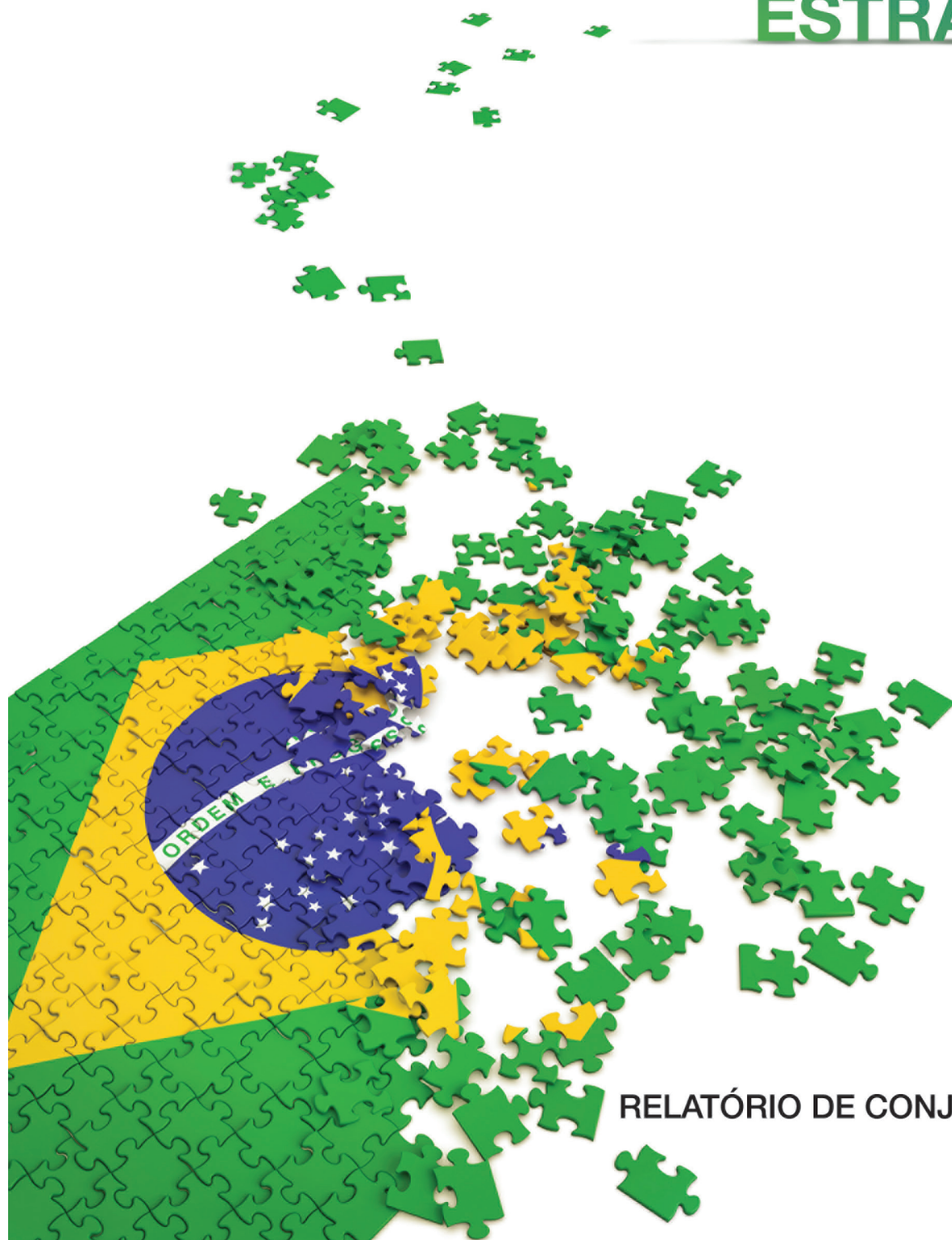
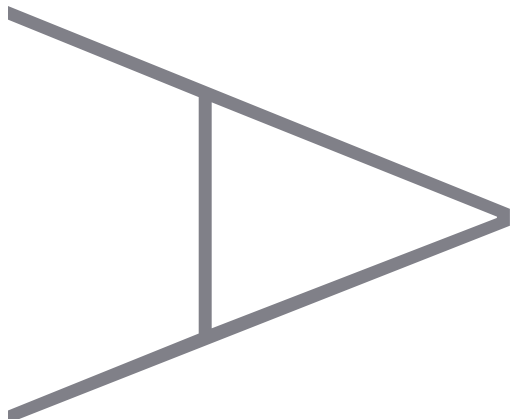
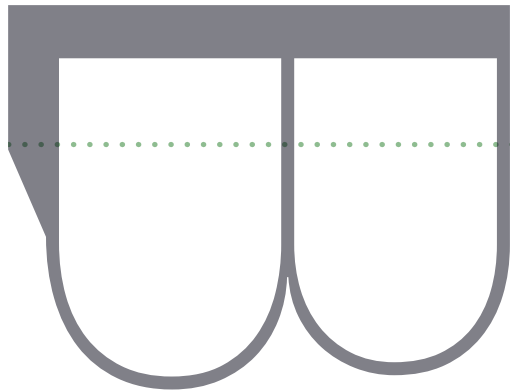


Brasil

UM PAÍS EM BUSCA DE UMA GRANDE ESTRATÉGIA



RELATÓRIO DE CONJUNTURA Nº 01





Presidência da República
Secretaria-Geral da Presidência
Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos

Michel Temer
Presidente da República

Moreira Franco
**Ministro de Estado Chefe da
Secretaria-Geral da Presidência da República**

Hussein Kalout
Secretário Especial de Assuntos Estratégicos

Marcos Degaut
Secretário Especial Adjunto

Marcelo Baumbach
Secretário de Ações Estratégicas

Carlos Roberto Pio da Costa Filho
Secretário de Planejamento Estratégico

Pablo Duarte Cardoso
**Diretor de Assuntos
Internacionais Estratégicos**

Joanisval Brito Gonçalves
**Diretor de Assuntos de
Defesa e Segurança**

Ana Paula Lindgren Alves Repezza
**Diretora de Integração Produtiva
e Desenvolvimento Econômico**

Alberto Pfeifer
Diretor de Projetos Especiais

Brasil

UM PAÍS EM BUSCA DE UMA GRANDE ESTRATÉGIA

MAIO 2017



UM PASSO À FRENTE

Moreira Franco
Ministro de Estado Chefe da Secretaria-Geral
da Presidência da República

O desafio é superar a mais grave crise econômica de nossa história e inaugurar uma trajetória de desenvolvimento que nos garanta sustentabilidade e agregação de valores econômicos, ideológicos e sociais ao conjunto da sociedade brasileira. É romper o ciclo de crescimento, inaugurado a partir dos anos 50 do século passado, que não consegue cristalizar ganhos de renda, produtividade, inovação, integração no mercado internacional, consolidação democrática, segurança jurídica, estabilidade institucional e outros atributos indispensáveis a uma rota ascendente de incorporação de valores. De crise em crise, não estamos saindo do lugar.

Nossas tarefas são, primeiro, colocar o país nos trilhos, restabelecendo equilíbrio e responsabilidade fiscal; segundo, recuperar ambiente de segurança jurídica, atratividade, transparência e regulação capaz de induzir os investimentos privados indispensáveis à retomada do crescimento e da consequente geração de empregos e renda. Terceiro, formular políticas que garantam sustentabilidade no longo prazo à nova estratégia de crescimento econômico fundada em reformas microeconômicas capazes de produzirem uma cultura que valorize o trabalho produtivo, a qualificação permanente dos trabalhadores e das práticas empresariais, a inovação, o conhecimento tecnológico, a ampliação da presença de produtos brasileiros no mercado internacional.

Cumprir esse programa não é fácil, trivial nem imediato. Requer dedicação, tempo e clareza política. A obstinação necessária para que se cumpram as metas estipuladas tem que se apoiar no debate constante sobre caminhos, meios e métricas; estar sustentada fortemente na convivência do saber, do conhecimento e da compreensão viva da realidade do país e dos caminhos que devemos percorrer para erigir uma sociedade democrática que respeite as liberdades individuais e a igualdade de oportunidades para todos. E que tenha vitalidade para propagar politicamente esses valores morais em um mundo conturbado pela intolerância, pela violência política e pelo desrespeito aos direitos fundamentais dos homens.

Foi estimulados por esse desafio e pelos objetivos do Presidente Michel Temer de retomar o crescimento do país que refundamos a Secretaria de Assuntos Estratégicos no âmbito da Secretaria-Geral da Presidência da República. E, nela, para estimular o debate, a reflexão e a formulação de propostas a fim de implementar políticas que fortaleçam a sociedade e o cidadão brasileiro, interna e externamente, cria-se uma ferramenta de trabalho, o Relatório de Conjuntura. Serão estudos, pesquisas, contribuições de pessoas do governo e de fora do governo que queiram colaborar para ampliar os horizontes, a compreensão e a dimensão dos problemas que estamos desafiados a solucionar. Evidentemente, os conceitos teóricos e políticos destes relatórios são de inteira responsabilidade de seus autores.

Vamos aproveitá-los.





BRASIL, UM PAÍS EM BUSCA DE UMA GRANDE ESTRATÉGIA

Hussein Kalout e Marcos Degaut

Muito se discute, hoje, a necessidade de o Brasil relançar um projeto de política externa coerente e que seja capaz de alcançar resultados adequados a suas aspirações e potencialidades. Frequentemente, os diagnósticos a respeito tendem a concentrar-se prioritariamente no governo de Dilma Rousseff, e não faltarão razões para esse enfoque. Com efeito, o período de 2011 a 2016 foi marcado pela perda de projeção internacional do Brasil, e muito do fenômeno há que se creditar à falta de engajamento da chefe de governo na articulação de uma diplomacia presidencial efetiva, à sua inapetência pelos temas de política exterior e à consequente escassez de recursos dedicados a alavancar projetos internacionais.

Tal avaliação, no entanto, peca por não analisar os mandatos precedentes com o rigor necessário e carrega consigo o risco de permitir ao atual governo uma complacência impecunada. Ao que parece, o governo do Presidente Michel Temer decidiu concentrar esforços numa espécie de diplomacia presidencial voltada, precipuamente, para consolidar a legitimidade da nova administração e tranquilizar investidores internacionais. Esse ativismo diplomático inicial se reveste de caráter legítimo e justificável, à luz da herança recebida e dos desafios enfrentados. Entretanto, será também inegável que se trata

de uma agenda pontual e conjuntural, que ainda não integra um projeto de política exterior estratégico e coerente. E o maior desafio em formular tal projeto está em uma mais adequada definição dos objetivos de longo prazo que o país se propõe alcançar.

O que parece inegável à luz de toda a evidência, de fato, é que os problemas que acometem a política externa brasileira são significativamente mais profundos do que análises superficiais permitiriam concluir e já se arrastam há longo tempo. Nesse sentido, a conjuntura atual, ainda marcada pelo processo político que culminou no afastamento de Dilma Rousseff e na posse do Presidente Michel Temer, apresenta-se propícia para uma análise mais circunstanciada de alguns fatores que têm levado à perda de qualidade na política exterior e à consequente perda de prestígio do Brasil.

Ao longo das décadas, tem-se verificado como elemento constante na retórica diplomática oficial brasileira a insistência na necessidade de reforma da governança e da alteração da geografia econômica global. Para além dessas constatações e prescrições, no entanto, a análise da política externa indica não se haver promovido a formulação de uma agenda internacional consistente e integrada, que identifique



claramente os principais objetivos comerciais, econômicos e políticos que o Brasil se propõe alcançar. E, por carecer desses elementos fundamentais – a identificação precisa de objetivos concretos e meios de traduzi-los em ação diplomática efetiva –, a política externa brasileira, que deveria traduzir os interesses do país na arena internacional, parece ainda não ter encontrado seu norte.

Nessa perspectiva, e de forma subjacente a problemas pontuais e episódicos, tal situação evidencia certo grau de desacerto na formulação de uma *grande estratégia*, entendida como mecanismo que permita ao Brasil, em um mundo em constante transformação, garantir o interesse nacional em todas as suas manifestações, a partir de uma visão integrada de país. Tal estratégia deverá ser clara, articulada, coerente e funcional, de forma a permitir ao Brasil voltar a perseguir o *status* de verdadeiro ator global, efetivo e influente. A articulação de uma grande estratégia representa um exercício prático, baseado na definição e conjugação de meios e fins, de maneira que intenções estejam relacionadas a capacidades, e objetivos estejam relacionados a recursos disponíveis ou alcançáveis. Em suma, trata-se de alinhar os recursos de poder do país com seus interesses e prioridades, orquestrando-se fins, meios e métodos.

A formulação de uma grande estratégia faz-se na operação simultânea de análises retrospectivas e prospectivas por meio das quais os formuladores de política exterior buscam cumprir três etapas: (a) estabelecer sua visão de mundo – isto é, que tipo de ordem desejam construir, de acordo com suas possibilidades concretas e circunstâncias – e

avaliar que tipo de sistema seria mais conducente à consecução dos interesses nacionais; (b) definir e implementar prioridades integradas; e (c) identificar e alocar os recursos e instrumentos de poder disponíveis ou alcançáveis para perseguir aqueles objetivos de maneira articulada.

Integrados e sistematizados, esses elementos permitem identificar um conjunto de princípios, objetivos, perspectivas e meios que ajudarão a guiar a política exterior, reduzindo ambiguidades e contradições, aumentando sua consistência e facilitando a ação externa do país, que passa a realizar-se com maior contexto, coerência e inteligibilidade.

Para além desses ganhos consideráveis em transparência e clareza conceitual, uma grande estratégia bem definida, que combine elementos de *soft* e *hard power*, não apenas cumprirá uma função prospectiva, de “guia” de ação, mas também, de forma simultânea, uma função retrospectiva, na medida em que permitirá ao governo utilizá-la como instrumento de prestação de contas de suas ações à sociedade. Terá ainda, como benefício adicional, a capacidade de arregimentar o necessário apoio doméstico em torno de um projeto nacional.

Não se trata, evidentemente, de exercício trivial. De fato, a dificuldade em articular uma grande estratégia nesses moldes condena países a implementarem políticas ineficientes e contraditórias e a adotar atitude passiva e reativa diante dos desafios e incertezas da ordem internacional. Dessa forma, o processo decisório em política externa passa a ser administrado burocraticamente, em bases cotidianas, *ad hoc*, o que revela ausência de paradigmas e acentuado

empirismo. Em contextos assim, pequenos êxitos administrativos – como a redução de embargos à entrada da carne brasileira no mercado americano, ou a contabilidade relativa à atuação meramente cartorial de concessão de vistos e emissão de certidões – passam a ser celebrados como grandes êxitos de política exterior. Não será o caso, aqui, de se negar a importância intrínseca desses indicadores, de um ponto de vista administrativo ou comercial. Mas será o caso, sim, de se assinalar a evidência de que eles não permitem identificar sequer o esboço de uma grande estratégia externa.

Nesta altura, ainda não é possível identificar com precisão qual a visão de longo prazo do governo em relação a sua política exterior, o que não apenas prejudica a imagem externa do país, mas carrega também o risco de afastar agentes econômicos, alimentar a insegurança jurídica, tensionar o relacionamento político com potenciais parceiros, causar retração em fluxos comerciais e diminuir o espaço para a ação diplomática. Em um ambiente de limitadas transparência e clareza conceitual, acabam proliferando medidas tópicas, dispersas e descoordenadas, incapazes de configurar uma estratégia coerente.

Para afastar esses riscos, é preciso que sejam criados indicadores claros, quantitativos e qualitativos, com vistas a determinar metas, priorizar objetivos, integrar ações e avaliar resultados. Sem esses elementos, o processo decisório fundamenta-se em estratégias sempre interinas, fruto de possíveis interpretações inadequadas ou incompletas da realidade internacional, movendo-se por inércia, de forma hermética e insulada, avesso à inovação e à

modernização, preso a categorias mentais e tradições que já não resistem ao peso do tempo.

Tudo isso está relacionado à falta de incentivos que deveriam guiar os tomadores de decisão em política exterior: em vista da inexistência de um debate mais profundo, na sociedade, sobre os temas de política externa, os atores de maior incidência em sua formulação e execução terminam adotando posições defensivas com o propósito de resguardar seu papel proeminente. Trabalham, por outro lado, para que a política exterior permaneça fora dos debates políticos mais amplos.

Essas perspectivas alimentam e reforçam algumas realidades inquestionáveis: no Brasil, a política externa não faz parte do debate eleitoral ou das preocupações da opinião pública; não se tem consciência de seu impacto sobre os rumos da sociedade; é amplamente desconsiderada pelos agentes econômicos privados; não está presente nos currículos escolares; e seus objetivos, enfim, não encontram respaldo adequado nem mesmo entre outros órgãos da administração pública. Este, aliás, é um dos sintomas mais evidentes do relativo desprestígio da política exterior no Brasil: a incapacidade de seus formuladores e executores de conjugar o universo das instituições públicas numa atuação coordenada. Pelos custos que tudo isso acarreta ao Brasil, torna-se fundamental identificar os motivos que levaram a essa situação.

No passado mais imediato, a articulação da política exterior definhou por uma conjugação de fatores circunstanciais: as prioridades do governo anterior, que, como se viu, não incluíam a agenda externa; as restrições orçamentárias



daí decorrentes e que vieram a se agravar com o comprometimento da saúde da própria economia nacional; e a lentidão dos condutores da política exterior em diagnosticar suas próprias deficiências e gestar as reformas necessárias à revitalização de sua atividade. Contudo, a ausência de paradigmas e planejamento estratégico, os seguidos insucessos externos e o baixo perfil da atuação diplomática brasileira não são fenômenos que se possam atribuir unicamente ao desinteresse e à falta de diretrizes presidenciais ou à escassez de recursos materiais. Trata-se, antes, de falha *sistêmica*, na medida em que todas as instituições governamentais, o setor privado e a sociedade civil revelaram-se incapazes de formular e executar uma grande estratégia nacional.

Admita-se, no entanto, que fossem válidos todos esses argumentos, comumente esgrimidos pelos executores da política exterior (e nem sempre o são). Ainda assim, corrigidas essas carências, há que se perguntar o que se teria feito de diferente em termos de políticas adotadas e resultados alcançados. Provavelmente não muito, pois uma breve análise basta para evidenciar as contradições inerentes às prioridades de política exterior estabelecidas nos últimos anos. E isto se deve, sobretudo, à ausência de uma grande estratégia, não a esses outros condicionantes.

Considere-se o seguinte dado: nestes últimos anos, o Brasil não foi bem-sucedido em *nenhum* dos quatro eixos principais de sua política exterior – a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), a integração sul-americana, a política comercial extrarregional e a atuação no âmbito do BRICS.

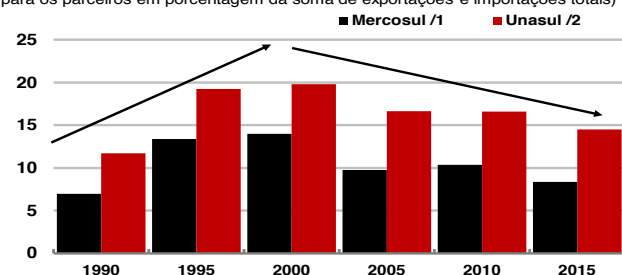
O tema do CSNU será, de todos, o mais evidente, na medida em que as discussões a respeito se arrastam já há décadas, encontram-se no mais perfeito limbo político e sem a menor perspectiva de evolução no curto ou médio prazos. Este é um quadro que se contrapõe aos recursos vultosos que o Brasil empenhou na consecução de seu objetivo prioritário: a obtenção de um assento permanente no órgão, erigido em meta – inalcançável, no momento – por mais de uma geração de agentes diplomáticos.

Tampouco avançou substancialmente a integração econômica e política da América do Sul, sob os auspícios do Brasil. Mais do que isso: os esforços brasileiros nesse sentido terminaram gerando reações negativas à pretensão brasileira de liderar a região, uma pretensão frequentemente confessa, raras vezes dissimulada, mas consistentemente sem efetividade. Em razão de escolhas controversas que o Brasil fez, o seu prestígio e o seu capital político terminaram abalados, e a própria região acabou fragmentando-se politicamente, com o surgimento de um bloco de países contrários ao atual governo brasileiro, o que mina ainda mais as perspectivas de liderança regional.

E não se tratou aqui apenas da incapacidade de alcançar objetivos novos. Pior: o que se deu, na última década, foi a efetiva *reversão* dos avanços registrados desde, pelo menos, 1990, quando as metas de maior integração regional e maior participação dos vizinhos na pauta comercial brasileira ganharam impulso, com o Tratado de Assunção. Em contraste, o que se viu nos últimos anos foi o congelamento da construção de um mercado comum e a paulatina reversão

ao protecionismo entre sócios nominais, com a constante aplicação de salvaguardas e outras medidas de defesa comercial. Abandonou-se, em suma, a ideia mesma do comércio como locomotiva do projeto de integração, e essa realidade traduz-se na redução da participação regional na pauta comercial brasileira: de cerca de 20% dos fluxos totais, em 2000, esse valor decresceu a menos de 15%, em 2015.

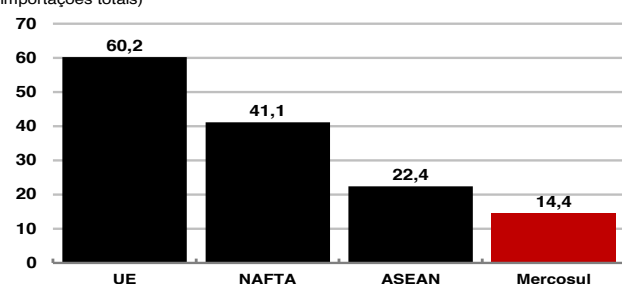
FIGURA 1. BRASIL: PARTICIPAÇÃO DE PARCEIROS AMÉRICA DO SUL NO COMÉRCIO EXTERIOR BRASILEIRO (Importações e exportações para os parceiros em porcentagem da soma de exportações e importações totais)



Fontes: Cálculos da SAE-PR com dados da UNCOMTRADE. 1/ Mercosul: Argentina, Paraguai e Uruguai; 2/ Unasul: Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai, Venezuela.

O fenômeno não afetou apenas o Brasil. Analisado conjuntamente, o próprio Mercosul ainda padece de baixíssimos níveis de comércio entre seus integrantes, como se pode observar no gráfico abaixo.

FIGURA 2. BLOCOS REGIONAIS: PARTICIPAÇÃO DO COMÉRCIO INTRABLOCO NO COMÉRCIO EXTERIOR, 2015 (Importações e exportações para os parceiros em porcentagem da soma de exportações e importações totais)



Fontes: Cálculos da SAE-PR com dados da UNCOMTRADE.

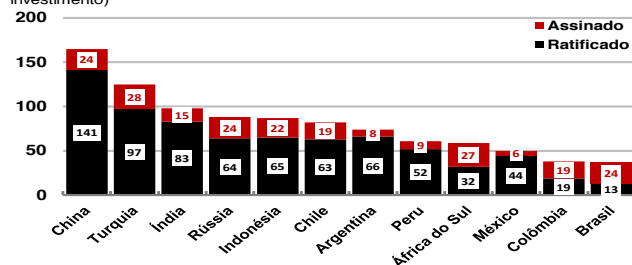
O Brasil não colheu maiores êxitos no cenário mais amplo de sua política comercial global. Ao longo dos últimos quinze anos, registrou-se grande ativismo brasileiro na Rodada Doha de negociações multilaterais, no âmbito da

Organização Mundial do Comércio (OMC). Tal foi a grande aposta da diplomacia comercial brasileira a partir de 2003, e o país não soube reagir adequadamente quando o processo se estagnou e a opção se revelou infundada. Nesse mesmo contexto, também se tornou evidente o fracasso da tentativa de liderar um bloco de países em desenvolvimento supostamente unidos por interesses comuns.

Enquanto a Rodada Doha perdia dinamismo e perspectivas, o Brasil também se revelava incapaz de avançar, alternativa e simultaneamente, no trato bilateral com parceiros potenciais. Amarrado à estrutura do Mercosul e excessivamente deferente às opções de seus sócios, o Brasil não foi capaz de levar o bloco a firmar mais do que três acordos de livre comércio (com Israel, Palestina e Egito) e dois acordos preferenciais (com Índia e a União Aduaneira da África Austral). Aquele cenário de paralisia poderia, talvez, ter sido contornado com uma opção consciente por um “Mercosul de duas velocidades”, que permitisse aos integrantes negociar seus próprios arranjos bilaterais (ou ao menos que os compromettesse com tais acordos segundo cronogramas perfeitamente diferenciados).

A paralisia ou timidez negociadora também se refletiu no terreno dos investimentos. Como evidencia no quadro a seguir, o Brasil ficou ainda muito atrás de outros países emergentes quando se tratou de assinar tratados sobre investimentos, que garantem aos investidores estrangeiros um quadro de maior segurança jurídica e institucional e – mais importante – *empiricamente* tendem a aumentar tais fluxos.

FIGURA 3. PAÍSES SELECIONADOS: TRATADOS SOBRE INVESTIMENTO (Número total de tratados bilaterais ou multilaterais sobre o investimento)



Fontes: UNCTAD Investment Hub.

Resta, por fim, a opção pelo BRICS, cujos integrantes não foram capazes de coordenar seus interesses e ações de modo a formular e implementar uma estratégia concertada, seja diante de países mais desenvolvidos, seja para moldar à sua feição a agenda internacional. Para além da retórica diplomática – e excetuado, talvez, o seu Banco de Investimentos, de que se tratará mais adiante –, a verdade é que o BRICS ainda não disse a que veio: o grupo não avançou rumo à construção de uma identidade coletiva, a uma plataforma concreta de propostas estratégicas, a uma nova moldura teórica para negociações comerciais. Permanece uma frágil associação de interesses, o que se deverá muito ao fato de as relações entre seus membros serem mais de competição, ou mesmo franco desinteresse, do que de cooperação.

Historicamente, Brasil, Rússia, China, Índia e África do Sul pautaram-se por estratégias de desenvolvimento, prioridades externas, culturas estratégicas, estilos de negociação, tradições, sistemas e práticas políticas inteiramente diversos. Em razão disso, suas ações conjuntas raramente vão além da emissão de declarações de intenções, de encontros coreografados e iniciativas de reduzido espectro e alcance. Subjacente a isso, há no mínimo a suspeita de

que esse conjunto de países, potencialmente antagônicos entre si, talvez não esteja realmente disposto a traduzir suas capacidades econômicas e políticas individuais em influência geopolítica coletiva ou seja capaz de fazê-lo.

Ao contrário do que por vezes se apregoa, não há, por exemplo, indicador que sustente a tese de que esse grupo de países tende a liderar o crescimento econômico global. Hoje, a China e a Índia ainda mantêm bons níveis de expansão econômica, embora abaixo de suas respectivas médias de anos recentes. Os demais membros, no entanto, amargam persistente retração e têm, antes, comprometido os indicadores globais, arrastando-os para baixo.

Numa perspectiva bilateral, embora a China tenha ultrapassado os EUA como nosso principal parceiro comercial, tal fenômeno precisa ser posto em perspectiva. Numa análise mais detalhada, constata-se que a pauta de exportações para os chineses é hoje menos diversificada do que há dez anos e excessivamente concentrada em *commodities*. Num sentido mais amplo, o Brasil tornou-se *dependente* da China, tanto pelo volume de nossas exportações (responsáveis por quase um quarto de nosso *superávit* comercial) quanto pelo de nossas importações.

Ademais, é verdadeiro que as exportações para a China alimentaram o superciclo de *commodities* que contribuiu para o crescimento da renda no interior do país. Mas também é verdadeiro que, de forma concomitante, o Brasil perdeu espaço em outros mercados, notadamente o americano, em grande medida por nossa incapacidade de negociar acordos de livre comércio capazes de atender a nossos interesses e necessidades.

Como ilustração, registre-se que, nos anos 80 do século passado, Brasil e China tinham níveis quase idênticos de exportação para os EUA. Em 2015, para lá enviamos US\$ 36 bilhões, um valor irrisório, se comparado aos mais de US\$ 498 bilhões de vendas chinesas.

Da mesma forma, as vendas brasileiras para todos os integrantes do BRICS entraram em queda livre nos últimos anos. Para a Rússia, caíram de US\$ 3,9 bilhões em 2014 para US\$ 2,4 bilhões em 2015. Para a Índia, no mesmo período, variaram de US\$ 4,8 bilhões para US\$ 3,6 bilhões. Para a China, caíram de US\$ 46 bilhões em 2013 para US\$ 36 bilhões em 2015. E para a África do Sul, caíram de US\$ 1,8 bilhão para US\$ 1,3 bilhão no mesmo período. Para além das quedas, os números também demonstram que apenas a China é um parceiro comercial de primeira grandeza para o Brasil.

As estatísticas são ainda menos favoráveis no terreno dos investimentos estrangeiros diretos, à luz do último censo de capitais estrangeiros realizado pelo Banco Central, referente ao quinquênio 2010-2014 (e consolidado em 2015). Segundo esses dados, o estoque registrado no Brasil é de US\$ 531 bilhões. Desse total, os membros do BRICS respondem por apenas 2,82%, e a quase totalidade dessa cifra tinha origem chinesa (2,29%). Dentre os demais, a Índia responde por 0,28%, a África do Sul por 0,2% e a Rússia por 0,05%. São dados que, do ponto de vista estritamente comercial, não justificam, por ora, a formação de uma aliança preferencial dessa natureza.

Aqui já se mencionou o Banco de Desenvolvimento do BRICS, criado em 2014, e

este talvez se revele, no futuro, um dado capaz de matizar estas conclusões. Feita essa ressalva, no entanto, o fato é que a atuação do BRICS se tem ressentido de uma clara falta de harmonia política. O próprio exemplo do Banco, aliás, o demonstra: para tornar-se funcional, a instituição precisa de uma capitalização emergencial de US\$ 4 bilhões de cada integrante. Apenas a China e a Índia demonstraram disposição de integralizar a quantia, diante do escasso interesse, ou falta de condições, de Brasil, Rússia e África do Sul.

No mais, as questões mais prementes da prosperidade, da paz e da segurança internacionais bem demonstram a incapacidade ou indisposição desses países de agir coletivamente. Ressalvadas umas quantas declarações de princípios sem alcance efetivo, essa foi a tônica quando se defrontaram com a crise síria, a questão nuclear iraniana, as dificuldades financeiras europeias, a crise dos refugiados ou o combate ao terrorismo. Naqueles casos específicos em que o agrupamento de fato assumiu uma postura mais assertiva, isto se deveu sobretudo a esforços individuais ou a ações concertadas bilateralmente pelos membros mais afetados, não a uma verdadeira comunhão de interesses, princípios e valores de todos os integrantes.

Analisado por um prisma estratégico, esse não é um desfecho surpreendente. O que esperar, afinal, de um agrupamento cujos membros nutrem entre si não poucas desconfianças mútuas, sobretudo no que respeita à China, à Rússia e à Índia e a suas ambições geopolíticas no espaço euro-asiático? A China, como se sabe, não tenciona favorecer a ascensão de um concorrente regional, e isso basta para que



.....

não apoie o pleito indiano de um assento permanente no CSNU (como, de resto, tampouco endossa a pretensão brasileira). A Rússia segue o mesmo raciocínio, ao passo que a Índia não permite o ingresso da China no fórum Índia-Brasil-África do Sul. Em sentido mais amplo, a China não precisa e não quer levar em conta os interesses dos demais parceiros ao formular sua política exterior, evitando com isso compromissos que comprometam a sua liberdade de ação.

Em suma: analisados os quatro eixos, a conclusão que se impõe é de que nenhum deles ajudou a conformar uma estratégia global efetiva que capture e reflita interesses nacionais genuínos e transcenda as perspectivas de uma administração isolada ou de um partido governante. Ao contrário, servem antes para ilustrar os danos que a falta de uma grande estratégia pode acarretar ao Brasil, na medida em que esses eixos não se reforçam mutuamente e revelam processos decisórios por vezes erráticos e frequentemente marcados por tensões e contradições.

COOPERAÇÃO SUL-SUL E A REFORMA DA ONU

Um elemento central em uma grande estratégia que se pretenda efetiva diz respeito à habilidade de um país em forjar alianças efetivas e estabelecer parcerias que ofereçam perspectivas concretas de benefícios mútuos. Na última década e meia, o Brasil procurou ampliar suas opções e aumentar seu prestígio e influência internacionais por meio de duas linhas de atuação: por um lado, tratou-se de tentar fortalecer a chamada cooperação Sul-Sul; por outro, de refundar as regras que governam a ordem internacional sob novas bases. Ambas, em si, eram e permanecem objetivos válidos.

Na prática, no entanto, essa ação coordenada incluiu o estabelecimento de parcerias preferenciais – ou no mínimo a aparência de maior proximidade política – com países como a Venezuela e a Rússia, a despeito das discrepâncias evidentes entre as aspirações

da sociedade brasileira e a orientação desses governos em domínios como o dos direitos humanos, o apego aos princípios democráticos ou o apreço à própria estabilidade do sistema internacional.

É inegável que a postura brasileira revelou boa dose de pragmatismo, elemento que deve estar sempre presente nos cálculos dos formuladores da política exterior. Afinal, em política internacional não há amizades permanentes, apenas interesses nacionais. Ainda assim, é preciso levar em conta que essas opções se construíram, em boa medida, em detrimento de valores e princípios que o Brasil sempre defendeu e promoveu.

A tensão entre valores e interesses está presente, em maior ou menor medida, na política exterior de qualquer país, e não há solução fácil para a contradição que ela encerra. Ainda assim, a

reflexão que se impõe é em que medida o Brasil poderá ter errado na dosagem; se, ao privilegiar ganhos materiais – oriundos, sobretudo de trocas comerciais – ou certa universalidade diplomática, não terá comprometido além da medida justa o legado de coerência e respeitabilidade que soube construir ao longo das décadas. Em que medida, no final das contas, assumiu o mesmo duplo padrão de comportamento que sempre criticou em países mais poderosos. Talvez por desejar integrar uma nova oligarquia internacional ampliada, o Brasil não tenha afirmado suficientemente o seu comprometimento com o primado dos direitos humanos e do direito internacional.

Ao longo dos últimos anos, o Brasil omitiu-se sistematicamente de criticar as atrocidades cometidas na Síria e no Iêmen, além de se abster de apoiar, quando necessário, iniciativas no âmbito das Nações Unidas que visavam à garantia do respeito às normas internacionais.

O mesmo se deu quando o país permaneceu silente quanto à intervenção russa na Ucrânia; quando se absteve de votar o primeiro esboço de resolução na ONU condenando o governo sírio pela violenta repressão aos manifestantes que demandavam mais democracia, em 2011; quanto às evidências de apoio de governos do Oriente Médio ao grupo terrorista Estado Islâmico; ou, ainda, quando da intervenção saudita no Iêmen, que vitimou milhares de civis. Mais perto de casa, em nome de uma suposta solidariedade ideológica continental, essa dinâmica se repetiu quando se fecharam os olhos para as violações de direitos humanos cometidas pelo governo de Nicolás Maduro, na Venezuela,

que incluíram a prisão arbitrária e ilegal de oponentes políticos, bem como para as fraudes eleitorais supostamente perpetradas nas duas últimas eleições, e para a erosão da liberdade de imprensa na Argentina, nos governos de Néstor e Cristina Kirchner.

Em cada um dos casos, a inação brasileira era justificada como estrita observância do princípio da não interferência. O mesmo princípio, no entanto, não impediu o governo brasileiro de criticar políticas conduzidas por países europeus ou pelos EUA. Em contraste com a delicadeza adotada no trato com a Rússia ou a Venezuela, o Brasil teve poucos temores de criticar as potências ocidentais até mesmo onde sua ação não lhe dizia respeito. Este será o caso, por exemplo, da opção preferencial da Chanceler Angela Merkel por medidas de austeridade como melhor estratégia para suplantar a crise financeira europeia do início desta década, que mereceu críticas públicas por parte do governo brasileiro. Na mesma linha devem interpretar-se as críticas brasileiras à ação militar conduzida pela França no Mali, em 2012, onde combatia grupos terroristas *a pedido do governo de Bamako*, o que, no entanto, aos olhos de Brasília, revelava intoleráveis tentações neocoloniais.

O Brasil também apresentou um padrão de incoerência e seletividade nos posicionamentos que adotou com respeito aos conflitos do Oriente Médio. Mais do que isso, em alguns desses casos registrou-se verdadeira dissonância entre discurso e prática diplomáticos. Para ilustrá-lo, basta observar a narrativa estabelecida sobre a política exterior brasileira em matéria de direitos humanos e contrastá-la com o processo



decisório em casos emblemáticos, como a crise síria, a guerra no Iêmen e, em menor grau, a problemática líbia. Como já se assinalou, toda política exterior deve orientar-se por doses razoáveis de pragmatismo e *Realpolitik*. Ainda assim, analisados os casos concretos, será forçoso concluir que os posicionamentos brasileiros sobre o Oriente Médio foram excessivamente dúbios, contraditórios e destoantes dos eixos principiológicos da política exterior nacional.

Para corrigir essa discrepância, a diplomacia brasileira precisa realinhar seu discurso à realidade de suas ações objetivas, de maneira a dar a devida consideração ao tema dos direitos humanos. A escolha entre princípios e interesses é uma falsa dicotomia. O estabelecimento de parcerias preferenciais que levem em conta o respeito aos preceitos fundamentais dos regimes internacionais proporcionaria ganhos de legitimidade internacional no longo prazo.

Nada do que precede deve desestimular a busca por novos horizontes e oportunidades comerciais. Esse argumento, no entanto, não se justifica quando se transforma apenas em um manto para mascarar opções ideológico-partidárias. Essa postura desbalanceada revela inconsistência na forma como as relações internacionais do país foram administradas nos últimos anos, o que se traduz em perda de credibilidade e de influência, minando as chances do país de se tornar uma voz respeitada no concerto das nações e torpedeando a própria campanha por um assento permanente no CSNU.

O Brasil tampouco alcançará sua principal meta de política exterior confrontando

desnecessariamente os EUA. Um país com as dimensões e os atributos do Brasil não pode adotar quaisquer formas de alinhamentos automáticos. No entanto, o país precisa de definições claras e objetivas sobre o que se espera extrair de seu relacionamento bilateral com Washington e também sobre que interesses e valores comuns deveriam promover-se conjuntamente no ambiente multilateral. Até aqui não temos clareza em qualquer desses dois objetivos.

No mais, convém não perder de vista que, a despeito de uma campanha que já dura décadas, o Brasil logrou obter o apoio de apenas dois membros permanentes do CSNU à sua pretensão de vir a integrar o organismo: a França e o Reino Unido. A Rússia, como se sabe, não vê com bons olhos a expansão do Conselho, por temor de ver a sua influência global ainda mais diluída. Com base nesse cálculo, Moscou evita apoiar o pleito brasileiro inequivocamente. As formulações russas a esse respeito foram tornando-se cada vez mais esquivas com o passar do tempo, apesar de as duas partes apregoarem, bilateralmente ou no âmbito dos BRICS, uma sintonia política que não se verifica na prática. EUA e China, por seu turno, embora favoreçam uma expansão modesta do organismo, até aqui evitaram endossar a candidatura brasileira.

Da mesma forma, haveria que se analisar que benefícios concretos o Brasil soube extrair da associação com a Alemanha, a Índia e o Japão para promover o ingresso conjunto no CSNU, por meio do chamado G4. Existem elementos suficientes para sustentar que o Brasil, ao associar-se a aspirações que estavam longe de incontroversas, pode ter minado as suas próprias

chances, ao atrair para si a oposição que a Rússia e a China dedicavam às demais candidaturas.

Tampouco terá ajudado, nesse sentido, o fato de o Brasil ter-se escusado de apresentar candidatura a assento não permanente do CSNU desde o término de seu último mandato, referente ao biênio 2010-2011. Diante das demais candidaturas regionais já apresentadas, o país somente teria outra chance de integrar o Conselho a partir de 2033. Caso se confirme esse cenário, esta terá sido a mais longa ausência brasileira do principal órgão decisório do sistema das Nações Unidas (superando o período de quase vinte anos, de 1969 a 1988, em que o país se excluiu daquele organismo por decisão deliberada dos governos militares). Isto provocará inevitável encolhimento do Brasil nas relações internacionais e diminuição de sua capacidade de influência externa, visto que ficará de fora das concertações diretas que forjam e modulam o processo decisório e a ordem internacional.

Em resposta a essa constatação, por vezes se esgrime o argumento de que o Brasil poderá compensar a ausência com assentos em instâncias menos centrais, mas supostamente mais efetivas para a condução dos grandes temas de governança global. O argumento, infelizmente, não procede. Abrir mão da presença na instância decisória máxima traz consigo, queiramos ou não, a mensagem de que o país simplesmente não está à altura dos desafios impostos pelas circunstâncias externas. De resto, parece irrealista e ingênuo imaginar que países menores da América Latina terminarão cedendo suas vagas ao Brasil, em troca do apoio em foros de menor importância. Não é de todo impossível, registre-se,

que esse cenário acabe por materializar-se, mas é preciso levar em conta que, para isso, o Brasil terá de fazer concessões adicionais de um custo estratégico potencialmente muito mais elevado.

Esse quadro enfraquece a posição do Brasil na América Latina, de modo geral, e reduz ainda mais a nossa capacidade de agregar apoios, na região, à candidatura do país a um assento permanente no CSNU. Num momento em que avultam as vulnerabilidades brasileiras, reais ou percebidas, países como México e Argentina, tradicionalmente refratários ao pleito brasileiro, tenderão a adotar objeções ainda mais enfáticas.

Neste rol não exaustivo de equívocos brasileiros, há que se mencionar também a decisão de ceder ao Paraguai eventual vaga brasileira no Tribunal Internacional do Direito do Mar. Não haveria, numa política estratégica de Estado, qualquer justificativa plausível para essa decisão, por diversos motivos. Em primeiro lugar, pelo fato de aquela Corte ser de importância estratégica para a segurança nacional e a exploração dos recursos econômicos da chamada “Amazônia Azul” (que abrange o Pré-Sal). Em segundo lugar, pelo fato de o beneficiário do gesto brasileiro ser um país sem acesso ao mar.

A isso há que se somar o fato de o Brasil também ter perdido as vagas de que dispunha no Tribunal Penal Internacional e no órgão de apelação do Sistema de Solução de Controvérsias da OMC. Nesse contexto, passa a ser crucial para o país manter as duas únicas vagas que ainda ocuparia em tribunais internacionais, fora do sistema interamericano: na Corte Internacional de Justiça, em primeiro lugar, e precisamente no Tribunal Internacional do Direito do Mar, em segundo.



Por essa razão, não se deve aceitar o argumento de que a concessão feita ao Paraguai se daria em troca de um hipotético apoio paraguaio a uma candidatura brasileira ainda não apresentada, em organismo internacional não identificado. Essa hipótese, ainda que se venha a verificar, não apenas não traz garantia nenhuma de equivalência hierárquica ou estratégica entre as postulações satisfeitas. O que é mais grave, reiterar-se, é que não se poderia justificar ou entender sob o

prisma de uma política estratégica de Estado: o país que dispõe da maior costa marítima da América do Sul, e uma das maiores do planeta, não pode retirar-se voluntariamente de um órgão estreitamente vinculado a essa sua circunstância estratégica. No mais, há o risco de o eventual ocupante da vaga ver-se sujeito a pressões de potências extrarregionais que bem poderiam induzi-lo a votar contra os interesses estratégicos do Brasil.

ATIVISMO COMERCIAL FORA DO EIXO

Segundo dados da OMC, o Brasil exportou US\$ 256 bilhões em 2011 e apenas US\$ 191 bilhões em 2015. A participação no comércio internacional, que já foi de 2,5% do total, agora é de menos de 1%. Quando se analisa a proporção entre bens e serviços exportados e importados e o PIB, o Brasil estaria à frente apenas da República Centro-Africana, com 11,5%, enquanto a média mundial é de 29,8%. Para agravar esse quadro, ressalte-se que esse período de decréscimo coincide com uma conjuntura de queda no crescimento do PIB.

A conclusão que se impõe é de que o Brasil parece ignorar as transformações em curso no sistema de comércio internacional, insistindo em conceitos que o afastam cada vez mais das principais cadeias produtivas globais e reduzem sua participação no total de trocas internacionais. Nada disso se faz sem graves prejuízos para a economia e a sociedade brasileiras, ainda que seja com a perda de

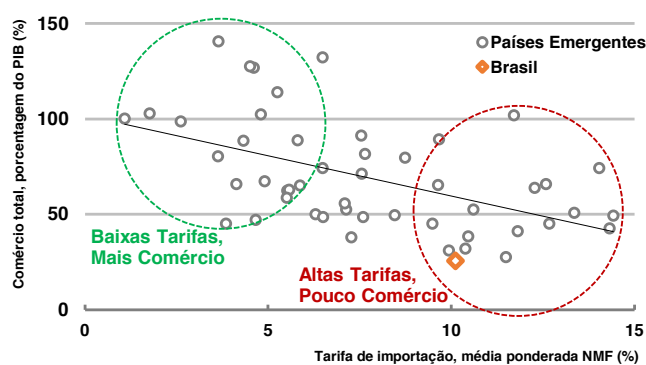
oportunidades que o país não poderia dar-se ao luxo de desprezar.

Considere-se, a propósito, a seguinte realidade: dentre as doze maiores economias mundiais, dez também figuram entre os doze maiores exportadores. Como oitava economia, o Brasil representa uma das duas únicas exceções, ao ocupar apenas o 26º lugar, atrás de México (12º), Emirados Árabes (16º), Taiwan (21º), Malásia (24º) e Polônia (25º). Em 2016, poderá ter sido superado por Austrália, Vietnã e Turquia, todos com economia menor do que a nossa. Além de falta de competitividade, esse quadro denuncia a inexistência de uma política industrial coerente e integrada e os equívocos fundamentais de nossa política comercial, que, por anos a fio, permaneceu apegada a conceitos de corte ideológico e a estratégias anacrônicas.

Mais: no conjunto dos países emergentes, o Brasil destaca-se por manter uma média tarifária consideravelmente elevada. Ora, está

demonstrado que os países que impõem tarifas de importação mais altas tendem a participar menos do comércio internacional, seja importando, seja exportando. Com isso, os recursos disponíveis na economia são alocados de forma mais ineficiente, e a população perde oportunidades de, por meio do comércio, alcançar maiores níveis de bem-estar.

FIGURA 4. PAÍSES EMERGENTES: COMÉRCIO E TARIFAS DE IMPORTAÇÃO



Talvez por ser histórico defensor do multilateralismo, o Brasil relute em reconhecer que um novo sistema comercial está sendo gestado às margens da OMC. Como resultado, o país se encontra hoje fora do eixo dos grandes projetos comerciais em curso ou em análise: não participa das negociações da *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP), que poderá ligar comercialmente a América do Norte à Europa; da *Trans-Pacific Partnership* (TPP), que deveria criar imensa zona de livre comércio entre os países da orla do Pacífico; e manteve-se apartado da Aliança do Pacífico, zona de livre comércio formada pelos países economicamente mais dinâmicos da América Latina: México, Peru, Chile e Colômbia.

O Brasil tampouco participou das discussões para a expansão da lista de produtos cobertos

pelo Acordo de Tecnologia da Informação, realizadas recentemente à margem da OMC. O acordo, recorde-se, zerou as tarifas referentes ao comércio de semicondutores, aparelhos de ressonância magnética e tomografia computadorizada, além de duas centenas de outros produtos eletrônicos. Devido à decisão de não participar, o Brasil não poderá beneficiar-se dessas amplas isenções tarifárias.

No mais, é preciso salientar que a união aduaneira estabelecida no Mercosul impôs amarras consideráveis à expansão comercial do Brasil. Como já se assinalou, o bloco mantém acordos de livre comércio somente com Israel, Palestina e Egito. Em contraste, no mesmo período, o Chile assinou mais de 20 acordos semelhantes, inclusive com a União Europeia, EUA, Austrália, Canadá, China e quase toda a América Latina. Some-se a essas amarras a incapacidade crônica demonstrada pelo bloco, ao longo dos anos, de eliminar listas setoriais e nacionais de exceção à Tarifa Externa Comum.

Diante de tudo isso, conviria reexaminar a conveniência de preservar a Decisão do Conselho do Mercado Comum de nº 32/2000, que em tese obrigaria todos os países integrantes a negociar *em bloco* quaisquer arranjos comerciais ("em tese" porque nunca foi incorporada ao direito doméstico dos países membros). Mesmo na ausência de uma definição mais precisa a esse respeito, não haveria por que não explorar a possibilidade de um Mercosul "de duas velocidades", que satisfaça simultaneamente aos países mais abertos ao comércio extrabloco e àqueles que desejem permanecer mais fechados ao mundo exterior. Todas essas seriam

alternativas legítimas à estagnação da política comercial e de investimentos verificada nos últimos vinte anos.

Em matéria de comércio exterior, há outro elemento que mereceria ao menos ser considerado: em que medida os resultados comerciais refletiram o ativismo diplomático dos últimos quinze anos, que se traduziu em enorme expansão da rede de repartições diplomáticas brasileiras no exterior. Haverá aqui, no mínimo, elementos suficientes para pôr em questão uma possível desconexão entre política externa e comércio internacional, e para submeter a juízo rigoroso a política de expansão assinalada.

Considere-se que o Brasil mantém, atualmente, 226 postos diplomáticos ou consulares no exterior. É um número superior ao de países como a Alemanha (215), Itália (205), Canadá (180), México (164) e Argentina (148), e inferior apenas à rede mantida pelos EUA (270), França (267), China (265) e Reino Unido (256). Desde 2003, foram criadas 77 novas embaixadas ou consulados, a maioria em países de escasso interesse comercial para o Brasil, como Bahamas, Dominica, Belize, Azerbaijão, Benin, Burkina Faso e Mauritânia.

Contraste-se, agora, esse dado com o seguinte: segundo números do próprio Itamaraty, as exportações brasileiras para dezoito países africanos onde se abriram novas embaixadas cresceram de US\$ 736 milhões, em 2004, para US\$ 1,6 bilhão, em 2014. Analisados isoladamente, esses números apontam um acréscimo que não deixaria de ser substantivo: US\$ 860 milhões, ou 117% do total verificado no início do período. Ainda assim, seria necessário

considerar em que medida esse crescimento foi de fato *fruto* da abertura das embaixadas (noutras palavras, se aí não se verifica a falácia do *post hoc ergo propter hoc*) e em que medida não houve aí um *custo de oportunidade* que não se deveria desprezar (i.e., se o aumento de nossas exportações não se teria beneficiado mais de uma expansão diplomática mais pontual e planejada, por exemplo, por meio da abertura de novos consulados em países dinâmicos como a China e a Índia, com um claro mandato de promoção comercial e atração de investimentos). De toda forma, quando analisados de forma agregada, tais números representam um acréscimo de meros 0,38% em nossa pauta exportadora.

No mais, é preciso levar em conta que, muito frequentemente, essas novas repartições nem sequer podem realizar condignamente as suas atribuições, em virtude dos seguidos contingenciamentos impostos pelo governo federal (o que, aliás, constitui uma ilustração a mais de um certo desprestígio da diplomacia junto às esferas decisórias). Em qualquer hipótese, será o caso de considerar em que medida atende, de fato, ao interesse nacional a manutenção de uma rede de postos dispendiosa, complexa e frequentemente subutilizada.

Em resposta a considerações dessa ordem, é comum esgrimir-se o argumento de que a expansão diplomática atende a valores outros, algo mais intangíveis que as exportações, relacionados ao diferencial de influência que o *ecumenismo* político confere ao Brasil. Este não é um argumento irrelevante, mas também precisaria ser posto à prova. Considere-se, por exemplo, o estudo recentemente publicado pela

Wharton School da Universidade da Pensilvânia, que elenca o Brasil apenas na 22ª posição entre os países que dispõem de maiores recursos de poder, influência política e relevância diplomática. Com esse resultado, o Brasil fica atrás de países com economias substancialmente menores que a sua, como o Egito, a Arábia Saudita, Israel, Coreia do Sul e Suécia.

No mais, há que se considerar o exemplo de países como Suíça, Áustria, Canadá, Austrália, Holanda e Reino Unido, que recentemente empreenderam esforços sérios para reduzir o

número de representações diplomáticas, a fim de reajustá-las a suas necessidades e recursos disponíveis. Para compensar essa situação, alguns desses países recorreram a mecanismos criativos como o estabelecimento de protocolos de cooperação para assistência consular, jurídica e hospitalar recíproca. Diante desses exemplos, torna-se lícito inquirir em que medida um país como o Brasil, que vem padecendo de evidentes dificuldades econômicas, deve continuar perseguindo estratégias que se revelaram disfuncionais e onerosas aos cofres públicos.

A INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA E AS AMBIÇÕES GLOBAIS DO BRASIL

As políticas brasileiras para a América do Sul têm sido frequentemente ambíguas e paradoxais, não obstante a retórica diplomática atribuir à região o papel de principal prioridade externa. Talvez devido à sua tradicional ambição de obter um *status* de ator global, o Brasil revele a existência de uma real dicotomia, nunca superada, em seu pensamento geopolítico para a região em torno de qual caminho seguir: integração ou hegemonia.

Por um lado, busca-se reafirmar, no campo dos discursos, a liderança política na região, objetivo camuflado na retórica de uma liderança não hegemônica; por outro, demonstra-se notável indisposição em assumir papel mais assertivo na moldagem e condução dos assuntos regionais. Essa relutância parece traduzir crença longamente arraigada no imaginário do *establishment* político

brasileiro de que é possível se tornar uma potência global sem se tornar antes verdadeiro líder regional.

Essa aspiração de tornar-se uma potência global não vem sem custos: frequentemente, a agenda global do Brasil dá ensejo a que países vizinhos manifestem preocupação e desconforto quanto ao efetivo engajamento brasileiro nos temas regionais, quanto à nossa relutância em nos submetermos a instituições supranacionais (que poderiam constranger nossa autonomia e margem de manobra políticas) e quanto à ênfase excessiva em nossos próprios interesses.

É fato que o Brasil, historicamente, preferiu evitar ver a sua influência diluída em organizações regionais: a preferência nacional sempre foi por negociar soluções estritamente bilaterais onde aplicáveis. Terá sido antes como exceção que



o Brasil idealizou ou emprestou apoio à criação de organismos coletivos como o Mercosul, a UNASUL e o Conselho de Defesa Sul-Americano.

Mesmo nesses casos, o efetivo engajamento brasileiro não se deu sem condicionantes sérios. Muito para atender a sensibilidades brasileiras, a UNASUL acabou constituindo-se numa organização de mandato superficial e praticamente “sem dentes”, para usar a linguagem consagrada (i.e., sem real poder coercitivo). Essas carências levaram alguns países da região a buscar alternativas a uma suposta hegemonia brasileira (e.g., na Alternativa Bolivariana para as Américas), ao passo que outros passaram a questionar mais abertamente as prioridades estabelecidas em Brasília.

Dentre esses casos, merece especial destaque o de Colômbia, Peru e Chile, que optaram por assinar acordos de livre comércio com os EUA e, nesse contexto, buscar relações mais estreitas com a superpotência global, em detrimento dos vínculos com Brasília, percebidos como de menor potencial. Juntamente com o México, esses países estabeleceram, em 2012, a Aliança do Pacífico, um bloco de livre comércio concebido, entre outros objetivos, para contrabalançar o peso do Brasil e do Mercosul (que, por oposição, se percebia como uma organização disfuncional, dividida, esvaziada e perenemente ameaçada de defecção por parte dos sócios menores, o Paraguai e o Uruguai). Desde seu lançamento, as exportações da Aliança do Pacífico cresceram, em média, 3,5% ao ano, e hoje já representam 47% do total registrado na América Latina.

Em contrapartida, as exportações para o Mercosul representam apenas 9% do total da

pauta do Brasil – índice que já foi de 16% – e decresceram 18% em 2014 e 12% em 2015, retrocedendo aos níveis de 2006, de cerca de US\$ 18 bilhões. As importações, que já foram de 13% e se encontram em meros 6%, diminuíram 11% em 2014 e 28% em 2015, recuando também ao patamar de 2006 (US\$ 12 bilhões), números que refletem a aguda perda de vitalidade desse esquema sub-regional.

O Brasil, em suma, permaneceu atrelado ao Mercosul e a seus sócios, economias no mais das vezes instáveis e problemáticas. Continuou desprovido de estratégia viável de negociações comerciais, carente de maior competitividade industrial e incapaz de reagir política e diplomaticamente às transformações ocorridas no sistema de governança comercial global. Com tudo isso, o Brasil isolou-se comercialmente, perdendo oportunidades, influência e investimentos. Sem uma reavaliação estratégica de sua agenda comercial, o país estará fadado a continuar exercendo o papel de coadjuvante, reagindo a iniciativas de países mais assertivos e exercendo pouca ou nenhuma influência no encaminhamento das questões de interesse global.

Diante disso, a estratégia nacional parece ainda espelhar a ultrapassada doutrina da “projeção continental do Brasil” sobre a América do Sul, que preconiza uma liderança natural do Brasil na região e seu papel como voz do continente em fóruns internacionais. Ao mesmo tempo, no entanto, e contraditoriamente, o país evita incorrer em responsabilidades e compromissos regionalistas adicionais e seus respectivos custos, que poderiam limitar sua

atuação diplomática em escala global. A ideia, sedutora, é a de que seria possível colher os frutos positivos da liderança sem arcar com o ônus.

Essa perspectiva encerra em si duas contradições. Primeiro, desconsidera que os processos de integração e de construção de liderança não são empreendimentos sem alto custo econômico-comercial e risco político. E é justamente, em parte, por perceberem essa contradição que os países vizinhos estão claramente reagindo às iniciativas brasileiras, e por isso buscam parcerias alternativas que lhes pareçam mais benéficas. Sem proporcionar bens públicos em larga escala, significativos benefícios econômicos, concessões e preferências comerciais, assistência e proteção militar e outros incentivos, o Brasil não pode,

de maneira realista, almejar obter o apoio de nossa vizinhança para seus objetivos globais.

Em segundo lugar, essa perspectiva negligencia a disposição da maioria dos demais países sul-americanos em procurar alguma forma de acomodação com os Estados Unidos, que podem fornecer, se lhes convier, os bens públicos que tanto são necessários aos nossos vizinhos e que o Brasil reluta em prover.

À luz de tudo o que precede, torna-se cada vez mais evidente que o Brasil não dispõe de uma política efetiva para a região, nem do capital político, econômico e militar necessário para desempenhar um papel de liderança regional. Com isso, em lugar de alcançar a projetada hegemonia consensual, o Brasil corre o risco de assumir o papel muito mais modesto de um líder sem seguidores.

DEFESA, SEGURANÇA E INTELIGÊNCIA

Há, finalmente, uma última variável de extrema importância no processo de formular, explicar e implementar uma grande estratégia: o papel que nela devem desempenhar a defesa, a segurança e a inteligência. Tais temas são elementos indissociáveis do processo decisório de política externa em qualquer país que almeje ser um *player* global ou mesmo regional. No Brasil, entretanto, essas áreas não têm recebido a necessária atenção na elaboração da agenda externa.

Há uma explicação histórica para o fenômeno: desde a redemocratização, sucessivos

governos têm-se mostrado inábeis em articular uma doutrina de inteligência e de defesa adequada às necessidades e desafios impostos pelos novos tempos. Sobre os organismos de inteligência, por exemplo, ainda pesa o estigma da desconfiança provocado por sua atuação durante o regime militar. Em consequência, o sentimento que perpassou o *establishment* político nacional pugnava, consciente ou inconscientemente, pelo enfraquecimento da inteligência e pela exclusão do tema de defesa e segurança do eixo político nacional.



.....

Não é de se admirar, portanto, que não se tenha empreendido um projeto de modernização e de reestruturação dessas funções, de suas missões estatais e de suas agendas estratégicas, agregando-as ao plano principal do planejamento voltado para o desenvolvimento socioeconômico do país e para a consecução de objetivos de política externa. Ilustração desse problema, ainda inexistente no Brasil um órgão, em nível ministerial, encarregado de formular, estimular, executar, coordenar, supervisionar e fiscalizar políticas estratégicas multissetoriais vitais para o progresso do país.

Nesse sentido, não há dúvidas de que o desempenho de um governo será tão efetivo quanto as informações que se tem e as que sua inteligência proporciona. Sem um serviço de inteligência eficaz, respeitado, com um mandato institucional claro – e submetido a um sólido mecanismo de controle legislativo –, a tarefa de avaliar políticas públicas e externas, antecipar ameaças, prospectar oportunidades, desenhar cenários e possíveis cursos de ação torna-se ainda mais difícil.

A despeito disso, e muito pelas razões que aqui já se assinalaram, a atividade de inteligência carece, no Brasil, de tradições e meios de operação bem estabelecidos. Não seria irrealista dizer que a sociedade brasileira, de forma geral – incluindo-se aí os operadores políticos –, não tem uma visão clara acerca do que é inteligência, seu papel e funções em uma sociedade democrática. Essa falta de conhecimento acerca da natureza, missão, papel e utilidade da atividade de inteligência, aliada ao forte preconceito cultural contra ela, faz com que seja indevidamente vista, por muitos, mais

como uma ameaça à democracia do que como um setor governamental criado para assessorar autoridades públicas e proteger a sociedade e o Estado.

De resto, há por vezes uma tendência, em outros segmentos, de considerar os “serviços secretos” como indesejáveis recém-chegados na discussão da agenda de política externa e defesa nacional do país. É bem verdade que, nos últimos anos, o número de adidâncias de inteligência no exterior aumentou de três para quinze postos. Ainda assim, há espaço para maior cooperação entre o Ministério das Relações Exteriores e os órgãos integrantes do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN). Deveria haver maior consciência de que os subsídios colhidos pela ABIN, órgão central do SISBIN, poderiam preencher lacunas nas análises realizadas pelos agentes diplomáticos e, com isso, fortalecer o processo decisório sobre a política exterior. No sentido inverso, é preciso maior esforço de todas as adidâncias – não apenas as de inteligência – no sentido de buscar maior coordenação com as repartições diplomáticas das quais fazem parte.

Some-se a isso o fato de que o MRE, a despeito de ser formalmente um membro do SISBIN, não conta em seus quadros com número significativo de profissionais treinados no exercício de atividades de inteligência, habilitação que, à semelhança do que ocorre com diplomatas de outros países, como EUA, França e Canadá, poderia dotá-los de mais ferramentas para um melhor desempenho de suas missões institucionais. Como se sabe, a tradição histórica da chancelaria brasileira privilegiou a formação de diplomatas *generalistas*,

em detrimento de especialistas de habilidades mais circunscritas. Esta não é uma orientação em si questionável, e a experiência histórica demonstra que o generalismo pode conferir-nos benefícios em situações determinadas. Há que se levar em conta, no entanto, que essa decisão também traz consigo custos importantes em termos de conhecimento institucional e, conseqüentemente, limita a capacidade da instituição de realizar análises mais profundas em situações determinadas.

Definir os contornos da formação dos diplomatas brasileiros é uma escolha de longo prazo, um exercício que deve sopesar adequadamente os custos e benefícios das opções realizadas. No curto prazo, no entanto, os custos do generalismo bem poderiam ser mitigados com uma melhor formação dos diplomatas nas atividades de coleta, processamento, análise estratégica e disseminação de informações, sem prejuízo de uma discussão mais profunda sobre a conveniência de se adotar sistema que contemple a formação de certo número de especialistas em outras áreas.

No sentido inverso, a diplomacia tampouco participa, habitualmente, da tarefa de formulação

das prioridades da inteligência nacional. Embora alguma atividade de inteligência seja realizada no MRE, de forma quase artesanal, não há nada em sua estrutura que se assemelhe ao *Bureau of Intelligence and Research* (INR) do Departamento de Estado dos Estados Unidos, uma unidade que fornece *all-source intelligence* de alto nível para o Secretário de Estado, o Conselheiro de Segurança Nacional e o próprio Presidente dos EUA. De forma geral, o INR procura garantir que a inteligência, considerada um instrumento legítimo de política externa, informe as decisões dos *policymakers* em relação aos objetivos exteriores do país.

Estas são apenas algumas das possibilidades a serem exploradas para melhor encaminhar os problemas que aqui se apontam. De todo modo, qualquer grande estratégia nacional de política exterior, para ser exitosa, terá de manifestar-se em ações cuidadosamente formuladas, minuciosamente monitoradas e regularmente ajustadas. Todos esses processos podem ser empreendidos sem o recurso à atividade de inteligência, mas a possibilidade de que sejam bem-sucedidos torna-se mais elevada se baseados em informações e avaliações promovidas pela comunidade de inteligência.

CONCLUSÕES

Como se viu, tornou-se corrente, no Brasil, a percepção de que a política exterior perdeu muito de seu brilho, e não sem razão. Por todos os motivos, este parece o momento adequado para uma reflexão, por parte dos dirigentes

brasileiros, sobre as verdadeiras fontes do poder nacional, suas virtudes, fraquezas e limitações, sobre quais são os interesses nacionais e sobre a melhor forma de alcançá-los. Estes são passos indispensáveis à formulação de uma grande

estratégia nacional que seja coerente e habilite o Brasil a perseguir seus objetivos regionais e globais, de forma coordenada e complementar, e que evite as armadilhas inerentes à busca de objetivos contraditórios por meios ineficientes — armadilhas que, como se viu, resultam em desperdício de recursos, energia e capital político.

De forma a tornar suas aspirações à liderança regional mais críveis, o Brasil precisa redefinir seu papel no continente. Para isso, deverá revisar suas políticas e dispor-se a alocar os recursos econômicos e políticos necessários para arregimentar os países vizinhos em torno de seu projeto. De resto, o Brasil precisa identificar a natureza e o alcance das suas relações com os EUA, bem como reavaliar o custo-benefício de algumas de suas alianças e iniciativas globais, sempre de um ponto de vista pragmático, porém alicerçado em critérios claros e precisos.

Da mesma forma, o Brasil precisa fortalecer seus recursos e habilidades de *hard power*, a fim de equalizá-los com seus recursos de poder nas esferas diplomática e econômica, como se dá com todas as grandes potências, podendo ser capaz de fazer uso, quando necessário, dos instrumentos de uma efetiva “diplomacia coerciva”. O Brasil, apesar dos problemas que aqui se apontam, continua a dispor de capacidades diplomáticas consideráveis e de uma base econômica que lhe dá condições de tornar-se um verdadeiro ator global. Em contraste, seus recursos militares, de inteligência e de segurança não têm a mesma projeção. Enquanto o país não encaminhar esse problema, equalizando os seus recursos e fazendo-os operar em sintonias semelhantes, não terá condições de realizar as suas ambições estratégicas.

Política externa não se faz no vácuo. Um país com o peso econômico do Brasil não pode contentar-se com uma diplomacia reativa e conformista, que atue a reboque dos acontecimentos, que exerça pouca influência sobre os rumos das relações internacionais e que sofra em demasia os efeitos das políticas adotadas pelos atores globais. Baseado em um realismo propositivo, o Brasil deve definir claramente objetivos, princípios e recursos que orientem sua política exterior e garantam o foco da diligência política nos temas verdadeiramente importantes para a consecução desses objetivos. Sem isso, o Brasil fracassará em sua busca por um lugar junto às grandes potências mundiais, e suas ações nesse sentido permanecerão para sempre no terreno da retórica.

Ao mesmo tempo, o Brasil precisa formular uma estratégia de inserção econômica internacional que abandone a visão da economia internacional como um *jogo de soma zero*, em que os ganhos de um ator equivalem às perdas de outro. Maximizar o bem-estar de sua população é parte indispensável de qualquer esforço de defesa do interesse nacional. Uma grande estratégia de política exterior precisa incorporar essa dimensão, a partir da compreensão de que ganhos mútuos e cooperação não significam necessariamente submissão.

A defesa efetiva do interesse nacional dependerá de nossa capacidade de formular uma grande estratégia que nos permita uma atuação internacional proativa, coerente e integrada, por meio da qual possamos antecipar-nos a novas circunstâncias e desafios. Uma estratégia nesses moldes, de resto, haverá de constituir-se em auxílio fundamental em nossa missão mais

ampla de retomar o crescimento econômico e contribuir para resgatar a identidade, o orgulho e a altivez da política exterior brasileira.

Todo país que se proponha assumir um papel global ou exercer liderança em sua região precisa de um projeto estratégico de Estado, focado no longo prazo, mas que também seja capaz de dar coerência e coesão aos projetos atuais. O Brasil, até aqui, carece de um projeto integrado nesse sentido, em particular em política exterior. É fundamental, em essência, construir uma “Marca Brasil” também nesse domínio, porque sem ela permaneceremos indefinidamente sem um norte estratégico.

Colaboraram para a produção deste estudo:
Marcelo Baumbach, Carlos Roberto Pio, Pablo
Cardoso e Carlos Góes.







Presidência da República
Secretaria-Geral da Presidência
Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos

