

# BRASIL: RELAÇÕES INTERNACIONAIS COM OS ESTADOS UNIDOS E A AMÉRICA DO SUL\*

Clóvis Brigagão<sup>1</sup>

## RELAÇÕES GLOBAIS

Conhece-se o Brasil pelas palavras inscritas em seu hino nacional: «deitado eternamente em berço esplêndido, ao som do mar e à luz do céu profundo». A realidade do mundo mudou e revela-se em outro tom de inserção internacional para o Brasil. Entramos no século XXI em ritmo de maior dinamismo e amplitude, mas guardando ainda, infelizmente, fortes traços de atraso social (principalmente na educação) e gargalos (e custos) de infra-estrutura. Durante a década de 1990 a política externa brasileira se diferencia das políticas vizinhas, como a da Argentina e do Chile, bem como de suas inclinações ou distanciamentos dos interesses dos Estados Unidos. O Brasil passa a adotar idéias próprias sobre as mudanças no cenário internacional, resultantes do fim da Guerra Fria e da intensa globalização. Três são os pilares da nova política externa brasileira: a democracia reconquistada, a integração regional e sua relação de interdependência com a globalização.

Primeiramente, com a democratização do país os interesses nacionais tornam-se transparentes, novos atores surgem no cenário dos negócios internacionais brasileiros e passamos a administrar ampla diversidade de temas. Segundo, pelo processo de integração regional, que começa com o Mercosul e segue com os novos processos de integração física (serviços de comunicação, transportes e energia) e agora com o foro político da União de Nações Sul-Americanas (Unasul). Terceiro, o Brasil vai alcançar significativos desempenhos econômicos, principalmente, ao passar pela atual crise financeira mundial, sem maiores percalços ao contrário da União Européia, do Japão e dos Estados Unidos.

## NOVO MAPA DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

A política externa projeta identidades culturais, aspirações econômicas, poder e capacidades nacionais, tanto as mais tradicionais (tamanho de território, demografia, recursos naturais e humanos, cultura e nível educacional e PIB) como as atuais (Ciência e Tecnologia e Pesquisa & Desenvolvimento & Inovação). Nesse caso, a política externa

brasileira – que completa quase dois séculos de atividades – sempre se projetou de acordo com princípios e valores de sua sociedade, que permanecem por toda a vida histórica do país: *A Política Externa Brasileira prescreve a não-intervenção em assuntos soberanos de outros países, a resolução de conflitos por meio pacíficos e a autodeterminação dos povos.*

No mundo das interdependências, os planos internos e externos tornam-se inseparáveis, através do conhecimento em torno das revoluções tecnológicas, que definem, em larga medida, a avaliação do poder internacional. Da mesma forma como os parâmetros de avaliação mudaram de acordo com os novos contornos da globalização e com a crescente diluição das fronteiras nacionais, os atores de inserção de um país também se modificam. No Brasil, a competência constitucional do Itamaraty e seu legado histórico e profissional prevalecem. Com o fim da Guerra Fria e do regime militar autoritário, o mundo se insere dentro do país, e o país começa a dar sinais de caminhar em direção ao mundo: é a relação do *inserido* e do *inserado*, dinâmica e com mão dupla. Esse processo faz com que a política externa seja também conjugada com novos atores em várias dimensões (ordens, foros, agendas, etc.). São ministérios que defendem *interesses setoriais* e específicos, como o Ministério da Fazenda, o da Indústria e Comércio, o da Agricultura, o da Ciência e Tecnologia, etc., além de agências e empresas públicas (como Petrobras, Embrapa, Fio Cruz, etc.). Os atores do regime federalista trinário, que, além da União, tem os 27 estados e mais de 5500 municípios desempenham ações e políticas federativas que reforçam a inserção brasileira nos negócios internacionais. Aumenta a participação do mundo corporativo na esfera internacional: confederações, federações, conselhos, associações, sindicatos patronais e centrais sindicais, que representam interesses da indústria, do comércio e dos serviços na nova inserção internacional do Brasil. Nas últimas décadas, multinacionais brasileiras (públicas e privadas) atuam com sua diplomacia empresarial e servem como peças no intrincado jogo da inserção internacional do país.

---

#### **Nova radiografia da política externa brasileira**

---

Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty)

Ministérios e agências públicas setoriais

Estados e municípios: relações federativas

Estruturas corporativas (confederações, federações, conselhos, associações, etc.)

Empresas públicas e privadas multinacionais

---

A política externa brasileira, embora tenha permanecido sob a égide dos mesmos princípios inaugurais, desde a Independência aos dias atuais, passou por mudanças significativas nas últimas décadas do século XX e no início do século XXI. Essa dupla inserção possibilitou a nova tônica da Diplomacia de Negócios desenvolvida pelo Governo Lula desde 2002<sup>2</sup>. Na nova inserção, mais dinâmica e até mesmo mais ativa – o que não exclui sintomas de dificuldades e até derrotas – observa-se o país assumindo

mais riscos, com base na confiabilidade econômica de seus recursos naturais, industriais e de serviços, em sua maior interação dos agentes públicos e privados, bem como em sua estabilidade política democrática.

As grandes iniciativas da política externa brasileira trazem a noção de que agora o país está preparado para ser ator mais relevante, e mais atento, em busca de seus benefícios internacionais. Essa é a condição de estabelecer políticas que traduzem interesses estratégicos. Abandona-se a condição de estar satisfeito com o seu espaço e mercado internos para lançar-se à conquista de novas oportunidades internacionais: é o trajeto que vai da tradição indispensável de qualquer Estado ter sua política externa, para a conjunção de fatores e políticas estratégicas fundadoras de uma desafiante política internacional. O Brasil caminha para eliminar a percepção enraizada que tem de si próprio, de um acanhamento secular, agradando muitos e incomodando poucos. Esse movimento, se não de todo o país, torna-se cada vez mais o de amplos e dinâmicos setores com expectativas de colher os frutos – algumas vezes amargos – da internacionalização.

O Brasil é chamado – e parece decidido a participar – para ser um ator relevante, de *global player* para *global actor*. Deixar de ser um país carona para assumir posições de responsabilidades e mesmo de liderança. Isso se deve ao conhecido compromisso do Brasil com os princípios da ONU, em termos de promoção da paz e da segurança internacional, assim como a posição brasileira contrária à corrida armamentista e à proliferação das armas de destruição em massa.

Após a reinstalação do regime democrático, o país aderiu a todos os mecanismos e regimes internacionais e regionais de não proliferação e passou a ser ator importante na dimensão da segurança internacional<sup>3</sup>. Alguns fatores colaboraram para que o país assumisse com maior vigor suas responsabilidades: (i) poder e liderança regional; (ii) peso relativo, mas com significativo destaque, na arena internacional; e (iii) política externa mais transparente e democrática, além de ser mais representativa da própria sociedade, ao mesmo tempo que o Congresso participa e decide mais sobre os destinos do país.

Na questão nuclear, o Brasil pretende, desde a afirmação em sua Carta Magna, assumir o papel de *potência emergente para fins exclusivamente pacíficos*: conforme artigo 21.º da Constituição de 1988, claramente opta seu programa nuclear para fins pacíficos, proibindo qualquer desenvolvimento de arma nuclear. Um marco de grande significado é a relação de confiança mútua criada entre Brasil e Argentina na questão bilateral de integração e verificação de seus programas de energia nuclear para fins pacíficos. Para administrar essa política bilateral de confiança mútua foi criada (1991) a Agência Brasileiro-Argentina de Controle de Materiais Nucleares (Abacc), de natureza jurídica internacional e composta por técnicos argentinos e brasileiros: aqueles fiscalizam instalações e materiais nucleares do Brasil e os técnicos brasileiros verificam tudo o que é nuclear na Argentina. Até mesmo instalações militares passam pela verificação

da Abacc, altamente competente. Isso não ocorre em nenhum lugar do mundo! Com o Acordo Quatripartite, assinado entre Brasil, Argentina, a própria Abacc e a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) completa-se esse ciclo de confiança mútua, sob a inspeção da própria AIEA e controle do Tratado de Não Proliferação (TNP). A Abacc construiu, nas últimas décadas, um índice de verificação de fazer inveja até mesmo à AIEA. É um modelo que pode servir para todas as regiões – como se referiu o dirigente da AIEA, ElBaradei – em que a energia nuclear será questão política da área da proliferação atômica.

No campo do meio ambiente, desde a Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento e o Meio Ambiente – a Rio 92 –, o país redefiniu sua participação na esfera multilateral dos regimes ambientais. Ainda preserva percepção crítica de quem irá pagar pelos danos causados ao meio ambiente e pelas mudanças climáticas. Assume seu papel e responsabilidade num mundo que se pretende mais sustentável e percebe que terá de assumir custos em termos de desmatamento e das queimadas na Amazônia. Também as novas relações que o Brasil inaugura com os países emergentes (G20), sua política de relações Sul-Sul (como o Fórum Índia, Brasil e África do Sul – IBAS) e sua atuação junto aos BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China) são destaques dessa nova e abrangente inserção internacional do país.

### **RELAÇÕES ESTRATÉGICAS REGIONAIS: AMÉRICA DO SUL**

A prioridade da política externa tem sido e deve continuar a ser a região sul-americana, mas também alcança a América Latina e o Caribe, sem falar dos próprios Estados Unidos. Inicialmente, o Mercosul, desde a sua criação em 1991, tem sido o foco da política

externa brasileira. No momento, o Mercosul parece ser um barco ancorado para conserto: dificuldades macroeconômicas, diferenças de políticas comerciais e falta de visão compartilhada, transnacional, parecem ser alguns dos muitos empecilhos para um processo de integração regional, com base no Mercosul. O Brasil, devido às

O BRASIL, DEVIDO ÀS SUAS DIMENSÕES TERRITORIAIS E ECONÔMICAS, CAUSA CERTO MAL-ESTAR ENTRE SEUS VIZINHOS, MAS AO VIABILIZAR A INTEGRAÇÃO REGIONAL COMO UM DOS PILARES DA SUA POLÍTICA EXTERNA, GANHA CONFIABILIDADE.

suas dimensões territoriais e econômicas, causa certo mal-estar entre seus vizinhos, mas na medida em que viabiliza e toma a integração regional como um dos pilares da sua política externa, ganha confiabilidade e desenvolve um ambiente favorável, o que permite a resolução de possíveis conflitos, com seu poder moderador regional.

Nesse processo de integração regional surgiu em 2004, a Unasul – União de Nações Sul-Americanas, constituída pelos 12 países da América do Sul<sup>4</sup>. Prioriza o diálogo político, a inclusão social e cultural, o financiamento e a cooperação em infra-estrutura e meio ambiente, além de segurança regional. A cooperação em infra-estrutura, através da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) tem

como metas imediatas a construção do corredor bioceânico, que ligará países da costa do Pacífico (Chile e Peru) com o Brasil e Argentina, e a facilitação da circulação de cidadãos sul-americanos, com a extinção de visto.

A Unasul denota o grau de compromisso regional como espaço de articulação política, em busca de governança regional. Nesses desdobramentos e contextualização entre as nações sul-americanas foi possível pensar em um instrumento para gerenciar a ordem de segurança regional, que, em sua história, não possui exemplos expressivos de regionalismo de segurança.

Embora a região não apresente conflitos militares, o ritmo de rearmamento em alguns países e a participação de potências extra-regionais<sup>5</sup> na agenda de segurança fez-se pensar em um acordo de confiança mútua. Daí a necessidade da criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) proposto em 2008, com a participação dos ministros da Defesa de Argentina, Uruguai, Bolívia, Colômbia, Equador, Peru, Guiana, Suriname e Venezuela. No CDS, destacam-se quatro áreas fundamentais: a criação de informação e comunicação sobre compra de armamentos; consulta mútua sobre tratados e acordos de defesa com potências regionais; administração de crise e resolução de conflitos; e atuação da região em operações de paz.

Nesse contexto multipolar, torna-se necessário e importante a integração entre as nações sul-americanas com autonomia de gerência e interesse comum acerca da manutenção da paz. O CDS é percebido como parte de uma decisão importante do Brasil, que até há pouco tempo não dispunha de simpatias por mecanismos colegiados na área de segurança e defesa na região. É uma mudança considerável ao enfatizar a América do Sul como uma estratégia de inserção internacional. Destaca-se o papel ativo do Brasil no desenvolvimento de questões de defesa e segurança regional e a busca da resolução de conflitos. O Brasil enfatiza o diálogo entre vizinhos. Especialistas comentam que o Brasil também usará o CDS como exemplo de confiança regional em sua busca do assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU).

Atualmente, um dos temas recorrentes na diplomacia da América Latina é a reintegração de Honduras à Organização dos Estados Americanos (OEA). O país está suspenso da Organização desde a deposição do Presidente Manuel Zelaya em Junho de 2009. Inicialmente, todos os membros da OEA reprovaram o golpe que fere a Carta Democrática da Organização dos Estados Americanos. Passado algum tempo foram realizadas eleições, mas nem o Brasil nem a OEA reconheceram o Governo do então Presidente Porfirio Lobo. Há expectativas para o fim da punição, pois Honduras mantém o apoio dos Estados Unidos e, recentemente, de seis dos sete países que compõem o Sistema da Integração Centroamericana (SICA)<sup>6</sup>. O Brasil, ainda que tenha razão por princípio democrático, após receber Manuel Zelaya em sua embaixada entrou em outro campo político realista e tornou-se isolado em sua posição, as eleições foram realizadas, e o Governo tomou posse.

## **ENCONTROS E DESENCONTROS: BRASIL VS ESTADOS UNIDOS**

Desde o barão do Rio Branco, o Brasil mantém com os Estados Unidos uma «aliança não escrita». Essa peculiaridade significa que cada um, mais poderoso ou menos poderoso, respeita as áreas de influência do outro – regional do Brasil e global dos Estados Unidos. Historicamente os Estados Unidos foram o primeiro país a reconhecer a República brasileira. Ao longo do século XX revezaram-se atitudes de apoio dos Estados Unidos às iniciativas do Brasil, bem como houve ingerências por parte dos Estados Unidos nos assuntos brasileiros, sendo a maior delas o apoio dado ao golpe militar de 1964. Essa aproximação ou distanciamento foi freqüente na história das relações políticas e diplomáticas entre os dois países.

Vejamos, por exemplo, o que ocorreu durante a diplomacia pendular no Governo de Getúlio Vargas. Getúlio inclinava-se a dar apoio ora aos Estados Unidos, ora à Alemanha. Somente após os Acordos de Washington, assinados pelos governos do Brasil e dos Estados Unidos, a situação mudou e o Brasil passou a ser parceiro dos Aliados. Como resultado os Estados Unidos patrocinaram a criação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) que forneceu aço para os Aliados durante a II Guerra Mundial. A CSN veio a ser fundamental no processo de industrialização do país, tornando-se a maior indústria siderúrgica brasileira. Em troca, o Brasil cedeu a Base Aérea de Natal para a defesa do Norte da África para os Aliados. Foi a partir daí que as relações entre os dois países aumentaram. Do ponto de vista militar, o Brasil importou a doutrina da Segurança Nacional, com a aproximação militar da Força Expedicionária Brasileira (FEB) com os militares norte-americanos do War College.

Vejamos outros exemplos desse balanço de convergência e divergência entre Estados Unidos e Brasil. No caso, trata-se do contencioso comercial em que os Estados Unidos tentam fugir das regulações internacionais quanto aos produtores de algodão. Entenda-se: o algodão é um dos maiores componentes do gigante setor agrícola de ambos os países. O Brasil, que tentava ganhar sua posição na Organização Mundial do Comércio (OMC), acabou negociando, através de um Memorando de Entendimento, com os Estados Unidos e adiou por dois anos a retaliação de US\$829 milhões, autorizada pela OMC. A posição do setor privado e a do Governo brasileiro é a de defender o acordo que obriga os Estados Unidos a adequar seus programas de subsídios e *commodities* às normas internacionais do comércio.

Também no caso da política brasileira em relação à sua vontade de ter o assento no CSNU sofre interrogação por parte dos Estados Unidos: não há qualquer comentário positivo ou negativo diante das pressões e pretensões do Brasil em relação ao assento do CSNU, embora tenha já recebido o apoio de inúmeros estados da Europa, da Ásia e da África. Este assunto é tipicamente de natureza política de paz e segurança internacional onde Brasil e Estados Unidos não têm propriamente uma posição comum, por exemplo, *vis-à-vis* à política pró-desarmamento compreensivo e completo e ao uso da tecnologia nuclear, em que o TNP é ainda visto no Brasil com ressalvas, a tal ponto de

não termos assinado o Protocolo Adicional do TNP, exigência que os Estados Unidos cobram sempre do Brasil.

No entanto, apesar dessas diferenças na área da paz e segurança internacional, Brasil e Estados Unidos decidiram assinar, em Abril de 2010, o Acordo de Cooperação Bilateral na área da defesa. Tal acordo confere um marco jurídico como base para definir futuros projetos de cooperação, como troca de tecnologia, equipamentos e facilidades para o treinamento entre as duas Forças Armadas. No acordo, não há previsão de base militar com apoio logístico dos Estados Unidos em território brasileiro. Tal medida situa-se no âmbito da desconfiança que o Brasil teve em relação às sete bases de apoio logístico militar norte-americano em território da Colômbia, a que o Brasil, na Unasul, procurou criar objeções.

Também a experiência adotada pelo Comando Militar do Brasil da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (Minustah), despertou o grande interesse dos militares norte-americanos em aprender com o Brasil não apenas a manutenção da ordem pública, mas a ampliação da visão de segurança para promover o desenvolvimento.

## **CONCLUSÃO**

O Brasil é um país com uma história e uma cultura *sui generis*, encravado nesse enorme território ao meio de terras hispano-americanas, falando a sua língua portuguesa, com sentimento de ver o mundo através de sua ótica e pensamento próprios. O legado político-diplomático que estamos construindo, quer em relação à América do Sul, quer em relação ao poder dos Estados Unidos, sempre vem com marcas e características conquistadas por esse legado diplomático de transformar fronteiras – fontes de conflitos – em cooperação. Estabelecemos relações amistosas com os estados vizinhos e com os Estados Unidos, com tamanho e poder desigual, sob formas de convivência, ora aproximando-se ora se afastando, sem, contudo, romper relações diplomáticas, políticas, culturais, econômicas e comerciais. Este ensaio é nada mais que um raio-X da construção de um Estado e de uma sociedade que se movem – às vezes com passos moderados, algum tempo atrás, com passos lentos e, hoje, com uma dinâmica mais veloz e ativa e até mesmo altiva – em direção ao mundo de que deseja fazer parte, com os ganhos e perdas. **RJ**

\* O presente artigo resulta da comunicação proferida nos XVII Cursos Internacionais de Cascais realizados entre 21 e 26 de Junho de 2010 no Centro Cultural de Cascais, e organizados pela Câmara Municipal de Cascais e pelo IPRI – UNL.

**1** A estudante Monah Marins, do curso de graduação de Relações Internacionais, IH/UCAM, foi colaboradora ativa em pesquisa e na configuração do texto. Os meus sinceros agradecimentos.

**2** Diplomacia de negócios ou diplomacia empresarial é aquela voltada para a atuação do mundo corporativo empresarial, em conjunto com a diplomacia governamental, diante dos novos desafios do mercado global como nas negociações do comércio multilateral e nos fluxos do capital, da tecnologia e dos serviços. Ver o trabalho de TROYJO, Marcos Prado – *Manifesto da Diplomacia Empresarial e Outros Escritos* (São Paulo: Editora Lex, 2005). Ver também o dossiê «O Brasil de Lula – retrospectiva 2003-2005 e perspectiva para 2006» [*Política*

*Internacional*, N.º 29, Novembro de 2005, Lisboa: Centro Interdisciplinar de Estudos Económicos), e ver artigo do autor «Política externa do Governo Lula: continuidade e mudanças», pp. 17-32.

**3** O Brasil assinou e ratificou o Tratado de Proibição Completa dos Testes Nucleares (CTBT), com atuação na Comissão Preparatória da futura organização do Tratado, a OCTB e passou a integrar o Grupo de Supridores Nucleares (Nuclear Suppliers Group, NSG/GSN) que coordena as políticas de exportação de bens e equipamentos nucleares e está associado à Coalizão da Nova Agenda (México, Egito, África do Sul, Suécia, Nova Zelândia, Irlanda e Eslovênia), com base na Declaração em Direção a Um Mundo Livre de Armas Nucleares: Nova Agenda. O país é membro originário da Organização para a Proibição das Armas Químicas (OPAQ), 1997, que prevê a eliminação de toda classe de armas e foi presidida por diplomata brasileiro. Integrante desde 1973 da Convenção para a Proibição de Armas Biológicas e faz parte do Regime

de Controle de Tecnologias de Mísseis (MTCR). Cf. BRIGAGÃO, Clóvis, e RODRIGUES, Gilberto – *Política Externa Brasileira: da Independência aos Novos Desafios do Séc. XXI*. São Paulo: Moderna, 2006.

**4** III Reunião de Chefes de Estado e de Governo da América do Sul, realizada em Cuzco, Peru, com o nome de «Comunidade Sul-americana de Nações». Em 2007, durante a I Cúpula Energética Sul-Americana decidiu-se adotar o nome de Unasul.

**5** A presença dos Estados Unidos em bases militares na Colômbia, bem como grandes contratos com presença de tropas, no caso da Rússia-Venezuela e a implantação da parceria entre Brasil e França, para construção de base para o submarino de propulsão nuclear mostram a interdependência ou a ingerência de potências extra-regionais dentro da América do Sul.

**6** In *Correio Brasiliense*, 21 de Julho de 2010.