

3

O Brasil como potência média

Entre os que imperavam na majestade de sua grandeza e os que se encolhiam no receio de sua pequenez, cabia inegavelmente, à grande república da América do Sul um lugar intermediário, tão distante da soberania de uns como da humildade de outros.

Ruy Barbosa, 1907.¹⁰⁰

Os diplomatas brasileiros corriqueiramente conferem ao Brasil o *status* de potência média quando se referem ao posicionamento do país no sistema internacional. Sendo assim, o presente capítulo tem por objetivo investigar a concepção brasileira do país como potência média. Ou seja, demonstrar o que caracteriza o Brasil como potência média aos olhos de seus diplomatas e governantes. Para isso, a literatura que trata do tema em Relações Internacionais será analisada no intuito de se extrair da teoria o significado de potência média e seu padrão de comportamento. Posteriormente, os pronunciamentos de diplomatas e teóricos que estudam a política externa brasileira e os elementos de tradição do pensamento diplomático brasileiro serão estudados para que os elementos constituintes da concepção brasileira de potência média sejam evidenciados e possam revelar a busca pelo reconhecimento internacional da condição de potência média ao longo da história da política externa brasileira.

Embora se discuta analiticamente as diferentes conceitualizações de potência média apresentadas pela literatura de Relações Internacionais, este capítulo não tem por objetivo desenvolver um conceito próprio ou mais adequado do termo. Além do mais, não se busca aqui problematizar a condição brasileira de potência média, isto é, se o Brasil é ou não uma potência média. O intuito maior é apontar as dimensões analíticas nas quais as definições de potência média podem ser enquadradas - capacidade material, influência, auto-percepção, e reconhecimento - e revelar as

¹⁰⁰ Discurso de Ruy Barbosa em Paris, referindo-se à participação brasileira na II Conferência de Paz realizada em Haia, 31 de outubro de 1907; *apud* LAFER, *A identidade internacional do Brasil*, p.74.

divergências na conceitualização do termo, para, a partir daí, identificar os aspectos teóricos presentes no entendimento brasileiro de potência média.

É mister esclarecer, no entanto, que quando empregados neste trabalho termos como “concepção brasileira”, “entendimento brasileiro”, etc., não se estará tratando o Estado como um ator unitário. O “brasileiro(a)”, nestes casos, se refere à *elite brasileira*, especialmente diplomatas e governantes, sobretudo, Presidentes. Isso pois, a corporação diplomática brasileira tem, tradicionalmente, participado de forma ativa na elaboração da política externa do país. Constitucionalmente, a formulação da política exterior é incumbência do Presidente, que pode compartilhar ou delegar a tarefa para o Ministro das Relações Exteriores. Embora, o cargo de chanceler seja preenchido por indicação do Presidente, o que não requer, necessariamente, que seja ocupado por um diplomata de carreira, a Presidência da República apresenta o histórico positivo em nomear diplomatas para lidarem com as questões externas.

O regime meritocrático de promoção na carreira empregado pelo Itamaraty e a associação do corpo diplomático à tecnocracia na área externa têm fortalecido a identidade organizacional e reforçado a idéia da política externa como uma política de Estado e não de governo.¹⁰¹ Além disso, a formulação e implementação da política externa pelo Ministério das Relações Exteriores tendem a assegurar à instituição o poder de agenda. Assim, o Ministério tem garantido o monopólio dos diplomatas sobre seus postos, inclusive nos escalões superiores, evitando que estes sejam alvos de disputas e barganhas políticas eleitorais.¹⁰²

Durante o período autoritário, no qual as pressões políticas domésticas foram inoperantes, o Itamaraty desfrutou de grande autonomia quanto à formulação e condução da política externa. Já em períodos democráticos, o monopólio da corporação diplomática sobre o Ministério das Relações Exteriores não, necessariamente, assegura o controle sobre a elaboração e execução da política externa, uma vez que há maior participação da sociedade e de outros setores da burocracia estatal no processo decisório da política externa. Porém, a chamada

¹⁰¹ LIMA, 2005, p.5.

¹⁰² ARBILLA, 2000, p. 344-345.

“comunidade brasileira de política externa”¹⁰³ acompanha a percepção diplomática de que o Brasil apresenta predicados de potência média e aspira um papel influente para o país na configuração da ordem mundial.¹⁰⁴ Assim, a oposição enfrentada pela política externa elaborada pelo Itamaraty tende a ser pontual e não em termos de objetivos. Portanto, a política externa acaba sempre expressando a visão de mundo da corporação, que é, em última instância, aprovada pelo Presidente. Dessa forma, pode-se argumentar a existência de uma postura comum entre o corpo diplomático e o Presidente que permite tratar a concepção da *elite brasileira* de forma agregada e como expressão da concepção do governo brasileiro.

3.1

Analisando o conceito de potência média

Antes de dar início ao estudo sobre a idéia de potência média na política externa brasileira é preciso atentar para o fato de que trabalhar com o termo *potência média* traz um problema fundamental para a pesquisa: a definição do conceito e suas dimensões.

De modo geral, o conceito de potência média está comumente ligado à ordem bipolar com hierarquias claramente definidas pelo contexto da Guerra Fria. O interesse em estudar outros atores, que não as grandes ou superpotências, toma fôlego e legitimidade, na disciplina de Relações Internacionais, nos anos 1960 em razão da industrialização de países do então Terceiro Mundo e do Movimento dos Não-Alinhados. Os autores que se dedicaram a essa tarefa empregaram diferentes terminologias para se referirem às potências médias: como países semiperiféricos, em desenvolvimento, de porte médio, potências regionais, intermediárias, etc.¹⁰⁵

Embora a idéia de potência média esteja frequentemente relacionada ao período da Guerra Fria, no qual a hierarquia internacional é mais nítida, nada impede que ela

¹⁰³ Em um estudo sobre a comunidade brasileira de política externa, Amaury de Souza (*apud* LIMA, 2005, p.10, nota 10), inclui como membros desta comunidade as autoridades governamentais, congressistas, acadêmicos e jornalistas escolhidos pela reputação de influência que desfrutam.

¹⁰⁴ Ver LIMA, 2005.

¹⁰⁵ Ver SENNES, 1998; LIMA, 1990.

possa ser estendida para outros períodos que não a ordem bipolar.¹⁰⁶ Nem mesmo a assimetria histórica presente nos sentidos conferidos ao termo potência média em determinado contexto internacional. Salienta-se assim que, nesta pesquisa, trabalhar-se-á com o termo *potência média* para designar o posicionamento intermediário no plano internacional e este será usado independentemente do período histórico e polarização da ordem mundial.

Historicamente, acredita-se que o primeiro autor a utilizar o termo potência média tenha sido o italiano Giovanni Botero, no século XVI.¹⁰⁷ De forma conceitualmente ampla, Botero coloca que uma potência média é um Estado cuja debilidade intrínseca não é grande o bastante para expor-lhe à violência e cuja grandeza, riqueza e poder não são suficientes para despertar a inveja alheia.¹⁰⁸

Numa investigação histórica sobre a origem e significado do conceito de potência média, Carsten Holbraad identifica quatro sentidos conferidos ao termo ao longo dos séculos: a) Estado que ocupa lugar intermediário na estrutura de poder do sistema internacional; b) Estado situado geograficamente ao centro de uma região; c) Estado situado entre dois grandes centros de poder antagônicos e; d) Estado estabelecido entre diferentes civilizações.¹⁰⁹ Dentre esses sentidos, o primeiro é o que interessa a essa pesquisa. O autor também identifica quatro papéis internacionais desempenhados ao longo da história pelas potências médias: a) equilibrador do sistema de Estados, mantendo a segurança e a paz; b) mediador entre as partes em conflito; c) elo de contato ou ligação (ponte) entre nações avançadas e atrasadas e; d) promotor de entendimento internacional entre duas civilizações rivais.¹¹⁰

Conforme já adiantado, verifica-se, logo de início, que não há na literatura de Relações Internacionais um consenso sobre a maneira mais adequada de conceitualizar potência média. Há discordância não só quanto à terminologia a ser aplicada à categoria de países intermediários do sistema internacional, mas também

¹⁰⁶ Ver HOLBRAAD, 1972.

¹⁰⁷ GIOVANNI BOTERO, *Ragión di Stato*, 1589, *apud* HOLBRAAD, 1972, p.56.

¹⁰⁸ *apud* HOLBRAAD, 1972, p.56; LAFER, 2001, p.75.

¹⁰⁹ Conforme o autor, escritos alemães do século XIX revelam o termo utilizado nos três primeiros sentidos apontados acima: a Alemanha como poder intermediário, situada no centro da Europa e entre França e Rússia. O quarto sentido do termo é exemplificado pelo autor a partir da visão australiana que se considera potência média por ser, ao mesmo tempo, um pouco européia e um pouco asiática, ou seja, unindo Ocidente e Oriente. HOLBRAAD, 1972, p.55-59.

quanto ao conteúdo da conceitualização. Vários conceitos foram desenvolvidos para designar os países que ocupavam posições intermediárias no ordenamento de poder internacional. Grosso modo, os autores divergem sobre a forma de avaliar o ordenamento internacional de poder e sobre como caracterizar os Estados que se encontram em sua faixa intermediária. Em outros termos, dependendo do que se entende por poder na esfera internacional tem-se uma determinada conceitualização de potência média.

A maioria dos autores reconhece que a variável poder pode assumir diversas formas. No entanto, muitos conceitos de potência média se baseiam em uma avaliação do ordenamento internacional de poder a partir de uma concepção mais tangível desta variável. Pela concepção de Wayne Selcher, por exemplo, potência média é um “Estado cujas capacidades e compromissos internos permitem-lhe desempenhar apenas papéis restritos e cuidadosamente escolhidos, e assumir iniciativas modestas fora de sua própria região” (Selcher, 1983 *apud* Sennes, 1998:387). Sendo que, para o autor, a mensuração do poder de cada Estado no sistema internacional, pode ser obtida por meio de uma análise quantitativa dos recursos que se traduzem em capacidades. Tais como a dimensão territorial, capacidade militar, a matriz de produção interna, integração no comércio internacional, bem-estar e qualidade populacional, e comportamento diplomático.

Para Erick Hanson o poder internacional da nação, constituído por sua área, população, situação estratégica, organização institucional, e inserção internacional é devidamente refletido no PIB *per capita* do país.¹¹¹ Já William Schneider relaciona poder internacional à posse de bomba atômica e potência média à capacidade do Estado para produzir armas nucleares e desenvolver uma força nuclear significativa.¹¹² Portanto, para Selcher, Hanson, e Schneider, o poder internacional está, sobretudo, relacionado a recursos materiais.

Muitos autores consideram a influência regional como um elemento de poder no plano internacional. Em alguns casos, o conceito de potência média está condicionado à hegemonia regional - não necessariamente em termos gramscianos.

¹¹⁰ *Ibid.*, p.59.

¹¹¹ HANSON, s.d. *apud* HOLBRAAD, 1972, p.60.

¹¹² SCHNEIDER, 1969 *apud* HOLBRAAD, 1972, p.60-61.

David Myers designa uma potência média como “um Estado que possui poder suficiente para dominar um sistema subordinado de Estados” mediante capacidades material, militar e motivacional.¹¹³ Para Nadozie Nwosu, uma potência média se caracteriza pela capacidade de influenciar, preservar e proteger suas regiões. Enquanto as superpotências têm interesses globais, as potências médias apresentam interesses regionais.¹¹⁴ Segundo Raimo Vayrnem, as potências médias são Estados que exercem hegemonia regional, em concomitância ao domínio exercido pelas superpotências no plano global.¹¹⁵

A chamada “dupla inserção internacional” – regional e global - também é uma forma de poder reconhecida em diferentes definições de potência média. Oyvind Osterud concebe o poder internacional em termos de capacidade militar, e influência política e econômica. Conforme o autor, uma potência média é caracterizada por: sua inserção regional, uma força militar superior a qualquer coalizão de Estados próximos, peso econômico nos negócios regionais, e presença significativa no sistema internacional.¹¹⁶

Outros autores, como Ricardo Sennes, Stephen Spiegel, e Robert Keohane acreditam que o poder no plano internacional pode ser entendido como a capacidade do Estado para influenciar o ordenamento do sistema.¹¹⁷ Para isso, é necessário que a potência média esteja inserida no sistema internacional tanto regional quanto globalmente. Consoante Sennes, potência média pode ser descrita como um Estado intermediário que dentro do sistema internacional se diferencia das grandes potências ao mesmo tempo em que se distingue dos países pequenos ou pouco expressivos neste mesmo sistema. Pois, conseguem afetar o sistema internacional de modo limitado ao mesmo tempo em que participam intensamente dos sistemas regionais e sub-regionais.¹¹⁸

Conforme Spiegel, potências médias são atores com poder suficiente para atuar de forma limitada e seletiva em outras regiões que não as suas. Além disso, são

¹¹³ MYERS, 1991 *apud* SENNES, 1998, p.390.

¹¹⁴ NWOSU, 1987 *apud* YOROMS, 1996, p.18.

¹¹⁵ VAYRNEM, 1979 *apud* YOROMS, 1996, p.18.

¹¹⁶ OSTERUD, 1990 *apud* SENNES, 1998, p.391-392.

¹¹⁷ Ver SENNES, 1998; SPIEGEL, 1972 *apud* YOROMS, 1996; KEOHANE, 1969.

¹¹⁸ SENNES, 1998, p.396.

capazes de lançar iniciativas próprias e por isso ocupam lugar estratégico nas políticas das grandes e superpotências.¹¹⁹ Keohane, por sua vez, coloca que potências médias são *system-affecting state*¹²⁰. Isto é, Estados que não conseguem influenciar os rumos do ordenamento mundial em termos individuais, mas que conseguem influenciar o sistema internacional por meio de alianças e articulações coletivas nos âmbitos regional e global.¹²¹

Keohane vai um pouco mais além das definições anteriores e reconhece a necessidade de se introduzir uma dimensão psicológica para se identificar uma potência média. Ele coloca que a autopercepção dos governantes do Estado como potência média é essencial para que o país se identifique e se comporte como tal. Sendo assim, o comportamento do Estado como potência média não seria somente resultado das forças sistêmicas. Conseqüentemente, uma potência média pode ser redefinida como “um Estado cujos líderes consideram que eles não podem agir sozinhos de forma efetiva, mas que talvez consigam provocar um impacto sistêmico por meio de um pequeno grupo ou instituição internacional” (Keohane, 1969:296).

Além de considerar dados estatísticos, geográficos e históricos, Carsten Holbraad ressalta a dupla inserção internacional como característica de uma potência média. Uma vez que esta se distingue conceitualmente tanto de uma Grande Potência como de uma Potência Regional.¹²² Segundo o autor, a hierarquia internacional assume a forma de uma pirâmide, com poucos Estados no topo, alguns na parte central, e uma quantidade numerosa de Estados na base da pirâmide. Olhando para o setor intermediário, tem-se que aqueles que se encontram mais próximos da base são os que têm mais consciência da condição intermediária, pois temem serem rebaixados. Assim, procuram afirmar a posição intermediária e melhorar sua situação.

¹¹⁹ SPIEGEL, 1972 *apud* YOROMS, 1996, p.18.

¹²⁰ Keohane classifica as potências em grandes (*system-determining states*), secundárias (*system-influencing states*), médias (*system-affecting states*) e pequenas (*system-ineffectual states*). Consoante o autor, no final da década de 1960, os Estados Unidos e União Soviética seriam grandes potências; Reino Unido, França, Alemanha Ocidental, Japão, China Comunista, e talvez a Índia, seriam potências secundárias; Canadá, Suécia, Paquistão, Brasil e Argentina seriam potências médias. Ver KEOHANE, 1969, p. 296.

¹²¹ KEOHANE, 1969, p.295.

¹²² Mesmo que um Estado de tamanho médio desempenhe um papel importante regionalmente pode ser que ele não consiga desempenhar esse mesmo papel na política mundial e acabe se assemelhando a um país pequeno quando se trata do nível global. Ver HOLBRAAD 1972, p.62.

Enquanto que os que estão mais próximos da categoria de Estados localizados no topo da pirâmide tendem a reforçar suas diferenças com aqueles que se encontram na faixa mais baixa da camada intermediária e fazer difusa a divisão entre eles e os que estão no topo da pirâmide.

Portanto, o posicionamento na hierarquia internacional não depende apenas de fatores objetivos. Elementos subjetivos e intersubjetivos, como a autopercepção e o reconhecimento de terceiros, desempenham importantes papéis na sustentação de um *status* social internacional. Para que um Estado seja caracterizado uma potência, seja ela super, grande ou média, a dimensão relacional existente entre os Estados também deve ser levada em conta. Como salienta Holbraad, “um país é uma grande potência não apenas por ter alcançado o mais alto grau de força militar e recursos econômicos, mas também porque os outros Estados lhe reconhecem certo *status* na sociedade internacional” (Holbraad, 1972:62).

Em suma, as definições de potência média podem ser enquadradas em quatro dimensões analíticas: capacidade material, influência regional e/ou global, autopercepção, e reconhecimento, não sendo essas categorias mutuamente excludentes. Não há dúvidas que Selcher, Hanson e Schneider conceitualizam potência média tendo como base os recursos tangíveis do Estado, enquadrando-se na dimensão material. O restante dos autores supracitados leva em consideração, em algum grau, a capacidade material do Estado e sua inserção internacional. Destarte, a dimensão material e a influencia exercida pelo Estado nos âmbitos regional e/ou global aparecem em grande parte dos trabalhos voltados para a definição de potência média. No entanto, o aspecto social do sistema internacional retratado pelas dimensões de cunho relacionais, autopercepção e reconhecimento, não é considerado pela maioria esmagadora dos autores. Quando, de fato, as quatro dimensões devem estar presentes para que um Estado se constitua como potência média.

Um olhar analítico sobre as conceitualizações acima mostra que, realmente, identificar uma potência média pela sua capacidade de influir no sistema internacional, considerando uma certa medida de recursos materiais, é mais adequado do que definir uma potência média apenas por mensurações de fatores tangíveis. Destarte, embora capacidade material seja condição necessária para se caracterizar

uma potência média não é suficiente. Aspectos menos tangíveis como tradição diplomática, fatores históricos, influência ideológica, para citar apenas alguns, são igualmente importantes para capacitar um Estado a ocupar um posicionamento relevante no sistema internacional. A capacidade militar de um Estado contribui para que este se sobressaia na arena externa. Todavia, sua inserção no sistema internacional, em termos políticos e econômicos, assim como fatores históricos e outras variáveis intangíveis podem se revelar igualmente ou mais significativos para que este exerça influência no ordenamento mundial. Por fim, cabe ressaltar a importância das dimensões psicológica e relacional para a definição de potência média. Os aspectos sociais constitutivos do sistema internacional não são levados em conta em nenhuma das definições acima, com exceção das análises de Keohane que considera a dimensão psicológica e a de Holbraad, que abarca também a dimensão relacional. Os Estados estão inseridos em uma densa rede de relações sociais que dão forma ao sistema internacional ao mesmo tempo em que modelam as identidades dos atores. Ao se conceber o sistema internacional como um ambiente social, uma potência média apenas se constitui como tal se houver uma autopercepção deste *status* e se, sobretudo, este for reconhecido pelos demais atores do sistema.

3.2

O comportamento externo de uma potência média

Ao analisar o papel das potências médias na política mundial, Carsten Holbraad aponta um padrão de comportamento externo desses países nos diversos tipos de ordenamento do sistema internacional e identifica em quais circunstâncias as potências médias conseguem se expressar com maior relevância no plano internacional.¹²³ Assim, segundo o autor, em um sistema bipolar a configuração que apresenta maiores possibilidades de ação independente por parte das potências médias é um ambiente que combina rivalidade e cooperação entre os dois centros de poder mais importantes do sistema – como ocorreu no período de *détente*. Se houver disposição por parte da potência central com a qual a potência média tem maior

¹²³ Ver HOLBRAAD, 1972.

afinidade, esta pode se converter em sócia ou agente da grande potência e representá-la na região. Caso as duas potências centrais direcionem suas atenções para determinadas regiões deixando outras em descoberto, as potências médias nessas regiões descuidadas podem encontrar uma variedade de funções a serem desempenhadas e atuar como dirigente local, em oposição ou não à potência central. Em situações restritas, uma potência média que se torne dirigente local pode conseguir consolidar uma posição dominante e converter-se em grande potência local.¹²⁴

Quando a rivalidade prevalece, neste tipo de sistema, as potências médias tendem a se comportar como os países pequenos e se aliarem incondicionalmente a um dos pólos. Uma opção possível seria a atuação como mediador entre as partes conflitantes na busca por uma conciliação. Mas neste tipo de configuração sistêmica, assumir o papel de mediador se torna muito difícil.¹²⁵ Da mesma forma em que quando os dois pólos tendem a cooperar – como no regime de não proliferação de armas nucleares –, as potências médias se vêem frente uma tentativa conjunta de dominação e submissão. Considerando que os Estados pequenos tendem a cooperar com as duas potências centrais, uma vez que esses valorizam mais que ninguém a estabilidade na ordem mundial e muitas vezes temem mais às potências médias próximas do que às grandes potências, resta às potências médias protestarem em separado ou tentarem resistir unidas.¹²⁶

Já em um sistema multipolar, a configuração que assegura maiores oportunidades para as potências médias é uma situação de equilíbrio de poder competitivo – em oposição à situação de concerto, cujos resultados se assemelham à cooperação das potências centrais em um sistema bipolar. Em tal situação de equilíbrio de poder, a potência média pode, em certas circunstâncias, influenciar a política mundial seja coligando-se com algumas grandes potências em uma aliança contra o restante, seja como objeto de disputa entre duas, ou mais, grandes potências.¹²⁷

¹²⁴ *Ibid.*, p. 68-70.

¹²⁵ *Ibid.*, p. 64-66.

¹²⁶ *Ibid.*, p. 66-68.

¹²⁷ *Ibid.*, p. 71-74.

O autor salienta ainda que “a idéia de potências médias e sua aspiração de serem reconhecidas como tais, geralmente se origina em épocas em que as grandes potências se encontram estreitamente relacionadas, seja unidas por acordos ou próximas ao condomínio [gerenciamento conjunto do sistema]” (Holbraad, 1972:74). Ele observa que essa situação apareceu na história moderna nas ocasiões em que as grandes potências se esforçavam para reorganizar a sociedade internacional e organizar uma nova ordem mundial; como após 1815 e 1919; no início da Liga das Nações; e nos primeiros passos para a formação das Nações Unidas. Pois esses momentos oferecem às potências médias uma oportunidade de projeção no sistema para que tenham esse *status* reconhecido pela comunidade internacional.¹²⁸

Restringindo a análise para o comportamento externo de potências médias recém-industrializadas, e em especial para o caso brasileiro, Ricardo Sennes¹²⁹ sugere, apoiado no trabalho de Lima¹³⁰, que as opções estratégicas dessas potências variam segundo sua posição geopolítica, capacidade militar e econômica, peso regional e ambição internacional. Ou seja, de acordo com os constrangimentos e as possibilidades encontrados nos níveis doméstico e externo (Sennes, 1998:398-399).

Consoante ao autor, as potências médias recém-industrializadas apresentam distintos poderes de barganha nas diferentes áreas internacionais, apresentando assim, interesses diversificados. Logo, sua interação na esfera internacional também tende a ser ampla e variada. Destarte, não apresentam um padrão de comportamento estável; comportando-se às vezes como grandes, às vezes como pequenos. Este “comportamento multifacetado” é tido como um elemento estrutural das potências médias recém industrializadas; fruto da condição de vulnerabilidade e autonomia simultânea em que esses países se encontram.¹³¹

Por considerar a dupla inserção internacional uma outra característica fundamental que define uma potência média industrializada, Sennes aponta padrões de comportamento externo em três âmbitos: multilateral, bilateral e regional. Assim, as potências médias tendem a perseguir seus interesses nacionais via alianças e/ou

¹²⁸ *Ibid.*, p. 74-75.

¹²⁹ Ver SENNES, 1998.

¹³⁰ LIMA, 1986 *apud* SENNES, 1998, p.398.

¹³¹ *Ibid.*, p.400-404.

ações coletivas em fóruns multilaterais; incentivam instituições internacionais que abarquem as grandes potências, como forma de restringir o poderio de ação autônoma destas e para participarem mais ativamente na política mundial; procuram minimizar a influência direta das grandes potências sobre seus assuntos internos e regionais e maximizar sua influência e vantagens sobre os Estados pequenos da região; e engajam-se na disputa pela hegemonia regional buscando evitar a presença de outras potências em sua área de influência.

3.3

O entendimento brasileiro de potência média

A forma pela qual um país se vê no sistema internacional ou gostaria de ser visto pelos demais atores do sistema pode ser designada pelo termo *imagem internacional*. A imagem internacional de um país sofre influências diretas de sua cultura internacional. A cultura internacional de um país pode ser entendida como a visão de mundo deste e está associada a três elementos: aos valores e crenças do grupo que está no poder – doutrina oficial –, às tradições culturais adquiridas ao longo de um processo histórico e às normas internacionais vigentes.¹³²

A cultura internacional do país também influencia o papel que o país pensa desempenhar no meio internacional. Ou seja, as funções e tarefas que um Estado acredita estar comprometido nos diversos contextos do sistema internacional.¹³³ Dessa forma, a cultura internacional de um país fornece as bases de construção da sua imagem internacional.

A cultura internacional de um país ajuda a moldar a identidade internacional deste. Sendo assim, a identidade internacional do Brasil é formada por um conjunto de imagens: imagem internacional do país no sistema internacional; imagem que o país tem dos outros atores do sistema e de seu ambiente como um todo; imagem que os outros têm sobre o país; etc. No entanto, posto que a identidade internacional de um ator tende a ser menos maleável que sua cultura internacional,¹³⁴ o foco desta

¹³² Ver HERZ, 1994.

¹³³ Ver HOSLT, 1988.

¹³⁴ Cf. subitem 2.1.

pesquisa não encontra-se na identidade internacional do país, mas na imagem internacional do Brasil como potência média – construída a partir da cultura internacional do país – projetada pelo governo Cardoso. Além disso, embora se reconheça a necessidade da autopercepção e do reconhecimento da sociedade para que um Estado seja aceito e identificado como potência média, esta pesquisa não estuda a dimensão relacional. Ou seja, a dissertação não analisa como o Brasil é visto pelos demais atores do sistema, se a imagem do país como potência média é aceita ou não no plano internacional. A dissertação foca apenas a autopercepção e o auto-entendimento do Brasil de potência média.

Um comportamento externo do Brasil baseado na crença de que o país ocupa um lugar relevante no sistema internacional pode ser identificado a partir do início do século XX.¹³⁵ Destarte, a imagem internacional do Brasil como uma potência média no sistema internacional tem sido uma constante na política externa do país.¹³⁶ A imagem internacional do Brasil como potência média está fortemente associada à aspiração da elite brasileira em transformar o país em um ator global, influente na configuração da ordem mundial, desde o início da formação nacional do país.¹³⁷

A diplomacia brasileira desenvolveu, ao longo dos anos, um conceito próprio de potência média a partir de sua cultura internacional. Embora esta sofra alterações históricas, conforme aponta Lafer, a visão de mundo brasileira apresenta uma dimensão de continuidade em decorrência de certos “fatores de persistência” que acompanham a inserção internacional do país.¹³⁸ O diplomata Luiz Felipe de Seixas Corrêa, por exemplo, identifica nos valores unidade, grandeza e visão de futuro, a “trindade do sentimento nacional brasileiro”. Isto é, a idéia da unidade cultural, do sentimento de grandeza territorial e da “expectativa de que essa unidade e essa grandeza se materializarão um dia num futuro de prosperidade e riqueza” como os valores que permeiam a história da política externa brasileira (Corrêa, 2000: 28).

Dentre os fatores de persistência da inserção internacional do Brasil destacam-se a escala continental do território, o relacionamento pacífico com seus vizinhos, a

¹³⁵ Ver LAFER, 2001; CERVO & BUENO, 2002.

¹³⁶ Ver LAFER, 2001; SARAIVA & TEDESCO, 2001; LIMA, 2005.

¹³⁷ Ver LIMA, 2005.

¹³⁸ LAFER, 2001, p.20.

busca pelo desenvolvimento da nação, a resolução de conflitos internacionais via diplomacia, respeito às normas internacionais, respeito aos princípios de não-intervenção e o potencial econômico do país. Destarte, essas continuidades no comportamento são incorporadas à cultura internacional do país como elementos de tradição cultural. Posto que a imagem internacional do Brasil se constrói a partir de sua cultura internacional, os fatores de persistência desta, sobretudo a relevância da dimensão territorial, o poder de persuasão e o respeito às normas internacionais, são incorporados pela elite brasileira como elementos que conferem ao país a expressão de potência média.

A imagem internacional do país como potência média toma forma a partir da República, pois, foi somente com a consolidação das fronteiras nacionais – realizada, principalmente, pela via diplomática e não pela guerra – que o Brasil passou a se identificar como potência média na esfera internacional.¹³⁹ Em busca pelo reconhecimento internacional da condição de potência média, o Brasil procurou, desde então, estar presente nos mais diversos fóruns multilaterais.¹⁴⁰

O ano de 1907 marca a primeira atuação do Brasil em fóruns internacionais multilaterais - II Conferência de Paz realizada em Haia. Nesta ocasião o Brasil reivindica participação na elaboração e aplicação das normas internacionais. No entanto, foi somente a partir de 1919, na Conferência de Paz de Paris, que o comportamento do Brasil como potência média no cenário internacional assume contornos mais claros.¹⁴¹ A partir daí o Brasil procura se apresentar como uma potência de “interesses gerais”.¹⁴² Isto é, um Estado que se interessa pela organização e ordenamento do sistema como um todo. Como explica um de seus diplomatas,

pelas dimensões do país, existem poucos temas que não nos afetam. As regras sobre comércio, sobre meio-ambiente, sobre direitos humanos, sobre manejo de crises e conflitos, em medida variada, tocam em interesses brasileiros. Por isso, a reflexão sobre a ordem – em seu sentido mais amplo e os instrumentos que nos permitam participar de sua construção – é um tema necessário na agenda diplomática brasileira (Gelson Fonseca Jr, 1998a:367).

¹³⁹ LAFER, 2001, p.68.

¹⁴⁰ Ver LIMA, 2005.

¹⁴¹ LAFER, 2001, p.68-72.

¹⁴² A Conferência de Paris separou as potências beligerantes entre as que tinham “interesses gerais” (no ordenamento do sistema) e as de “interesses limitados” (divisão de dividendos e outros proveitos diretos que seriam alcançados com o fim da guerra).

O entendimento brasileiro do país como potência média abarca as características geopolíticas e geoeconômicas do Brasil – extensão territorial e potencial econômico – e acredita na força das idéias e das percepções para influenciar as decisões no sistema internacional.

Se, pela limitação de seus meios é uma potência média no sistema internacional, ao mesmo tempo é uma potência média de escala continental, condição que lhe confere, naturalmente, um papel na tessitura da ordem mundial. No exercício deste papel, (...) se comporta, em função de sua História e de sua experiência de inserção no mundo, quer no eixo da simetria, quer no da assimetria, segundo uma leitura grociana da realidade internacional¹⁴³ (Lafer, 2001:76).

A aspiração a uma vaga no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU) como membro permanente perpassa a história recente da política externa brasileira e uma investigação sobre os motivos ou as credenciais que sustentam essa reivindicação revelam os predicados brasileiros, que na concepção de seus diplomatas, legitimam o Brasil como uma potência média relevante no gerenciamento da ordem mundial. Em um artigo sobre a atuação do Brasil no Conselho de Segurança da ONU, Celso Amorim enumera algumas condições básicas reunidas pelo Brasil que justificam sua candidatura à condição de membro permanente de tal organização. Dentre elas destacam-se, nas palavras do diplomata, os seguintes fatos:

somos signatários originais da Carta das Nações Unidas; desenvolvemos uma política externa ativa e construtiva, com história impecável de apoio à cooperação internacional e à solução de controvérsias; contribuímos tradicionalmente para as atividades de manutenção da paz e da segurança, tanto mediante participação em operação de paz, quanto promovendo e apoiando esforços de mediação política para os conflitos, no âmbito das Nações Unidas e no âmbito regional; somos o quinto maior país do mundo em população, o quinto maior território e a nona maior economia; demos contribuição histórica à definição de princípios, acolhidos na Carta, que norteiam as Nações Unidas, e trabalhamos ativamente para a consecução dos propósitos da Organização, desenvolvendo uma participação ativa e construtiva em todos os foros relevantes. (...); em nosso relacionamento regional, mantemos, há mais de 120 anos, relações de paz ininterrupta com todos os nossos dez vizinhos, ao longo de mais de 16 mil quilômetros de fronteiras (as quais foram, de resto, definidas por negociação diplomática). (...); somos um país-chave na consolidação da América do Sul como a região menos armada

¹⁴³ Crença de que o sistema internacional apresenta elementos de sociabilidade que permite o uso da Diplomacia e do Direito para lidar com as questões de guerra e de cooperação.

do planeta, (...); projetamos nossa atividade diplomática em outros continentes, notadamente a África, sempre a favor da paz e da não-proliferação, (...); temos trânsito fluido com capacidade de articular consensos junto a todos os grupos de países, dentro e fora da Organização, conforme patenteou a nossa atuação na Rio-92, na Convenção de Viena sobre Direitos Humanos, nas negociações da Rodada Uruguai. (Celso Amorim, 1995:11-12).

Na mesma linha, o diplomata Luiz Felipe Lampreia, na condição de Ministro das Relações Exteriores do Brasil, descreve as credenciais brasileiras para atuar no Conselho de Segurança da ONU como membro permanente numa entrevista concedida ao jornal Folha de São Paulo da seguinte maneira:

somos país de presença e atuação global, com interesses claros na paz e segurança internacionais (mais além, portanto, do interesse regional); temos parcerias maduras nos quatro cantos do mundo e presença política e econômica equilibrada. Temos uma diplomacia reconhecida como atuante, ponderada, capaz de promover consensos e fazer a ponte entre posições divergentes (é o exemplo da Rio-92 ou a Conferência de Viena sobre Direitos Humanos); temos uma história de compromisso com a paz e um perfil de atuação decidida em favor da não proliferação de armas de destruição em massa; temos procurado reforçar nossa credibilidade internacional em todos os campos, assumindo compromissos claros, participando, na medida das nossas possibilidades, das missões e forças da ONU em nossa região e fora dela. (Luiz Felipe Lampreia, 25 de junho de 1995).

Portanto, por ser o quinto maior país em extensão territorial, ter um grande potencial econômico, e confiar ao Direito Internacional o meio de resolução de conflitos externos, a elite brasileira acredita que o Brasil desfruta de atributos intrínsecos que difere o país dos Estados pequenos, conferindo-o relevância no sistema. Isto é, que o país é “naturalmente” uma potência média, e por isso deve participar ativamente da condução das questões internacionais. Essa imagem internacional do país como potência média pode ser rastreada desde 1907.

Na Haia, a diplomacia brasileira fazia sua estréia em foros internacionais com um discurso afirmativo e reivindicatório em que se propunha desempenhar, como país intermediário, um papel na elaboração das normas que deveriam reger os grandes temas internacionais de então: mitigação das leis e costumes da guerra, codificação do direito de neutralidade, reforma da Corte de Arbitragem e estipulação da arbitragem compulsória. Da participação do Brasil na Conferência da Haia sob a liderança de Ruy Barbosa derivam pelo menos dois dos principais paradigmas seguidos desde então pela diplomacia brasileira: o paradigma da singularidade do Brasil e o paradigma do respeito ao Direito Internacional. (...). Vem igualmente da Haia a pretensão do Brasil de atuar no concerto das nações não com o peso de suas armas ou com eventuais

ambições de potência, mas com a força de suas razões e a ascendência do seu Direito (Embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa, 1995:17).

Destarte, a imagem internacional do Brasil como potência média apóia-se na relevância não do poderio militar brasileiro, mas no seu poder de persuasão. Na concepção brasileira de potência média, a variável poder deixa de ser medida em termos objetivos de capacidades materiais para receber uma conotação menos tangível: a idéia de *hard power* cede lugar ao *soft power*.¹⁴⁴

O histórico de nossa participação na vida internacional é precisamente um histórico de conciliação de idéias e influências opostas com o propósito de promover o progresso nas relações internacionais através da persuasão (Embaixador João Carlos Muniz, 1947 *apud* Brasil, 1995:39).

[P]ara a diplomacia brasileira, a capacidade de persuasão é o principal recurso de projeção internacional, e a persuasão depende, essencialmente, de conhecimento da situação, de sensibilidade em relação ao parceiro, de convicção quanto aos argumentos e de habilidade para apresentá-los (Embaixador Gelson Fonseca Jr, 1998a:359).

Segundo os diplomatas brasileiros, o papel internacional desempenhado pelo Brasil como potência média no cenário internacional é o de mediador.¹⁴⁵ Sendo este papel entendido tanto como articulador de consensos entre as partes em conflito, como elo de contato ou ligação (ponte) entre nações avançadas e atrasadas. Assumindo, assim, dois dos quatro sentidos identificados por Holbraad e listados anteriormente.

Os diplomatas brasileiros entrelaçam a atuação diplomática do Brasil como potência média ao papel de *tertius inter-partes*. Segundo Lafer, o Brasil opera como potência média por ter interesses gerais e em virtude do estilo da diplomacia brasileira, que busca defender os interesses nacionais em foros multilaterais, dentro das normas internacionais.¹⁴⁶ Pois, são estes atributos que conferem ao país a possibilidade de desempenhar o papel de mediador e exercer um *soft power* no plano internacional. O exercício do papel de mediador requer credibilidade internacional.

¹⁴⁴ A idéia de *hard power* está associada à capacidade de um país exercer uma influência em função de sua força militar e/ou econômica; enquanto que o *soft power* seria a habilidade de se seduzir outros atores pela legitimidade de suas políticas e dos valores que as sustentam. Ver NYE, 2004.

¹⁴⁵ Ver LAFER, 2001; FONSECA JR, 1998b.

¹⁴⁶ LAFER, 2001, p.74.

Para conquistar essa credibilidade é preciso semear confiança e mostrar coerência na inserção internacional.

Em termos gerais, na visão da elite brasileira, atuar como potência média no sistema internacional significa tomar atitudes que contribuem para o aumento do peso internacional do país. Destarte, o comportamento do Brasil como potência média se expressa na busca por uma maior autonomia de ação e por uma maior participação nas decisões internacionais. Aos olhos de seus diplomatas o Brasil operou como potência média em diversas ocasiões ao longo do século XX, desempenhando o papel de mediador. Tais como solicitando um assento permanente no Conselho de Segurança tanto da Liga das Nações quanto das Nações Unidas; nos conflitos sul-americanos dos anos 1930, entre Peru e Uruguai, Peru e Colômbia (questão de Letícia) e entre Bolívia e Paraguai (Guerra do Chaco); liderando a coalizão sulista no conflito Norte-Sul nos anos 1970; etc.¹⁴⁷

Considerando, conforme argumenta Holbraad,¹⁴⁸ que as potências médias buscam deliberadamente o reconhecimento internacional de sua relevância no sistema em momentos de redefinição da ordem mundial, pode-se dizer que ao participar ativamente de certas conferência multilaterais - como a Conferência de Paz de Paris (1919); a Conferência de Bretton Woods (1944), que criou o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial; a Conferência de Comércio e Emprego das Nações Unidas (1947), que deu origem ao GATT¹⁴⁹; a Rodada do Uruguai; a Conferência sobre meio-ambiente no Rio de Janeiro (1992); a Conferência sobre Direitos Humano em Viena (1993); o Foro da Governança Progressista (1999 e 2000); dentre outras - o Brasil buscava o reconhecimento internacional de suas aspirações de potência média.

¹⁴⁷ LAFER, 2001, p.78-82; CERVO & BUENO, 2002, p.235.

¹⁴⁸ Ver HOLBRAAD, 1972.

¹⁴⁹ Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio.

3.4

A busca pelo reconhecimento internacional

A imagem internacional do Brasil como potência média está fundamentada, especialmente, sobre o *soft power* brasileiro exercido em razão de seu poder de persuasão – papel de mediador. Para exercer a mediação é preciso credibilidade. A fonte de credibilidade identificada pela cultura internacional do país em cada momento histórico leva a um determinado padrão de comportamento externo na busca pelo reconhecimento internacional da posição político-estratégica de potência média. A partir do trabalho de Lima é possível identificar ao longo da história republicana da política externa brasileira três linhas de inserção internacional do país: o alinhamento estratégico com os Estados Unidos, o globalismo, e a internacionalização.¹⁵⁰

Na busca pelo reconhecimento internacional do *status* de potência média, o Brasil demanda, após a Primeira Guerra Mundial, por uma maior democratização das decisões internacionais nos foros internacionais. Na Liga das Nações, por exemplo, o Brasil solicita a partir de 1921 um assento permanente no Conselho – do qual foi membro eletivo de 1920 a 1925 – por acreditar que a situação de membro temporário não condizia com seu peso internacional.

Os responsáveis pela condução da política exterior do Brasil tinham a condição de membro temporário do citado conselho [da Sociedade ou Liga das Nações – SDN ou LN] como não correspondente com a posição do país no concerto internacional. (...). Afrânio de Melo Franco, delegado do Brasil no organismo de Genebra, (...) observou que o assento no Conselho é que daria ao Brasil a consideração que merecia na SDN, pois fora dele, só tinham prestígio e autoridade os países que impunham respeito aos demais pelo poder militar, situação econômica e financeira (Cervo e Bueno, 2002:223).

¹⁵⁰ A inserção internacional apoiada em uma aliança estratégica com os norte-americanos dominou a política externa brasileira dos tempos de Rio Branco à frente do Ministério Exterior (1902-1912) até o final dos anos 1950 e logo após o Golpe de Estado de 1964, no governo Castello Branco (1964-1967). O globalismo conduz a inserção internacional do país na primeira metade dos anos 1960, e a partir dos anos 1970 até a década de 1990. A internacionalização passa a ser incorporada pela política externa brasileira no governo Collor, mas se consolida, de fato, no governo Cardoso (1995-2002). Ver LIMA, 1994.

Além disso, como consequência da não inclusão do país como membro permanente de tal conselho,¹⁵¹ o governo brasileiro afirma que os Estados das Américas não estavam devidamente representados no Conselho e que sua composição fixa não traduzia o caráter universal da Liga. Logo, a ordem mundial estaria sendo conduzida pela força das grandes potências, quase que exclusivamente européias.¹⁵²

153

Após a Segunda Guerra Mundial, o governo Dutra (1946-1951) adotou o alinhamento incondicional, pois acreditava que ao se comportar como “aliado especial” o país receberia ampla cooperação econômica norte-americana, como ocorrera com Europa e Japão. Isso porque o governo brasileiro considerava que sua colaboração no conflito e no estabelecimento da ordem geraria uma “obrigação moral” dos Estados Unidos para com o Brasil.¹⁵⁴ No intuito de ser internacionalmente reconhecido como “sócio” da superpotência capitalista, o Brasil atuou na elaboração do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) em 1947, rompeu relações diplomáticas com a União Soviética¹⁵⁵ e seguiu o voto americano de não aprovar o ingresso da China Popular na ONU, mesmo contra a vontade de Oswaldo Aranha - representante brasileiro na ocasião.

O Brasil também acreditava que sua participação na guerra, associada ao seu histórico internacional, lhe renderia um lugar constante no Conselho de Segurança da ONU. Mas mais uma vez, o Brasil foi excluído do quadro de membros permanentes do Conselho de Segurança de uma organização internacional criada para gerenciar a ordem mundial. Sendo assim, o país propõe a revisão da Carta da ONU – reforçar os poderes da Assembléia Geral, em detrimento do Conselho de Segurança, posto o

¹⁵¹ Em 1926 o país se retira da organização após o Tratado de Locarno – que modificou o quadro dos países que integravam seu Conselho permanentemente. Enquanto a Alemanha foi incorporada como potência relevante para a condução das questões internacionais, o Brasil teve sua requisição negada. Ver CERVO & BUENO, 2002.

¹⁵² Em 1927, o quadro de membros permanentes do Conselho da Liga era composto por: Inglaterra, França, Itália, Japão e Alemanha.

¹⁵³ CERVO & BUENO, 2002, p.225.

¹⁵⁴ BUENO, 2000, p.22.

¹⁵⁵ A ruptura das relações Brasil-URSS se dá, na verdade, mais por um estremeamento diplomático bilateral – o governo soviético se recusou a dar explicações sobre o ataque que proferiu para o governo brasileiro pela cassação do registro do Partido Comunista Brasileiro – do que por motivação ideológica ou de alinhamento com os Estados Unidos. Ver CERVO & BUENO 2002, p.272.

impasse causado pelo poder de veto neste último – para tentar melhorar sua posição na organização e participar das decisões internacionais. Discursando na Assembléia Geral da ONU em 1947, o Embaixador João Carlos Muniz declara:

Em questões de solução pacífica de controvérsias, a Assembléia Geral tem o mesmo poder que o Conselho de Segurança: em ambos os casos, o poder de fazer recomendações. (...). O poder da Assembléia de trazer qualquer questão à atenção do Conselho de Segurança e, inversamente, o poder do Conselho de referir qualquer assunto à Assembléia Geral, com a única exceção prescrita pelo Artigo 12, demonstra [*sic*] claramente que a Carta deposita na Assembléia uma importante função em questões de segurança, superada apenas por aquela atribuída ao Conselho de Segurança. É vantajoso, portanto, que essa função da Assembléia Geral seja exercida plenamente, completando assim a ação do Conselho. (...). A Assembléia é o órgão essencialmente democrático das Nações Unidas; em suas decisões a norma democrática de maioria é respeitada. **Sua ação está destinada a crescer em importância já que a persuasão, e não a força é o único elemento capaz de organizar o mundo** (João Carlos Muniz, 1947 *apud* Brasil, 1995:41-42. Grifo adicionado).

Como a América Latina não representava para os Estados Unidos uma ameaça à ordem democrática – perigo comunista – nos anos que se seguiram à Segunda Guerra Mundial, toda a região recebeu pouca atenção do parceiro hegemônico. Na tentativa de reverter essa situação, o segundo governo Vargas (1951-1954) associa o desenvolvimento nacional ao capitalismo e à manutenção da ordem. Nesta linha, o Brasil reivindica dos Estados Unidos uma política de cooperação econômica com vistas ao desenvolvimento do país e da região alegando que a pobreza das massas cria condições favoráveis para o florescimento de idéias socialistas.¹⁵⁶ Seguindo essa postura, mas sob um tom mais contundente, o governo Kubitschek (1956-1961) passa a questionar a estrutura do comércio internacional e o papel do Fundo Monetário Internacional, deslocando o debate internacional do eixo Leste-Oeste para o Norte-Sul. No entanto, a parceria estratégica com os Estados Unidos ainda era vista como o comportamento mais adequado a ser seguido. Não se questionava o alinhamento *per se*, buscava-se apenas uma relação mais equilibrada. Na qual o Brasil pudesse tirar maior proveito do seu bom relacionamento com a potência hegemônica capitalista.¹⁵⁷

¹⁵⁶ BUENO, 2000, p.29.

¹⁵⁷ *Ibid.*, p.40.

A organização da família continental procurou sempre servir ao interesse e ao progresso mundiais. A América despendeu, após a fundação da ONU, muitos bilhões de dólares com o mundo e muito poucos com a própria América. Foi com o apoio e até aplauso de nossos Governos que uma nação americana concedeu ajuda à Europa, à Ásia e à própria União Soviética, em um ano, mais do que em dez anos de cooperação com suas irmãs do Continente. Essa atitude dos Estados Unidos não derogou o Pan-Americanismo, antes o veio reafirmar suas finalidades mundiais [prosperidade e paz mundial] (Embaixador Oswaldo Aranha, 1957 *apud* Brasil, 1995:110).

Com a Operação Pan-Americana lançada por Kubitschek, o Brasil buscava mais uma vez mostrar seu valor como mediador, oferecendo aos vizinhos a prosperidade e aos Estados Unidos o caminho para que estes aumentassem seu prestígio na região e suprimissem a influência comunista.

Não é mais lícito duvidar que existe uma correlação evidente entre o subdesenvolvimento de determinadas áreas e as fricções locais que vêm ameaçando a paz da humanidade. (...) [O] subdesenvolvimento é a grande e verdadeira ameaça à segurança coletiva, visto que ele constitui sempre o instrumento das agitações da massa e dos ressentimentos nacionais contra povos mais afortunados (Embaixador Francisco Negrão de Lima, 1958 *apud* Brasil, 1995: 116).

A Operação Pan-Americana visa reforçar o conteúdo econômico do Pan-Americanismo, mediante a adoção de um conjunto de medidas energéticas e coordenadas, suscetíveis de remover os obstáculos ao desenvolvimento dos países da América Latina, cujas economias necessitam de vigoroso impulso para que ultrapassem o estado de atraso em que se encontram e ingressem numa era de industrialização, aproveitando o máximo dos recursos naturais e ativo intercâmbio. (Embaixador Augusto Frederico Schmidt, 1959 *apud* Brasil, 1995: 124).

Com a Revolução Cubana, os Estados Unidos despertaram para a influência do comunismo na América Latina e desprenderam atenção para a possibilidade de novas insurreições em sua área de influência mais próxima. O receio gerado pelo governo esquerdista de Goulart fez com que os norte-americanos se mostrassem solidários ao golpe militar de 1964. Assim, por uma questão ideológica, o alinhamento com os Estados Unidos voltou a ser pautado, no imediato pós-1964, no eixo Leste-Oeste da estrutura internacional.

Na busca pelo reconhecimento internacional da condição de potência média, o Brasil tenta prestar ajuda aos Estados Unidos na condução das questões hemisféricas de segurança coletiva. Para isso, o governo brasileiro procura, neste período, imprimir maior dinamismo às organizações multilaterais regionais (Aliança para o Progresso,

OEA, TIAR, e Alalc),¹⁵⁸ articulando interesses econômicos à geopolíticos; contribui para o isolamento cubano no continente; e envia tropas à República Dominicana em 1965.¹⁵⁹

A postura mais questionadora da ordem mundial que começou a ser formada no segundo governo Vargas e no governo Kubitschek ganhou contornos bem definidos nos governos Quadros e Goulart (1961-1964) com a Política Externa Independente (PEI)¹⁶⁰. Com a estratégia globalista de inserção internacional, o peso internacional do país aumenta com do desenvolvimento econômico, e o meio mais eficaz de se alcançar o desenvolvimento nacional é pela diversificação das relações internacionais do Brasil. Posto que nesta cultura internacional a inserção mundial se dá pela globalização das relações internacionais do Brasil, independentemente do alinhamento político-ideológico dos Estados, “[a]s relações estreitas com os Estados Unidos deixam de ser meios para aumentar o poder de negociação do Brasil e se tornam conseqüências da própria ampliação do poder de negociação” (Lima, 1994:36).

Neste período globalista, o comportamento externo brasileiro como potência média se expressa no questionamento da condução das questões internacionais por parte das grandes potências. Em busca do reconhecimento internacional da condição de potência média, o Brasil se inseriu no debate internacional na linha Norte-Sul; assumiu uma postura terceiro-mundista e liderou a coalizão Sul na reivindicação por uma nova ordem econômica internacional na década de 1970; aproximou relações com os países do bloco socialista; reconheceu, antes das grandes potências, a independência de Angola; e se tornou um dos principais críticos ao regime de não-proliferação nuclear estabelecido pelos Estados Unidos e União Soviética, por

¹⁵⁸ Organização dos Estados Americanos, Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, e Associação Latino-Americana de Livre Comércio; respectivamente.

¹⁵⁹ CERVO & BUENO, 2002, p.374-377.

¹⁶⁰ Além da postura terceiro mundista – estruturada no eixo Norte-Sul do sistema internacional –, a PEI reivindica uma maior participação do Brasil nas decisões mundiais, defende os princípios de não-intervenção e auto-determinação dos povos e favorece um bom relacionamento com as nações latino-americanas. Embora tenha dado continuação à linha de política externa de Quadros, as políticas do governo Goulart foram identificadas pelos norte-americanos como de tendências comunistas e não neutras como as de seu antecessor. Ver BUENO 2000, p.43-56.

considerar a restrição ao acesso tecnológico-nuclear uma forma de congelamento do poder mundial, batendo de frente com os interesses das grandes potências.

Imbuídos de espírito de cooperação e objetividade, não podemos notar que os projetos [de tratados de não-proliferação de armas nucleares, idênticos, apresentados pelos Estados Unidos e União Soviética ao Comitê das 18 Nações para o Desarmamento] não implicam qualquer redução dos armamentos nucleares existentes, nem sequer desestimulam o incremento e aperfeiçoamento dos mesmos por aqueles que já os possuem. Nenhum recurso é liberado para fins econômicos e pacíficos. As limitações propostas se aplicam, praticamente, apenas aos países que não dispõem de armas nucleares e incluem restrições não essenciais aos objetivos de não proliferação. A adesão a esses propósitos não deve acarretar renúncia ao direito de desenvolver tecnologia própria. Pelo contrário, o Brasil, ao apoiar, como sempre, a não proliferação das armas nucleares, entende que as medidas endereçadas a esse fim devem propiciar a nuclearização pacífica, inclusive no que se refere à tecnologia de explosivos nucleares, para fins civis, que podem vir a serem indispensáveis para grandes obras de engenharia importantes para o desenvolvimento econômico (Ministro José Magalhães Pinto, 1967 *apud* Brasil, 1995:222).

A mudança na visão de mundo brasileira contou com a ajuda da alteração na conjuntura internacional e doméstica. Externamente, além da relação Estados Unidos-União Soviética ter se estabilizado (*détente*) no final dos anos 1960, o debate Norte-Sul ganhou força nos anos 1970 com a emergência dos países produtores de petróleo e dos novos países industrializados pelo lado do Sul e o revigoramento econômico da Europa e a ascendência japonesa pelo Norte, que abriram novas oportunidades de cooperação econômica mundial. Internamente, o Brasil desfrutou de enorme crescimento econômico, em especial no período de 1968-1973. O chamado milagre econômico brasileiro foi resultado de uma agressiva política de investimentos públicos na economia combinada com crescimento das exportações e condições expansivas do mercado mundial, inclusive de créditos. Neste quadro favorável os militares encontraram as condições para atuar com mais autonomia no cenário internacional e perseguir suas prioridades mesmo em divergência com os interesses norte-americanos.¹⁶¹

Contudo, na virada da década 1970/80 os espaços internacionais para uma ação mais autonomista voltaram a se encolher. Em reação ao primeiro choque do petróleo, os mercados americano e europeu se fecharam por meio de medidas *anti-dumping* e

¹⁶¹ LIMA, 2000, p. 70-72.

direitos compensatórios para os produtos manufaturados dos novos países industrializados. Além disso, esses países sofreram pressão dos Estados Unidos para se enquadrarem nos direitos e obrigações do regime de comércio e não mais desfrutarem dos benefícios concedidos aos países menos desenvolvidos.

Se por um lado, os anos 1970 e o comportamento autônomo do Brasil representam o momento em que o país mais próximo esteve de obter reconhecimento internacional de uma certa relevância e capacidade de influência no sistema mundial. Por outro, evidencia a importância da dimensão relacional para se caracterizar um Estado como potência média. O Brasil que, para o governo Nixon, iniciara a década de 1970 como um dos novos influentes, fechava-a como um carona do regime de comércio e infligidor dos Direitos Humanos, para o governo Carter.¹⁶² Em 1971, ao receber o presidente brasileiro, Nixon declarou: “para onde for o Brasil, também irá o resto da América Latina” (*apud* Lima, 2000:73). Essa afirmação pode ser interpretada como um reconhecimento do Brasil como país-chave na América Latina e, conseqüentemente, de sua atuação como potência média. Já em 1977, o governo Carter acusa o Brasil de ser um carona no regime de comércio, tomando proveito dos benefícios e se esquivando dos custos. Ao associar o Brasil a um carona no plano internacional, bem como ao acusá-lo de não respeitar os Direitos Humanos, o governo Carter retira a credibilidade brasileira para atuar como mediador, renegando ao Brasil o reconhecimento do *status* de potência média.

Na década de 1980, o tom mais duro dos Estados Unidos para com os novos países industrializados nas negociações Norte-Sul e a crise da dívida do Terceiro Mundo exposta em decorrência do segundo choque do petróleo e seus desenrolares enfraqueceram a coalizão Sul. Além da queda no poder negociador do Sul, o fim da ordem bipolar e a afirmação dos Estados Unidos como a única superpotência mundial produzem efeitos sobre a cultura internacional do Brasil. A partir de uma nova visão de mundo, a agenda internacional do Brasil passou a ser estruturada de acordo com os chamados “novos temas” – liberalismo econômico, meio-ambiente, direitos humanos, novo conceito de segurança, etc.

¹⁶² *Ibid.*, p.75.

A inserção internacional do país passou a se apoiar em uma estratégia que buscava aproximar o Brasil do Primeiro Mundo: a internacionalização. Esta abarca tanto aspectos do globalismo, como diversificação dos parceiros comerciais e busca por uma participação ativa no gerenciamento das questões mundiais; quanto elementos do alinhamento estratégico com os Estados Unidos, como a adoção dos valores por eles defendidos. Assim, a internacionalização está relacionada à adoção incondicional dos valores ocidentais de países desenvolvidos como forma de se alcançar o desenvolvimento após as mudanças sistêmicas ocorridas com o fim da Guerra Fria. Nesta linha de inserção internacional a democracia e a liberdade de mercado são valores que devem ser buscados, respeitados e assegurados; uma vez que conferem credibilidade aos países que os adotam.

Tendo isso em vista, o comportamento mais adequado para ser reconhecido como potência média, após o histórico recente de uma ditadura militar no âmbito doméstico e a legitimidade adquirida pela ideologia liberal com o colapso do socialismo real soviético, é a adoção de posturas semelhantes às das grandes democracias com economias liberais de mercado. Ou seja, a defesa dos valores ocidentais, tidos como “universais”, e o apoio à ordem internacional vigente. Isso pois, segundo Fonseca Jr, os referenciais internacionais de progresso ou conduta apropriada passam a ser medidos no pós-Guerra Fria pela aproximação ou distanciamento de um certo padrão ideal estabelecido no plano internacional para determinados valores.¹⁶³ Destarte, ser considerado um *insider* faz parte da busca brasileira pelo reconhecimento internacional da relevância do país para a condução das questões internacionais.

[No pós-Guerra Fria], [v]alores como democracia, direitos humanos, economia de mercado e proteção ao meio ambiente passaram a construir uma espécie de cânone internacional, cujo grau de assimilação pelos países influencia, com algumas variações especiais, seu nível de participação nas principais correntes de intercâmbio econômico e nos mecanismos de decisão e concertação política internacional. (Barros, 1999:166).

Logo, a transição de uma imagem negativa – na qual o Brasil aparecia como um violador dos direitos humanos, carona nos regimes internacionais, etc. – para uma

¹⁶³ FONSECA JR, 1998, p.288.

positiva – na qual o país apresenta uma conduta condizente com o ideal internacional de certos valores – passa a ser vital na busca brasileira pelo reconhecimento internacional do país como potência média nos anos 1990. Perseguindo uma afirmação internacional positiva, o Brasil apoiou-se na consolidação da democracia com economia de mercado, vista pelos padrões internacionais como o caminho ideal para o alcance de soluções positivas,¹⁶⁴ e chegou até mesmo a aderir aos regimes internacionais na área de segurança nuclear que tanto criticara nas décadas anteriores. Essas mudanças na inserção internacional do Brasil e na sua projeção externa como potência média, ocorridas com o fim da Guerra Fria, serão melhor exploradas no capítulo seguinte, que se dedica a estudar o governo Cardoso, ícone da consolidação das transformações internas e externas na visão de mundo brasileira.

¹⁶⁴ *Ibid.*, p.289.