Resenha

Brazil on the global stage: power, ideas, and the liberal international order.

STUENKEL, Oliver. (Ed.); TAYLOR, Matthew M. (Ed.). New York: Palgrave Macmillan, 2015. ISBN: 978-1-137-49164-0

Wagner Martins dos Santos¹

Pensar a política externa da América Latina no período contemporâneo é um desafio complexo, haja vista o fato de os países desta região terem sido historicamente considerados como o quintal da influência norte-americana. Esta situação, no entanto, tem sido aos poucos modificada face a um mundo cada vez mais multipolar. Os países latino-americanos estão cada vez menos inclinados a seguir os ditames dos Estados Unidos (EUA) e desejosos de ter uma maior autonomia por um desenvolvimento econômico - impulsionados, sobretudo, pelo boom das commodities que começou por volta de 2003 -, além de um aprofundamento e diversificação dos parceiros comerciais na própria região sul-americana. O Brasil, maior país da América Latina, e uma potência média emergente no sistema internacional, tem representado essa dicotomia entre os interesses com os Estados Unidos e as expectativas com a região latino-americana. E este posicionamento tem causado impactos no cenário regional.

O engajamento cada vez maior do Brasil na arena internacional tem permitido ao país se mostrar relevante para a região, com notória influência sobre a estabilidade econômica, mas também um crescente ator nas relações internacionais. O Brasil hoje exerce, como nunca antes, uma influência na América Latina e no mundo. Tendo sido considerado a sétima maior economia do mundo, investe em países africanos, especialmente na área da infraestrutura, é âncora de muitas instituições multilaterais regionais como o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), e a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), mas também de alcance supranacional, como o Grupo dos 20 (G-20), e os BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul).

Por esses e outros motivos, o Brasil já desempenha um papel importante na governança global, agindo, muitas vezes, de forma complementar aos interesses e preferências americanas como na missão de paz das Nações Unidas (ONU) no Haiti e no Open Government Initiatives². Estes exemplos apontam para as diversas formas em que a emergência do Brasil pode dar suporte para uma atuação cada vez mais alicerçada na ordem liberal global, sem que, com essa ascensão, tenha que abandonar a harmonia com os interesses e valores dos Estados Unidos.

1. Mestre em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, no Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais. Possui graduação em Relações Internacionais pela Faculdade Estácio do Recife e MBA em Gestão de Negócios pelo Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais. Atua, principalmente, nos seguintes temas: Teoria Política / Relações Internacionais (com especial foco nas teorias pós-modernas); Integração Regional; Soberania Estatal; Política externa norte-americana; pensamento filosófico de Jacques Derrida.

2. O Open Government Initiatives é um esforço conjunto criado no governo Barack Obama com o intuito de tornar os governos mais transparentes e participativos.

Recebido em:
14 de abril de 2016
Aprovado em:
19 de abril de 2016

Diante de um cenário complexo e desafiador como este, torna-se necessário uma melhor compreensão da agenda brasileira nas relações internacionais. O objetivo deste texto, dado este desafio analítico, é resenhar o livro “Brazil on the global stage: power, ideas, and the liberal international order”, editado por Oliver Stuenkel, professor adjunto de Relações Internacionais na Fundação Getúlio Vargas em São Paulo, onde também coordena a Escola de Ciências Sociais (CPDOC) e o MBA em Relações Internacionais, e Matthew M. Taylor, professor assistente na School of International Service em Washington, e ex-professor assistente da Universidade de São Paulo (USP). Publicado em 2015, o livro oferece uma análise bastante completa dos desafios e posicionamentos do Brasil desde o início do séc. XXI na ordem global. O texto visa promover uma compreensão da ascensão brasileira em um mundo cada vez mais multipolar e onde novos atores surgem, desafiando o status quo dos Estados Unidos após a Guerra Fria e permitindo uma ampliação das fronteiras cada vez mais abertas à cooperação.

Os editores dividem a obra em nove capítulos, cada um escrito por autor(es) diferentes, onde analisam as diversas áreas de crescente influência brasileira: segurança internacional, normas ambientais, economia internacional, Ordem Nuclear Global, entre outras. O primeiro capítulo: “Brazil on the Global Stage: Origins and Consequences of Brazil’s Challenge to the Global Liberal Order” escrito por Stuenkel e Taylor nos apresentam como o Brasil passou a ter destaque no cenário internacional e como tem sido a sua atuação para com as demais nações. Essa ascensão, e consequente mudança de postura do país, fez com que os Estados Unidos o considerasse um intruso no sistema internacional, sem as devidas características que seriam requeridas de um grande ator global. Apesar disso, o país continuou expandindo suas fronteiras e consolidando seu espaço no cenário sul-americano, se tornando cada vez mais internacional.

Apesar de a grande expansão brasileira ter ocorrido sobretudo a partir dos anos 2003 com o primeiro mandato do ex-presidente Luís Inácio (2003-2011), os autores mostram que desde o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) o Brasil já construía um ambiente pró-democracia na América Latina, se consolidando atualmente como a quarta maior democracia do mundo, com ênfase no fortalecimento de alianças com os países vizinhos, porém sem abandonar seus interesses com os EUA. Nos últimos vinte anos, o Brasil tem desempenhado um papel crucial na mediação de conflitos e instabilidade política com os seus vizinhos, a exemplo entre o Equador e Peru (1995), Colômbia, Equador e Venezuela (2008), Bolívia (1995, 2000, 2006), Venezuela (2003-2004, 2014) e Paraguai (1996, 1999, 2000, 2012). Por ter tido papel relevante em todos esses casos, o país tem se firmado como um líder regional, buscando o consenso e a inclusão.

Em “The rhetoric and reality of Brazil’s multilateralism”, David Bosco e Oliver Stuenkel exploram as críticas brasileiras à atual ordem global e como a sua política externa tem se orientado nesse sentido. *Eles identificam e analisam criticamente* as ações brasileiras e os temas que são recorrentes na retórica da sua política externa, incluindo uma busca por maior participação no mundo, uma maior responsabilidade nas instituições multilaterais, e um desejo de reduzir o uso da coerção como mecanismo empregado em

contendas entre nações. Os autores ainda avaliam as lacunas entre essa retórica brasileira e a realidade da política externa, analisando suas principais contestações em áreas como segurança cooperativa, democracia, resolução coletiva de conflitos e soberania compartilhada.

No terceiro capítulo “The Brazilian Liberal Tradition and the Global Liberal Order” Joao Mata e Matthew M. Taylor descrevem os grandes pilares ideacionais que moldaram historicamente a política externa do Brasil. Os autores argumentam que o Brasil não tem pretensões de substituir a ordem liberal global, ao contrário, é justamente nela que as condições para o status alcançado até agora encontraram solo fértil para se desenvolver. Todavia, ressaltam que a abordagem liberal defendida pelo país está em desacordo com as concepções hegemônicas. O capítulo ainda analisa como as concepções dominantes de liberalismo econômico e político presentes no ambiente intelectual brasileiro condicionam e influenciam as preferências, estratégias e participações do país no sistema internacional.

Na sequência, Ralph Espach analisa um tema de grande relevância para o país. O capítulo intitulado “The Risks of Pragmatism: Brazil’s Relations with the United States and the International Security Order” aborda as relações de segurança entre Brasil e EUA. Espach mostra que as relações bilaterais em termos de segurança entre ambos são consideradas, muitas vezes, como desnecessárias em virtude da ausência de um ambiente conflitivo na região em proporções bélicas. Mesmo assim, o autor argumenta que apesar do aumento nas relações em questões de segurança, falta um pilar nessas questões que possa norteá-las e em torno do qual convirja os interesses e propósitos militares. Políticas de investimento em defesa no Brasil ocupam um lugar ínfimo se comparado aos EUA. E isso tem levado o país a uma busca por um maior armamento militar, a exemplo da compra dos caças suecos Gripen. O potencial de cooperação entre os dois países é gigantesco devido às grandes dimensões territoriais de ambos e o papel cada vez maior no cenário internacional.

No quinto capítulo “For Liberalism without Hegemony: Brazil and the Rule of Non-Intervention”, Marcos Tourinho investiga a relação entre o Brasil e as normas Internacionais sobre a intervenção estrangeira. Em particular, sua análise específica com precisão as divergências históricas entre ambos nessa relação. Historicamente, o Brasil tem se manifestado com certa cautela a respeito da aplicação das normas liberais sobre intervenção em um contexto internacional. O autor argumenta que a maior preocupação do país está menos relacionada com a sustância das normas liberais e os valores sobre os quais foram firmadas, e mais com a aplicação por parte das potências dessas normas no sistema internacional. O motivo pelo qual as normas são criadas, implementadas e cumpridas não é balizado indistintamente a todos, mas obedece a interesses de quem detém poder privilegiado para impor sua vontade. Daí resultaria a relutância do Brasil em abraçar os aspectos fundamentais da ordem liberal: menos com o conteúdo e mais com a maneira pela qual essas regras são implementadas e aplicadas. Mais especificamente, a postura do Brasil reconhece a importância das normas e práticas intervencionistas, mas afirma que os Estados Unidos as têm usado como instrumento a serviço e promoção de seus próprios interesses

O sexto capítulo “Brazil’s Ambivalent Challenge to Global Environmental Norms” escrito por Eve Z. Bratman analisa a postura do Brasil no que concerne as normas ambientais globais, fornecendo uma perspectiva interessante sobre como a política externa do país lida com essas questões. O envolvimento do Brasil em questões ambientais, argumenta o autor, é marcado pela ambiguidade e ausência de planejamento. A princípio o país se revela ao mundo como um grande líder ambiental global, hospedando parte dos principais debates mundiais sobre o assunto e almejando uma liderança, ainda que simbólica, entre as nações menos desenvolvidas na parte ambiental. Como exemplo, o país tem constantemente feito um esforço para fixar metas de diminuição do desmatamento e redução dos gases de efeito estufa. No entanto, o país aumentou sua meta de produção de energia que vai de encontro às questões de sustentabilidade defendidas, colocando por terra as próprias metas criadas. O Brasil, ao mesmo tempo que adere à uma ordem ambiental global e cobra das nações, é fraco no rigor interno para cumpri-las. O resultado acaba sendo, como afirma Bratman, uma tapeçaria confusa de posições e contradições no que diz respeito às grandes questões ambientais.

Togzhan Kassenova, no sétimo capítulo “Brazil and the Global Nuclear Order” investiga um tema muitas vezes esquecido da política externa brasileira: *as aspirações no domínio nuclear global. Tendo sido o único país dos BRICS que nunca desenvolveu armas nucleares, o país é ao mesmo tempo o único Estado não-possuidor de armas nucleares que desenvolve pesquisa para construção de submarinos nucleares, e é um dos poucos países do mundo que têm acesso à delicada tecnologia de enriquecimento de urânio. O ambicioso programa nuclear do Brasil traduz, como afirma Kassenova, um desejo de maior afirmação internacional sobre o potencial nuclear do país.*

O penúltimo capítulo “Brazil’s Place in the Global Economy” escrito por Arturo C. Porzecanski fornece uma análise atual do papel do Brasil na economia mundial, observando o aumento, ainda que tímido, na participação de produção de bens no mundo. Em comparação ao seu tamanho e potencial, afirma o autor, o país ainda está muito aquém - inclusive se comparado aos demais países emergentes - de desempenhar um papel superior nas quotas de comércio global. Ao possuir uma baixa integração nos mercados financeiros globais e uma pequena parcela de Investimento Estrangeiro Direto (IED), o país ainda não está à altura de sua capacidade em assuntos econômicos. Desde a década de 1980, o Brasil, por intermédio de sua política econômica externa, tem como premissa construir seu perfil global através da construção de alianças com países do sul global. Isso se reflete no pioneirismo do MERCOSUL, UNASUL, Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), G-20, entre outros, que teriam a tarefa de aumentar sua credibilidade e poder. Mas esse esforço, como explica Porzecanski, sobretudo para sustentar as associações em que participa, acabou colocando o país em posição insustentável. No entanto, o autor ressalta que nos últimos anos, grupos poderosos como a Confederação Nacional da Indústria (CNI) e a Federação das Indústrias de São Paulo (FIESP) têm cobrado uma reorientação na política econômica do país. Essas pressões podem, em pouco tempo, se tornar um fator importante na mudança da postura econômica brasileira.

Finalmente, no nono e último capítulo “Ever Wary of Liberalism: Brazilian Foreign Trade Policy from Bretton Woods to the G-20” André Villela sequencia o oitavo capítulo ao analisar, por sua vez, as opções estratégicas do Brasil na área econômica. Villela fornece uma análise da política comercial do Brasil desde Bretton Woods até o G-20, buscando explicar as origens da relutância brasileira em abraçar plenamente a ordem econômica internacional desde o fim da Segunda Guerra Mundial. O autor mostra que desde o início do séc. XX, sobretudo entre 1930-1945, o Brasil convergia com a ordem liberal. Somente após 1945 que o país iria adotar uma postura diferente da que foi até então aplicada, inclusive em desacordo com os princípios centrais liberais. O autor demonstra que as ideias anti-liberais no Brasil ainda continuam fortes. Esta visão, enraizada na política comercial brasileira, está perdendo forças e cedendo espaço a um maior engajamento na ordem do comércio internacional.

Trata-se de uma leitura bastante relevante e muito atual sobre os rumos que o Brasil tende a tomar nos próximos anos. Os temas escolhidos são de grande impacto para o país e revelam o desafio que a nação enfrentará, seja em ambiente regional com os seus vizinhos, seja para com a potência americana, e também para com as demais nações do globo. Fica claro a grande possibilidade e perspectiva positiva do país em sua relação internacional. As decisões a serem tomadas, contudo, devem ser cautelosas e certeiras, no intuito de aumentar sua influência internacional e firmar o país como um grande e relevante ator global.