

A agenda multilateral do Brasil na America Latina.

miyamoto shiguenoli.

Cita:

miyamoto shiguenoli (2010). *A agenda multilateral do Brasil na America Latina. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/21>

A agenda multilateral do Brasil na América Latina

Shiguenoli Miyamoto
Universidade Estadual de Campinas/UNICAMP
Departamento de Ciência Política - IFCH
São Paulo – Brasil
Email: shiguenoli@gmail.com

Área Temática: Relações Internacionais

Globalização e Integração

Trabalho preparado para apresentação no
V Congresso Latinoamericano de Ciência Política, organizado pela Associação
Latinoamericana de Ciência Política (ALACIP)
Buenos Aires, 28 a 30 de julho de 2010

A agenda multilateral do Brasil na América Latina¹

Resumo: O Brasil sempre se preocupou com as instâncias multilaterais do continente. Em praticamente todas tem tido participação, seja no que diz respeito a integração, seja naquelas de escopo mais amplo. Na realidade, este desempenho poderia ser entendido como uma atividade necessária em face dos seus próprios indicadores, não podendo permanecer ausente de foros que reúnam os demais vizinhos, tanto da América do Sul, quanto do Hemisfério Norte. Nossa preocupação neste texto é analisar o papel exercido pelo Brasil nesses institutos, e a importância efetiva que esses recebem no contexto geral da agenda externa nacional.

Introdução

Difícilmente encontraremos na História, momentos em que os países viveram fechados dentro de suas fronteiras, sem contatos com o exterior. Pelo menos esta é uma afirmação que vale para os tempos contemporâneos, e considerando a criação dos Estados Nacionais após o Tratado de Vestfália em 1648. Certamente alguns exemplos poderiam ser lembrados em que um ou outro país se recusou a abrir suas fronteiras, sofrendo, por causa disso represálias. Ainda que não seja apenas por causa de justificativas como essa, mas com outras reais motivações, vale lembrar o ocorrido entre a China e o Império Britânico, no episódio que ficou conhecido como a “guerra do ópio” (1839-1842).

Aliás, nas Relações Internacionais, já a partir da própria terminologia, os Estados mantêm contatos com seus parceiros em todos os níveis, dependendo de suas conveniências e de suas identificações políticas e/ou ideológicas com vizinhos ou mais distantes. Daí as relações bilaterais e multilaterais, resultando em milhares de acordos e tratados em todos os continentes, sejam eles de escopo mais reduzido, sub-regionais, continentais ou mesmo universais.

Para os estudiosos das organizações internacionais desnecessário se torna lembrar o surgimento dessas a partir do século XIX, ainda que com características mais técnicas e profissionais. Mesmo no Renascimento encontraremos iniciativas do gênero como a Liga Hanseática.

O século XX foi marcado, entre outras características, pela emergência das grandes organizações como a Liga ou Sociedade das Nações e a própria Organização das Nações Unidas. Com finalidades políticas, militares, econômicas, culturais as organizações internacionais passaram a desempenhar papel de realce no contexto mundial, de tal forma que, ao lado de outros agentes, como as Organizações Não-Governamentais, as chamadas unidades sub-nacionais e as grandes empresas transnacionais, e em face das transformações verificadas nas duas últimas décadas,

¹ Este texto é uma primeira aproximação ao tema. Por isso mesmo, trata-se de uma versão bastante preliminar que, posteriormente, merecerá as devidas ressalvas e correções até a fase final mais elaborada. A segunda metade do texto está apenas parcialmente desenvolvida. Neste momento foram colocadas tão somente algumas observações sobre a participação do Brasil nas instâncias regionais, e que serão devidamente complementadas por uma série de indicadores, fontes e bibliografia mais ampla. Solicita-se não citar sem autorização do autor.

estariam segundo algumas concepções substituindo o próprio Estado Nacional que estaria, desta forma, perdendo cada vez mais importância ou mesmo desaparecendo. No novo contexto reconhecidamente interdependente e globalizado, papel secundário estaria reservado ao Estado Nacional, favorecendo, portanto, outros atores, construindo-se uma nova ordem com diferentes características.

Apesar dos exageros de afirmações desta natureza, verdade seja dita, o Estado teve suas tarefas alteradas, em primeiro lugar pelas necessidades concorrenciais verificadas com a reestruturação mundial na segunda metade do século passado.

O surgimento de novos atores igualmente pode ser creditado para as transformações ocorridas com o papel exercido pelo Estado e pelos governantes nas últimas décadas, trazendo consigo uma série de mudanças.² Assim, o Estado deixou de lado o tradicional papel que até então exercera, mas, longe de desaparecer, passou a jogar de outra forma. Deixou de ser um ator neutro, tendo, tanto no contexto interno quanto no externo tomado partido em favor dos interesses das grandes empresas de seus representados, defendendo-os nos foros internacionais, em nome dos interesses nacionais.

Os chefes de governo e de Estado transformaram-se em caixeiros viajantes, circulando ao redor do mundo e vendendo produtos de seu país, carregando a tiracolo, os empresários nacionais. Ou seja, o Estado-Nação se tornou aquilo que a literatura dos anos 80 já chamava de Estado empresário.³

Em um cenário cada vez mais competitivo, onde o Estado isoladamente, por mais capacidade que tenha, encontra dificuldades acentuadas para fazer valer seus interesses e demandas, o relacionamento com parceiros em todos os níveis se tornou exigência crescente para enfrentar os concorrentes no cenário cada vez mais competitivo do século XXI. Claro, também, que a entrada ou criação de parcerias bilaterais ou multilaterais se dá em uma relação de custos e benefícios, vigorando entre os diversos participantes enquanto os lucros forem maiores.

Nesse sentido, justamente pela necessidade de enfrentar um mundo competitivo, muitas vezes hostil, a participação em instituições se faz para aferir resultados favoráveis em conjunto e, na impossibilidade de retornos para todos os membros, o uso das mesmas para reivindicações que atendam seus próprios interesses. Assim, ao mesmo tempo que se preenche tais demandas, observa-se, aparentemente um paradoxo. Fala-se em um mundo globalizado, mas atua-se isoladamente sempre que possível. Simultaneamente, nota-se o aumento dos nacionalismos, seja pelas medidas protecionistas correntemente notadas nas políticas públicas em todo o mundo, como também pela insensibilidade para resolver problemas conjuntos, ainda que esta se faça quotidianamente em inúmeros casos. Mas, em grande parte, convertem-se apenas em forte instrumento retórico para propor a solução de temas globais que vão desde as questões ambientais aos direitos humanos, da pobreza às políticas de saúde e saneamento.

Quer dizer, os países sempre agem de maneira pragmática na elaboração e implementação de suas políticas. Não se trata pura e simplesmente de optar sempre entre a cooperação e o conflito, já que as duas ocupam espaço simultaneamente em

² Uma importante análise abordando aspectos variados do problema pode ser encontrada no relatório do Grupo de Lisboa. PETRELLA, Ricardo & ALBARNOZ, Mario – *Los limites de La competitividad – Como se debe gestionar la aldea global*. Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes/Editorial Sudamericana, 1996.

³ Ver, por exemplo, ROSECRANCE, Richard - *The rise of the Trading State. Commerce and conquest in the Modern Age*. New York: Basic Books, 1986.

suas agendas, dependendo das circunstâncias, das conveniências e dos interesses em jogo. Por isso, caminham *pari passu* em relacionamentos bilaterais ou multilaterais.

Em termos bilaterais, a coincidência de interesses no plano político, pode claramente divergir em termos econômicos, pode ser interessante em nível estratégico-militar, mas apresentar discordâncias com a vertente cultural, etc. Tudo, então, vai depender da conjuntura interna de cada país, dos governantes, dos grupos que disputam o poder, dos agentes que desejam a manutenção do *statu quo*, ou do surgimento de atores que são constantemente incorporados ao processo político, e que apresentam normalmente demandas distintas daquelas que já são corriqueiras.

Por isso, em face da dinamicidade das conjunturas, o relacionamento dos países em termos bilaterais ou multilaterais vai flutuar ao longo dos anos, fazendo com que objetivos comuns em determinados momentos deixem de sê-lo em outras oportunidades, favorecendo ou prejudicando o pleno funcionamento das instituições, ou mesmo contribuindo para sua adaptação, substituição, ou desaparecimento. É desta forma que poderia ser observado o relacionamento dos Estados nacionais entre si desde seu surgimento.

Isto significa dizer, por outro lado, que desde o advento do Estado-Nação, interesses nacionais – por mais controvertida que esses possam ser entendidos - e demandas particulares atendendo os diversos agentes da cena doméstica se fazem presentes e se acham de todas as formas representados junto às esferas de decisão, que falam e atuam em seu nome, se não da totalidade, pelo menos dos grupos mais organizados.

O Brasil no mundo

Ambições de ocupar espaços tanto físicos quanto institucionais, o Brasil sempre teve. Daí a reivindicação para uma cadeira de membro permanente do então Conselho de Segurança junto à recém-criada Liga das Nações logo após o findar da Primeira Grande Guerra. O fato de não ter conseguido seu intento mostrou faceta reveladora e pouco conhecida daqueles anos da diplomacia brasileira: o país simplesmente se retirou da instituição em 1926.⁴

É bem verdade que essa grande iniciativa, a primeira com características globais, surgida sob inspiração de Woodrow Wilson já nascera com dificuldades, apontando para o signo do fracasso, uma vez que as potências da época jamais estiveram presentes simultaneamente, sendo algumas expulsas da mesma, enquanto outras eram incorporadas. Além do mais, não contou mesmo com a presença dos Estados Unidos, nem se obedecia às regras do Direito Internacional com invasões em vários locais, sendo a Liga das Nações impotente para fazer frente às grandes transformações que ocorriam nos anos 20 e 30.

Mesmo assim, o Brasil que se considerava potência média desde então, já fazia ecoar no mundo suas reivindicações e aspirações de jogar papel de maior projeção do que aquela em âmbito sul-americano, palco primeiro das preocupações do Barão do Rio Branco no início da jovem República insaturada em 1889. Como veremos nos parágrafos seguintes, demandas dessa natureza e magnitude

⁴ Dois estudos sobre esse fato podem ser encontrados em GARCIA, Eugenio Vargas – *O Brasil e a Liga das Nações (191-1926)*. Porto Alegre/Brasília: Editora da Universidade/UFRGS/Fundação Alexandre de Gusmão/FUNAG, 2000; SANTOS, Norma Breda dos - *Le Brésil et la Société des Nations (1920-1926)*. Tese de Doutorado, Universidade de Genebra, Instituto Universitário de Altos Estudos Internacionais, 1996, digitalizada.

ressurgiriam com a substituta da Sociedade das Nações na década de 1940 e na passagem para o novo século.

Se essa pode ser considerada a primeira grande experiência da presença brasileira em organizações internacionais, os anos seguintes mostrariam que tal modalidade de participação se tornaria uma constante em institutos de todos os gêneros. Uma das características da política externa brasileira sempre foi justamente esta: dificilmente se negar a fazer parte de quaisquer instituições, fossem elas regionais, sub-regionais ou de amplitude global, envolvendo interesses os mais distintos possíveis, políticos, econômicos, culturais e estratégico-militares. Não apenas isto, mas procurando, sobretudo nos anos mais recentes, ocupar espaço cada vez maior, fazendo demandas para cargos de direção das organizações, tanto para o país, quanto para os seus mandatários.

No que concerne à presença brasileira no cenário mundial, com exceção daquelas que dizem respeito a regiões ou interesses específicos locais, distantes, portanto, das atenções nacionais, praticamente não existem organizações das quais o Brasil não se tenha convertido em membro efetivo. Isto não significa, porém, que as mesmas tenham merecido atenção prioritária, ou por igual. Obviamente, deve-se considerar que, dependendo dos governos e das conjunturas, o país ora privilegiava a atuação bilateral (variando também na escolha dos parceiros), como também poderia dar importância maior às instâncias multilaterais, entre o Primeiro e Terceiro Mundos, conforme parte significativa da literatura que trata das relações internacionais brasileiras com certa frequência explora.

A Organização das Nações Unidas pode ser mencionada como um bom exemplo da afinidade brasileira com as instituições internacionais. Aliás, mesmo nesta o país igualmente apresentou demandas para ser equiparado às grandes potências que desde aquele momento passaram a fazer parte do Conselho de Segurança em 1945. Como a história registrou, a inconveniência de um país como o Brasil ter muitas afinidades com os interesses norte-americanos, serviu de pretextos para que sua pretensão não pudesse caminhar adiante. Não se deve esquecer que nesse âmbito o Brasil teve destacada importância na defesa de criação do Estado de Israel em 1948. Ou seja, comportando-se - ou com pretensões - a jogar papel de relevo que sempre considerou ser o seu destino.

Nos anos 60, igualmente, notou-se a presença brasileira por ocasião da I Conferência das Nações para o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) em 1964, já que se situava dentro do denominado grupo dos países do Terceiro Mundo, e que reivindicavam melhorias no relacionamento Norte-Sul.

Mas enquanto assim se comportava, poucos anos antes recusou-se a participar como membro do bloco dos Países Não-Alinhados que desde 1961 passaram a se reunir, como o fizeram pela primeira vez em Belgrado na Iugoslávia, e mantendo este status durante todo o tempo. Não se tratava de ambigüidade da política externa brasileira, mas dos estreitos vínculos que o país mantinha com o mundo ocidental, onde geográfica e ideologicamente está inserido, apesar de o primeiro ter sido realizado sob o signo da política externa independente e o segundo evento pouco depois do golpe militar de 1964.

Nessa direção também o Brasil ajudou a criar o Grupo dos 77 (G-77) ao final dos trabalhos da I UNCTAD em 15 junho de 1964. A presença nas reuniões da UNCTAD se tornou constante, inclusive tendo o país sediado a XI Reunião Quadri-annual de 13 a 18 de junho de 2004, no Palácio de Convenções do Anhembi em São Paulo, através da Resolução 57/235, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 22 de janeiro de 2003.

Nas duas últimas décadas o Brasil tem atuado intensamente em foros globais, que vão desde o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização Mundial do Comércio até as diversas agências da ONU. As reivindicações maiores tem sido contra as desigualdades existentes entre os países industrializados do Hemisfério Norte frente aos menos aquinhoados do Hemisfério Sul. Por isso, além das demandas por uma sociedade internacional mais justa, criticando os subsídios fornecidos a agricultura pelas nações ricas, em diversas oportunidades solicitou a abertura de painéis contra grandes países como os Estados Unidos.

O contexto regional

Não é a falta de intercâmbios bilaterais, subregionais ou continentais que impede a América Latina de superar seus inúmeros problemas. Se fosse por motivos como esse, a região há muito tempo estaria em condições bastante diferentes. Se fôssemos listar todos os acordos e tratados firmados pelos países da região, sobretudo da América do Sul, que nos interessa mais de perto, certamente chegaríamos a uma lista tão grande quantos são os interesses tanto dos Estados como dos diversos setores de suas sociedades.

Entre as iniciativas das duas últimas gerações podemos mencionar desde a Associação Latinoamericana de Livre Comércio/ALALC (1960) à União das Nações Sul-Americanas/UNASUL, passando pela Associação Latinoamericana de Integração/ALADI (1980), Tratado da Bacia do Prata (1969), Tratado de Cartagena/Pacto Andino (1969), a Comunidade Andina/CAN, Tratado de Cooperação Amazônica/TCA (1978, depois Organização do Tratado de Cooperação Amazônica/OTCA), o Mercado Comum do Sul/MERCOSUL, entre as mais significativas. Em outras esferas e com finalidades distintas não poderiam ser esquecidos o Tratado Interamericano de Assistência Recíproco/TIAR (1947), a Organização dos Estados Americanos/OEA, o Banco Interamericano de Desenvolvimento/BID, a Zona de Paz e de Cooperação no Atlântico Sul e o Conselho de Defesa Sul-Americano.

Uma dentre as muitas perguntas que poderiam ser feitas seria justamente sobre a eficácia desses organismos, no que tem contribuído ou facilitado a cooperação e integração regionais, ou se trata de instrumentos que poderiam ser perfeitamente descartados. Provavelmente, apesar de se reconhecer as dificuldades que tais instituições têm enfrentado ao longo do tempo, desde sua criação, não encontraríamos governos que seriam favoráveis pura e simplesmente pela extinção de qualquer uma delas, justificando tal ato pelo mau funcionamento e não atendimento das expectativas iniciais quando foram pensadas e construídas.

Este raciocínio é perfeitamente normal e fácil de ser entendido. Na falta de instrumentos mais adequados que facilitem o relacionamento regional, em termos bilaterais, as instâncias mais amplas servem como foro para que as diversas demandas sejam colocadas e na medida do possível resolvidas, mesmo que não atendendo satisfatoriamente a todas as partes envolvidas. Pelo menos não se permite que ressentimentos individuais contaminem a região, colocando em risco a própria segurança do local, tornando depois a situação insustentável. Ou então que, dependendo das demandas individuais, os agentes que detêm maior capacidade, apresentem soluções alternativas ou atuem como árbitros exercendo papel de importância maior que os restantes dos membros. Como é facilmente perceptível, em toda grande instituição existe uma igualdade formal entre seus componentes, mas uma

clara desigualdade real, em face das assimetrias de poder dos diversos Estados, e que se converte em um elemento insuperável.

As organizações na América Latina sempre resultaram de situações difíceis pelas quais passavam os países, o que de resto se sucede em todo o mundo, e para ver se conseguiam “colocar a casa em ordem” em projetos coletivos. Ou seja, as organizações eram e continuam sendo entendidas como instrumentos para contrapor-se às tendências individualistas e egoístas dos Estados, mais próximos de um comportamento anárquico, e que prejudicam o desenvolvimento da região como um todo.

Assim, a cooperação e as tentativas de integração sempre levaram na devida conta a necessidade de superar as condições adversas a que a região está eternamente submetida, como resultado do próprio processo de colonização e ocupação do espaço latinoamericano.

Por isso mesmo, fortes ressalvas foram apresentadas quando o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) levou a público o informe relativo ao ano de 2000, coordenado por Ricardo Hausmann. Com sugestivo título de *Desarrollo mas alla de la economia*, os argumentos utilizados para justificar as dificuldades encontradas pela região consideravam sobretudo as características geográficas como elemento-chave que dificultavam o pleno desenvolvimento dos países sul-americanos.⁵

Para os economistas do BID, pelo menos três variáveis são importantes, e que têm visível influência nos destinos regionais: a demografia, a geografia e as instituições. Destarte, entendem que:

“Es sorprendente que factores que han recibido tan poca atención reciente en el diseño de las políticas de desarrollo, como son la demografía, la geografía y las instituciones, se encuentren tan estrechamente asociados con las diferencias en los niveles de desarrollo entre los países de América Latina y con respecto a otros grupos de países. En efecto, al menos desde el punto de vista estadístico, estos tres grupos de factores pueden contribuir en buena medida a explicar las brechas del desarrollo económico y social.”⁶

Deixando de lado os fatores históricos, apóiam-se na explicação que entendem ser a mais adequada, e concluem ressaltando que:

“...las instituciones que han adoptado los países a través de su historia no han sido independientes de sus condiciones de localización y clima. De igual forma, el desenvolvimiento demográfico varía entre países dependiendo, por ejemplo, de los patrones de urbanización, que son en gran medida resultado de factores geográficos. En dirección contraria, los países con condiciones geográficas mas pobres tienden a tener un mayor crecimiento poblacional que aquellos con condiciones más favorables.”⁷

Como se pode perceber, este tipo de interpretação das realidades latino-americanas estão muito distantes daquelas feitas pelos seus próprios residentes. Todavia, entre um entendimento que consideram mais adequado para explicar os

⁵ Cf. BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO – *Desarrollo – Mas Allá de la Economía. Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 2000*. Washington: BID, 2000.

⁶ Cf. BID, op. Cit., p.28.

⁷ Cf. BID, op. Cit., p. 30

problemas enfrentados regionalmente, e o encontro de soluções que os resolvam, existe significativa distância. Isto, entretanto, não tem impedido o uso de mecanismos multilaterais em busca de alternativas que facilitem e propiciem o desenvolvimento sócio-econômico dos Estados e das sociedades sul-americanas. Daí a insistência na criação ou reforma desses mecanismos periodicamente.

A dificuldade para que o relacionamento multilateral, em muitas oportunidades, não funcione de maneira adequada ou com a velocidade desejada, poderia ser creditada a uma série de fatores.

Em primeiro lugar, o fato de os países das três Américas usufruírem de condições completamente distintas, tanto em termos econômicos e sociais, quanto políticos e capacidade de poder militar, bem como pelas assimetrias territoriais. O exemplo mais significativo, considerando a última variável pode ser lembrada, por exemplo, pelo tamanho do Brasil, que sozinho ocupa metade do território sul-americano e detém igualmente metade da população dessa parte do mundo.

Em segundo lugar, o fato de que instituições muito amplas dificilmente contemplam os interesses de todos os membros, porque cada um deles tem demandas e problemas específicos. Um problema que afeta um país, não necessariamente sensibiliza o outro. Daí o surgimento de acordos sub-regionais dentro de um mesmo bloco, ou de negociações bilaterais paralelas àquelas realizadas em âmbito continental. Na realidade, este é um problema difícil de ser solucionado, mesmo porque com agentes de pesos diferenciados percebem-se embutidas as próprias desigualdades em termos de demandas. Era para problemas como esse, que certo autor chamou atenção mostrando que quando estão dois agentes de pesos distintos em torno de uma mesa de negociações, a pilha de demandas do país maior é significativamente mais ampla do que a de seu parceiro.⁸

Em terceiro lugar, momentos desfavoráveis quando foram criadas, casos como a da ALADI justamente na chamada “década perdida”, o mesmo ocorrendo com o Tratado de Cooperação Amazônica, ou ainda o MERCOSUL em pleno momento da reconfiguração da ordem mundial.

Em quarto lugar, além da dificuldade na captação de recursos financeiros para subsidiar as organizações, a falta de vontade política para assegurar o sucesso das mesmas.

Em quinto lugar, as próprias ambições planejando a criação e funcionamento de organizações, sem levar em conta o clima doméstico vigente em cada país, envolvendo instabilidades políticas e no âmbito econômico-financeiro, bem como a própria conjuntura regional e internacional.

Em sexto lugar, as ambições individuais por parte de uma ou outra Nação que reivindicam cargos em outros organismos de características mundiais, mas que servem para prejudicar aquelas nas quais também estão inseridas regionalmente. Trata-se, por exemplo, das reivindicações feitas por Estados como o Brasil, e que encontram oposição dos parceiros locais argentino ou venezuelano, para ocupar uma vaga como membro permanente do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas. Ou mesmo em instâncias do próprio continente como a direção do Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Por último, as próprias variáveis imprevisíveis que a todo momento surgem, criando obstáculos menos ou mais agudos, e que afetam fortemente projetos coletivos.

⁸ Cf. KEOHANE, Robert – Soberania estatal e instituições multilaterais: respostas à interdependência assimétrica. In MOISÉS, José Álvaro (Org.) – *O futuro do Brasil. A América Latina e o fim da Guerra Fria*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992, p. 165-191.

Como consequência de injunções como as ora citadas, muitas iniciativas continentais tiveram resultado aquém do esperado. Destarte, a perspectiva individualista é aquela que tem encontrado maior guarida na elaboração das políticas públicas, sobretudo as que poderiam interessar a mais de um agente regional, independentemente de suas diferenças de poder e que possivelmente resultariam em processos mais amplos de aprofundamento da cooperação, visando integração não apenas sub-regional, mas verdadeiramente continental.

O Brasil na América Latina

Em sua região geográfica o Brasil sempre marcou presença, como não podia deixar de ser, por causa de uma série de fatores. Em primeiro lugar, porque é o maior ator do subcontinente, com indicadores altamente favoráveis (população, território, recursos naturais, produto interno bruto, capacidade produtiva, etc.). Em segundo lugar, porque, ao lado de Argentina, sempre foi alvo de acusações regionais em face de uma possível tentativa de hegemonia continental. Em terceiro lugar, por causa da história de sua própria formação territorial, às custas dos vizinhos hispânicos, rompendo o Tratado de Tordesilhas de 1494. Ao fazer isso empurrou as antigas linhas divisórias cada vez mais para longe do oceano Atlântico, sempre rumando para Oeste e Sul.

Mesmo sendo alvo de intensas críticas por causa de suas políticas rotuladas como imperialistas ou expansionistas que, periodicamente vêm à tona, no pós-Segunda Guerra Mundial o papel exercido no âmbito regional é inegavelmente importante no relacionamento multilateral. Ou seja, dificilmente alguma iniciativa mais ampla, envolvendo os destinos da região poderia prescindir da presença brasileira, estando fadada ao fracasso, e pecando pela falta de representatividade e uma possível ilegitimidade para falar em nome da América Latina.

Uma das participações em âmbito continental nos anos 60, pode ser aqui lembrada, com a presença brasileira na Força Interamericana de Paz em 1965 na República Dominicana, atendendo a solicitação feita pela Organização dos Estados Americanos. Nessa região, o Brasil iria repetir ao chamado, agora da ONU, somente em meados da primeira década do presente século, para ajudar a reconstrução do Haiti, antes e após os terremotos de 2009.

Como país com características continentais, mantendo 15 mil de fronteiras com dez vizinhos em regiões geográfica e culturalmente distintas, com 7,5 mil quilômetros de litoral, o Brasil tem operado ao mesmo tempo em diversas frentes. No nível mais amplo, iniciativas importantes foram tomadas com a presença em organismos como a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALAC), Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), a Organização dos Estados Americanos (OEA), o Tratado Inter-Americano de Assistência Recíproca (TIAR), ou a Organização Pan-Americana (OPA), no governo de Juscelino Kubitschek de Oliveira.

Com finalidades distintas, a participação nas mesmas sempre se tornou uma exigência até mesmo por causa das características ali presentes. Em sub-regiões, poderiam ser listadas dezenas de iniciativas de um ou outro país, mas que sempre contou com o governo brasileiro.

O Tratado da Bacia do Prata, de 1969 pode ser mencionado como um bom

exemplo de tentativa de resolução de problemas no nível do Cone Sul, principalmente para dar conta de problemas ambientais (CHECAR).

Da mesma forma, por causa de série de fatores, o país propôs a criação do Tratado de Cooperação Amazônica em março de 1977. Em julho de 1978, o mesmo já se tornara uma realidade juntando mais 7 países da região. Claro que a iniciativa poderia ser entendida apenas como a necessidade de aprofundar a colaboração com os vizinhos da Bacia Amazônica, para fazer frente ao surgimento de um novo problema que passaria a se fazer cada dia mais presente na agenda das nações da Bacia Amazônica, qual seja, a questão ambiental.

Sobretudo para o Brasil, detentor de grande parcela da Bacia Amazônica, e constantemente acusado de depredar seus recursos ambientais, a assinatura do TCA se tornava um elemento importante para juntar os demais na mesma empreitada para enfrentar as críticas oriundas do Primeiro Mundo.

Mas, além dessas preocupações com a preservação do meio ambiente, era importante para o Brasil, dentro de sua estratégia de vender produtos cada vez mais para o exterior, a necessidade de entrar no mercado andino, até então protegido pelo Pacto Andino de 1969, e do qual não fazia parte.

Com o TCA resolvia-se todos os problemas simultaneamente, pelo menos era o que se imaginava, ainda no final dos anos 70, sob o governo de Ernesto Geisel. Os anos seguintes, conhecidos como a “década perdida” para a América Latina, aliada a falta de vontade política efetiva, a necessidade de recursos não existentes, contribuíram para minar a iniciativa regional, que só teria novo alento ao final dos anos 90, com a transformação do Tratado em Organização (OTCA).

Nos anos 80, no governo de José Sarney, por iniciativa do governo brasileiro igualmente se criou no Atlântico Sul, uma região livre de conflitos, através da Zona de Paz e de Cooperação no Atlântico Sul, firmado pelos países de ambos os lados do Atlântico. Como se verificou, por ocasião da proposta, não havia consenso entre os diversos departamentos do governo brasileiro, como o Ministério das Relações Exteriores e as Forças Armadas, que divergiam sobre o caráter do acordo. Assim, teve que se fazer distinção entre desmilitarização e não-militarização, por exigência do estamento militar.⁹

Isto era um fato perfeitamente normal, já que os institutos diplomáticos e militares pensam o mundo e a inserção do país no mesmo, através de óticas bastante distintas. Enquanto os primeiros pensam nas negociações, os militares raciocinam estritamente sob a perspectiva conspirativa, apregoando a necessidade de aumentar ou manter forças compatíveis com suas necessidades e aspirações. Por isso, jamais poder pensar-se em um Estado desarmado, que ficaria impotente a mercê de possíveis inimigos. Na época do acordo da ZOPACS, ficou bem claro que “o conceito de não-militarização da área (a zona de paz no Atlântico Sul) por países a ela estranhos não pode ser confundido com o de desmilitarização, no sentido de redução da capacidade de atuação militar dos países da região”. Daí levar em conta que o referido tratado “tem como princípio que cabe a esses países (da área) assumir maiores responsabilidades para a defesa da paz e da segurança regionais, sendo necessário, por conseguinte, que se disponha dos meios de atuação para tanto”.¹⁰

Com viés estratégico-militar, o Brasil também fazia parte do Tratado de Prescrição de Armas Nucleares na América Latina e no Caribe (Tratado de

⁹ Ver MINISTERIO DAS RELACOES EXTERIORES – *Resenha de Política Exterior do Brasil*. Brasília, MRE, número especial, 1986.

¹⁰ *Idem*, p. 77

Tlatelolco), firmado no México em fevereiro de 1967, e que faz parte do Organismo para a Proscrição das Armas Nucleares na América Latina e no Caribe (OPANAL). Certamente a decisão brasileira de assinar o Tratado de Tlatelolco não o obrigou a aderir ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear de 1969 (TNP), porque alegava que a estrutura do sistema internacional criava duas categorias de Estados, uma de países adultos e responsáveis, ficando do outro lado aqueles não detentores da tecnologia nuclear e que não podiam ter acesso a mesma por representar perigo a comunidade internacional, por serem imaturos e irresponsáveis. O que o governo brasileiro alegava é que além da discriminação, isto impedia o uso da tecnologia nuclear para fins pacíficos, inclusive de uso médico, e denunciou ao longo dos anos, o que considerava o “congelamento do poder mundial”, como se referia o embaixador Araujo Castro no começo dos anos 70.¹¹

Com fortes interesses no continente antártico, o Brasil também aderiu finalmente em 1975 ao Tratado da Antártica que havia sido celebrado em Washington em 1º de dezembro de 1959. Como explicitava o Decreto Nº 75.963, de 11 de julho de 1975 da Presidência da República, promulgava-se o Tratado ao qual o Brasil havia aderido em 16 de maio e sido aprovado pelo Congresso Nacional através do Decreto Legislativo nº 56, de 29 de junho de 1975.

Conforme reza o Tratado, o país reconhece “ser de interesse de toda a humanidade que a Antártida continue para sempre a ser utilizada exclusivamente para fins pacíficos e não se converta em cenário ou objeto de discórdias internacionais”.¹² Em princípio isto colocava ponto final às reivindicações feitas por geopolíticos e estrategistas sobre o continente gelado, através da teoria da defrontação, e pela qual o Antártida seria dividida como uma grande pizza.¹³ Pelo que se viu, os vizinhos jamais concordaram com a referida sugestão, considerando-a mais uma das posturas do governo – que na realidade nada tinha a ver com as concepções geopolíticas da autora – em suas investidas imperialistas na região.¹⁴

Sem dúvida nenhuma, o final do regime militar tanto na Argentina quanto no Brasil, se constituiu em divisor de águas das relações multilaterais brasileiras na América Latina. De um lado, eliminou as tradicionais desconfianças que regiam o relacionamento sobretudo com a Argentina.

No final dos 70, quando finalmente se chegou a bom termo, com a construção da barragem de Itaipu, mudou-se, igualmente a percepção de como deveria ser elaborada a estratégia brasileira para o continente. Ao lado de outros fatores importantes como as pressões que se avolumavam com as críticas sobre a questão ambiental na região amazônica, a ascensão ao poder de Desi Bouterse ao governo do Suriname em 1980, o pensamento estratégico-militar passou a priorizar o Norte do país, possibilitando que tensões fossem reduzidas ao longo do resto das fronteiras meridionais.

¹¹ Cf. ARAUJO CASTRO, J. A. - O congelamento do poder mundial. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, UFMG, vol. 33 (1): 7-30, 1972.

¹² Ver o Tratado da Antártida junto ao Decreto Presidencial mencionado. http://www2.mre.gov.br/dai/m_75963_1959.htm. Acesso em 10 de abril de 2010.

¹³ A teoria da defrontação partia do princípio de que o continente deveria ser dividido pelos países que lá se encontravam em missões diversas. Para a divisão do continente tomava-se as extremidades dos países no sentido dos meridianos, e projetavam-nas para o centro da Antártida, formando-se portanto uma figura como uma pizza. Ver CASTRO, Therezinha de - *Rumo à Antártica*. São Paulo: Livraria Freitas Bastos, 1976.

¹⁴ Uma análise sobre importantes geopolíticos pode ser encontrada em FREITAS, Jorge Manuel da Costa – *A escola geopolítica brasileira: Golbery do Couto e Silva, Carlos de Meira Mattos e Therezinha de Castro*. Rio de Janeiro, Biblioteca do Exército Editora, 2004.

Do lado brasileiro, a resolução do contencioso de Itaipu já passara pelas relações tripartite entre os países ao longo do rio Paraná. Ainda que descontentamentos posteriores passassem a se verificar, seja em função das defasagens do preço da energia elétrica, ou pela própria magnitude do empreendimento brasileiro com a grande barragem, sem que a Argentina fosse capaz de contrapor-se à iniciativa brasileira, o certo é que fato consumado, tudo pareceu caminhar sem maiores problemas junto à tríplice fronteira.

Assim, já em meados dos 80, foram assinados os protocolos de integração argentino-brasileiros, iniciativa considerada impensável na década anterior, com o clima de desconfiança reinante. Culminando com a construção do MERCOSUL, envolvendo mais dois vizinhos do Cone Sul, o relacionamento multilateral nessa parte do continente nunca pareceu gozar de tão avançada confiança, colocando ponto final, pelo menos temporariamente, às velhas disputas por uma possível hegemonia ou supremacia continental. Passaria a prevalecer, com o novo acordo, o aumento do grau de confiança recíproco, em um contexto de rápidas transformações, no novo mundo globalizado e interdependente, onde a formação de blocos passou a ser considerada praticamente uma exigência para fazer frente ao acirrado mundo competitivo em gestação. Esta iniciativa poderia ser considerada, historicamente, a maior verificada para a efetiva aproximação dos países platinos, visando aumentar a cooperação rumo a uma verdadeira integração.

As conjunturas internas de cada país, principalmente Brasil e Argentina, as demandas individuais que se sobrepunham às necessidades coletivas, as discordâncias sobre os interesses a serem defendidos, acabaram, com o tempo, minando aquela que é a maior experiência regional.

Mas, ao lado de iniciativas como a esperada integração via MERCOSUL, outras tantas foram tomadas em diferentes níveis, e que fizeram parte constante da agenda da política externa brasileira. Algumas delas podem aqui ser mencionadas: a IIRSA, a UNASUL e o próprio Conselho de Defesa Sul-Americano. Distintas tanto na concepção quanto de seus objetivos e utilidade, cada uma delas demandou esforços e tem caminhado em estágios diferenciados.

Perspectivas das relações multilaterais brasileiras

A atuação do Brasil, pode-se dizer, será a de sempre pertencer às instituições internacionais sob os mais diferentes ângulos. Mesmo naquelas de escopo mais amplo o Brasil não deixará de estar presente. Como as ambições brasileiras são as de desempenhar papel de importância cada vez maior no cenário global, não poderá igualmente abrir mão da presença em instâncias internacionais. Por isso, cada vez mais reivindicará papel nas mesmas, não apenas como membro, mas com poder de veto. Daí as investidas nos últimos anos para ocupar postos diretivos em organizações como a OMC, a OIT, o BID e a maior reivindicação como membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Não apenas tem reivindicado, mas igualmente apoiado candidatos, embora nem sempre com sucesso, que considera mais afinados com suas posturas, por exemplo no caso recente da UNESCO. Na OMC não conseguiu fazer a devida avaliação de correlação de forças, sendo o embaixador Seixas Correia derrotado; o mesmo se sucedeu com o BID quando o representante brasileiro João Sayad não obteve sucesso; no caso da OIT, o candidato brasileiro igualmente não foi bem sucedido. Em outras oportunidades,

como na UNESCO apoiou o candidato que sofria ressalvas em função de seus pontos de vista pouco favoráveis à diversidade cultural.

No plano sulamericano, além de procurar desempenhar papel de importância maior, como seria natural já que se trata do maior agente regional, procura construir novas instituições, inclusive lançando mão de recursos para financiar as mesmas, como faz através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), para os projetos de integração da Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA). Ou seja, transformando as instituições nacionais em instrumentos de política externa.

Embora, de acordo com cada governante, as prioridades nem sempre tenham sido coincidentes ao longo dos anos, pelo menos em termos multilaterais as discordâncias são menores. Se, em determinada oportunidade, a opção se faz por grandes países, deixando em plano secundário os vizinhos regionais, ou dando ênfase no que se passou a chamar de parcerias seletivas, em outros momentos se deu prioridade às relações Sul-Sul, com os denominados emergentes, e conferindo importância aos países de menor expressão no contexto global, pelo menos no que diz respeito a presença nos organismos internacionais, sem maiores problemas. Isto porque parte-se da concepção de que os Estados há algum tempo deixaram de ser atores exclusivos das relações internacionais, dividindo espaços e poderes com outros agentes tão ou mais importantes como as Organizações Não-Governamentais (ONGs), as empresas transnacionais e as organizações internacionais. Como o mundo também é visto sob o prisma da interdependência e da globalização, nada mais natural do que dedicar atenção maior aos organismos intergovernamentais que, em princípio, pensam e agem em termos coletivos.

Conforme vimos, no decorrer do tempo, a participação do Brasil em entidades multilaterais sempre fez parte da agenda de sua política externa. Nem poderia ser de forma diferente, porque geográfica, política e economicamente, e em função de seus indicadores favoráveis em todos os níveis, comparativamente com seus vizinhos, sempre ocupou e desempenhou espaço importante na arena regional não só da América do Sul, mas do Hemisfério Ocidental, liderado pelos Estados Unidos da América.

Assim, nunca se recusou a implementar políticas no plano bilateral e multilateral, muitas vezes tomando iniciativas para que processos mais amplos de cooperação se efetivassem, visando inclusive a uma possível integração não apenas dos países do Cone Sul, mas com escopo mais amplo, como se pode constatar pela ampliação do próprio MERCOSUL.

Tanto na parte mais austral, quanto no norte do continente a presença brasileira se faz de forma acentuada, com participação em instâncias multilaterais com finalidades bastante variadas. Evidentemente, por causa dessas diferenças regionais e pelas demandas igualmente distintas, nem sempre, contudo, o país se aplicou a contento nas mesmas, apenas fazendo-o conforme as circunstâncias assim o exigiram, e de acordo com suas próprias demandas e interesses.

Se a integração passou a ser um tema que adquiriu importância cada vez maior na pauta sul-americana dos últimos anos, nem por isso a mesma avançou a contento. Dificuldades em vários níveis e momentos poderiam ser elencadas, e que possivelmente podem ter conspirado para que tal processo não conseguisse chegar a um estágio mais aprofundado por causa de concepções distintas de um ou outro membro das entidades regionais.

Mas, por outro lado, pode-se também dizer que o país sempre pensou os problemas regionais sob ótica bastante particular, através de seus próprios interesses,

deixando ou fazendo com que as diversas instâncias caminhassem de acordo com as conveniências e ao sabor do vento, nem sempre favorável a um aprofundamento da cooperação sul-americana.

De igual forma, ainda que utilize, com freqüência, um discurso que coloca a cooperação e integração regional em primeiro plano, tal fato não necessariamente corresponde verdadeiramente a situação vivida. Os indicadores comerciais, por exemplo, do Brasil com seus vizinhos, nos anos mais próximos é um elemento bastante indicador da diferença entre retórica e prática. O Brasil tem mantido superávit constante com seus vizinhos, dificultando inclusive a entrada de produtos dos demais países, em uma relação de poder bastante assimétrica.

Nesse sentido, a participação do Brasil na feitura de acordos e tratados bilaterais e multilaterais tem limites e objetivos previamente estabelecidos, que, longe de apenas favorecer seus vizinhos menores, ou como diz a retórica, os irmãos menores do continente, aumenta as distâncias entre os mesmos.

Da mesma forma que as aspirações nacionais são bastante superiores a de seus parceiros latinoamericanos, o espaço nacional é, igualmente, mais amplo do que o dos dez vizinhos com os quais fronteira. Ou seja, enquanto a demanda brasileira é de procurar lugar de destaque no plano global, e para isso, atuando nas mais distintas direções, o papel exercido no continente restringe-se a de manter o espaço que sempre teve como Estado maior dessa parte do mundo.

Por isso mesmo, ainda que retoricamente dê atenção especial ao relacionamento com os parceiros da região, tem plena consciência de que apenas este tipo de atuação não preenche sua pauta, nem atende suas aspirações. Assim, as dezenas de viagens governamentais aos países sul-americanos se faz por necessidade de não perder espaços já adquiridos, de mostrar solidariedade aos demais que não detém igual capacidade no contexto internacional, e de manter-se como portador das reivindicações desses vizinhos na arena política e econômica mundial. Para isso, embora tenha amenizado seu discurso nos últimos anos, parte-se do princípio de sua posição incontestável de liderança regional, e que os demais, apesar de formalmente contestarem tal postura, sabem, igualmente, que frente a circunstâncias como essa pouco podem fazer. Além do mais, a deferência concedida pelo governo a alguns países da região também faz parte de uma postura de identificação política e ideológica com alguns vizinhos que, de certa forma, contestam a estrutura de poder global, na qual o Brasil pretende se colocar como membro no topo da pirâmide.

Referências Bibliográficas

ARAÚJO CASTRO, J. A. - O congelamento do poder mundial. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, UFMG, vol. 33 (1): 7-30, 1972.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO – *Desarrollo – Mas Allá de la Economía. Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 2000*. Washington: BID, 2000.

BARBOSA, Rubens Antonio – *América Latina em perspectiva: a integração regional da retórica a realidade*. São Paulo: Edições Aduaneiras, 1991.

CASTRO, Therezinha de – *Rumo à Antártida*. São Paulo: Livraria Freitas Bastos, 1976.

FREITAS, Jorge Manuel da Costa – *A escola geopolítica brasileira: Golbery do Couto e Silva, Carlos de Meira Mattos e Therezinha de Castro*. Rio de Janeiro, Biblioteca do Exército Editora, 2004.

GARCIA, Eugênio Vargas – *O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926)*. Porto Alegre/Brasília: Editora da Universidade/UFRGS/Fundação Alexandre de Gusmão/FUNAG, 2000.

KEOHANE, Robert – Soberania estatal e instituições multilaterais: respostas à interdependência assimétrica. In MOISÉS, José Álvaro (Org.) – *O futuro do Brasil. A América Latina e o fim da Guerra Fria*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992, p. 165-191.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES – *Resenha de Política Exterior do Brasil*. Brasília, MRE, número especial, 1986.

PETRELLA, Ricardo & ALBARNOZ, Mario – *Los limites de La competitividad – Como se debe gestionar la aldea global*. Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes/Editorial Sudamericana, 1996

ROSECRANCE, Richard - *The rise of the Trading State. Commerce and conquest in the Modern Age*. New York: Basic Books, 1986.

SANTOS, Norma Breda dos - *Le Brésil et la Société des Nations (1920-1926)*. Tese de Doutorado, Universidade de Genebra, Instituto Universitário de Altos Estudos Internacionais, 1996.