

CRISE POLÍTICA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS: UMA ANÁLISE ESCALAR DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Carlos R. S. Milani¹

Introdução: o conceito de escala na análise de política externa

A organização da sexta edição da Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional (CNPEPI), em Brasília nos dias 8 e 9 de dezembro de 2011, reitera a importante decisão do Itamaraty de dinamizar o debate sobre a política externa brasileira (PEB) com atores da sociedade civil e da academia. Além disso, reflete o processo de aprofundamento da democracia brasileira e a necessidade, diante da complexidade das agendas da PEB, de considerar seus novos atores, visões, práticas e temas. Nesse sentido, a fim de responder ao desafio, proposto pelos organizadores, de pensar as relações internacionais em tempos de crise política, partimos de três premissas.

Em primeiro lugar, concebemos as relações exteriores do Brasil de maneira abrangente, tendo o Estado (e o Poder Executivo federal) como ator central da PEB, porém na presença crescente de diversas agências burocráticas (EMBRAPA, FIOCRUZ, IPEA, Caixa Econômica Federal, etc.), estados e municípios, ONGs e empresas – agentes interessados e atuantes nos processos de cooperação internacional e integração regional. Não se trata, evidentemente, de uma defesa intelectual da perspectiva pós-nacional na análise das relações internacionais e da política externa, mas de ressaltar o pluralismo dos atores, as tensões entre o “público” e o “privado” e o sentido nem sempre convergente dos interesses em jogo. Em segundo lugar, reconhecemos que crise política e crise econômica se entrecruzam, e ambas, dialeticamente, produzem repercussões sociais mais amplas. Um exemplo bastante evidente desse entrecruzamento na conjuntura atual diz respeito à negociação de uma solução para a crise na zona euro, que aponta clivagens políticas entre França e Alemanha quanto ao rigor fiscal e ao direito de intervenção das instituições europeias nas finanças dos países-membros². Em

¹ Professor e pesquisador do Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Professor do Departamento de Estudos Políticos da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), além de pesquisador do CNPq e do Programa Nacional de Pesquisa para o Desenvolvimento do IPEA (Programa de Cooperação Internacional).

² Guido Westerwelle, Ministro das Relações Exteriores da Alemanha, afirmou em entrevista à revista Valor Econômico: “Empenhamo-nos por uma alteração limitada do Tratado da União Europeia porque queremos continuar a desenvolver a União Europeia no sentido de uma ‘União de Estabilidade’ que assegure uma confiança duradoura no euro mediante uma disciplina mais rigorosa no nível nacional e direitos de intervenção reforçados da Comissão Europeia”. A entrevista completa, publicada em 30 de novembro de 2011, encontra-se

terceiro lugar, partimos da premissa de que a PEB deve ser analisada em suas múltiplas escalas: a escala do nacional (o plano doméstico), a do regional e a do global.

Essa terceira premissa merece explicação e detalhamento. O conceito de escala aqui utilizado remete-nos aos estudos de Marie-Françoise Durand, Jacques Lévy e Denis Retaillé (1993), Neil Brenner (1998), além de Laura Sjoberg (2008)³. Fazer uma análise escalar da PEB implica reconhecer, em diálogo com a geografia política, que quando uma unidade muda de tamanho algo muda para além de seu tamanho. A mudança de tamanho da unidade produz efeitos sobre o seu conteúdo e sobre os patamares a partir dos quais tal unidade interage com outras unidades. A unidade em questão é o Estado brasileiro (seu poder econômico, político, social e cultural) e as ações em foco são a própria PEB e a diplomacia brasileira. O conceito de escala permite-nos encontrar o lócus político da PEB (onde a ação ocorre, para além de seu lugar institucional conhecido), considerando-a em termos de relação política (no sentido da “*politics*”) territorializada dentro e fora dos muros do Itamaraty. Admitir o pluralismo dos atores da PEB não implica afirmar *ipso facto* que uma das mais antigas e tradicionais burocracias brasileiras tenha deixado de exercer papel fundamental na formulação da política externa (LOUREIRO *et al.*, 2010).

Pensar a PEB de modo escalar leva-nos a entender a convergência de interesses diversos em temas específicos, como e por que existem reações a decisões de abertura ou fechamento comercial, o que seria pertinente aos formuladores e tomadores de decisão compreender a fim de conduzir as relações exteriores do Brasil de forma abrangente, eficaz e democrática. O conceito de escala é instrumental para analisar os efeitos que uma ação multilateral ou global pode ter sobre negociações regionais e vice-versa; também para compreender a mobilização de grupos de interesse nacionais (setores econômicos, ONGs) junto a instituições políticas durante negociações internacionais. Além disso, a análise escalar da PEB se distingue da literatura sobre “*linkage politics*” (ABDOLLAHIAN; ALSHARABATI, 2003; BRECHER, 2009; JAMES; RIOUX, 1998; LOHMANN, 1997) ou sobre “níveis de ação” (SINGER, 1961; RAY, 2001), porquanto analisa o Estado e sua política externa enquanto organização, território, economia política e arena que, em sua complexidade, engloba diferentes escalas interdependentes entre si e em dialética uma em relação às outras. Disso decorre que, para

disponível no seguinte endereço: < <http://publicidade-valordigital.valor.com.br/internacional/1116512/berlim-quer-reforçar-direito-de-intervencao-da-ue-em-paises-do-euro> >. Acesso em 5 de dezembro de 2011.

³ O conceito de escala descreve a organização física e social dos territórios, mas também explica os processos políticos na ordem mundial. Fazem parte da escala, ao mesmo tempo, propriedades físicas (dimensão material) e sociais (dimensão relacional) de interação política. As escalas podem ser consideradas andaimes para os quais convergem, a fim de cooperar ou não, distintas formas de organização e atores sociais, políticos e econômicos.

pensar a PEB, devemos interessar-nos, necessariamente, em pelo menos três escalas a fim de, no caso deste artigo, entender a crise política (no sentido de esgotamento e transformação) e suas interfaces com as relações internacionais vistas na perspectiva do Brasil. As três escalas são, respectivamente, a global, a regional e a nacional, que passamos a discutir a seguir, com base no seguinte questionamento: qual seria a crise política e onde se encontraria suas origens e motivações em cada uma dessas escalas da PEB?

Escala global: crise de governança do sistema internacional?

Fruto de tradição diplomática e de decisões políticas de governos, a diplomacia mundial de que dispõe o Brasil se encontra a serviço de uma política externa que, nos anos Lula, teria sido pautada pela busca de “autonomia pela diversificação” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2011), e que também foi chamada de “desassombrada”, nos termos do próprio Embaixador Celso Amorim⁴. Uma diplomacia mundial pressupõe investimento material que garanta a presença de representações brasileiras nos diferentes continentes⁵, mas igualmente discurso político e visão estratégica sobre o padrão de inserção internacional do Brasil, suas alianças prioritárias, a governança do mundo, seus mecanismos de inclusão e processos decisórios. Os antecedentes históricos fundamentais da atual PEB se encontram nos anos 1960, com a Política Externa Independente, e nos anos 1970, com o Pragmatismo Responsável (FONSECA JR., 1998).

Hoje, porém, a diplomacia mundial desenvolvida pelo Brasil confronta-se com inúmeros desafios políticos e institucionais relacionados ao multilateralismo, *inter alia*: (i) o debate sobre o papel e as reformas do Fundo Monetário Internacional no bojo da crise financeira e monetária; (ii) as negociações em torno das mudanças climáticas e os desafios das transformações econômicas necessárias em direção a um possível modelo de desenvolvimento sustentável; (iii) as negociações emperradas da Rodada Doha no seio da Organização Mundial do Comércio; (iii) o uso excessivamente politizado (ou mesmo ideológico) dos direitos humanos no Conselho criado nas Nações Unidas em 2005; e (iv) o debate sobre a cooperação

⁴ A afirmação do então Chanceler Celso Amorim, durante a cerimônia de formatura da turma de diplomatas no Instituto Rio Branco em novembro de 2010, foi de que a “nossa política externa é uma política externa desassombrada e de solidariedade. É um país desassombrado porque não tem mais medo da própria sombra”. Disponível em < <http://g1.globo.com/politica/noticia/2010/11/brasil-hoje-tem-politica-externa-desassombrada-diz-celso-amorim.html> >. Acesso em janeiro de 2012.

⁵ Segundo o Embaixador Ruy Nunes Pinto Nogueira, durante sua palestra de abertura da VI CNPEPI, o governo brasileiro abriu 52 novas embaixadas e consulados nos últimos sete anos, dos quais 18 se situam no continente africano.

internacional para o desenvolvimento, a eficácia da ajuda (ou do desenvolvimento, como se passou a afirmar em Busan, na Coreia do Sul, em 2011) e a cooperação sul-sul.

Muitos desses impasses nas negociações multilaterais contrastam com o acirramento do diagnóstico crítico da situação social, ambiental, econômica e política internacional. Problemas graves de diferentes ordens demandam soluções no curto ou médio prazo, mas também implicam novos arranjos políticos e acomodações estratégicas diante do movimento das placas tectônicas da ordem mundial em transformação. As instituições multilaterais carecem de capacidade de resposta política aos desafios globais, isso porque, *inter alia*, seus princípios, suas organizações, normas e regras expressam um *status quo* que não mais reflete a ordem política e econômica internacional. Isso não significa que as instituições multilaterais não logrem realizar mudanças com base em processos de aprendizado e de socialização dos Estados, porém o tempo das reformas institucionais tende a não acompanhar a velocidade da história. Como corolários dessas constatações, emergem e se desenvolvem, fora dos espaços institucionais, grupos informais *ad hoc* que procuram propor respostas às crises e avançar os interesses estratégicos dos países que deles fazem parte, a exemplo do G-7/G-8 e, mais recentemente, do G-20.

Até 2008, o G-20 havia sido um fórum de ministros das finanças e de presidentes de bancos centrais, também conhecido como “Grupo Quadro de Manila”. Entre 1997 e 1999, foi composto, na verdade, por 14 países, depois por 22, chegando a 33, mas muitos representantes consideravam que eram excessivamente numerosos para que lograssem negociar e deliberar de modo eficaz sobre problemas financeiros globais (POSTEL-VINAY, 2011). Em setembro de 1999, os ministros das finanças do G-7 anunciaram que convidariam um grupo seletivo de países considerados “sistemicamente importantes” (sic) para uma reunião em Berlim, em dezembro do mesmo ano⁶. Assim nasceu o G-20 (também chamado por alguns de G-20 financeiro, para evitar a confusão com o G-20 comercial), composto pelos seguintes países: África do Sul, Alemanha, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, China, Coreia do Sul, Estados Unidos, França, Índia, Indonésia, Itália, Japão, México, Reino Unido, Rússia, Turquia – e a União Europeia. Entre 1999 e 2008, o grupo passou a funcionar com esses vinte integrantes, mas não teve muita notoriedade política, nem visibilidade midiática.

⁶ Conferir G-7, *Report of G-7 Finance Ministers to the Köln Economic Summit* (Colônia, Alemanha, 18-20 junho de 1999).

Sua própria história era pouco conhecida, sendo que os primeiros relatos foram organizados pelos próprios integrantes do grupo, com o apoio da Universidade de Toronto⁷.

Para a PEB, as contradições potenciais e os riscos relacionados à emergência do G-20 parecem-nos evidentes: fazer parte de grupos *ad hoc* pode, de um lado, expressar ganhos de poder relativo no cenário internacional (fazer parte da lista dos países que são ouvidos, dos que são convidados a encontros de cúpula, dos que tomam a iniciativa de organizar reuniões de cunho estratégico ou de bloquear negociações), mas pode, ao mesmo tempo, implicar enfraquecimento institucional do multilateralismo e, concomitantemente, perda de legitimidade da diplomacia brasileira frente a outros países em desenvolvimento, sobretudo nos espaços de negociação das Nações Unidas. Com a emergência dos grupos informais, sobretudo no caso do G-20, a PEB pode incorrer no risco de corroborar a constituição do que Bertrand Badie (2011) chamaria de “sistema internacional oligárquico”, baseado na diplomacia da convivência e não na legitimidade política do debate e das negociações multilaterais. Tal sistema seria pouco inclusivo⁸, com deliberação limitada a alguns países, além de ser fundamentado em alianças voláteis e frágeis, podendo ensejar estratégias diplomáticas de contestação (a exemplo da Venezuela) ou de desvio, como no caso do Irã (Badie, 2011).

É bem verdade que alguns autores classificam a reunião desses grupos *ad hoc* de “cooperação informal” entre países importantes do ponto de vista sistêmico (ALEXANDROFF; KIRTON, 2010), uma nova representação do mundo que não se fundamentaria mais nas relações Norte-Sul (POSTEL-VINAY, 2011), ou ainda uma rede de Estados eficaz (porque mais enxuta) na solução dos problemas do mundo (SLAUGHTER, 2004). Como diria Raymond Aron, os grupos informais poderiam ser considerados como integrantes de um conjunto mais amplo das várias constelações diplomáticas existentes e possíveis (ARON, 1954). O próprio G-20 se auto-intitula, desde a Cúpula de Pittsburgh de 2009 como o fórum prioritário de cooperação econômica internacional⁹, em clara alusão à sucessão do antigo G-7/G-8 pelo novo grupo. No

⁷ Conferir *The Group of Twenty: a history*, disponível em < www.g20.utoronto.ca >. Acesso em janeiro de 2012.

⁸ Sobre o grau de inclusão, Badie (2011) lembra que os sistemas internacionais são, por natureza, pouco inclusivos. Um exemplo histórico de exclusão seria o sistema internacional do século XIX: foi somente em 1885 (Conferência de Berlim sobre a Bacia do Congo) que um delegado dos EUA compareceu; os países da América Latina não participaram da primeira conferência internacional sobre desarmamento (realizada na Haia, em 1899). Os G-5, G-8, G-20, segundo o autor, repetem o mesmo modelo, com o acréscimo de que a exclusão também diz respeito aos atores não estatais, haja vista que inexistente um multilateralismo social institucionalizado no sistema das Nações Unidas. As consultas são realizadas, mas é vetada a participação desses atores nos processos de deliberação dos Estados.

⁹ O item 19 da Declaração oficial da Cúpula de Pittsburgh (24-25 de setembro de 2009) afirma o seguinte: “Designamos o G20 como o principal fórum para a nossa cooperação econômica internacional. Criamos o

entanto, a interpretação mais radical e crítica proposta por Badie (2011), quanto ao risco de constituição de um “sistema internacional oligárquico”, aponta diretamente para as contradições do fenômeno e deixa à mostra a crise política do multilateralismo – razão pela qual a subscrevemos (vide quadro 1). Por quê?

Quadro 1: Interpretações sobre o lugar do G-20 no mundo e alguns questionamentos

INTERPRETAÇÃO E AUTORES	QUESTIONAMENTOS
“Coalition of the willing”: o G-20 pode decidir por meio de conversas informais entre lideranças, produzir consensos, assumir compromissos com a estabilidade econômica (CARIN <i>et al.</i> , 2010).	Quais são os limites da informalidade? O que fazer diante da falta de transparência? Como pensar a “compliance” nesse contexto? Ele teria eficácia no plano doméstico dos Estados e no âmbito internacional? Qual seria a pertinência concreta das decisões anunciadas?
O G-20 seria outra representação do mundo, não mais Norte-Sul (POSTEL-VINAY, 2011). Reúne os estados mais significativos do sistema (ALEXANDROFF; KIRTON, 2010). Apresenta uma agenda de prioridades para a crise financeira (COOPER; BRADFORD, 2010).	E as assimetrias desapareceram? O que fazer dos Estados excluídos? Por que alguns ainda podem ser convidados, a exemplo da Espanha ou da Holanda (G-22)? E outros nunca (a exemplo do Irã e da Venezuela)? Como pensar temas relativos à legitimidade, eficácia, e contestação política?
No plano doméstico e internacional, busca dar visibilidade aos chefes de estado e de governo, envolvendo-os pessoal e diretamente no processo de negociação. Anúncios e promessas são feitos nos comunicados: por exemplo, mais de 1 trilhão de dólares US, em abril de 2009, para ajudar a resolver a crise financeira (BADIE, 2011).	Para além dos anúncios e da diplomacia pública (via meios de comunicação social), o que o G-20 produz em termos de resposta efetiva para a crise sistêmica? O <i>Financial Stability Board</i> (FSB) seria uma resposta? ¹⁰
Trata-se de uma rede de estados (SLAUGHTER, 2004). Pode impulsionar agendas de cooperação, inclusive no campo do desenvolvimento e da ajuda humanitária, estabelecendo metas como as do Plano de Ação Plurianual definidas no G-20 de Seul, em 2010 (SCHULZ, 2011)	Se o G-20 não é uma instituição, então como avançar na reforma da governança mundial? Quais seriam os riscos da entrada do G-20 nas agendas e nos processos políticos da cooperação internacional para o desenvolvimento?

Fonte: Elaboração do autor.

A partir da criação do G-5 (em Rambouillet, em 1975), a dinâmica oligárquica dos grupos de contato foi pouco a pouco se somando (e se sobrepondo) ao multilateralismo institucional, cujas regras pareciam não mais (e nem sempre) interessar os mais poderosos. A diplomacia de conviência, um dos pilares do sistema internacional oligárquico, implica socialização das

Conselho de Estabilização Financeira (FSB) para incluir as principais economias emergentes e acolhermos seus esforços para coordenar e monitorar o processo de fortalecimento da regulamentação financeira”. Disponível em < www.g20.utoronto.ca/2009/2009communique0925-br.html >. Acesso em janeiro de 2012.

¹⁰ A partir da declaração oficial do G-20 de Londres (abril de 2009), seus membros apontaram a necessidade de criação de um comitê de estabilização financeira que passasse a coordenar as atividades de agências nacionais e internacionais, com vistas à implementação de políticas eficazes de regulação e monitoramento financeiro. O documento de criação do FSB inclui os vinte membros do grupo, mas também Espanha, Suíça, Países Baixos, Cingapura e algumas organizações internacionais (FMI, OCDE, Banco Mundial e o Banco de Compensações Internacionais). Aspecto político relevante, as disposições do documento não geram direitos ou obrigações (artigo 16), o que significa que as decisões tomadas no âmbito do FSB são exclusivamente executivas, não gerando debate e controles democráticos pelo Poder Legislativo. Conferir < www.financialstabilityboard.org >. Acesso em dezembro de 2011.

elites (líderes, ministros, técnicos), comportando inclusive brincadeiras entre os donos do poder que são mediatizadas durante as cúpulas; implica também que os membros do clube aceitam que não serão aplicadas sanções aos mais poderosos. O clube é um espaço de negociação, de construção de consensos e de demonstração de poder; não pretende ser um espaço de regulação. A convivência oligárquica entre os membros do clube justifica a entrada de “novas potências” a partir de critérios econômicos, mas também geopolíticos. O Irã (com um PIB aproximado de 317 bilhões de dólares US) não é convidado, mas a Arábia Saudita sim (cujo PIB é de cerca de 210 bilhões). O mesmo raciocínio poderia ser aplicado à Tailândia, Colômbia, Venezuela ou Malásia. A seleção de alguns implica a exclusão de outros.

Outro aspecto a ser ressaltado do que poderia configurar um “modelo de clube” (KEOHANE; NYE, 2002) diz respeito à reação dos países-membros de menor expressão no seio do G-8, por exemplo, a Itália¹¹. A cronologia da Cúpula de Áquila (Itália, outubro de 2009) nesse sentido foi reveladora: em primeiro lugar se reuniram apenas os membros do G-8, depois foram convidados Brasil, China, Índia, África do Sul e México; ao final, foram chamados o Egito (sob pressão da França), a Coreia do Sul, a Indonésia, a Austrália e, diante da proximidade da conferência de Copenhague sobre as mudanças climáticas), a Dinamarca veio completar a lista dos convidados. Hu Jintao não compareceu ao encontro, reforçando a interpretação de que o modelo G-8+G-5 estaria esgotado. Lembre-se que, em 2007 na Alemanha, o Primeiro-Ministro indiano, Manmohan Singh, já havia manifestado seu descontentamento com o formato da reunião, uma vez que ser convidado e não um membro do grupo não mais interessava à Índia (POLETTI; JULIÃO, 2009). Trata-se de uma complexa geometria da “diplomacia de clube” (BADIE, 2011) e da governança mundial, em que, de um lado, o G-20 tenta se afirmar e se impor como instância legítima e representativa dos interesses do planeta, porém, de outro, o G-8 vai se mantendo no mapa político, inclusive para dar satisfação pública aos representantes de potências em crise (França, Itália, Reino Unido). Ademais, as novas potências como a Índia e o Brasil mantêm-se firmes em suas

¹¹ Em nome principalmente do princípio da eficácia, o modelo de clube (“*club model*”) visaria, segundo os autores, a manter determinados estados e agentes governamentais fora da negociação (os especialistas ambientais fora da negociação financeira, os *experts* em agricultura familiar distantes da negociação comercial), mesmo que isso pudesse implicar falta de transparência para a opinião pública doméstica. Contrariamente ao argumento que desenvolvemos neste artigo, porém, os autores sustentam a dimensão propriamente positiva e instrumental do modelo de clube nos espaços multilaterais. “From the perspective of multilateral cooperation, the club model can be judged a great success. The world seems more peaceful, more prosperous, and even somewhat cleaner...” (Keohane e Nye, 2002, p. 221).

estratégias de clube quando se reúnem entre BRICS ou no seio do Fórum IBAS, mas com que consequências para as suas relações políticas com o conjunto dos países em desenvolvimento? Finalmente, pode-se caracterizar como oligárquico esse sistema internacional dos grupos informais em função de traços quantitativos: há 3,7% dos Estados do planeta dentro do G-7 e somente 9,9% dentro do G-20. Trata-se também de uma plutocracia, pois afinal de contas o G-20 representa quase 90% do PIB mundial (BADIE, 2011). Portanto, o lugar dos “Gs” em geral na governança do mundo é pelo menos ambivalente; o G-20, em particular, aparenta-se a um objeto político pouco democrático. Entre seus membros não há lugar para contestação política. Pode haver lamentações sobre promessas não cumpridas, mas nunca contestações; estas originam-se, de fato, dos excluídos, sejam eles Estados (Venezuela, Irã...), sejam eles atores sociais (movimentos sociais, ONGs de contestação)¹². Além disso, há Estados insatisfeitos: a Nigéria, por exemplo, que pediu em 2010 para fazer parte do G-20. Mas também demonstraram sua insatisfação a Espanha, os Países Baixos e a Suíça, como bem lembra Badie (2011).

Todas essas armadilhas postas no caminho da PEB não nos permitiriam, no entanto, afirmar que o multilateralismo institucionalizado seja desprovido de assimetrias e relações hierárquicas ou ainda que ele responda satisfatoriamente aos interesses do Brasil. Nem poderíamos sustentar que sua interface com o capitalismo seja inocente ou que não haja interesses econômicos poderosos envolvidos em muitos de seus mecanismos (a exemplo do *Global Compact*). No entanto, o multilateralismo é uma construção institucional e histórica que, no plano global e no regional, tende a contribuir para minimizar os custos de transação entre os Estados, ensejar a cooperação e o seu aprendizado, tornar o processo decisório mais transparente e democrático junto à opinião pública, sedimentar valores e normas essenciais para a legitimidade do sistema internacional (e, em alguns casos, das grandes potências) perante os distintos Estados e sociedades nacionais. Porém, para um país como o Brasil e para a condução de sua política externa, quais seriam as implicações da decisão de participar da dinâmica do G-20, cuja evolução pode acarretar enfraquecimento dos espaços multilaterais institucionalizados?¹³ Que impactos, em termos de legitimidade, essa decisão pode produzir

¹² Nas duas últimas décadas, a desigualdade em matéria de distribuição de renda cresceu em 14 de 18 países do G-20. De acordo com relatório divulgado pela OXFAM, as quatro nações do G-20 em que o crescimento econômico veio acompanhado por uma divisão mais equitativa da renda foram Brasil, Coreia do Sul, Argentina e México. Segundo os autores Richard Gower, Caroline Pearce and Kate Raworth, se a redução da pobreza é apresentada como uma prioridade global, os países do G-20 deveriam agir contra a pobreza, fazendo mais do que simplesmente promover crescimento econômico (OXFAM, 2011).

¹³ O governo brasileiro, por meio de sua Delegação junto às Nações Unidas em Nova Iorque, participou ativamente de algumas sessões sobre o que considera um necessário diálogo entre a Assembleia Geral da ONU e

nos processos de integração regional, particularmente na América do Sul, ou nas agendas de cooperação sul-sul?

Escala regional: que modelo de integração regional e que tipo de cooperação internacional?

A PEB confronta-se, no plano regional, com a existência de processos de integração de geometrias variadas: UNASUL, MERCOSUL, além de outras “regiões” – não no sentido de contiguidade geográfica, mas de construção social, cultural e político-estratégica – que correspondem a espaços de integração e interação política, a exemplo do Atlântico Sul e da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Ademais, a partir do governo Lula, as interações políticas e comerciais que já existiam com países como a Índia, a China, a Rússia e a África do Sul ganharam envergadura estratégica em torno do Fórum IBAS e do grupo BRICS. Em matéria de cooperação para o desenvolvimento, ganhou fôlego o discurso e aumentou o número de projetos no campo da cooperação sul-sul, por meio da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e de outros órgãos federais, estaduais e inclusive municipais. O aumento da relevância da cooperação sul-sul também acompanhou o processo paulatino de internacionalização das políticas públicas brasileiras, gerando possibilidades de cooperação, mas igualmente conflitos em potencial, com as agendas da política externa (PINHEIRO; MILANI, 2011).

Ponto fundamental: o que nos interessa discutir neste artigo não se restringe à eventual distância entre discursos anunciados e práticas efetivas (cooperação sul-sul), nem mesmo os problemas de complementaridade ou concorrência entre projetos estratégicos (BRICS, IBAS), uma vez que defendemos a hipótese, como afirmamos na introdução, de que o Brasil implementa uma diplomacia verdadeiramente mundial, donde a existência de discursos estratégicos e práticas políticas direcionados a distintas regiões do planeta e agendas temáticas. A política de cooperação sul-sul do Brasil é, nesse sentido, instrumental à política externa, tanto nas relações bilaterais quanto nas negociações multilaterais; ela garante uma imagem positiva do Brasil e sua influência em vários países (na América Latina, no Caribe e

o G-20. Tal fato demonstraria a preocupação da diplomacia brasileira com algumas das armadilhas e dos riscos anunciados neste artigo. Conferir os seguintes documentos oficiais: *United Nations General Assembly, GA/11107, 65th GA, Informal Thematic Debate*; *United Nations General Assembly, GA/10785, 63rd GA, Plenary, 51st and 52nd meetings*; *United Nations General Assembly, GA/11197, 66th GA, Plenary, 87th and 88th meetings*.

na África), pode abrir novos mercados às empresas brasileiras, mas também pode resultar em maior adesão às propostas nacionais em negociações multilaterais e às candidaturas para cargos de direção em organizações internacionais. Tudo isso faz parte do jogo político e diplomático das nações.

O que nos parece inovador ao retomar o conceito de escala é tentar, por meio deste conceito, pôr em debate os gargalos políticos e fatores críticos da PEB nas regiões tal como as definimos anteriormente. O conceito de escala volta à cena: à medida que o Brasil muda de tamanho, que tipo de poder projeta por meio das estratégias de integração regional? Que possíveis incoerências, em termos de posicionamentos estratégicos da PEB, podem surgir entre as escalas regional e global? Como os outros Estados e sociedades reagem (na América do Sul, na África) à emergência de uma diplomacia brasileira efetivamente mundial? O que diferencia a cooperação sul-sul brasileira, quanto aos seus resultados e às percepções dos beneficiários, da tradicional cooperação norte-sul? O que apresentamos de diferente por meio da cooperação sul-sul em relação, por exemplo, aos projetos de cooperação desenvolvidos pelo governo chinês no continente africano? Que visão política e que valores a PEB projeta e promove em termos de modelos de desenvolvimento? A integração e a cooperação defendidas pelo governo brasileiro visam a que objetivos nacionais, regionais e globais de desenvolvimento?

As respostas a tais questionamentos envolvem decisões políticas das elites dirigentes, mas implicam necessariamente muito debate público, a exemplo do que ocorre no seio da CNPEPI. No campo da análise, uma pista para futuras pesquisas de campo parece surgir a partir das reações, publicadas na mídia nacional e internacional, das sociedades dos países participando de processos de integração ou de projetos de cooperação com o Brasil, uma vez que pouco se conhece, empiricamente, acerca do que pensam os beneficiários dos projetos de cooperação sul-sul do Brasil, de suas percepções sobre os investimentos feitos e o modelo de integração regional em curso. O caso emblemático da Bolívia tem chamado muito a atenção da opinião pública e da mídia brasileira e internacional, já que parecem evidentes as demonstrações de receios soberanos durante os protestos de movimentos sociais (indígenas) diante do que é identificado pela mídia e por esses mesmos movimentos como um poderio brasileiro crescente e ameaçador.

Outra pista de análise interessante que emerge a partir de um olhar escalar sobre a PEB diz respeito à coerência das formas de atuação dos diferentes atores (Estado, empresas, ONGs)

brasileiros no exterior. Quando investimentos brasileiros se realizam no exterior, quando ONGs brasileiras e movimentos religiosos brasileiros estão presentes no cenário internacional, em última instância é a imagem do Brasil que está em jogo e, portanto, a PEB deve ser mobilizada enquanto diplomacia pública, no sentido da construção das representações sobre o que faz e o que pretende alcançar o Brasil no exterior. Daí a relevância estratégica, por exemplo, do encontro da presidenta Dilma Roussef com investidores e empresários brasileiros em Moçambique em outubro de 2011, alertando para a necessidade de investimentos sociais que, para além dos ganhos econômicos por meio de projetos de infraestrutura e energia, promovam o desenvolvimento humano e sustentável de Moçambique. Aqui, mais uma vez, o conceito de escala parece-nos instrumental no sentido de estabelecer os vínculos entre a atuação do Brasil (e seus distintos atores, estatais e não estatais) nos âmbitos regional e global, sem negligenciar o plano doméstico das agendas e dos interesses no campo da PEB.

Escala nacional: a PEB diante da multiplicidade de práticas, agendas e atores

No plano doméstico, as agendas e os atores da PEB têm se multiplicado desde os anos 1990, sobretudo em função dos processos de globalização e internacionalização da economia e da sociedade brasileira. Hoje são vários os ministérios (cultura, educação, finanças, secretaria de direitos humanos), agências (cooperação no campo da agricultura com a Embrapa, cooperação no campo da saúde com a Fiocruz), entidades subnacionais (cooperação descentralizada de estados e municípios), além de ONGs e empresas que desenvolvem relações exteriores. Além disso, com a democratização das relações entre o Estado e a sociedade, o “internacional” se encontra mais densamente presente nas agendas de inúmeros atores nacionais e grupos de interesse, configurando o que se poderia chamar de uma nova *politics* da PEB. A fronteira entre o nacional e o internacional está mais porosa e aberta a intercâmbios de toda ordem (econômico, cultural, político, etc.). Nesse contexto, os ministérios do Planalto, cada qual com sua “*constituencies*”, tendem a desenvolver suas próprias políticas de internacionalização, com ou sem a participação do Itamaraty¹⁴. Esse

¹⁴ No mundo anglo-saxão, o termo “*constituency*” remete a qualquer grupo coeso de indivíduos ligados por identidades compartilhadas, laços culturais, valores, interesses e lealdades comuns. O termo pode ser usado para descrever um conjunto de eleitores, apoiadores de uma fundação, clientes ou acionistas de uma empresa. Portanto, o membro de uma “*constituency*” seria um “*constituent*” (BOGDANOR, 1985).

fenômeno aumenta o fluxo de demandas e interações mais regulares com a Chancelaria e as Embaixadas, no sentido da convergência, mas também podendo produzir dissensos.

Do ponto de vista da democracia, a partir do momento em que a política externa passa a afetar mais diretamente uma porção significativa da população (economia, cultura, acesso à informação, etc.), um grupo cada vez mais amplo de cidadãos tende a se interessar pelas decisões tomadas nesse âmbito do governo e, além disso, a demandar maior transparência nas ações de política externa (MILANI, 2012). O aumento de interesse e o debate público podem conduzir a um processo lento e gradual de abertura e politização do campo da política externa, embora ainda em termos bastante reduzidos quando esta se compara com outras políticas públicas, tais como a educação, a saúde, a assistência social, por exemplo. A politização aqui não se confunde com a partidarização, nem com a ideologização, mas simplesmente com o aumento e a mudança qualitativa dos interesses em jogo. Segundo Lima (2000), tal processo depende mais diretamente da existência de impactos *distributivos* internos – *distributivos* porque envolvem recursos escassos, produzem impactos mais individuais do que universais e porque geram benefícios a certos grupos sociais ou regiões – que ocorrem quando os resultados da ação externa deixam de ser simétricos para os diversos segmentos sociais (importação de bens, negociação de acordos comerciais bilaterais ou multilaterais, adesão a regimes internacionais).

Assim, uma questão conceitual e, ao mesmo tempo, político-institucional se impõe: reconhecendo que muitos atores institucionais desenvolvem “relações exteriores”, qual seria o objeto próprio dessa política pública chamada “política externa”? As principais consequências do adensamento dos processos de globalização para a politização do campo da política externa podem ser pensadas sob duas óticas essenciais: a) a da ampliação das agendas de política externa e sua complexificação, de forma que as ações externas do Estado passam a influenciar mais nitidamente a vida cotidiana dos cidadãos comuns (e a serem percebidas dessa maneira por eles próprios); b) o aumento da demanda por participação nos processos de formulação e execução das políticas do Estado em geral e na política externa especificamente, processo este influenciado pela onda democratizante de finais da década de 1980 e pelo chamado “boom” das organizações não governamentais no início dos anos 1990. O conceito de escala corrobora, desse modo, a noção de política externa como política pública, trazendo-a para o terreno da *politics*, reconhecendo, portanto, que “sua formulação e implementação se inserem na dinâmica das escolhas de governo que, por sua vez, resultam de coalizões,

barganhas, disputas, acordos entre representantes de interesses diversos, que expressam, enfim, a própria dinâmica da política” (PINHEIRO; MILANI, 2012, p. 334).

Em decorrência, o conceito de escala nos leva a abandonar a condição inercial da PEB associada a supostos interesses nacionais perenes e sempre protegidos das injunções conjunturais de natureza político-partidária (AMORIM NETO, 2011). A pertinência e a relevância do Itamaraty, em todo esse processo, decorre da natureza da política externa. A política externa é uma “política de fronteira” revelada a partir de uma análise multiescalar: responde aos constrangimentos sistêmicos da política interestatal capitalista (no âmbito sistêmico global e regional), mas é igualmente uma política pública na sua interface com atores e agendas domésticas. Essa fronteira se constrói, evidentemente, no sentido da dialética, da tensão política entre essas as distintas escalas da política externa.

Considerações finais: os andaimes de uma diplomacia do cosmopolitismo enraizado

Parece-nos fundamental compreender o conceito de escala a fim de pensar a relevância, a eficácia, mas também a dimensão democrática da PEB e da diplomacia nacional. Como lembra Amorim Neto (2011), à medida que aumentam as capacidades nacionais (materiais e imateriais) do Brasil, mais ele tende a se afastar das posições dos EUA; no entanto, o que esse afastamento ou acomodação pode significar em relação a outras regiões e países? Na nossa perspectiva, o que a análise escalar da PEB nos revela é a necessidade de, concomitantemente, (i) defender uma diplomacia multilateralista que não seja conivente com um sistema internacional oligárquico; (ii) conduzir uma diplomacia que procure construir bens públicos regionais e desenvolver estratégias de codesenvolvimento na África e na América do Sul; (iii) conceber uma política externa que, no âmbito doméstico, dialogue democraticamente e de forma institucionalizada com os diversos atores sobre os mais variados temas da política internacional.

Do ponto de vista normativo, ousaríamos, a partir da breve análise esquematicamente apresentada neste artigo, argumentar a favor do que poderíamos chamar de uma “diplomacia do cosmopolitismo enraizado”¹⁵. Cosmopolitismo porque, com base na identidade projetada

¹⁵ Criamos essa terminologia a partir da expressão “*rooted cosmopolitanism*”, utilizada por Mitchell Cohen, em 1992, a fim de referir-se ao comportamento e ao perfil de alguns ativistas de direitos humanos (COHEN, 1992).

internacionalmente, o Brasil desenvolve uma diplomacia do dever moral com os estrangeiros e distantes, no sentido do princípio da não ingerência, mas também com base na filosofia da não indiferença. O governo brasileiro negocia a favor dos interesses nacionais, porém também buscando conhecer a necessidade do outro. O Brasil tem um discurso construído sobre a governança do mundo, inclusive sobre aspectos e regiões histórica e geograficamente distantes da realidade brasileira. Uma diplomacia cosmopolita e enraizada implica curiosidade intelectual e interesse político pelo “outro”; implica definir a tolerância como princípio político, sabendo-se que ser tolerante também pressupõe definir para si o que não é tolerável; finalmente implica respeitar o outro, boliviano, haitiano, angolano, moçambicano, as sociedades com as quais cooperamos e juntos às quais temos interesses econômicos e estratégicos. Não significa abandonar suas raízes nacionais, culturais, políticas e soberanas, e sim buscar construir equilíbrios entre uma ética da responsabilidade (com os objetivos nacionais de desenvolvimento e a cidadania brasileira) e uma ética da convicção (a utopia cosmopolita). Não se trata de um simples cosmopolitismo cognitivo, mas de relação política e cultural com outras sociedades, Estados e instituições multilaterais. Uma diplomacia do cosmopolitismo enraizado deveria resultar na construção de lealdades plurais, pautada na própria história da política externa, na pluralidade democrática dos atores e agendas nacionais, bem como no contexto geopolítico global e regional, tendo a América do Sul e a CPLP como focos prioritários. Nessa trajetória, acreditamos que os principais desafios – para retomar o debate sobre a crise política que motivou este artigo – advirão das tensões resultantes do processo de internacionalização das empresas brasileiras no seio do sistema interestatal capitalista.

Referências:

ABDOLLAHIAN, Mark; ALSHARABATI, Carole. Modeling the strategic effects of risk and perceptions in linkage politics. *Rationality and Society*, vol. 15, n. 1, p. 113-135, 2003.

ALEXANDROFF, Alan S.; KIRTON, John. The “Great Recession and the Emergence of the G-20 Leaders’ Summit. In: ALEXANDROFF, Alan S.; COOPER, Andrew F. (org.). *Rising States, Rising Institutions: challenges for global governance*. 2010. Washington, D. C.: Brookings Institution Press, 2010, p. 177-195.

AMORIM NETO, Octavio. *De Dutra a Lula: a condução e os determinantes da política externa brasileira*. São Paulo: Campus Elsevier/Fundação Konrad Adenauer, 2011.

ARON, Raymond. De l’analyse des constellations diplomatiques. *Revue Française de Science Politique*, vol. 4, n. 2, 1954, p. 237-251.

BADIE, Bertrand. *La diplomatie de connivence: les derives oligarchiques du système international*. Paris: La Découverte, 2011.

BOGDANOR, Vernon. *Representatives of people? Parliamentarians and constituents in Western democracies*. Aldershot: Gower, 1985.

BRECHER, Michael. India's devaluation of 1966: linkage politics and crisis decision-making. *Review of International Studies*, vol. 3, n. 1, p. 1-25, 2009.

BRENNER, Neil. Between fixity and motion: accumulation, territorial organization and the historical geography of spatial scales. *Environment and Planning D: Society and Space*, vol. 16, n. 4, p. 459-481, 1998.

CARIN, Barry; HEINBECKER, Paul; SMITH, Gordon; THAKUR, Ramesh. Making the G20 Summit Process Work: some proposals for improving effectiveness and legitimacy. *CIGI G20 Papers*, n. 2, The Centre for International Governance Innovation (Waterloo, Ontario), junho de 2010, 15 p.

COHEN, Mitchel. Rooted Cosmopolitanism. *Dissent*, vol. 39, n. 4, 1992, p. 478-483.

COOPER, Andrew F.; BRADFORD, Colin I. Jr. The G20 and the Post-Crisis Economic Order. *CIGI G20 Papers*, n. 3, The Centre for International Governance Innovation (Waterloo, Ontario), junho de 2010, 15 p.

DURAND, Marie-Françoise; LEVY, Jacques; RETAILLE, Denis. *Le monde, espaces et systèmes*. Paris: Presses de Sciences Po/Dalloz, 1993.

FONSECA JUNIOR, Gelson. *A legitimidade e outras questões internacionais*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

JAMES, Patrick; RIOUX, Jean-Sébastien. International crises and linkage politics: the experiences of the United States, 1953-1994. *Political Research Quarterly*, vol. 51, n. 3, p. 781-812, 1998.

KEOHANE, R.; NYE, J. The Club Model of Multilateral Cooperation and Problems of Democratic Legitimacy. In: KEOHANE, R. (org.). *Power Governance in a Partially Globalized World*. Routledge: New York, 2002, p. 219-244.

KIRTON, John. The G-20 Finance Ministers: Network Governance. In: ALEXANDROFF, Alan S.; COOPER, Andrew F. (org.). *Rising States, Rising Institutions: challenges for global governance*. 2010. Washington, D. C.: Brookings Institution Press, 2010, p. 196-217.

LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições Democráticas e Política Exterior. *Contexto Internacional*, vol. 22, n. 2, jul./dez. 2000.

LOHMANN, Susanne. Linkage politics. *Journal of Conflict Resolution*, vol. 41, n. 1, p. 38-67, 1997.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (org.). *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática do século XXI*. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

MILANI, Carlos R. S. Atores e agendas no campo da política externa brasileira de direitos humanos. In: PINHEIRO; MILANI (2012), *op. cit.*, p. 33-70.

OXFAM. *Left Behind by the G20?*, Briefing Paper n. 157, 2011. Disponível em < www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bp157-left-behind-by-the-g20-190112-en.pdf >. Acesso em janeiro de 2012.

PINHEIRO, Leticia; MILANI, Carlos R. S. (orgs.). *Política Externa Brasileira: as práticas da política e a política das práticas*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2012.

POLETTI, Ricardo dos S.; JULIÃO, Tais S. Os impasses do G-8 e a reforma da governance global. *Meridiano 47*, n. 108, julho 2009, p. 25-27.

POSTEL-VINAY, Karoline. *Le G20, laboratoire d'un monde emergent*. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2011.

RAY, James Lee. Integrating levels of analysis in world politics. *Journal of Theoretical Politics*, vol. 13, n. 4, p. 355-388, 2001.

SCHULZ, Nils-Sjard. *The G20 – Driving development behind closed doors*. Fride (A European Think Tank for Global Action), Policy Brief n. 107, dezembro de 2011, 6 p.

SINGER, J. D. The Level-of-Analysis Problem in International Relations. *World Politics*, vol. 14, n. 1, p.77-92, 1961.

SJOBERG, Laura. Scaling IR theory: geography's contribution to where IR takes place. *International Studies Review*, vol. 10, n. 3, p. 472-500, 2008.

SLAUGHTER, Anne-Marie. *Government Networks, World Order, and the G20*. Reunião "The G20 at Leaders' Level?", Ottawa, 2004. Disponível em <

[dspace.cigilibrary.org/jspui/bitstream/123456789/17386/1/Government Networks World Order and the G20.pdf](https://dspace.cigilibrary.org/jspui/bitstream/123456789/17386/1/Government%20Networks%20World%20Order%20and%20the%20G20.pdf)
>. Acesso em dezembro de 2011.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. *A Política Externa Brasileira: a busca da autonomia de Sarney a Lula*. São Paulo: Editora UNESP, 2011.