

O PAPEL DO BRASIL NO MUNDO

Tullo Vigevani

Com o fim da Guerra Fria, muitos acreditaram que os Estados Unidos seriam a única potência mundial. Menos de vinte anos depois, observamos que países emergentes como Brasil, China e Índia passam a ter maior influência em aspectos importantes da política internacional.

As dificuldades internas norte-americanas, inclusive o enfraquecimento do seu soft power, os desafios para resolver crises internacionais, abrem o campo para mudanças no equilíbrio, tema de primordial interesse para o Brasil. Há movimentos buscando o fortalecimento do multilateralismo, para que outros atores participem efetivamente da gestão do sistema internacional. Uma característica importante do cenário internacional no fim da primeira década do século XXI, mais do que propriamente o surgimento de uma nova ordem, é a crise da estrutura existente

desde o final da II Guerra Mundial. Ao mesmo tempo, a ascensão de novos interesses e demandas, bem como a rapidez das transformações, torna mais complexo o entendimento atual sobre a governança global. Nesse contexto de incertezas e mudanças, o Brasil parece adquirir uma nova posição de razoável proeminência, ancorada na melhoria da realidade econômica e social do país, e em ativismo internacional que busca o fortalecimento da multipolaridade. De fato, desde 1994, a inflação está nos padrões internacionais e o crescimento tem sido importante nos dez primeiros anos do século XXI, situando-se, em 2010, em aproximadamente 7,5%. Com isso, o país vai consolidando-se como a sétima economia do mundo. É importante dizer que esse crescimento se dá juntamente com tendência semelhante em países de nossa região, particularmente a Argentina, cujo crescimento foi de 9,2%, em 2010. Esse fato tem potencial consequência positiva. Porém, para que esse mesmo potencial possa ser efetivamente aproveitado, necessita primeiro ser construído. As vantagens do crescimento brasileiro não são automáticas na região. O tempo para realizar a construção não é infinito.

A participação ativa em arenas multilaterais é uma característica da política externa brasileira e tem relação com o objetivo de parte das elites de projetar o país como um ator relevante na configuração do sistema internacional. Essa característica manifestou-se ao longo de todo o século XX. A noção de multilateralismo expressa a preferência por um padrão de interação coletiva nas suas diversas dimensões, seja como método de negociação, de ação ou de regulação, ao invés de priorizar ações unilaterais ou bilaterais. Isso é importante para a compreensão da política. A noção de multilateralismo pode fortalecer o interesse pela região, entendida como vetor de

aumento do poder de barganha do país. Mas, combinada com o crescimento brasileiro, a noção também pode ter como consequência o fortalecimento da ideia, nunca totalmente afastada no Brasil, de que as relações com o mundo são melhor administradas sem as amarras de acordos de integração regional, particularmente de uniões alfandegárias ou mercados comuns. Cabe lembrar que essa mesma ideia também tem significativo enraiza-



mento em alguns de nossos vizinhos, como: Chile, Argentina, Colômbia.

Hoje, em função da natureza dos novos desafios colocados pelas transformações globais e da retomada das discussões sobre os parâmetros de legitimidade internacional, há uma tentativa do Brasil de aumentar o seu peso nos órgãos internacionais tradicionais, como Organização das Nações Unidas (ONU), Organização Mundial do Comércio (OMC) e Fundo Monetário In-

ternacional (FMI), buscando modificar as estruturas que consolidaram hierarquias no sistema internacional, conforme disse Craig Murphy no livro *International organization and industrial change*. Fortalecem-se também uma série de arranjos multilaterais informais e seletivos, como o G-20 financeiro, que não podem ser vistos como alternativas ao padrão de multilateralismo tradicional. Esses objetivos, importantes e legítimos,



devem ser pensados como nacionais, mas também regionais. Isso coloca uma questão não suficientemente presente: a do fortalecimento da integração, sobretudo do Mercosul. Em outras palavras, esses objetivos deveriam ser absorvidos como parte de uma estratégia de interesse regional, não apenas nacional. Cabe uma reflexão, não um paralelismo, sobre como isso acontece na União Europeia. Essa evolução não está claramente desenhada na América Latina.

Mudanças ocorridas no sistema internacional, que não se apresentavam como cenários previsíveis antes dos anos 90, influenciaram a política externa, inclusive a de integração regional na primeira década do século XXI. Cabe destacar: 1) o processo de intensificação do unilateralismo norte-americano, especialmente durante os governos de George W. Bush (2001-2008); 2) o impacto da ascensão chinesa; 3) a valorização das *commodities* agrícolas, a partir de 2003; 4) a reestruturação dos eixos de desenvolvimento mundial, em particular o papel de Índia, Rússia e África do Sul; 5) o crescimento dos fluxos de comércio para países que, até 1990, não eram relevantes para o Brasil; 6) o papel atribuído pelo Brasil às negociações econômicas multilaterais, evidenciado pela participação ativa do país no G-20 financeiro.

Em conjunto, esses elementos fortaleceram o paradigma universalista e diminuíram relativamente o peso da integração regional. Ainda que mantida a ênfase política na integração e na relação com os países vizinhos, no âmbito do Mercosul e da Unasul (União de Nações Sul-americanas), ela teve seu significado proporcionalmente reduzido. O paradigma universalista esteve presente nas formulações brasileiras em relação ao Mercosul, principalmente na defesa do intergovernamentalismo como princípio institucional da integração, evitando-se o supranacionalismo. Perspectiva mantida constante de 1991 até hoje, recentemente tem sido revalorizada, pois, no entendimento das elites e do governo brasileiro, ela viabiliza a busca pelo multilateralismo – seu interesse maior.

Antonio Patriota (2008), então embaixador do Brasil em Washington, diz em seu artigo “O Brasil e a política externa dos EUA”, no livro *Política Externa*: “embora os Estados Unidos permaneçam a única superpotência do sistema internacional, já não se pode dizer,



hoje, que a ordem mundial se enquadre em um modelo rigorosamente ‘unipolar’. Os recursos políticos e militares de que dispõem o governo e a sociedade norte-americanos, ainda que virtualmente incontrastáveis, não lhes asseguram a capacidade de definir resultados em escala global”. O objetivo brasileiro no governo Lula da Silva, e que continua no de Dilma Rousseff, de contribuir para uma nova geometria de poder mundial não implica confronto com os países ricos, em particular com os Estados Unidos, tampouco com a União Europeia. Todavia, diferenças vieram à tona em alguns temas, inclusive, latinos e sul-americanos. Foi assim na crise de Honduras de 2009 e, também, na avaliação de alguns governos críticos aos Estados Unidos, como é o caso da Venezuela. Exatamente essa situação, em que se consolidam diferenças de interesses tratadas de forma pragmática, exige de parte do Brasil a busca de afinamento maior com os países da região. Certamente foram construídos instrumentos importantes, além do Mercosul: a Unasul, a Cealc (Comunidade de Estados Latino-americanos e do Caribe). Mas ao discutirmos o novo papel que

o Brasil assume na região, não convém desconhecer que esses instrumentos se ressentem de grande debilidade institucional. A possibilidade brasileira de contribuir de modo importante para a superação dessa debilidade é efetiva na atualidade. Provavelmente é um fato historicamente novo, determinado por diferentes razões políticas, mas também pela capacidade potencial de atração, inclusive comercial, econômica, de desenvolvimento de projetos conjuntos.

A consequência da estratégia *global player*, ou universalista, repercute sobre inúmeros aspectos. Como tentamos explicar, o mais importante é o da política frente à América do Sul. Esta estratégia reduz, ao menos em termos relativos, o papel do Mercosul e do restante da América Latina. Paradoxalmente, pode aumentar o interesse pelo Brasil de parte de seus vizinhos. A razão para isso acontecer, com boa possibilidade de continuidade, é o crescimento econômico do país, que faz com que se torne um mercado crescentemente importante, sobretudo para os países do Mercosul. Em 2000 o *share* do comércio do Brasil com os países do Mercosul era de 14%, caindo a 10% em 2009, mantendo-se

igual em 2010. Em valores absolutos, o comércio e os investimentos na região aumentaram fortemente, fazendo crescer o interesse pelo Brasil, particularmente na Argentina e, também, no Chile. Ao mesmo tempo, a diversificação e o desenvolvimento de outros fortes interesses, faz com que o país passe a concentrar seus esforços em direção a outros atores considerados estratégicos.

O Mercosul continua importante, assim como a integração sul-americana, à qual se dá maior peso, mas esses objetivos não são o único foco. O Brasil demonstrou interesse no desenvolvimento econômico dos países da América do Sul, inclusive, estimulando a estabilidade democrática, como demonstra a aprova-

ção é perseguida mediante intensa participação nos foros políticos e econômicos, regionais e multilaterais. Nessa perspectiva, a questão regional para o Brasil tem clara dualidade ou ambiguidade. Por um lado, ela é importante e o Brasil aumenta parcialmente sua atratividade, é visto com simpatia, por não ter veleidades nem possibilidades hegemônicas. Por outro, sua crescente importância econômica e política em escala internacional, faz com que ganhe sustentação em partes da sociedade a interpretação de que universalismo e multilateralismo sejam objetivos a serem alcançados pelo país por meio de suas próprias capacidades. Acreditamos que a integração profunda, como a que surgiu dos de-



ção, na Câmara dos Deputados no início de abril de 2011, de lei aumentando o pagamento da energia produzida em Itaipu pertencente à quota paraguaia. Do mesmo modo, apesar da modesta capacidade brasileira, como percebe-se pelo volume de recursos aplicados no Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul (Focem), criado no final de 2004, os investimentos públicos e privados na região têm crescido em importância. Inclusive os do BNDES e de agências públicas, como a Petrobras.

Ao contrário dos países desenvolvidos, cujos recursos de poder econômico e militar garantem-lhes influência internacional, ainda que com riscos de *over extension*, a projeção externa do Bra-

bates entre argentinos e brasileiros de algumas décadas, seja parte do próprio interesse nacional e deva beneficiar a região, sem altruísmos fora de lugar, o que não é próprio de política de Estado, mas como parte da concepção de inserção global num mundo multilateral. O maior peso brasileiro poderia estimular essa perspectiva.

Tullo Vigevani é doutor em História Social pela Universidade de São Paulo, e professor titular de Ciência Política da Unesp, tendo publicado vários livros.