

# MERIDIANO 47



INSTITUTO BRASILEIRO DE  
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ISSN 1518-1219

*Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais*

Nº 57  
Abril – 2005

## S U M Á R I O

- 2 ***Kennan: o primeiro 'estrategista' da Guerra Fria***  
Virgílio Arraes
- 6 ***Questão de Taiwan – De volta ao futuro ou em frente para o passado***  
Paulo Antônio Pereira Pinto
- 8 ***No meio do caminho tinha um mercado: troços dos anti-globalizadores***  
Paulo Roberto de Almeida
- 10 ***O IBRI e o Brasil***  
José Flávio Sombra Saraiva
- 12 ***Porque cresce a demanda e a oferta de formação especializada em nível de graduação na área de Relações Internacionais***  
Antônio Carlos Lessa

### Resenhas

- 16 ***Obstáculos ao crescimento das exportações: Sugestões para uma Política Comercial***  
Felipe B. Itaborahy
- 18 ***A identidade internacional do Brasil***  
Sylvia Ferreira Marques

## Kennan: o primeiro ‘estrategista’ da Guerra Fria

Virgílio Arraes\*

Não obstante a permanente lembrança de ter sido o primeiro arquiteto – e, posteriormente, a primeira referência intelectual – da confrontação bipolar, George Kennan, falecido aos 101 anos em março, nunca se encaixou no papel tradicionalmente a ele atribuído desde o envio do mais famoso telegrama da recente história da política externa norte-americana.

Ao ditar em 8 mil palavras, em fevereiro de 1946, a partir de Moscou, onde servia como ministro-conselheiro, o documento mais tarde conhecido como o *Extenso Telegrama*, Kennan havia iniciado as bases da futura doutrina de contenção, aplicada de modo equivocado, em sua visão, ao longo de décadas por exatamente privilegiar mais aspectos militares – visto que ele não contemplava a guerra aberta – que diplomáticos e políticos – ainda que não desconsiderasse a execução de ações clandestinas.

Seu conceito de contenção significava contrapressão – como o uso da propaganda via a Rádio Europa Livre, captada ao leste, cuja influência seria reconhecida por Vaclav Havel e Lech Walesa, por exemplo – ainda que destacasse que o poder soviético era impenetrável à lógica da razão, porquanto altamente sensível ao instrumento da força.

Aliás, após considerações de ordem psicológica, histórica e política, chegaria à conclusão de que uma sociedade livre poderia superar uma ditadura, desde que inspirada pelos seus próprios valores e instituições moldados ao longo da formação do país.

Mesmo assim, sentir-se-ia incomodado em ser associado intelectualmente à política industrial de caráter bélico que se desenvolveria a partir dos anos 50 – o próprio General Eisenhower tardiamente registraria o equívoco de tal concepção – e duraria até o final da Guerra Fria, sob a gestão dupla de Reagan. De certo modo, ele serviria de contrabalanço

na disputa interna que havia entre colaborar – mais adeptos entre os antigos partidários de Roosevelt – e confrontar-se com os soviéticos.

Pouco depois do telegrama, retornaria aos Estados Unidos ao ser lotado na Academia Nacional de Guerra, sob os auspícios do Comandante da Marinha James Forrestal, para ocupar o segundo posto na área de política internacional, onde teria a oportunidade de desenvolver as premissas de seu telegrama e publicá-lo, em julho de 47, sob o pseudônimo de sr. X, como as *Fontes do comportamento soviético*, na Foreign Affairs.

A partir de então, desfrutaria de prestígio e, simultaneamente, de desassossego pela sua redação refletida de modo ambíguo – reconhecera isto em suas próprias memórias. De fato, em 1950, seu sucessor na chancelaria americana, na área de planejamento, Paul Nitze, redefiniria o escopo da contenção, por meio do memorando NSC 68, ao enfatizar o aspecto militar do posicionamento do país.

Três anos depois, seria nomeado assessor de Dean Acheson, mas manifestaria desacordo com a política adotada em relação à Guerra da Coreia, de forma que deixaria o Ministério e iria para Princeton por convite do físico Robert Oppenheimer, ex-Diretor do Projeto Manhattan, criado para o desenvolvimento de armas atômicas durante a II Guerra Mundial.

Entrementes, o seu tradicional estilo diplomático não seria esquecido: após a exoneração em abril de 1951 do General MacArthur, por discordâncias com o manejo do confronto, ele seria convidado pelo governo americano para negociar secretamente com Yakov Malik, então Embaixador soviético junto às Nações Unidas. O futuro cessar-fogo adviria, em parte, destas negociações.

Com seu retorno, terminaria por ser convidado para chefiar a Embaixada dos Estados Unidos na União

\* Professor do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (IREL-UnB).

Soviética em março de 52. Ali ficaria somente cinco meses, ao ser declarado *persona non grata* pelo governo soviético ao comparar, em uma entrevista, o estilo de vida dos cidadãos sob regime comunista à experiência dos internos na Alemanha nazista.

A partir de então, ficaria isolado no Ministério. Seria convidado para trabalhar na CIA por causa de sua experiência em operações secretas, por Allen Dulles, irmão do Ministro Foster, mas não aceitaria, aposentando-se administrativamente da carreira diplomática.

Em 61, Kennedy o convidaria para ser Embaixador na Iugoslávia. No mesmo ano, fracassaria em dissuadir o Presidente Kennedy para não decretar a Semana dos Países Cativos – resolução do Congresso de 1959, referente notadamente a países comunistas, vigente até os dias atuais – por provocar tensão diplomática desnecessária. Em 1963, retornaria definitivamente a Princeton.

De sua prolífica produção, obteria o Pulitzer de História e o National Book de Não Ficção para **Russia Leaves the War: Soviet-American relations, 1917-20** em 1957 e outro Pulitzer na área de História e Biografia e o National Book de Biografia para **Memoirs: 1925-50** em 1968.

Seria crítico ardoroso da intervenção no Vietnã, mas mudaria seu ponto de vista em relação à participação parlamentar na política externa. Para ele, o Congresso poderia auxiliar o governo, ao supervisionar as atividades desenvolvidas, de forma que moderasse, em algumas ocasiões, o ímpeto do Executivo.

Porém, desde antes, ficaria o fardo para Kennan por involuntariamente ter propiciado parte substantiva do arcabouço intelectual para o estabelecimento da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), Doutrina Truman, divisão das Alemanhas – em sua visão, deveria ela ser unificada e neutra –, presença militar no Japão e desenvolvimento de armas de destruição em massa (ADM)s).

Quanto ao processo de militarização, mesmo com o fim dos regimes comunistas no Leste europeu, ele nunca aceitaria a expansão da OTAN para próximo

das fronteiras russas. Em 97, afirmaria que o prolongamento da organização poderia ser o pior erro da política externa americana do pós Guerra Fria, por estimular impulsos antiocidentais e nacionalistas na Rússia, que se expressariam por mais corrida armamentista – seria uma ressuscitação do ambiente bipolar.

Kennan, desde o início, havia intencionado descrever o perfil soviético de um momento histórico específico: para ele, os soviéticos, em face de sua herança absolutista russa acrescida dos valores comunistas, estavam inclinados a expandir-se e, por conseguinte, manter-se opostos ao Ocidente, a despeito dos esforços conciliadores – contra-produtivos e inúteis em sua visão – desenvolvidos ao longo da II Guerra Mundial. Destarte, não se devia cogitar a idéia de convívio, mas de competição. Entretanto, ele nunca consideraria a Guerra Fria como uma simples dicotomia ou cruzada entre o bem e o mal.

Sua análise da política internacional objetava-lhe a aceitação pura de regras ou lições universais para o trato de questões diplomáticas; inspirado pela história, observava com restrição a utilização de abstrações ou mesmo de analogias, de modo que lhe seria inadequado comparar o ambiente de ameaça do pós II Guerra com o do pós I Guerra, por exemplo.

Para ele, diplomatas e governos lidam com particularidades e singularidades, ou seja, realidades específicas, de sorte que, embora sendo ferrenho anticomunista, não acreditava no engajamento total contra um adversário possivelmente universal. Ao desconsiderar abstrações, ele consideraria a ideologia comunista como uma grande ilusão e, deste modo, uma decepção: *mutatis mutandis*, aplicaria a mesma concepção para o universalismo americano.

Por quê? Porque os Estados Unidos haviam sido fruto de uma singular experiência histórica, impossível de ser repetida ou seguida integralmente. Assim, a aplicação da contenção não poderia ser uma doutrina ou ideologia, mas uma postura adequada para uma determinada conjuntura internacional.

Deste modo, ser-lhe-ia impossível vislumbrar um mundo dicotômico, visto que o globo seria um

mosaico de nações, distintas em amplos graus, algumas das quais sem quase significado para a política internacional ou ao menos ocidental – decorre desta visão a oposição à Guerra do Vietnã.

A despeito da corrida armamentista e da presença mundial das duas grandes potências, ele acreditava que elas jamais se envolveriam diretamente em confrontação, nem seus aliados mais próximos, derivando de tal enfoque a ausência de necessidade de determinadas políticas de propaganda.

Se o uso de analogia fosse permitido, contenção seria o tratamento para anular ou eliminar uma doença: o comunismo. Para impedir seu espraiamento, seus alvos potenciais deveriam ser identificados e protegidos. Um dos remédios a serem utilizados seria o Plano Marshall, que, na Europa Ocidental, eliminaria o mal ou ao menos alteraria sua natureza para uma forma menos maligna, portanto mais inofensiva.

Naturalmente, apenas profissionais treinados – no caso, especialmente diplomatas – poderiam lidar com ele, de forma que outros setores, a despeito da vontade de colaborar, deveriam ser mantidos ao longe – a população e os políticos de modo geral.

A partir de tal perspectiva de mundo, Kennan acreditava que a União Soviética deveria ser confrontada apenas em determinadas áreas – o Vietnã não seria uma delas –, sem concordar com a prevalência da militarização permanente das alianças, refletida de modo incisivo na Europa e Japão – a tensão bélica para ele auxiliaria a permanência do regime comunista soviético. De acordo com ele, os sinais de fratura diplomática interna a partir dos anos 60 já indicavam a necessidade de que o regime comunista por si mesmo não se sustentaria.

Sua formação intelectual básica adviera-lhe ainda do otimismo de expansão do período da *belle époque*: passara parte da infância na Alemanha, aos cuidados de sua madrastra. Continuará seus estudos na escola militar de St. John's Northwestern e terminaria por bacharelar-se em Princeton, onde futuramente lecionaria.

Mais tarde, ingressaria no serviço diplomático e serviria na Suíça e Alemanha onde manifestaria

interesse pelo Leste europeu de forma que estudaria russo na Universidade de Berlim – poliglota, teria também fluência em francês, polonês, checo, português e norueguês, idioma de sua esposa.

Trabalharia na Letônia e, em 1933, com o estabelecimento das relações bilaterais com a União Soviética, comporia a equipe do Embaixador William C. Bullitt, que, década e meia antes, já havia entabulado, por determinação do Presidente Wilson, negociações secretas com o governo comunista, sendo favorável ao seu reconhecimento, apesar de seu anticomunismo.

Em sua vida acadêmica, sua postura seria a de portar-se como membro de uma cultura mais ampla, a ocidental, não como pertencente a algo mais específico, dado que não havia sido entusiasta do nacionalismo ou da autodeterminação desenvolvida – e fracassada – na esteira da tênue existência da Liga das Nações.

Internamente, nunca demonstraria entusiasmo pelos efeitos de uma sociedade de consumo de massas representada como o *american way of life* a expandir-se sem contrapontos: com tal ritmo, o país esgotaria seus recursos abundantes celeremente – um dos motivos da II Guerra do Golfo, por ele criticada também. Não se conformava com a ruptura dos grandes centros urbanos, desdobrados pelo surgimento de grandes subúrbios que, por seu turno, haviam sido possibilitados pelo advento de uma sociedade magnetizada por imagens automotivas.

Tudo isto representava apenas a ilusão de uma sociedade pretensamente igualitária sob o prisma de uma cultura de massas laicizada ao extremo e desfragmentada, sem respeito à hierarquia, tradição, estilo e expertise. Desta forma, como avaliar positivamente o papel da liderança internacional do país, especialmente após o fim da Guerra Fria?

O reflexo permanente disto seria a ausência de uma política externa sólida, com a conseqüente diminuição do Ministério das Relações Exteriores, constantemente afetado por disputas políticas internas e pressão indevida da opinião pública. Uma das saídas seria a constituição de um conselho de

Estado, formado pelos melhores quadros do país, acima de disputas partidárias. Naturalmente, um posicionamento de desencanto em relação à própria democracia norte-americana.

Por fim, em 1989, seria galardoado com a Medalha da Liberdade, a mais distinta condecoração civil do Poder Executivo, concedida pelo Presidente George Bush em face de suas contribuições acadêmicas e diplomáticas.



## ***Como publicar Artigos em Meridiano 47***

O Boletim *Meridiano 47* resulta das contribuições de professores, pesquisadores, estudantes de pós-graduação e profissionais ligados à área, cuja produção intelectual se destine a refletir acerca de temas relevantes para a inserção internacional do Brasil. Os arquivos com artigos para o Boletim *Meridiano 47* devem conter até 90 linhas (ou 3 laudas) digitadas em Word 2000 (ou compatível), espaço 1,5, tipo 12, com extensão em torno de 5.500 caracteres. O artigo deve ser assinado, contendo o nome completo do autor, sua titulação e filiação institucional. Os arquivos devem ser enviados para [meridiano47@gmail.com](mailto:meridiano47@gmail.com) indicando na linha *Assunto* "Contribuição para Meridiano 47".

## Questão de Taiwan – De volta ao futuro ou em frente para o passado.

Paulo Antônio Pereira Pinto\*

Não deixa de ser irônico que, no início do esperado Século do Pacífico, seja levada a sério a possibilidade de que a questão da divisão da China, através do estreito de Taiwan, possa ser influenciada pelo retorno a soluções, cujo formato foi ensaiado há 60 ou 80 anos.

Parece, contudo, ser este o processo iniciado, no final de abril, com a visita do Presidente do partido Kuomintang, Lien Chan, a Pequim, e seu encontro com Hu Jintao, principal dirigente chinês, em sua condição de Presidente do Partido Comunista Chinês. O KMT e o PCC voltaram, então, a formar frente ampla, para preservar a unidade chinesa, a exemplo do ocorrido em 1925 e 1945. Caso o acordo agora firmado para o término da Guerra Civil Chinesa, da década de 1940, sirva como nova “cena de partida” para o reinício do diálogo entre o continente chinês e a ilha de Taiwan, seria como se nada de importância política tivesse ocorrido, nesta região, nas últimas décadas.

Pouca importância teria tido, assim, estrutura de confrontação erguida, através do estreito, durante a Guerra Fria, assim como não haveria efeitos na ilha da “onda de democratização” da década de 1980. Seria como Pequim não houvesse proposto o conceito de “um país, dois sistemas” e, posteriormente, Lee Teng-hui, o ex-líder formosino, não tivesse apresentado, em 1999, a idéia de “um país em cada margem”.

Tudo, nessa perspectiva, seria resolvido, da mesma forma que nos últimos 4000 anos, pela superioridade cultural da civilização chinesa que, através desta longa história, soube absorver os invasores mongóis e manchús que, mesmo mais

fortes militarmente, acabaram significando-se. A cultura compartilhada seria, portanto, a condicionante principal, seja do passado, seja do futuro chinês.

Lembra-se, a propósito, que, enquanto Chiang Kai-shek e Chiang Ching-kuo lideraram o Kuomintang e estiveram no poder em Taiwan, entre 1949 e 1987, Pequim nunca suspeitou que algum deles poderia reivindicar a independência da ilha. Mao Zedong, por exemplo, considerava que a resistência de Chiang Kai-shek à reunificação devia-se à hesitação de “confessar que havia sido derrotado” ou uma questão “de face” (no sentido de manter as aparências).

Enquanto isso, segundo consta, os Chiangs, pai e filho, reprimiam em Taiwan mais os formosinos partidários da independência do que os simpatizantes do Partido Comunista Chinês. Com frequência, os ex-líderes do Kuomintang resistiam, com vigor, ao que percebiam como esforços de Washington, no sentido da separação dos dois lados do estreito. Acadêmicos chineses teriam, considerado, inclusive, heróico o comportamento da referida dinastia Chiang, por manter unificado o território nacional.

Quanto à aliança da “República da China” com os Estados Unidos contra a RPC, poder-se-ia considerar como compromisso de conveniência, em virtude de fronteira ideológica determinada pelo período da Guerra Fria – uma frente ampla circunstancial contra o comunismo, mas, nunca, um movimento contra a reunificação.

Nessa perspectiva, dinâmica regional própria poderia levar, no momento atual, a novo consenso entre as partes ora separadas na “Grande China”- da

\* Diplomata de carreira e já serviu por mais de dezesseis anos na região da Ásia-Pacífico, sucessivamente, em Pequim, Kuala Lumpur, Cingapura e Manila, em missões permanentes, e Xangai e Jacarta, provisoriamente. Em setembro de 1994 foi o coordenador da primeira missão acadêmica brasileira que visitou Cingapura, Pequim e Hong Kong. Atualmente é o Diretor do Escritório Comercial do Brasil em Taipé, Taiwan. As opiniões expressas neste artigo não expressam os pontos de vista do Ministério das Relações Exteriores do Brasil.

mesma forma ocorrida durante outras fases da história da civilização chinesa – proporcionando um novo período de cooperação entre o PCC e o KMT.

Talvez, como mencionado nas duas últimas colunas, os sucessivos tsunamis de ordem cultural, legislativo e popular, através do estreito teriam, mesmo, destruído as estruturas de confrontação erguidas nos últimos 56 anos.

Caberia, a propósito, neste processo de “forward to the past”, resgatar o discurso de Mao Zedong, “sobre as contradições”. Segundo o “Grande Timoneiro”, existe sempre a contradição principal, que deve ser solucionada prioritariamente, enquanto são feitas composições com as secundárias, por exemplo, com a formação de “frentes amplas”. Assim ocorreu, quando o PCC e o KMT, na década de 1940, se aliaram – colocando sua guerra civil “on hold”- enquanto combatiam os japoneses em território chinês.

Da mesma forma, cumpre, no presente, negociar “united front” entre as República Popular e a “da China”, em benefício da preservação da unidade chinesa. O inimigo principal seria, agora, o Partido Democrático Progressista, independentista.

“Back to the future”, cabe registrar que, na seqüência da lei anti-secessão chinesa – que acena com a possibilidade do emprego de “meios não-pacíficos”, no caso de iniciativa independentista da liderança de Taiwan – a visita do Presidente do Kuomintang à China forneceu a Pequim uma verdadeira “arma de distração em massa”.

O noticiário atual, portanto, passou a conceder ênfase à possibilidade de que a solução ao problema do estreito resume-se a um acordo de paz entre o PCC e o Kuomintang, para que seja encerrada a “Guerra Civil chinesa”.

Esvaziado ficaria, nessa perspectiva, todo o esforço do líder formosino Chen Shui-bian, no sentido de que a adoção aqui de formas de governança democráticas seria justificativa suficiente para a inserção internacional da ilha, como Estado soberano e “independente da RPC”.

Este exercício de “mass distraction” enfraquece, ademais, toda a moldura contratual estabelecida,

também, no século passado, entre os Estados Unidos e a China, para lidar com a questão de Taiwan. Criase, no entanto, novo obstáculo para as relações através do Pacífico, entre aquelas duas potências.

Isto porque os compromissos de Washington com o estreito são, com freqüência, simplificados à previsão do emprego da “US Navy”, no caso de agressão militar chinesa à ilha. As obrigações dos EUA são definidas pelo “Taiwan Relations Act” (1979), sobre o relacionamento não-oficial com Taiwan, e pelos três “Comunicados Conjuntos”: o de Xangai ( 28.02.72); o de estabelecimento de relações diplomáticas EUA-RPC ( 01.01.79); e sobre vendas de armas a Taiwan (17.08.82).

Até 1979, os EUA mantinham com a “República da China” um Tratado de Defesa Mútua. Com o estabelecimento de relações diplomáticas entre Pequim e Washington, tal acordo deixou de existir. O Congresso decidiu então legislar defensivamente com o “TRA”, com vistas a deter e prevenir a anexação de Taiwan, por meios que não fossem pacíficos. O Ato legislativo, no entanto, prevê, também, resistência a “outras formas de coerção que viessem a prejudicar o sistema social ou econômico do povo de Taiwan”.

Crise de governabilidade na ilha, portanto, provocada por atividades de “frente ampla”, entre representantes chineses e taiwaneses, que venham a prejudicar a “livre escolha” dos cidadãos formosinos sobre seu futuro, causaria, também, instabilidade regional e colocaria o contexto das relações entre os EUA e a RPC diante de cenários alternativos mais complexos do que a simples invasão da ilha pela China.

Por enquanto, no momento em que esta coluna é escrita, a consequência mais importante da visita de Lien Chan à China resume-se à doação de um casal de pandas aos taiwaneses. Em ocasiões anteriores, inclusive quando do estabelecimento das relações diplomáticas com Washington, Pequim tem apresentado seus novos amigos, da mesma forma.

Espera-se, portanto, que a “Panda Diplomacy” surta efeito positivo e provoque o relaxamento das tensões através do estreito.

## No meio do caminho tinha um mercado: tropeços dos anti-globalizadores

Paulo Roberto de Almeida\*

Ao percorrer os inúmeros escritos dos anti-globalizadores – caóticos, desiguais, geralmente carentes de método e ainda menos apoiados em estudos empíricos –, a sensação que se retira é a de uma estéril e inócua anarquia mental. Aliás, uma única conclusão parece possível a partir da leitura (penosa) dos textos dos anti: o que os anima, na verdade, não é a criação de um “novo mundo”, ou a indicação de alternativas reais e credíveis aos problemas deste velho mundo em que vivemos, por certo desigual e iníquo, sob muitos aspectos, mas ainda assim infinitamente melhor do que aquele no qual viveram nossos avós e bisavós, e assim sucessivamente até tempos recuados, e bem mais sombrios, da história da humanidade. O que os mobiliza, de fato, são duas tomadas de posição que cabe aqui considerar: um anti-capitalismo visceral e, o que é mais grave, sua derivação sociológica, um anti-mercadismo filosófico.

Não tenho nenhum tipo de mandato para colocar-me na defesa do capitalismo, um sistema que me parece dispensar defensores pagos ou voluntários, já que vem, ao longo dos séculos, resistindo razoavelmente bem aos assaltos continuados de uma horda de bárbaros anti-capitalistas, desde os mercantilistas adeptos das reservas de mercado, aos monopolistas das companhias reais de comércio, a socialistas utópicos e *soi-disant* “científicos”, a coletivistas fascistas e planejadores comunistas, a estatistas disfarçados e outros dispensadores do “bem-estar social”. Pesa em seu favor o fato de não ter sido inventado por nenhum cérebro genial, à diferença de certas soluções “inovadoras” para minorar as misérias e sofrimentos humanos, emergindo de forma imperfeita e sempre incompleta de um processo pessoal, não administrado

centralmente, não controlado e não controlável por nenhuma força social particular, mas resultando da combinação de milhares de ações e reações ao longo de uma cadeia de interações sociais que deita raízes em várias correntes constitutivas da civilização ocidental (pois é um fato histórico, não absoluto ou excludente, que o capitalismo emergiu primeiro nas formações sociais criadas a partir do substrato civilizatório comum do Ocidente medieval). Tal como ele existe, o capitalismo é certamente imperfeito e desigual, concentrador e indiferente às especificidades humanas, mas é também o sistema mais dinâmico de criação de riqueza e de disseminação de progresso técnico que já existiu na face da Terra. Não é eterno, certamente, mas vai evoluir gradualmente para formas diferentes – talvez não “superiores”, num sentido moral – de organização social da produção, sem que se possa predizer com alguma certeza como e em que condições ele vai continuar a moldar as sociedades modernas como o fez nos últimos cinco ou oito séculos.

É a esse sistema de remuneração pelo mérito, de prêmio pela astúcia individual, de retorno pela dedicação ao trabalho honesto, mas também de acumulação crua (e não raro violenta) de capitais, de genial inventividade e de brutal concentração de riquezas, que os anti-globalizadores pretendem substituir por algum sistema de organização social da produção e de distribuição de renda ainda indefinido, mas idealmente mais justo e menos desigual, feito de solidariedade e de respeito aos direitos humanos, assim como ao meio ambiente e à diversidade natural dos povos. Nada mais singelo e mais irrealista, pois que eles não conseguem sequer entender a lógica de funcionamento do capitalismo,

\* Diplomata de carreira e Doutor em Ciências Sociais. As opiniões expressas no presente texto são exclusivamente as de seu autor.



quanto mais fazê-lo ser deslocado por um outro sistema inerentemente mais justo e mais eficiente (por *fiat naturalis*?).

A principal dificuldade para esse tipo de empreendimento benemérito – e aqui passo à segunda característica dos anti-globalizadores – é que no meio do caminho tinha um mercado. Ainda que eles não queiram ou não possam admitir tal realidade, o fato é que o mercado é muito maior do que o capitalismo, pois que perpassa todas as sociedades, em todas as épocas e lugares. Não há sociedade sem mercados, salvo talvez em povos muito primitivos, mas estes também conhecem formas de divisão social (e sexual) do trabalho, que já são, pelo simples fato de existirem, um embrião dos mercados potenciais. A economia de mercado sobreviverá ao capitalismo, quando este já não mais fizer parte do estoque de modos de produção à disposição dos “engenheiros sociais”, pela simples razão que ela funciona como uma espécie de sistema circulatório, sustentando o conjunto de funções numa sociedade complexa.

Que o mercado seja contraditório, incerto, caótico e inerentemente injusto, como parecia interpretar um espírito idealista como Marx, não implica em que possamos nos desvencilhar dele facilmente (ou impunemente). Todas as tentativas realizadas até aqui, a mais notória durante setenta anos, entre as planícies européias e as estepes asiáticas, redundaram em notórios fracassos, quando não em tragédias humanas incomensuráveis. A recusa filosófica, digamos idealista, do princípio do mercado pela maior parte dos anti-globalizadores, sempre prontos a acusar a “mercantilização da vida” em qualquer relação envolvendo intercâmbio de renda ou ativos patrimoniais, é algo preocupante e, eu diria,

sintomático de uma doença bem mais grave, que em psiquiatria recebe o nome de “esquizofrenia”.

A esquizofrenia, segundo os dicionários médicos, é uma psicose caracterizada pela desagregação da personalidade e por uma perda de contato vital com a realidade. Antigamente conhecida por “demência precoce”, ela afeta mais particularmente os adolescentes ou adultos até os 40 anos. Segundo o psiquiatra suíço que a estudou, Eugen Bleuler (1857-1939), essa doença apresenta-se como uma dissociação mental, ou “discordância”, acompanhada por uma invasão caótica do imaginário, podendo se traduzir por distúrbios afetivos, intelectuais e psico-motores, sentimentos contraditórios em relação ao mesmo objeto (amor e ódio, por exemplo), ou então por incapacidade de agir, por autismo, delírio e até recusa de falar. O autismo, por sua vez, é uma ruptura entre a atividade mental e o mundo exterior e uma introversão mais ou menos total no mundo do imaginário e dos fantasmas (*Larousse Médical*, 1995).

Eu estaria sendo muito cruel e exagerado se acusasse os anti-globalizadores dessas duas enfermidades: esquizofrenia e autismo? Os sintomas e as reações, em todo caso, são muito parecidos. Como os esquizofrênicos, eles recusam ver o mundo como ele é, preferindo descrevê-lo em tintas sombrias e catastróficas, cujos componentes têm um único problema: o de não corresponderem à realidade dos fatos. Como os autistas, eles se reúnem entre eles e recusam dialogar com o exterior, ou com quem não aceitar sua Carta de “Princípios”, tão confusa formalmente quanto desconexa substantivamente.

Brasília, 5 de julho de 2004



## O IBRI e o Brasil

José Flávio Sombra Saraiva\*

Fundado nos estertores da Era Vargas, o Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI) chega ao seu cinquentenário. A mais antiga instituição do gênero criada na América Latina, o IBRI se prepara para celebrar o fato de ter antecipado o debate internacional no país. Criado no seio da sociedade civil, atuando em um país jovem, cheio de desafios domésticos que continuam oscilando do campo da assimetria social ao déficit educacional, o IBRI conferiu maturidade ao Brasil nos temas atinentes à sociedade internacional e ao lugar do país no mundo.

O Instituto ocupou lugar privilegiado, no meio século que separa o ato de fundação, em 1954, dos novos tempos de internacionalização desenfreada das nações. O Brasil não permaneceu omissos ante os temas da paz e da guerra, ao reagir à constituição de regras e padrões que não pudessem trazer algum grau de previsibilidade à vida internacional dos povos bem como ao seu desenvolvimento nacional e das nações mais atrasadas economicamente. Em especial, o IBRI foi o lugar para onde convergiram grandes debates e personalidades interessadas em avaliar a presença internacional do país e as possibilidades de ampliação da nossa presença nos grandes momentos das relações internacionais contemporâneas.

Testemunha dos espasmos da política interna, o IBRI manteve a leitura continuada no tempo acerca do lugar do Brasil no concerto das nações. No momento em que nos encontramos na celebração das cinco décadas de vida, temos pela frente novos campos de interesse. O primeiro encontra-se, certamente, no campo do conhecimento e da formação de profissionais aptos ao exercício do ofício das relações internacionais, quer na diplomacia, quer nas empresas e nas organizações com sensibilidade internacional. Nesse campo, o IBRI vem lembrando em seus textos e debates

que o Brasil não se deixou colonizar intelectualmente nos últimos cinquenta anos. Ensejou, ao contrário, o desenvolvimento de um pensamento nacional no campo das relações internacionais. Filtrou, administrou tendências e visões dominantes nos grandes centros e núcleos hegemônicos da política internacional, domesticando-as em favor da construção de um léxico próprio e de um olhar brasileiro sobre o mundo.

A expansão entrópica na formação de especialistas de relações internacionais no Brasil, nos anos 90 e início da presente década, rompeu, apenas em parte, a força das correntes autóctones. Apesar da importação acrítica de textos externos, permaneceram e até ampliaram-se no Brasil os estudos de relações internacionais dotados de atualíssimo sentido de brasilidade. O aumento do número de coleções publicadas pelo Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, a partir de meados da década de 1990, traz textos ávidos de brasilidade e entusiásticos das novidades globais, demonstrando o quanto é possível criar um pensamento nosso. A qualificação dos professores de relações internacionais e de negociadores externos, por meio de cursos de capacitação e treinamento, é uma das marcas da atuação renovada do IBRI nos últimos anos.

O conhecimento é universal, embora sua tradução local exija esforço hercúleo para captar o sentido cultural profundo da sensibilidade social e política das realidades que cercam a especificidade brasileira. Essa é a razão da continuidade da *Revista Brasileira de Política Internacional* (RBPI), criada em 1958, – o mais tradicional e qualificado veículo de formação da opinião pública, na discussão de temas atinentes às relações internacionais e lugar do Brasil no mundo – e explica a resistência às tentativas de encerramento do seu ciclo de contribuição.

\* Professor do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília e diretor-geral do Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – IBRI.

Revigorada a partir de 1993, após instalação de sua nova editoria na capital da República, a *RBPI* vem dando prova de vigor e de forte penetração, tanto no meio acadêmico e diplomático quanto no meio social, em especial junto às comunidades empresariais e estudantis. Esse espírito de cooperação levou o IBRI a propor à Petrobrás e à Fundação Alexandre de Gusmão, em meados da década passada, a publicação da primeira coleção brasileira de estudos internacionais, com o objetivo de explorar os diferentes campos das relações internacionais – área multidisciplinar, por excelência. Foram editados alguns livros dedicados à formação histórica das relações internacionais e à compreensão da força da cultura na vida internacional contemporânea. Outros tratam de agendas e teorias. Os chamados novos temas, advindos das grandes conferências mundiais da década de 1990 foram tratados, de forma inédita.

A idéia era óbvia: resistir à forte pressão editorial dos livros do tipo leitura de aeroporto, do ganho fácil e da ilusão dos conceitos feitos para outros que não partilham nossos problemas, ou da ilusão de que a mera leitura de clássicos pudesse oferecer pistas completas para desvendar os desafios das relações

internacionais do presente. A lógica foi a do adensamento da discussão, útil para os jovens que chegavam às novas faculdades de relações internacionais, de palavras e termos mais próximos a nós e a eles, sem concessão, no entanto, à erudição e ao conhecimento universalmente produzido.

Ao concluir, fica a mensagem do IBRI para o balanço entre o passado e o presente da política exterior do Brasil. Há lições nesses cinquenta anos que deveriam servir de alicerce para ambições do porvir. A lição maior é a da força da sociedade nacional na impulsão de um país que, tranqüilo e otimista, procura utilizar meios pacíficos para melhorar sua inserção soberana sem a violência do intruso e em respeito irreprochável à noção de comunidade internacional.

A política exterior do Brasil, ao ser de Estado, soube trabalhar no tempo com a sociedade internacional, corrigindo distorções de dentro para fora e de fora para dentro do país. Desvios desse curso foram, quase sempre nesses cinquenta anos, danosos à pavimentação do caminho legítimo da afirmação do Brasil no concerto das nações. O liberalismo desenfreado foi, sem margem de dúvida, uma dessas distorções.



## O que é o IBRI

O *Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – IBRI*, organização não-governamental com finalidades culturais e sem fins lucrativos, tem a missão de ampliar o debate acerca das relações internacionais e dos desafios da inserção do Brasil no mundo. Fundado em 1954, no Rio de Janeiro, e transferido para Brasília, em 1993, o *IBRI* desempenha, desde as suas origens, importante papel na difusão dos temas atinentes às relações internacionais e à política exterior do Brasil, incentivando a realização de estudos e pesquisas, organizando foros de discussão, promovendo atividades de formação e atualização e mantendo programa de publicações, em cujo âmbito edita a *Revista Brasileira de Política Internacional – RBPI*.

Presidente de Honra: José Carlos Brandi Aleixo

Diretor Geral: José Flávio Sombra Saraiva

Diretoria: Antônio Carlos Lessa, Antônio Jorge Ramalho da Rocha, João Paulo Peixoto, Pedro Motta Pinto Coelho.

Para conhecer as atividades do IBRI, visite a homepage em <http://www.ibri-rbpi.org.br>

## **Porque cresce a demanda e a oferta de formação especializada em nível de graduação na área de Relações Internacionais**

**Antônio Carlos Lessa\***

O grande salto na oferta de oportunidades de formação em nível superior na área de Relações Internacionais se deu a partir do início dos anos noventa. Com as inflexões que vêm ocorrendo nas relações internacionais desde então, especialmente pontuadas pelo fim da Guerra Fria e pelo advento da globalização, o estudo das Relações Internacionais, além de focalizar as interações entre Estados nacionais, tem se voltado também para a análise de diversos fenômenos recentes e complexos, tais como a formação de blocos econômicos, a cooperação e a segurança nos níveis regional e internacional e a estruturação de regimes internacionais em áreas como as do clima, do meio-ambiente, da proteção internacional dos direitos humanos e da política econômica, entre outros temas de uma agenda crescentemente complexa.

A percepção de como essa agenda constrói constrangimentos para a ação internacional dos países e dos atores sociais com interesses a defender nas suas relações com o Estado tem, por seu turno, influído tanto na reflexão científico-acadêmico especializada, quanto na oferta de formação de recursos humanos para atuarem na área de Relações Internacionais. Com efeito, percebe-se que essa agenda tem impactos certos e imediatos sobre os modos como os atores sociais no nível intranacional respondem aos desafios impostos pela cena internacional e, também, como percebem oportunidades em um meio em constante transformação.

No Brasil, o modo como essas transformações foram percebidas tem conseqüências importantes. A primeira delas é que a demanda por profissionais com

formação específica e capazes de entender, analisar e processar tais condicionantes, e de propor a atores públicos e privados dotados de maior ou menor capacidade de projeção e defesa de seus interesses e pontos de vista, alternativas de adaptação e de intervenção realista na cena internacional, regional e subregional,

tem aumentado consideravelmente. A segunda conseqüência foi produzida pela escassez de profissionais com formação específica no mercado de trabalho. Para que se tenha uma idéia, a Universidade de Brasília, que forma profissionais em nível de graduação desde os anos setenta, formou em trinta anos de atividades na área (completados em 2004) apenas 930 profissionais, boa parte dos quais construíram as suas carreiras nos diferentes órgãos do Estado e na academia especializada.

A esse quadro de expansão da procura, juntou-se um outro fenômeno extremamente importante, que foi a desregulamentação do ensino superior no Brasil, o que fez com que o interesse social potencializado pelas novas dinâmicas das relações internacionais encontrasse resposta na expansão da oferta de formação de recursos humanos, especialmente nas instituições privadas.

Isso posto, é fato que o aumento da demanda e, em conseqüência, a do ensino de relações internacionais no Brasil, são duas dinâmicas que se encontraram nos anos recentes. É difícil supor qual das duas foi mais decisiva para o extraordinário crescimento que se observou a partir da segunda metade da década de noventa, mas pode-se propor que a lógica de mercado (que informa que toda

\* Professor do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (UnB), editor da Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI) e coordenador da Rede Brasileira de Relações Internacionais (RelNet).

demanda desse porte é logo suprida pelo crescimento da oferta) tenha sido decisiva. A expansão da oferta de formação específica, ressalte-se, é uma reação autêntica dada pelo setor de serviços educacionais (como ficou configurada a educação superior nos anos recentes) ao crescimento da demanda por formação específica – que por seu turno é uma reação social legítima à internacionalização do Brasil.

Esse processo começou a ganhar corpo a partir de 1995 com a criação dos cursos de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), da Universidade Católica de Brasília (UCB) e da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG) – instituições que estruturaram programas bem aparelhados e sintonizados com o cânone de ensino na área. À criação desses três cursos seguiu-se uma expansão extremamente desordenada, na qual em muitos casos alguns critérios de qualidade que poderiam ser tidos por razoáveis foram sacrificados.

Entre 1995 e 1999, quando o Ministério da Educação convocou pela primeira vez uma Comissão de Especialistas em Ensino de Relações Internacionais pelo menos duas dezenas de cursos foram autorizados seguindo os parâmetros de organização da área de Administração de Empresas. A instalação da Comissão de Especialistas permitiu a definição de critérios objetivos para a verificação do atendimento de itens essenciais para uma formação com qualidade mínima na área<sup>1</sup>.

O retardo do poder público em perceber o fenômeno do crescimento da demanda por cursos de Relações Internacionais é importante para que se compreenda a necessidade da edição de um regime que regulasse a qualidade da oferta. Isso fez com que o crescimento, além de desordenado, tenha se dado sem atenção a critérios mínimos, como a necessária sintonia com o cânone internacional de ensino.

A área cresceu, pois, como “terra sem lei”, onde muitos imaginaram que a formação em Relações

Internacionais se dava com um amontoado de disciplinas que tivessem em seu título o sufixo “internacional” e que poderiam ser ministradas por docentes sem a formação específica. Outros ainda propuseram corolários ao cânone internacional, com a inocência dos que crêem que existem “modos particulares”, desprovidos da base multidisciplinar da área e sem atentar para a existência de conhecimento próprio da disciplina “Relações Internacionais”. Faltaram, em muitos casos, professores, bibliotecas abastecidas com a literatura essencial da área, projetos pedagógicos estruturados, e o necessário cuidado com a divulgação do perfil do egresso entre os potenciais empregadores, o que teria que ser feito para atender à necessidade de criação de estágios profissionais e de oportunidades de trabalho.

Os critérios consagrados como essenciais pela Comissão, vieram, pois, emprestar um pouco de ordem e disciplina ao processo de abertura de novos cursos. Entre eles, pode-se listar a necessidade de um corpo docente qualificado, que parte dos professores (entre eles, necessariamente o coordenador do curso) tenha formação mínima e específica em Relações Internacionais, além da exigência de uma biblioteca composta pelos títulos e periódicos brasileiros e publicados no exterior mais importantes para amparar o ensino.

Depois da edição dos critérios de qualidade, o processo de expansão continuou de modo mais ordenado, mas se concentrou ainda nas instituições de ensino privadas e em determinadas regiões do Brasil. As universidades públicas brasileiras que possuem, a exemplo da Universidade de Brasília, massa crítica capaz e suficiente para alimentar os programas de pesquisa e de pós-graduação e, justamente por isso, tinham condições de se juntar à sua congênere da capital federal na oferta de cursos de graduação na área, demoraram para agir. Nesse sentido, foi alvissareira, ainda que tardia, a criação dos cursos da Universidade de São Paulo (USP), da Universidade

<sup>1</sup> Sobre a regulação da oferta de cursos de Relações Internacionais no Brasil, conferir MIYAMOTO, Shiguenoli. “O Ensino das Relações Internacionais no Brasil: problemas e perspectivas”. São Paulo: mimeo, (acessado em 10/10/2004, em [http://www.pucsp.br/cursos\\_ri4\\_artigo\\_ensino.htm](http://www.pucsp.br/cursos_ri4_artigo_ensino.htm)).

Estadual Paulista (UNESP) e da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), todos recentes (a partir de 2000). Com isso, três das mais importantes universidades brasileiras conseguiram demonstrar que as instituições públicas têm ainda condições de contornar de modo criativo as muitas limitações impostas pela crise do ensino superior público.

Atualmente, existem 75 cursos de graduação em Relações Internacionais autorizados a funcionar no Brasil <sup>2</sup>. A distribuição desses programas pelo território nacional é extremamente desigual, o que espelha também o desenvolvimento limitado da área, por exemplo, no Nordeste e no Norte do Brasil, ainda que nestas regiões se perceba com maior clareza a existência de um mercado de trabalho ainda intocado.

A região Sudeste concentra o maior número de cursos, 58,6% dos que estão autorizados a funcionar. As instituições de ensino do estado de São Paulo, em particular, foram ativas – e criaram 36% do total nacional. Em situação inversa, a região Norte do país, com os muitos problemas típicos da agenda internacional contemporânea (desenvolvimento sustentável, preservação ambiental, segurança e defesa da Amazônia, turismo etc), demorou demais para ter uma solução de formação na área. O primeiro curso da região (e único) foi criado em Manaus apenas em 2005, o que explica a participação marginal de 1,3% na soma total dos cursos autorizados em todo o Brasil. Do mesmo modo, os estados da região Nordeste, alguns dos quais com grandes externalidades desenvolvidas e outras por desenvolver (turismo, indústria, cooperação para o desenvolvimento em geral, etc), concentram um número injustificadamente pequeno de programas – cerca de 5,6% do total nacional. Mesmo assim, eles estão concentrados na Bahia, em Pernambuco e, mais recentemente, no Ceará. Na região Sul concentram-se 18,5% dos cursos existentes, mas a distribuição deles entre os estados da região é bastante desigual, uma vez que grande parte deles está funcionando em Santa Catarina, ao

tempo em que o Rio Grande do Sul possui apenas dois (e mesmo assim, recentemente criados). No Centro-Oeste do Brasil estão 16% dos cursos autorizados no país, especialmente concentrados em Brasília. O quadro abaixo apresenta a distribuição dos cursos autorizados pelas regiões do país.

Quadro 1

Número de cursos de bacharelado em Relações Internacionais autorizados a funcionar (março de 2005)

Região	Número de cursos autorizados a funcionar
Norte	1
Nordeste	4
Centro-Oeste	12
Sudeste	44
Sul	14

Fonte: INEP. Dados disponíveis em <http://www.inep.gov.br> – acessado em 15/03/2005.

Uma pergunta importante a se fazer é se essa grande expansão se sustentará no tempo. Parece que não – o número de pedidos de autorização para o funcionamento de novos cursos vem diminuindo desde 2001, o que indica que o surto do crescimento chegou ao fim. Uma outra questão diz respeito ao funcionamento sustentado dos programas autorizados e, nesse aspecto, a situação atual também não é das melhores. Muitos cursos, especialmente nos estados que apresentam uma grande concentração (o caso de São Paulo e do Distrito Federal) já começam a se ressentir da grande oferta de vagas existentes, e funcionam com poucos alunos, o que evidentemente, acabará tendo conseqüências sobre a qualidade da formação ministrada, uma vez que os custos de operação permanecem elevados. Pode-se antever para breve a suspensão de atividades em muitos cursos, o que deve se dar juntamente com o encerramento de operações de instituições e com o início de uma

<sup>1</sup> Dados obtidos junto ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP, e referem-se aos cursos autorizados até o dia 15 de março de 2005. Pode-se consultar o cadastro completos dos cursos autorizados a funcionar no Cadastro de Instituições de Educação Superior, mantido pelo INEP em seu site, que pode ser acessado em <http://www.inep.gov.br>.

profunda reorganização do setor privado de educação superior.

Um dos aspectos interessantes da grande expansão que recentemente se observou na oferta de formação em nível de graduação em Relações Internacionais são os arranjos peculiares que as instituições de ensino têm procurado implementar em seus cursos. É de fato importante que cada uma das instituições procure estabelecer os seus próprios parâmetros de formação na área, oferecendo cursos que podem ter feições mais generalistas ou com foco em determinados aspectos da realidade política, econômica, social e cultural local, estadual e regional. Desse modo, verifica-se que algumas instituições têm se preocupado em inserir nas suas grades curriculares conteúdo programático destinado especificamente a

formar capacidade de intervenção na agenda da região – seja ela focada no comércio internacional, no agronegócio, nas negociações internacionais, no meio-ambiente, na cooperação internacional, no terceiro setor, na indústria do turismo etc. O fundamental é que isso não se faça em detrimento do conteúdo mínimo que configura um curso de Relações Internacionais, e que compõe o cânone internacional do ensino na área. Em outras palavras, a busca de especificidades na grade curricular não pode prejudicar o ensino de Teoria das Relações Internacionais, de Economia Política Internacional, de Direito Internacional, de História das Relações Internacionais, de Análise da Política Externa etc – disciplinas que compõem o mínimo para a formação na área.



## Sobre Meridiano 47

O *Boletim Meridiano 47* não traduz o pensamento de qualquer entidade governamental nem se filia a organizações ou movimentos partidários. *Meridiano 47* é uma publicação digital, distribuído exclusivamente em *RelNet* – Rede Brasileira de Relações Internacionais ([www.relnet.com.br](http://www.relnet.com.br)), iniciativa da qual o *IBRI* foi o primeiro parceiro de conteúdo. Para ler o formato digital, distribuído em formato PDF (*Portable Document Format*) e que pode ser livremente reproduzido, é necessário ter instalado em seu computador o software *Adobe Acrobat Reader*, versão 3.0 ou superior, que é descarregado gratuitamente em <http://www.adobe.com.br/>.

© 2000-2005 Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – Todos os direitos reservados. As opiniões expressas nos trabalhos aqui publicados são da exclusiva responsabilidade de seus autores.

## Resenhas

# Obstáculos ao crescimento das exportações: Sugestões para uma Política Comercial\*

Felipe B. Itaborahy\*\*

A retomada do crescimento econômico, com base no esforço exportador e nos saldos comerciais positivos, parece ser uma estratégia que tanto o governo atual quanto o seu antecessor vem seguindo. É fato que, nas últimas duas décadas, o país apresentou um crescimento comparativamente baixo e perdeu espaço no comércio mundial; no entanto, a abertura de novos mercados de alto potencial importador, como a China, a Índia e a Rússia, e a abrangente agenda de negociações comerciais em que o país está envolvido são favoráveis atualmente às exportações brasileiras.

O objetivo de Markwald e de todos os estudiosos cujos trabalhos são expostos nessa obra é o de alcançar diagnósticos mais precisos com relação aos obstáculos ao crescimento das exportações assim como dar sugestões para uma política comercial mais avançada diante da falta de evidências de que o desempenho exportador brasileiro esteja próximo de sua capacidade máxima.

De um modo geral, constata-se que os problemas mais graves são aqueles enfrentados no plano interno, afastando do escopo da discussão a questão do protecionismo externo. De fato, uma pesquisa da Confederação Nacional da Indústria (CNI) junto às empresas exportadoras registra que elas atribuem à logística exportadora o maior obstáculo para o seu crescimento. As barreiras tarifárias, apesar de relevantes, não são fundamentais para uma firma exportar.

Uma das premissas básicas do livro é a questão do envolvimento governamental nas exportações. Parece ser ponto comum entre os pesquisadores que o suporte do governo, por meio de políticas voltadas para os exportadores ou por medidas de aumento da competitividade estrutural, é fundamental para o sucesso. Porém, procura-se deixar claro que esse apoio não deve ser feito pela forma dos subsídios tradicionais (fiscais e financeiros) até pelos compromissos que hoje o país possui como membro da Organização Mundial do Comércio (OMC) e grande interessado no funcionamento pleno dos seus mecanismos.

De fato, como menciona Sandra Rios em seu artigo, a "(...) OMC é o foro privilegiado para a negociação de regras e disciplinas comerciais. É nesse ambiente que um país com as características do Brasil encontra as melhores condições para buscar proteção contra práticas protecionistas de comércio (...)"<sup>3</sup>. É no multilateralismo que um país como o Brasil se movimenta com mais desenvoltura.

Um outro problema debatido, também relacionado ao papel do governo, é a ausência de uma visão compartilhada e consensual entre o governo e o setor privado e mesmo entre os diferentes órgãos governamentais responsáveis pela política brasileira de comércio exterior. Essa falta de consenso traria restrições e impossibilidades à implantação de políticas efetivas e, portanto, um esforço de coordenação entre esses órgãos seria uma forma de alcançar melhores perspectivas exportadoras. No entanto, o autor deixa

\* MARKWALD, Ricardo (Org). **Obstáculos ao crescimento das exportações: Sugestões para uma Política Comercial**. Brasília: IPRI, 2003, 254 p. ISBN: 85 7631 009 0.

\*\* Bacharelado em Relações Internacionais da Universidade de Brasília – UnB e editor assistente de RelNet – Rede Brasileira de Relações Internacionais.

<sup>1</sup> MARKWALD, op. cit., p.176.



claro que não se devem centralizar todas as atribuições em um só órgão ou ministério diante da transversalidade de várias das questões envolvidas no processo exportador.

Outras questões são colocadas como a postura defensiva predominantemente adotada pelo Brasil nas negociações comerciais e o pequeno número de empresas exportadoras dentro do universo de empresas brasileiras, todas direta ou indiretamente ligadas a intervenções governamentais. Também a integração do MERCOSUL como forma de ganhar capacidade negociadora é tratada de modo complementar nesse esforço.

O livro, ao trazer diferentes pontos de vista de personalidades importantes na área, é uma fonte valiosa de informações sobre a política de comércio exterior brasileira e seus problemas. Nota-se também que suas sugestões estão em boa parte sendo utilizadas pelo governo atual. Apesar disso, em alguns pontos, o livro peca pelo excesso ao utilizar-se de termos e noções avançadas de econometria e microeconomia, ao tornar a leitura às vezes cansativa. Não obstante, é uma leitura fortemente recomendada para estudantes e pesquisadores nas áreas de comércio exterior e relações internacionais.



***Assine a Revista Brasileira de Política Internacional – RBPI e adquira os livros publicados pelo IBRI***

Na **Loja do IBRI** é possível adquirir os livros editados pelo Instituto, assinar a *Revista Brasileira de Política Internacional – RBPI* e inscrever-se em eventos promovidos pela Instituição. Visite o novo site do IBRI em <http://www.ibri-rbpi.org.br> .

## A identidade internacional do Brasil\*

Sylvia Ferreira Marques\*\*

No livro *A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira: passado presente e futuro* Celso Lafer coloca que, em análise da política externa, a visão do país sobre o mundo em que vive e seu funcionamento deve ser considerada o ponto de partida do analista para que este compreenda com maior nitidez seu objeto de estudo. O autor discute no capítulo primeiro o significado de identidade internacional em um mundo globalizado. Grosso modo, a identidade é trabalhada em termos coletivos e lastreada na idéia de um bem ou interesse comum. Além disso, a identidade (inter)nacional de um país tomaria forma e daria vida ao sistema internacional, no contato e na interação com os outros Estados. Sendo assim, ele argumenta que o termo identidade pode ser entendido como “um conjunto mais ou menos ordenado de predicados por meio dos quais se responde à pergunta: quem sois?” (p.15).

Consoante Lafer, a lógica da identidade que assinala uma especificidade para cada um, diferenciando um Estado do outro, interage no sistema internacional com a lógica da globalização que dilui a fronteira entre o interno e o externo; reescrevendo em novos termos o jogo dialético de implicação mútua entre a “História do eu” e a “História do outro”. O autor reconhece que uma multiplicidade de atores integra o campo das interações no plano internacional. Ele admite, numa alusão a Aron, que as relações internacionais contemporâneas já não se fazem apenas com “diplomatas e soldados” – símbolos da soberania – como preconiza a visão realista. Não obstante, como diplomata que é, acredita que o Estado e as nações ainda mantêm papel importante na dinâmica internacional. Pois, argumenta que a

legitimação dos governos apoia-se cada vez mais na capacidade destes de em atender as necessidades e aspirações dos povos que representam, tanto na instancia interna como na externa. Destarte, a política externa nada mais é do que uma política pública orientada para “traduzir necessidades internas em possibilidades externas para ampliar o poder de controle da sociedade sobre seu destino” (p.16).

Voltando sua análise para o Brasil, Celso Lafer advoga que a visão de mundo do país pode ser vista por uma dimensão de continuidade. Para ele, a inserção do país na vida internacional foi acompanhada por certos “fatores de persistência” – escala continental do território, relacionamento com os dez países vizinhos; unidade lingüística; distancia dos focos de tensão do cenário internacional, tema da estratificação mundial e o desafio do desenvolvimento – que oferecem elementos essenciais para se entender a política externa brasileira. Portanto, o passado traz implicações para o presente e o futuro dos Estados.

“Esses fatores de persistência contribuem para explicar traços importantes da identidade internacional do Brasil, ou seja, o conjunto de circunstâncias e predicados que diferenciam a sua visão e seus interesses, como ator no sistema mundial, dos que caracterizam os demais países.” (Lafer, 2001:20).

O autor argumenta ainda, que no caso brasileiro a “consciência da memória de uma tradição diplomática” confere coerência à política externa brasileira e faz do estilo de comportamento do Itamaraty a expressão de uma visão de mundo. Nos capítulos seguintes, Celso Lafer examina traços básicos da identidade internacional do Brasil no intuito de

\* CORREA, Carlos M. e KUMAR, Nagesh. *Protecting Foreign Direct Investment: Implications of a WTO Regime and Policy Options*. Londres: Zed Books, 2003, 178 p.

\*\* Mestrando em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB) e membro do grupo de pesquisa Nações, Regiões e Regimes Internacionais (CNPq).

apontar os fatores de persistência que configuram a política externa do país desde os tempos do Império até os dias atuais. Primeiramente, o autor coloca que a especificidade brasileira no plano internacional reside na construção de um Estado de escala continental e na criação de um governo soberano em 1822.

A configuração da dimensão territorial é vista como resultado de um processo histórico iniciado no ano de 1500 e obra de três agentes sociais: navegantes, bandeirantes e diplomatas. A fixação das fronteiras nacionais seguiu um padrão pacífico, negociador, de solução de conflitos internacionais pelo uso de recursos diplomáticos e pelo uso da força. Este legado deixado por Rio Branco é segundo Lafer uma constante no comportamento diplomático brasileiro e se baseia numa leitura grociana da realidade internacional: o sistema internacional apresenta um elemento de sociabilidade que permite o uso da Diplomacia e do Direito para lidar com as questões de guerra e de cooperação. A leitura grociana do sistema internacional constitui, para Lafer, um fator de persistência na política externa brasileira. Assim, este elemento é incorporado à identidade internacional do Brasil que revela um país respeitador do Direito Internacional que busca solucionar as controvérsias internacionais por meios diplomáticos e/ou jurídicos.

A independência do Brasil na primeira onda de descolonização instituiu a Monarquia no país regida pelo próprio príncipe herdeiro de Portugal e conferiu ao Brasil um caráter *suis generis* em sua identidade internacional. O Brasil se construiu como o diferente das Américas, um Império em meio as Repúblicas. Posto que o processo de construção da identidade internacional se dá na interação com o "Outro", no século XIX na América do Sul, ser brasileiro era ser "não-hispânico" (p.35). Com a proclamação da República em 1889, surge a percepção de que ser brasileiro era ser (latino)americano. A "americanização" das relações exteriores buscava desfazer a imagem do Brasil como o diferente da América. Assim, a América do Sul se torna parte do "eu diplomático" brasileiro e a construção de um ambiente pacífico propício ao desenvolvimento do espaço nacional na América do

Sul passa a constituir um fator de persistência na política externa brasileira (p.52). O Mercosul, por exemplo, é expressão deste processo de transformação de "fronteiras-separação" em "fronteiras-cooperação" que visa ampliar a integração econômica regional e o desenvolvimento nacional dos Estados envolvidos. Destarte, segundo o autor, a construção e manutenção da paz – via cooperação – na América do Sul revela-se uma constante na política externa pós-Rio Branco e constitui um forte elemento na identidade internacional do Brasil (p.64).

Um outro componente da identidade internacional do Brasil é o posicionamento da nação no sistema internacional como uma potência média de alto viés grociano. Segundo Lafer, o Brasil busca participar da gestão da ordem internacional, por ser uma potência com "interesses gerais" (p.72). A seu ver, a dimensão territorial e a competência diplomática do país asseguram "naturalmente" ao Brasil um posicionamento relevante no plano internacional (potência média). Além disso, a escala continental implica ao país a necessidade de se preocupar com o ordenamento mundial para poder perseguir e defender os interesses nacionais. O autor coloca que a diplomacia brasileira tem revelado, a partir do século XX, a capacidade de articular consensos, isto é, de mediar posições entre grandes e pequenos no plano multilateral. Assim, o Brasil construiu sua inserção internacional – em termos de presença política – com base na confiança e na coerência de seu comportamento, baseado no Direito e na Diplomacia, gerando um *soft power* necessário para a busca do meio-termo (p.76-77). Consoante Lafer, quando se trata do eixo assimétrico de poder do sistema internacional, o exercício do papel de mediador é um fator de persistência na identidade internacional do Brasil. Assim como o multilateralismo é um forte componente da inserção do país na vida internacional.

A busca pelo desenvolvimento do espaço doméstico, traduzido no "nacionalismo de fins", é apontado por Lafer como mais um fator de persistência na identidade internacional do Brasil. O desenvolvimento foi interpretado pelos formuladores

da política externa brasileira como o meio de reduzir a diferença de poder nas relações internacionais do Brasil com as grandes potências. Para o autor, a questão do desenvolvimento do espaço nacional e o tema da pobreza se refletem na idéia do elemento *Outro Ocidente*, como componente da identidade internacional do Brasil: “mais pobre, mais enigmático, mais problemático, mas não menos Ocidente” (p.40).

De acordo com Lafer, a Revolução de 1930 trouxe à tona a noção do Brasil como país subdesenvolvido. Em conseqüência, veio a percepção de que era preciso superar as “falhas” constitutivas da formação econômica do país – desigualdade social (p.87). Surge aí o “nacionalismo de fins”, diferente do “nacionalismo expansionista”, pois era o meio para se atingir o desenvolvimento e não uma tentativa de imposição de valores e nem uma simples expressão cultural. A partir de 1930, a política externa brasileira passou então a seguir duas linhas mestras para conduzir o nacionalismo de fins no plano internacional: a ampliação do espaço da autonomia e a identificação de possibilidades externas que possam atender às necessidades internas (p.88). Em outros termos, a política externa se torna uma política pública que tem por objetivo “traduzir necessidades internas em possibilidades externas, ampliando o poder de controle do país sobre seu destino” (p.90).

Para concluir, Lafer aponta, no último capítulo do livro, que o grande desafio que a política externa brasileira encontrar na virada do século XXI é a administração da aceleração dos tempos – “internacionalização” do mundo – de modo a preservar um espaço próprio no plano interno. Para o autor, a mudança do paradigma de funcionamento do sistema internacional, com o fim da Guerra Fria, impele a diplomacia brasileira a trabalhar as mudanças dentro da continuidade que lhe é característica pela reformulação conceitual. Num mundo de “polaridades indefinidas”, as diferenças entre o interno e o externo deixam de ser claras, os fluxos financeiros se globalizam aceleradamente, o processo produtivo se espalha pelo mundo (*outsourcing*) e a inserção do país na economia mundial passa a ser ditada pela integração. Assim, a lógica do nacionalismo de fins, que visava a inserção pelo distanciamento, se torna

inoperante e o Brasil deixa de conseguir administrar os acontecimentos mundiais como “externalidades”, pois a globalização os internalizou.

A globalização acelerou o tempo financeiro e da mídia, que operam agora num tempo *on-line*. A volatilidade financeira provocada pela aceleração temporal passou a demandar dos mercados emergentes uma atenção redobrada nas negociações sobre a nova ordem financeira internacional (p.118-119). Já a aceleração do tempo da mídia deslocou o foco dos processos para o fato. Há uma concentração exagerada no presente, em detrimento dos embasamentos passados e implicações futuras do evento em pauta, que fragmenta a agenda da opinião pública e dificulta a construção do *soft-power* da credibilidade internacional (p.119). Lafer identifica ainda o desafio da sincronização do tempo financeiro e econômico – do ciclo produtivo e do investimento – com o tempo político – por onde transitam as reformas necessárias para a diminuição do “custo Brasil” e, conseqüente, aumento da competitividade nacional – para a condução das políticas públicas (p.120). O desafio de assegurar espaço para a condução das políticas públicas passa também pelo tempo diplomático das negociações comerciais nos âmbitos global, regional e inter-regional. Sendo que a internacionalização do mundo pela crescente regulamentação multilateral exige uma qualificação negociadora que dê conta da importância das matérias e da complexidade das negociações.

Isso posto, o autor salienta que a “internacionalização” do mundo não afetou, no entanto, a identidade internacional do Brasil de modo significativo. A visão brasileira de seu papel nas relações internacionais permanece inalterada. O que muda é a percepção de como operacionalizar essa visão de mundo dada as novas condições do sistema internacional (p.114). Lafer sintetiza o argumento alegando que

“a visão de mundo e do papel do Brasil nas relações internacionais é fruto das circunstâncias históricas que foram definindo nossa identidade internacional (...). Neste processo, certos valores foram se afirmando. Entre eles o da autonomia possível para uma potência

média de escala continental situada na América do Sul. Este valor, com seus desdobramentos, passou a integrar o mapa da ação diplomática brasileira. (...). Os valores têm igualmente várias dimensões. Uma delas, além do significado direcional, é a possibilidade de realização (...). É precisamente o tema da possibilidade de realização de uma visão de mundo que, na dialética mudança/continuidade, se colocou na agenda diplomática brasileira na década de 1990” (Lafer, 2001:114-115).

No mundo contemporâneo, a construção da autonomia necessária para o desenvolvimento se dá em função da dinâmica do funcionamento da ordem mundial: ela deve ser construída pela via multilateral. Uma participação ativa nos foros multilaterais permite ao país atuar na elaboração das normas e pautas de conduta da gestão da ordem mundial. Segundo Lafer, o Brasil pode atuar como co-gestor das questões mundiais nos anos 1990 em razão de suas credenciais históricas, como a leitura grociana da realidade internacional que permeia a conduta diplomática do país, e de conquistas recentes, como a consolidação da democracia, o estabelecimento de uma economia de mercado, e a estabilização monetária (p.118). Somando a tudo isso, os investimentos em credibilidade feitos pelo país pela inserção em sua agenda internacional dos chamados “novos temas”: meio-ambiente, direitos humanos, desarmamento, etc.

Em suma, tem-se que para o autor, o componente ocidental da identidade internacional do Brasil e sua conduta diplomática pautada na visão grociana facilitam a inserção internacional do país, no mundo pós-Guerra Fria, enquanto desafios reais aparecem para o Brasil campo econômico e na construção do *soft-power*. No entanto, é um desafio para o qual os fatores de persistência presentes na construção da inserção e da identidade internacional do Brasil “oferecem um significativo lastro para a ação bem-sucedida” (p.122).

Sendo assim, é possível identificar ao longo do livro uma visão otimista quanto ao passado, presente e futuro do Brasil. O caráter grociano do comportamento externo brasileiro, por exemplo, se fundamenta mais na retórica do que na prática: o histórico de recusa de participação brasileira em certos regimes e instituições internacionais é simplesmente ignorado. O autor não se prende a uma corrente teórica específica para realizar sua análise da política externa brasileira, mas é possível identificar traços liberais/institucionais pela identificação de fatores domésticos responsáveis pelo formato e condução da política externa brasileira. Vale salientar ainda, que embora a concepção da construção da identidade passe pelo processo de interação social no plano internacional, não é possível afirmar um corte construtivista na análise do autor. Pois, a co-constituição entre agente e estrutura não é nem explorada ou mencionada.



## Meridiano 47

Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais



INSTITUTO BRASILEIRO DE  
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ISSN 1518-1219

**Editor:** Antônio Carlos Lessa

**Editor-adjunto:** Virgílio Arraes

**Editor-assistente:** Rogério de Souza Farias

**Conselho Editorial:**

Amado Luiz Cervo, Antônio Jorge Ramalho da Rocha, Argemiro Procópio Filho,

Estevão R. Martins, Francisco Doratioto, José Flávio S. Saraiva, João Paulo Peixoto, Tânia Pechir Manzur.

**Diagramação e edit. eletrônica:** Samuel Tabosa de Castro – samueltabosa@ig.com.br