

RESENHA

Resenha

SOUZA, Amaury de **A agenda internacional do Brasil: a política externa brasileira de FHC a Lula.** Rio de Janeiro: Elsevier: CEBRI, 2009. 191 p.

Mônica Sodré Pires*

O livro “A agenda internacional do Brasil” é resultado de uma pesquisa patrocinada pelo Centro Brasileiro de Relações Internacionais, realizada no ano de 2008 e coordenada por Amaury de Souza. Em 2001, um estudo semelhante também sob sua coordenação foi desenvolvido com intuito de mapear a percepção da “comunidade brasileira de política externa” referente aos assuntos mais significativos sobre o tema naquele momento e apontou, entre outros aspectos, aspirações de que o Brasil fosse uma liderança nas relações internacionais e a necessidade de fortalecimento das relações do Mercosul.

Decorridos sete anos, o cenário nacional e internacional sofreu significativas modificações como o atentado de 11 de Setembro, a eleição de um presidente de esquerda no Brasil, estreitamento de alianças Sul- Sul e o aumento das relações com países menos desenvolvidos. Essas e outras mudanças sugeriam que a percepção da sociedade brasileira sobre política externa houvesse sido alterada, o que motivou uma nova pesquisa, visando não somente apontar possíveis mudanças nas prioridades da política externa brasileira como também tecer comparações com o trabalho anteriormente realizado.

Ao adotar a premissa de que não é possível compreender a trajetória das relações exteriores do Brasil sem o entendimento da importância dos atores que exercem, direta ou indiretamente, influência sobre as decisões e formação de opinião no âmbito das relações internacionais, o autor atribui como objetivo do livro a compreensão de suas preferências, opiniões e aspirações. O conjunto desses atores, submetido num primeiro momento à pesquisa qualitativa através de entrevistas semiestruturadas e num segundo, à pesquisa quantitativa resultante de um questionário estruturado, foi denominado “comunidade brasileira de política externa” e abarcou autoridades governamentais,

* Mestranda em Ciência Política pela UFSCar.

representantes de grupos de interesse, líderes de organizações não governamentais, jornalistas, acadêmicos e empresários com atuação no âmbito internacional.

De acordo com Amaury de Souza, a escolha metodológica, passível de críticas por parte dos que acreditam que as opiniões dos entrevistados são facilmente mutáveis de acordo com os acontecimentos do momento e, portanto, constituem-se num precário instrumento no auxílio ao entendimento dos temas da agenda internacional do país, se justifica tendo em mente dois aspectos importantes: 1) distinção entre agenda pública e agenda formal e a não necessária coincidência entre ambas nos diferentes períodos; 2) a compreensão de que essas elites têm profunda percepção das mudanças de cenário pelas quais passa o país e o mundo nos últimos anos e menos do que abalar a confiança, essas mesmas mudanças se mostram uma oportunidade para confirmar as impressões dessa comunidade quanto ao posicionamento do Brasil nas relações internacionais.

Ainda do ponto de vista metodológico, os recursos apresentados auxiliam no traçado histórico das percepções mais relevantes das elites nacionais, permitindo inferências acerca não somente das mudanças de cenário ocorridas nos últimos anos, como também fornecendo um quadro interpretativo importante sobre o papel de políticas tradicionais e novos posicionamentos num mundo em constante transformação. Para os interessados em Relações Internacionais, os depoimentos que permeiam o texto fornecem idéias claras e dão vivacidade aos argumentos defendidos por aqueles que de alguma forma estão envolvidos no processo decisório relacionado à política externa brasileira.

Nos capítulos I e II, o autor apresenta um panorama do cenário tanto internacional quanto regional que o Brasil se defronta. Em relação ao primeiro aspecto, o ponto de maior destaque é a importância da *globalização*, responsável pela intensificação dos fluxos financeiros, por proporcionar novos arranjos de comércio e revelar novos atores importantes como China, Índia e África do Sul, diluiu fronteiras e barreiras ao mesmo tempo em que ampliou a atuação de grupos ligados ao crime organizado, problemas relacionados às mudanças climáticas, desrespeito aos direitos humanos e a *fragmentação* de diferentes sociedades devido a conflitos étnicos e religiosos, engendrando assim duas lógicas globais antagônicas. No aspecto regional, recebem destaque o descompasso e as limitações das negociações do Mercosul, que ora se

comporta como união aduaneira e ora se mostra favorável à incorporação de novos membros, e a adoção de estratégias conflitantes que acabam por se tornar entraves à negociação em bloco ou a uma integração regional mais favorável.

A existência de uma nova agenda internacional altera a percepção e atuação dos diferentes grupos sociais por ela afetados e sugere uma articulação crescente entre as esferas externa e interna. A compressão de como ambas se relacionam e se determinam se mostra um dos desafios encarados pelo autor.

A respeito da articulação entre o Brasil e o sistema internacional, objeto de análise do capítulo I, revela-se consenso a aspiração de transformar o país em ator importante na política regional e mundial, embora o mesmo consenso não seja verificado em relação às estratégias necessárias para alcançá-lo. O principal motivo de tal discrepância diz respeito à percepção que os diferentes grupos têm sobre os recursos nacionais de barganha frente a outros países. De modo geral, destacam-se grupos defensores de duas estratégias relativamente distintas e alinhadas com cada um dos presidentes do período considerado. O primeiro é partidário de uma agenda liberalizante, próxima às estratégias adotadas pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, na qual se acredita que uma vez que não há excedente de poder para competição externa, faz-se necessário fortalecer internamente as regras de mercado e alinhar o país às transformações mundiais. O segundo grupo, denominado autonomista e responsável pela política externa do atual governo Lula, defende que a inserção do Brasil no cenário internacional deve se dar a partir de um novo projeto de desenvolvimento que não necessariamente se identifique com regimes internacionais e que priorize alianças com países em situação semelhante visando a constituição de uma nova ordem internacional multipolar e uma modificação nos arranjos de poder.

Situação análoga se aplica à percepção da comunidade sobre a agenda de integração do Brasil com a América do Sul, sugerindo que as possibilidades referentes a esta última estão intrinsecamente ligadas às estratégias de inserção do Brasil na economia mundial.

No capítulo III, ao abordar as prioridades da agenda internacional do Brasil, são citados como de importância fundamental para o país: os Estados Unidos (motivado pela possibilidade de cooperação na área de bicombustível), Argentina (por fatores econômicos e geopolíticos) e a

China devido a iniciativas de cooperação na área tecnológica. Em seguida, Índia, África do Sul e Rússia também são reiterados como importantes, tendência que se manteve desde 2001. A surpresa no trabalho atual se deve a dois blocos de países: primeiramente, a queda da importância percebida pela comunidade no que se refere aos países tidos como de primeiro mundo e tradicionais parceiros comerciais como Alemanha, Japão e França; e posteriormente, a importância adquirida por países como Bolívia, Colômbia e Venezuela.

Tomando-se como referência a pesquisa realizada anteriormente, mudanças nos acontecimentos internacionais indicam modificações na percepção da comunidade, havendo as principais ameaças se deslocado do âmbito da economia internacional para temas como meio ambiente e segurança. Tópicos como protecionismo econômico dos países desenvolvidos e poder econômico dos EUA ainda são considerados relevantes, mas perderam muito de sua importância. Ao mesmo tempo, novas ameaças como aquecimento global, terrorismo internacional e contrabando de armas passaram a ocupar as mais altas posições e dentre elas destaca-se o medo da internacionalização da Amazônia, justificado entre outros pela pouca presença do poder público na região.

No capítulo IV, onde são analisadas questões concernentes à economia internacional, continuam presentes diferenças sobre o quanto benéfica foi a abertura da economia brasileira, embora de maneira geral todos os grupos entrevistados concordem que a abertura foi positiva para o país. Sobre as negociações comerciais atuais que envolvem o país, manteve-se a tendência do estudo anterior em que os entrevistados acreditavam que a opção pelo multilateralismo deveria ser preferencial em detrimento de outras como a busca por condições mais favoráveis de comércio em um bloco regional e a priorização de acordos bilaterais específicos e limitados.

No capítulo V a temática apresentada diz respeito à integração regional e são explicitados os motivos pelos quais o Mercosul não se consolidou nem como mercado comum bem como união aduaneira efetiva e dentre eles estão as divergências no interior do bloco após a paralisação das negociações com Estados Unidos e União Européia. Atualmente, sem projetos definidos para integração energética e de infra-estrutura de transportes (tópicos que entraram na agenda a partir de 2000), um dos pontos mais críticos e que inviabilizam a resolução dos entraves internos é a possibilidade de admissão da Venezuela, o que,

para alguns, desrespeita os princípios democráticos defendidos pelo bloco. Entre os que defendem a sua admissão estão aqueles que se baseiam na sua posição estratégica para o Brasil devido à Amazônia e às questões energéticas.

Sobre a relação entre o Mercosul e o poder de barganha do Brasil, perdeu força a opinião de que o primeiro é necessário para que o país negocie acordos internacionais, embora haja divergência entre os grupos sobre a dimensão do poder que nos é conferida. Sobre o tipo de formato preferido, aumentou o número dos que defendem o retrocesso do bloco para uma área de livre comércio em detrimento de união aduaneira.

No campo da segurança e da política internacional, objetos de discussão do capítulo VI, as tensões existentes no cenário internacional principalmente pós 11 de Setembro deram um novo tom para as percepções sobre o assunto. Evidenciando que as barreiras fronteiriças não são mais suficientes para conter crimes e a atuação de diferentes grupos criminalmente organizados, esse novo panorama contribuiu para a construção da idéia de que a paz e a segurança só podem ser obtidas através de esforços coletivos. O empenho brasileiro nesse sentido diz respeito principalmente à tentativa de obtenção de um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU e na cooperação em missões de paz como a atualmente em andamento no Haiti. O autor destaca, entretanto, a urgente necessidade de revisão das agendas de segurança e defesa brasileira, uma vez que o poder bélico do país é restrito, as possibilidades de conflitos fronteiriços na América do Sul não são remotas e há a disposição por integrar novas missões.

Sobre a agenda regional de segurança, partindo do pressuposto de que é impossível o aumento de sua influência no cenário mundial sem que se consiga enfrentar com seriedade questões regionais de segurança e defesa, o Brasil tem realizado esforços para estabelecer mecanismos pertinentes a esse respeito com os países da América do Sul. Entre os sete anos que se passaram entre uma pesquisa e outra, surgiram novas percepções e temas como o comércio ilícito, lavagem de dinheiro, novas formas de criminalidade, instabilidade de governos sul americanos (caso da Venezuela) e ameaça à Amazônia e à soberania nacional. Nesse sentido, cresceu também a importância apontada pelos entrevistados em relação à necessidade de fortalecimento das Forças Armadas.

Dentre as ameaças relacionadas às questões multilareais, a que recebe maior atenção e destaque pela comunidade é a mudança

climática e o seu impacto tanto no meio ambiente quanto na economia global. E, ao contrário do inicialmente suposto pelo autor, causou surpresa o fato de a maioria dos entrevistados ser favorável a aceitação por parte do Brasil das regras de proteção ao meio ambiente estabelecidas em acordos internacionais. De modo geral, práticas econômicas que degradam o meio ambiente são vistas como comprometedoras da nossa credibilidade externa.

No capítulo VIII, onde são discutidos temas como política externa e representação de interesses, o autor explicita a relação cada vez mais indissociável que se estabelece entre política externa e política doméstica, resultado da inserção internacional crescente do país. Deste modo, modificaram-se as percepções sobre a atuação do corpo diplomático e os mecanismos à disposição para participação e representação de interesses e demandas. Merecem referência nesse campo as mudanças na política externa implementadas pelo governo Lula, com o centro decisório sobre relações internacionais tendo sido partilhado entre o Itamaraty e a assessoria internacional da presidência da República. Havendo inúmeros pontos de convergência entre a política externa dos governos FHC e Lula, como centralidade da diplomacia presidencial e o papel conferido à mídia no intuito de reforçar a opinião pública, houve avaliação semelhante e positiva dos entrevistados sobre a política externa de ambos os governos, embora em termos comparativos a política externa do primeiro seja mais favoravelmente avaliada que a do atual presidente. A explicação fornecida pelo autor diz respeito à visibilidade da política externa nos diferentes períodos de avaliação.

Sobre a articulação entre opinião pública e política externa, a despeito da hipótese de que a maior visibilidade da política externa poderia gerar aumento de interesse por parte da opinião pública, a comunidade brasileira de relações internacionais acredita que a opinião pública continua apresentando baixo grau de interesse pelo tema. A principal justificativa do autor é que até pouco tempo as decisões nacionais sobre política externa estavam restritas ao corpo diplomático e somente em períodos mais recentes começou-se a pensar no Congresso e na sociedade civil como passíveis de exercerem influência sobre tal política.

Em relação à formação da política externa, o autor afirma ser necessária uma articulação entre os interesses e a capacidade do

governo de implementar decisões a respeito desse tipo de política. Para muitos dos entrevistados algumas medidas adotadas pelo atual governo entram em conflito com práticas tradicionais da diplomacia brasileira. Entre elas estão a criação de uma assessoria internacional na presidência da República, o uso da política externa como instrumento para obtenção de ganhos domésticos ou para uso extra diplomático com países vizinhos e o descompasso entre política externa e política de segurança e defesa nacional.

Como conclusão, o mapeamento das opiniões mostra que são consensos da comunidade brasileira de relações internacionais assuntos como: política externa do governo Fernando Henrique Cardoso e Lula permeadas mais pela continuidade do que pela ruptura, o aumento da projeção do país no cenário internacional e a defesa de uma ordem multipolar, a aspiração de transformar o Brasil em um importante ator global, a percepção sobre a imprescindível importância das alianças externas com Estados Unidos, Argentina e China, ameaças como aquecimento global, tráfico de drogas e protecionismo comercial dos países ricos, necessidade de priorização das relações multilaterais, objetivos do país em relação à América do Sul, necessidade de fortalecimento das Forças Armadas e temas globais como a necessidade de esforços coletivos no combate a ilícitos. São tópicos de não consenso: estratégia de inserção mais adequada do país no cenário mundial, importância do Mercosul e sua capacidade de fornecimento de poder de barganha para o país, mantê-lo como união aduaneira ou modificá-lo para uma área de livre comércio, questões relativas a segurança como pleito de um assento permanente com poder de veto no conselho de segurança da ONU e manutenção de missões de paz.

No tocante à política externa e representação de interesses, ficam evidentes percepções como as diversas frentes de atuação no exterior abertas pelo governo Lula, a diminuição da autonomia decisória e insulamento do Itamaraty e o papel do Congresso Nacional como importante definidor dos interesses nacionais e meio para obtenção de consenso.

Ao trazer para o debate análises sobre a inserção do Brasil num cenário mundial marcado por assimetrias de poder e riqueza, o livro contribui para a compreensão do novo panorama mundial que vem adquirindo contorno nos últimos anos. Voltado também para um público com pouca familiaridade com os assuntos desenvolvidos, é leitura

recomendada não somente para estudantes e pesquisadores de Relações Internacionais, mas para todos aqueles que se interessam pelo tema e têm curiosidade em compreender os principais desafios que se impõe ao país e quais as estratégias e opiniões das elites sobre a melhor maneira de encará-los.