

## O Brasil e a comunidade dos países de língua portuguesa (CPLP)

*Brazilian foreign policy and the Community of Portuguese-speaking countries (CPLP)*

SHIGUENOLI MIYAMOTO\*

Rev. Bras. Polít. Int. 52 (2): 22-42 [2009]

### Introdução

Nos últimos anos, sobretudo com Luiz Inácio Lula da Silva, tem sido crescente a importância dada pelo governo brasileiro, pelo menos retoricamente, ao relacionamento com os Estados do hemisfério sul, e, dentro deste, aos membros que compõem a denominada Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.

Na realidade, os países situados abaixo da linha do Equador jamais deixaram de ocupar espaço na agenda da política externa brasileira. Com oscilações, é verdade, como é natural acontecer com a política de qualquer país. Desde os anos 50 os não-alinhados, o Terceiro Mundo e o Grupo dos 77, marcaram presença em todo o tempo, embora nem sempre fossem considerados prioritários na pauta da chancelaria brasileira.

Vários elementos têm de ser levados em consideração. Em primeiro lugar, as aspirações que um país como o Brasil tem no cenário regional e no contexto mais amplo das relações internacionais. Em segundo lugar, as diferenças de conjuntura regional e global que afetam as possibilidades que o país tem para implementar políticas independentes fora desses contextos. Ligado a esse, a própria capacidade em termos do poder que o país detém em cada momento. Em quarto lugar, as divergências internas, com os diversos grupos de pressão, que influenciam por meio do livre jogo de forças, os rumos das políticas externa e internacional do Brasil. Por último, mas igualmente importante, o tipo de regime político vigente, que privilegia uma ou outra ótica de inserção, permitindo ou não a participação da sociedade na formulação e na implementação das políticas públicas nacionais em sentido amplo, ou apenas ditando os rumos da conduta externa, segundo o grupo que está no controle do aparelho de Estado.

\* Professor do Departamento de Ciência Política da Universidade de Campinas – Unicamp e Pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq (shiguenoli@gmail.com).

Com tantas possibilidades, países como o Brasil, que ocupa lugar privilegiado não apenas em termos do continente sul-americano, mas como um dos maiores do planeta, apresentam-se periodicamente com fortes demandas para ocupar espaços cada vez mais importantes, não apenas geograficamente, mas sobretudo em termos de projeção política, econômica e estratégico-militar.

É o que ocorre nos presentes anos, quando reclama, com insistência, um lugar como membro permanente no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas, aproveitando, inclusive, o momento de crise, a reformulação da ordem mundial e a ampliação do G-8, para tentar ingresso nesse restrito e fechado grupo. Ou seja, reivindica uma posição em que tenha direito de veto, e não apenas de voz, um direito de compartilhar, ditar e estabelecer regras, e não apenas de concordar com as mesmas.

Fosse o Brasil um país com indicadores menos favoráveis, poderia possivelmente apresentar-se com aspirações mais modestas, apenas de forte inserção regional, consciente de suas próprias limitações. Entretanto, não é o que ocorre. Na verdade, nem haveria necessidade de reivindicações dessa natureza porque, pelos elementos geográficos e econômicos que possui, a projeção regional não precisa ser colocada em discussão. O Brasil atualmente possui metade da população sul-americana, com cerca de 187,7 milhões de habitantes, um vasto território com 8.5 milhões de quilômetros quadrados, fazendo fronteiras com 10 nações, e com uma extensão de mais de 15 mil quilômetros, detém 7.5 mil quilômetros de costa marítima com mar territorial em torno de 4.5 milhões de quilômetros quadrados.<sup>1</sup>

Certamente não são fatores desprezíveis, equiparáveis a poucas nações do mundo, com os quais os governantes já se acostumaram a trabalhar em seus planejamentos ao longo do tempo e da história nacionais. Por isso, em determinados momentos, têm surgido propostas para projetar o país de maneira mais ampla, objetivando ocupar lugar de destaque que muitos consideram ser o destino natural do Brasil. Assim exercitaria papel não apenas de mero coadjuvante, mas de ator principal nas relações internacionais, convertendo-se em grande potência e participando efetivamente do grande jogo, das verdadeiras decisões que fixam os rumos do mundo.

Nesse sentido a atuação do país, seja em tempos de normalidade democrática, seja em períodos de exceção, tem procurado alcançar o *status* de nação privilegiada, lançando mão de seus indicadores. Isso ocorre, ora com vigor maior, ora com demandas mais modestas. Às vezes, nota-se o país atuando em frentes diversas, privilegiando uma participação mais forte em organizações internacionais ou dedicando-se às relações regionais. Em outras oportunidades, investe com afinco no intercâmbio com países médios, ou move seu relacionamento conferindo ênfase nas negociações com as nações com as quais se identifica por motivos históricos no hemisfério sul ou no continente americano.

1 Os dados oficiais sobre a geografia e os indicadores sociais e econômicos brasileiros podem ser obtidos por meio da página do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em 26 de setembro de 2008.

## Tradições da política externa brasileira: um breve retrospecto

Pautando-se sempre pelo respeito ao Direito e às convenções internacionais, o Brasil pouco difere daqueles países que consideram a cooperação o caminho mais indicado para atuar tanto no cenário regional, quanto naquele mais ampliado do contexto global. Claro que isso não significa dizer que estamos livres de divergências em planos variados (políticos, econômicos, estratégicos, etc.), com os vizinhos mais próximos e tradicionais parceiros ou com as grandes potências mesmo aliadas.

No âmbito latino-americano, o país é um dos poucos que não se envolveu em conflitos bilaterais ou mais amplos, desde o advento da República. Já se fez muito tempo quando o Brasil pegou em armas contra um de seus vizinhos, como ocorreu na Guerra do Paraguai (dezembro de 1864 a março de 1870), quando este país foi destruído e jamais se recuperou.<sup>2</sup>

A Segunda Grande Guerra foi outro momento em que militares brasileiros efetivamente participaram como parte das tropas aliadas contra o Eixo, e fizeram uso da força. É bem verdade que a literatura sobre esse último episódio não é uniforme: de um lado, o grande volume de livros exaltando a participação entendida como gloriosa, dos pracinhas “febianos” (Força expedicionária brasileira), enquanto de outro, observam-se, também, questionamentos sobre o verdadeiro papel exercido pelos combatentes brasileiros em campos de Itália.<sup>3</sup>

Excluindo-se esses episódios, marcados entre si pelo distanciamento temporal de quase um século, a presença brasileira em terras estrangeiras nos anos mais próximos sempre foi em missões internacionais. Ora atendendo ao chamado de instâncias regionais, como a Organização dos Estados Americanos (Força Interamericana de Paz na República Dominicana em 1965), ora em outras ocasiões, sob o manto da Organização das Nações Unidas, nas missões de paz em territórios africanos, no Oriente Médio, e na atual década com a Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH).<sup>4</sup>

No relacionamento do país com seus parceiros do cone sul, divergências bastante acentuadas se verificaram, fundamentalmente com a Argentina, algumas

2 A bibliografia sobre política externa brasileira hoje é bastante expressiva em termos quantitativos e qualitativos. Na impossibilidade de menções muito amplas, vamos nos restringir apenas a algumas citações pontuais, ainda que sob o risco de simplificarmos demasiadamente as interpretações. Alguns títulos sobre esse episódio: POMER, L. *A Guerra do Paraguai: a grande tragédia rioplatense*; São Paulo: Global Editora, 1980; CANCOGNI, M. & Boris, I. *Solano López. O Napoleão do Prata*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1975; DORATIOTO, F. *Maldita guerra: nova história da Guerra do Paraguai*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002. Chamamos, também, a atenção do leitor, para o fato de que este texto não segue uma cronologia linear rigorosa, o que pode dificultar a leitura, já que trabalhamos em certos instantes com um período temporal bastante elástico.

3 Posição bastante divergente pode ser encontrada em WAACK, W. *As duas faces da glória. A FEB vista pelos seus aliados e inimigos*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1985.

4 Sobre as missões de paz, ver: FONTOURA, P.R.C. T. *O Brasil e as operações de manutenção da Paz das Nações Unidas*. Brasília: Instituto Rio Branco/Fundação Alexandre de Gusmão, 1999; CARDOSO, A.J.S. *O Brasil nas operações de paz das Nações Unidas*. Brasília: Instituto Rio Branco/Fundação Alexandre de Gusmão/Centro de Estudos Estratégicos, 1998; AGUILAR, S.L.C. (org.) *Brasil em missões de paz*. São Paulo: Usina do Livro, 2005.

vezes com nível de tensão acima do normal, como ocorreu na época da construção da barragem de Itaipu nos anos 70.<sup>5</sup> Em outros momentos, discordâncias têm sido observadas em torno de disputas comerciais, pela não coincidência de como deva ser conduzido o processo de integração do Mercado comum do sul (Mercosul), ou pela pretensão de ambos os países a uma vaga do Conselho de segurança da ONU.

Fatos dessa mesma natureza, porém, seguramente fazem parte do cotidiano das nações, independentemente de terem fronteiras contíguas. Isso acontece porque disputam influências regionais, cada uma utilizando-se de seus recursos da melhor forma possível para aferir vantagens e ter aumentada sua capacidade de barganha bilateral, e talvez por uma possível hegemonia local.

De resto, mesmo o aumento do espaço brasileiro, ao longo de sua história, tem sido feito de maneira arbitrada. Vale lembrar aqui a última ampliação quando o território do Acre foi anexado ao Brasil, no início do século XX, tendo à frente da chancelaria o Barão do Rio Branco. Claro que ainda hoje, depois de tanto tempo, a forma como o país atingiu sua atual configuração geográfica é motivo de observações. Por exemplo, em 2006, o presidente boliviano Evo Morales bradava contra o “imperialismo brasileiro”, reclamando que o Acre teria sido comprado em troca de um cavalo. (GARCIA et al, 2006)<sup>6</sup>

Em verdade, houve oportunidades, por exemplo no regime militar (1964-1985), em que a diplomacia brasileira, atuando em conjunto com as Forças Armadas, pensou a atuação nacional de maneira bastante agressiva no âmbito regional. Apoiada no que se chamou “teoria do cerco”, em que regimes hostis poderiam representar perigo à segurança nacional, pensou-se na neutralização dos governos vizinhos como o Uruguai, a Bolívia e o Chile, seja diretamente, seja auxiliando por aparatos repressivos.

Aqueles foram momentos excepcionais, em que o denominado “sistema” (comunidade de segurança e informação), ligado ao núcleo duro da repressão, exercitou maior influência, elaborando o plano “Trinta horas” de ocupação do Uruguai, caso Líber Seregni, líder da Frente Ampla, ganhasse as eleições de 1971, na ajuda para a deposição do presidente boliviano Juan Jose Torres Gonzáles e na ascensão de Hugo Banzer no mesmo ano, além de participação no evento que culminou com a deposição e a morte do presidente chileno Salvador Allende.<sup>7</sup>

5 Consultar BETIOL L. *Itaipu: modelo avançado de cooperação internacional na Bacia do Prata*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1983; CAUBET, C. G. *As grandes manobras de Itaipu: energia, diplomacia e direito na Bacia do Prata*. São Paulo: Editora Acadêmica, 1991; LIMA, I.T.C. *Itaipu. As faces de um mega projeto de desenvolvimento*. Marechal Cândido Rondon/PR: Editora Germânica, 2006.

6. O período do Barão do Rio Branco foi extensamente analisado por Clodoaldo Bueno, cujas obras sobre o início da República são referências imprescindíveis para todos os estudiosos das relações internacionais brasileiras.

7 Ver, por exemplo, GRAEL, Cel.D. *Aventura, corrupção e terrorismo. À sombra da impunidade*. Petrópolis/RJ: Editora Vozes, 1985; NEEDLEMAN, R. Bolívia: Brazil's geopolitical prisoner. *NACLA'S Latin America & Empire Report*, v. VIII, n.º 2 p. 24-26, feb. 1974.

Ambições o país sempre apresentou, mesmo nos anos 1920 quando já reivindicava vaga como membro permanente do Conselho de Segurança da Liga das Nações, tendo-se retirado da mesma em 1926 ao perceber que não conseguiria seu intento.<sup>8</sup> Pode-se afirmar, porém, que as discordâncias brasileiras, com quaisquer nações que possam ser lembradas, foram sempre dirimidas por meio de um mediador do Direito e das normas estabelecidas pelas organizações internacionais, por exemplo, como se verifica hoje na Organização Mundial do Comércio (OMC). Diferenças de pontos de vista nas organizações regionais desde a Associação Latino-americana de Livre Comércio (Alalc), Associação Latino-americana de Integração (Aladi), Mercosul, Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, etc., sempre foram resolvidas por meio de negociações. O mesmo método é utilizado para a União das Nações Sul-Americanas (Unasul) e o Conselho de Defesa Sul-Americano.

O fato de o país assim se comportar, não significa dizer que a diplomacia brasileira sempre agiu pensando no bem-estar geral de todos, mas o fez defendendo seus próprios interesses, nem que, para isso, tivesse de manter posturas dúbias e pouco confiáveis, inclusive em momentos de crise.

A forma como foram conduzidas as negociações que culminaram com os recursos necessários para a construção da indústria siderúrgica brasileira no pré-Segunda Guerra Mundial servem como um claro exemplo do “pragmatismo” adotado pelas autoridades há bastante tempo, e não apenas como ficou conhecida tal terminologia no governo de Ernesto Geisel. Naquele momento, a duplicidade de comportamento adotada pelo presidente Getúlio Vargas em pleno Estado Novo (1937-1945), entre a Alemanha e os Estados Unidos da América, davam mostras de que os interesses nacionais – não importa qual interpretação que a eles se possa dar, se bons ou não – já se encontravam presentes na escolha dos parceiros de acordo com as conveniências. (GAMBINI, 1970; SEITENFUSS, 1985)

Proximidade maior com o governo da Casa Branca, algumas vezes identificando-se estreitamente com as diretrizes de conduta externa norte-americana pode, igualmente, ser observada em oportunidades distintas, nos anos 1940 (Eurico Gaspar Dutra), 1950 (Juscelino Kubitschek de Oliveira) e 1960 (Humberto de Alencar Castelo Branco). Da mesma maneira, distanciamento também pode ser notado em outros instantes, no primeiro lustro da década de 1960 (Jânio da Silva Quadros e João Belchior Marques Goulart) ou nos anos 70 (Ernesto Geisel).

Nos anos pós-regime militar, apesar de inúmeras diferenças, principalmente em torno da questão da informática, das políticas protecionistas, da lei de propriedade intelectual, e do comércio internacional, o relacionamento brasileiro/norte-americano pode ser entendido como de extrema cordialidade, seja no final do

---

8 Sobre a demanda brasileira nos anos 20, consultar: SANTOS, N. B. *Le Brésil et la Société des Nations (1920-1926)*. Genebra: Universidade de Genebra/Instituto Universitário de Altos Estudos Internacionais (Tese de Doutorado), 1996; GARCIA, E.V. *O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926)*. Porto Alegre/Brasília: Editora da Universidade/UFRGS/Fundação Alexandre de Gusmão/FUNAG, 2000.

governo de José Sarney, com Fernando Collor de Mello, Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso, seja nos anos de Luiz Inácio Lula da Silva. Problemas como esses devem ser entendidos como normais na agenda de qualquer país, e fazem parte do cotidiano, mas nada que pudesse comprometer seriamente ou abalar as relações entre Brasília e Washington.

Ao mesmo tempo, o país igualmente não abdicou de operar em nível mais amplo com as nações em desenvolvimento, em momentos distintos, por considerar que suas opções deveriam cobrir não apenas uma frente com os Estados industrializados, mas também outra com os que emergiram livres de suas metrópoles, ou aqueles que não atingiram o *status* de desenvolvidos, estivessem eles no próprio continente latino-americano, em solo africano, ou em terras mais longínquas do Oriente Médio e do sudeste asiático.

Por isso, a diplomacia brasileira buscou equilibrar-se entre o que era denominado primeiro e o terceiro mundos. Às vezes, agindo nas duas esferas simultaneamente, procurando, com esse tipo de atuação, auferir benefícios de ambos os lados.<sup>9</sup> Ou então, justamente por causa dessa ambiguidade não conseguia obter vantagem de nenhum das partes envolvidas, passando a imagem de país não confiável.

O que se pode dizer é que, na maior parte do tempo, os governos sempre buscaram agir, de forma pragmática, em nome do que se convencionou chamar de “interesses nacionais”. Claro que nem sempre as interpretações sobre esses conceitos são coincidentes, nem há concordância de que tais políticas fossem realmente conduzidas da forma mais adequada, ou a melhor opção para atender os verdadeiros anseios da sociedade e do Estado brasileiros.

## O Brasil, os países em desenvolvimento e as relações sul-sul

Pelo menos desde os anos 1960, o Brasil mantém estreitos vínculos com os países em desenvolvimento. Vários motivos poderiam explicar essa aproximação e identificação. Em primeiro lugar, pelo fato de se encontrar no mesmo, ou próximo, estágio de desenvolvimento da maior parte dos países do mundo, dentro da divisão proposta em 1954, por Alfred Sauvy, dos três mundos. Em segundo lugar, sua própria localização geográfica no continente sul-americano, onde as condições sócio-econômicas sempre estiveram muito aquém das encontradas na Europa e nos Estados Unidos. Em terceiro lugar, pelas afinidades, por exemplo, com as próprias nações africanas em virtude do processo de formação da sociedade brasileira,

9 É extensa a bibliografia sobre esse comportamento denominado “pragmatismo responsável”. Cf., por exemplo, SELCHER, W. *Brazil's multilateral relations: between First and Third Worlds*. Boulder/Colorado: Westview Press, 1978; MOURA, G. & LIMA, M.R.S. *A trajetória do pragmatismo: uma análise da política externa. Dados*, Rio de Janeiro, IUPERJ, v. 25, n.º 3, p. 349-363, 1982; SPEKTOR, M. *Origens e direção do Pragmatismo Ecumênico e Responsável (1974-1979)*. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, IBRI, v. 47, n.º 2, p. 191-222, 2004.

com um contingente apreciável de habitantes oriundo daquele continente.<sup>10</sup> Em quarto lugar, pelas reivindicações que o país sempre fez no contexto internacional denunciando as desigualdades existentes entre os ricos e subdesenvolvidos, como era o seu caso. Por último, o fato de considerar-se, desde a década de 1920, como país médio, distanciado das grandes potências, mas com pretensões de ser uma, portanto, tendo necessidade de se afiliar a grupos – ainda que informalmente – procurando redistribuir o poder mundial, sendo com isso beneficiado.

Para isso, teria de mostrar simpatias com as nações em desenvolvimento que, pelas mesmas condições suas, enfrentavam problemas para se afirmar – ou melhorar – sua inserção internacional, como as ex-colônias. Em conjunto, esses fatores poderiam, assim, ser mencionados, como responsáveis pela forma como o país durante muito tempo se posicionou no cenário internacional: pertencente a América Latina, localizado no hemisfério sul, em estágio de desenvolvimento insuficiente para ombrear com as grandes potências, com estruturas sociais, econômicas e políticas um tanto débeis, dependendo do setor agro-exportador em grande parte para manter razoavelmente sua economia.

Sob esse prisma, mesmo nos debates que se fizeram nos anos 60 e 70 sobre as condições de subdesenvolvimento a que estava submetido, tanto em termos governamentais quanto academicamente, a questão das disparidades sócio-econômicas encontram-se presentes, seja pela publicação de volumosa quantidade de ensaios e livros, ainda que sob distintas óticas, seja pela influência dessa perspectiva no planejamento governamental.<sup>11</sup>

É certo que esse tipo de comportamento não se refletiu de maneira uniforme no decorrer das décadas. Pode-se dizer, no entanto, que sempre houve uma consciência precisa das dificuldades encontradas para resolver tanto os problemas domésticos, quanto para melhorar sua posição no *ranking* internacional do poder. Internamente, as disparidades verificadas ao longo do tempo criaram situações deveras heterogêneas, e que em parte foram retratadas, ainda que não entendida por todos de forma convincente, em textos como de Jacques Lambert sobre os diferentes Brasis (LAMBERT, 1972; 1972a). Externamente, a posição desfavorável usufruída frente aos grandes agentes mundiais sempre limitou a possibilidade de se fazer reivindicações mais fortes, com chances de sucesso, em função de duas

10 As relações do Brasil com o continente africano sempre mereceram atenção em obras escritas por diplomatas, jornalistas e professores. Consultar, por exemplo, textos de: MENEZES, A. J. B. *O Brasil e o Mundo Ásio-Africano*. Rio de Janeiro: Irmãos Ponghetti, 1956; SELCHER, W. *The Afro-Asian Dimension of Brazilian Foreign Policy (1956-1972)*. Gainesville: University Presses of Florida, 1974; OLIVEIRA, H.A. – *Política Externa Brasileira e as Relações Comerciais Brasil-África*. São Paulo: Tese de Doutorado em Sociologia apresentada à USP, 1987; SARAIVA, J.F. S. *O lugar da África: a dimensão atlântica da política externa brasileira (de 1946 a nossos dias)*. Brasília: Editora UnB, 1996; RIBEIRO, C. O. *Relações político-comerciais Brasil-África (1985-2006)*. Tese de Doutorado em Ciência Política apresentada à USP, 2007.

11 Apenas para efeito de ilustração, mencionamos alguns autores, que trataram dessas questões: PREBISCH, R. *Dinâmica do desenvolvimento latino-americano*. Rio de Janeiro/São Paulo: Editora Fundo de Cultura, 1964; FURTADO, C. *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*, 3.<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968; MARINI, R.M. *Dialéctica de la dependencia*, 10.<sup>a</sup> ed. México: Era, 1990 (1.<sup>a</sup> ed. de 1973).

variáveis: uma, a falta de poder (econômico, político e militar) e, em segundo lugar, a inexistência de chances propiciadas pelos grandes parceiros.

Restou pouco, portanto, além da afiliação a grupos e da aproximação a países com características semelhantes às verificadas no território nacional. Partir desse princípio, entretanto, não assegurava uma atuação uniforme com os demais membros sudesenvolvidos da comunidade internacional. Em primeiro lugar, porque eram restritos os elementos que os uniam: eram todos dependentes, pobres, e necessitavam portanto de aportes internacionais. Em segundo lugar, encontravam-se em estágios diferenciados de desenvolvimento, dando margens ao surgimento, inclusive, de terminologias como quarto mundo, quinto mundo, etc, já que não se podia categorizar no mesmo patamar países como o Brasil ou a Argentina, com outros do continente africano, em condições muito mais desfavoráveis, sob todos os aspectos. Em terceiro lugar, porque muitos desses países (Terceiro Mundo, não-alinhados) competiam no mercado internacional com os mesmos produtos, ou seja, eram concorrentes entre si, procurando de maneira pragmática auferir benefícios individuais para suas próprias nações. Por último, nem sempre havia coincidências políticas e ideológicas entre esses membros da comunidade pobre, destarte impedindo que em grande parte as demandas pudessem ser unificadas, a não ser aquelas relacionadas com a transformação do próprio sistema internacional, reduzindo as desigualdades existentes, e sobre as quais todos concordavam. Discursos anti-colonialistas e anti-imperialistas que passaram a ser comuns nos anos 50 e 60, em grande parte do mundo, não tinham a mesma ressonância deste lado do Atlântico, nem entre todos os membros da comunidade em desenvolvimento.

Destarte, a atuação brasileira concedida a esse tipo de relacionamento enfrentou limitações de todos os gêneros. Não se deve esquecer, ainda, as próprias clivagens e entendimentos diferentes no plano doméstico, de como deveriam ser conduzidas as políticas externa e internacional do Brasil, com enfoques distintos sobre as prioridades a serem dadas, seja aos parceiros nas relações bilaterais, seja através das organizações multilaterais, aos mais ricos ou não, ou de identificações ideológicas dependendo da conjuntura.

Importante destacar, por exemplo, nos anos do regime militar, e mesmo depois, as diferenças de opiniões existentes entre as diversas instâncias de formulação e decisão das políticas, como os diplomatas, os economistas e os militares. Algumas vezes as perspectivas podiam ser coincidentes, mas não era o que se verificava na maior parte dos casos, cada um procurando defender seus próprios interesses e grupos, com maneiras distintas de ver o mesmo problema. Em grande parte, as diferenças de posturas dessas instâncias vão marcar a atuação da política externa brasileira de maneira não uniforme, muitas vezes contraditórias com fortes choques, onde cada setor discursa e age independentemente do outro, defendendo interesses e posturas completamente distintos. Ou seja, nunca houve uma única instância que pudesse ser considerada centralizadora da conduta externa brasileira, apesar de o Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty), formalmente ser o órgão responsável.



No próprio continente, as atenções concedidas pela política externa brasileira sempre foram consideráveis, ainda que em alguns momentos houvesse tensões, como no caso da barragem de Itaipu. Todavia, em outros momentos, praticamente em todos, o relacionamento bilateral e multilateral ocupou espaço importante, seja através de iniciativas de integração regional, como nos casos citados da Alal e Aladi, seja pela Otca e outros mecanismos visando a cooperação mais ampla.

Com o continente africano, pelas identificações verificadas desde o século XVIII, o Brasil sempre manteve relacionamento bastante aberto, ainda que em algumas oportunidades, como nos primeiros anos da década de 1970, se colocasse em julgamento se deveríamos conceder prioridade aos países daquele continente ou não. Tratava-se nesse caso das novas parcerias que deveriam ser privilegiadas, em detrimento das nações africanas que, carentes de recursos, não seriam úteis aos interesses brasileiros, já que não dispunham de condições para pagar o que para lá se exportasse, não tinham nada, ou muito pouco para oferecer em troca, além de serem competitivos na mesma faixa dos produtos nacionais.

Com o resto do mundo, seja com relação ao Oriente Médio, seja com o sudeste asiático, as aproximações deram-se de forma um tanto relutante, deixando-os em plano secundário, passando a desempenhar papel de relativa importância a partir da década de 1970, sobretudo após a primeira crise do petróleo, e, como potenciais compradores de produtos manufaturados brasileiros, além de veículos e armamentos.

A atuação mais ampla no cenário sul ou junto aos países em desenvolvimento pode, igualmente, ser observada não apenas na constituição dos países do terceiro mundo, na construção da Unctad em 1964, bem como no Grupo dos 77. Já no que diz respeito aos países não-alinhados (PNA), a participação brasileira foi extremamente modesta, comparecendo às reuniões, apenas como observador, jamais fazendo parte do grupo dos PNA, inclusive pela afiliação que tinha, apesar das oscilações, com o grande líder do continente americano.

Embora concedesse importância e ressaltasse a necessidade de atuação conjunta com os países menos desenvolvidos, o Brasil jamais deixou de lado as grandes potências, inclusive diversificando a dependência que mantinha prioritariamente com os Estados. Dessa forma, ao mesmo tempo em que concedia espaço aos países do terceiro mundo, nações altamente industrializadas passaram a desempenhar papéis de importância cada vez maior na agenda da política externa brasileira, seja no continente europeu, com a França, Reino Unido e Alemanha, seja no Extremo Oriente com o império nipônico. Nesses casos, ocorria a diversificação da dependência brasileira, deixando-a menos suscetível às intempéries do relacionamento que mantinha com os Estados Unidos.

Já nos anos mais próximos, o relacionamento do Brasil com os países do hemisfério sul deu-se dentro de outro contexto, agora com o fim da Guerra Fria, e em um mundo em grande transformação. Como características deste novo quadro, observamos a emergência de novos atores (desde os anos 80), como as

Organizações Não-Governamentais (ONGs), a formação de blocos regionais em um cenário interdependente, mas altamente competitivo, e o acirramento das divergências no comércio internacional, com a própria substituição do Gatt pela OMC. É nesse contexto em definição que se formalizam as relações do Brasil com o mundo, quando se criam entidades como a CPLP, e onde o país procura atuar em grandes frentes, contemplando algumas prioridades, que considera serem as mais satisfatórias, pelo menos naquele momento.<sup>12</sup>

## A CPLP na agenda e no discurso brasileiros

Na última semana de setembro de 2008 foi firmado pelo Brasil o acordo ortográfico, que uniformiza o uso da linguagem entre os países de língua portuguesa. Quase ao mesmo tempo, poucos dias depois, a maior companhia brasileira, a Petrobrás, perdeu a concorrência para a Marathon Oil na exploração de petróleo em Angola. Em meados de outubro, em viagem a Moçambique, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva queixou-se de que um projeto para construção de uma fábrica de remédios contra Aids/Sida, prometida desde 2003, ainda não estava em execução.

No primeiro caso, tratava-se de um projeto de antiga origem que encontrou dificuldades dos dois lados do oceano Atlântico, embora já tivesse sido acordado desde dezembro de 1990. Certamente, como diz o embaixador de Portugal no Brasil, Francisco Seixas da Costa, “este acordo pode ser considerado estratégico, já que uma escrita comum vai permitir que o português seja uma língua internacionalmente reconhecida”<sup>13</sup>. No segundo, a derrota deveu-se, provavelmente, à maior eficiência das políticas implementadas pelo governo chinês em continente africano, embora com presença naquela parte do mundo há poucos anos, muito menos, portanto, do que a presença brasileira, não apenas nos países de língua portuguesa, mas também em outros Estados, como Nigéria, Senegal, etc. Já no terceiro caso, a culpa pelo fracasso da iniciativa era da própria inoperância das instâncias brasileiras que, cinco anos depois do que foi prometido, não tinha os recursos liberados pelo Congresso para a construção de fábrica de remédios. (NOSSA, 2008: B4)

Esses três fatos são, provavelmente, as variáveis mais importantes de relacionamento entre todos os parceiros que fazem parte da CPLP. Um se refere aos aspectos culturais envolvidos, outro diz respeito aos fortes interesses econômicos

12 Sobre o assunto, consultar: LIMA, M.R.S. (2005) *A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul*. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, IBRI, v. 48 n.º 1, p. 24-59, 2005; SARAIVA, M. G. *As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007*. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, IBRI, v.50, n.º 2, p. 42-59, 2007. Especificamente sobre a CPLP, consultar o site: <<http://www.cplp.org/Default.aspx>>. Ver, ainda, o site do governo brasileiro: <<http://www.mre.gov.br>>.

13 “Brasil: Acordo Ortográfico fortalece base lingüística comum – PR Lula da Silva”. <<http://aeiou.visao.pt/Pages/Lusa.aspx?News=200809308834063>>. Acesso em 01 de outubro de 2008).

em jogo, e por último as dificuldades existentes para implementar acordos, ainda que prometidos tempos atrás.

Considerar uma vertente importante, como a identificação cultural e lingüística que vem desde muitas gerações, não significa que isto se traduza em vantagens econômicas e financeiras, embora estejam presentes grandes empresas brasileiras, do porte da Petrobrás, ou de setores de construção civil para a abertura de estradas, feitura de barragens, etc.

O governo brasileiro, com certeza, sempre teve consciência de problemas dessa natureza, inclusive com seus vizinhos mais próximos do próprio continente. Evidentemente, como costuma acontecer, podem ter ocorrido erros de cálculos e interpretações, más avaliações tanto conjunturais, quanto em termos das intenções reais de seus parceiros.

Contudo, deve-se ponderar, porém, que nem sempre o relacionamento foi pautado apenas visando lucros imediatos. Pode-se dizer que, em termos gerais, as relações externas brasileiras, da mesma forma como se comporta a maior parte dos países do mundo, contemplam as duas facetas: uma em que se espera o retorno, se não imediato, pelo menos depois de um certo tempo, das atitudes tomadas no intercâmbio bilateral ou no envolvimento global nas instâncias regionais e de escopo mundial; a outra, em que pouco ou nada se pode esperar dos parceiros e das instituições, mas que nem por isso devem ser negligenciadas, sobretudo quando outras variáveis estiverem presentes, como o histórico dos países envolvidos, os vínculos culturais, os laços afetivos, etc.

Nesse sentido, a importância concedida pelo Brasil a organismos como a CPLP tem sua razão de ser. Por isso, mereceu atenção especial desde a década passada, quando se constituiu a própria entidade. Na realidade, a proximidade brasileira com todos os países de língua portuguesa com frequência recebeu atenção, ainda que nem sempre estivesse na linha de frente da pauta do Itamaraty. No entanto, pode-se afirmar que a importância concedida pelo Brasil à CPLP é proporcional a que a mesma desfruta no cenário internacional. Não é apenas em relação a CPLP como instituição, mas com todos os países que a compõem, a não ser em momentos específicos.

Nas últimas décadas, pode-se lembrar o vínculo mais estreito, por exemplo, do Brasil com Portugal no governo de Juscelino Kubitschek de Oliveira e, em outras ocasiões, com Jânio da Silva Quadros ou Humberto de Alencar Castelo Branco, quando se aventou a possibilidade de formação de uma comunidade luso-afro-brasileira. No governo de Ernesto Geisel, o reconhecimento de Angola e Moçambique em 1975 foi sinal de aproximação com esses países, sob a ótica do pragmatismo responsável. Outros momentos parecidos aconteceram com José Sarney e Itamar Franco antes de ser firmada a carta de criação da CPLP sob o mandato de Fernando Henrique Cardoso.

Não se deve, porém, presumir que a atenção concedida a esses países se assemelha ao papel exercido por outros como Argentina, Estados Unidos,

Japão, Reino Unido, Alemanha ou França além de nações emergentes como a China, Rússia, Índia e África do Sul. Além da retórica de países irmãos unidos pela história, os indicadores entre Brasil e CPLP estão aquém do que se poderia considerar relações privilegiadas. Dados apresentados em trabalho recente, indicam claramente as preferências brasileiras para três grandes países: África do Sul, Angola e Nigéria. É o que se poderia chamar igualmente de *parcerias seletivas no continente africano*. (RIBEIRO, 2007: 172-195).

Não se pode afirmar, contudo, que a CPLP não tem importância para a política externa brasileira. Desde sua criação, a CPLP pode ser entendida como um grupo que pode, em momentos variados, dar substancial apoio às pretensões brasileiras em nível mais geral. Mas não se pode, também, negligenciar o papel que o país procura exercer junto a essa comunidade, como aquele que tem maior projeção e capacidade internacionais.

Ou seja, a presença do Brasil na CPLP pode ser vista sob duas perspectivas: de um lado, no uso da mesma para projetar os interesses brasileiros no exterior, ou seja, uma instrumentalização feita pela política externa brasileira, visando maximizar o uso de todos os recursos possíveis existentes, inclusive para ocupar espaços maiores do que outros países junto às nações que fazem parte da comunidade; por outro lado, pode-se, igualmente inferir que, apesar do “pragmatismo” de sua política externa, o Brasil também pensa em termos de atuação conjunta da CPLP para atender interesses globais que não seriam possíveis de se obter individualmente.

Quando se formou a entidade, o governo brasileiro manifestava claramente a simpatia pela iniciativa, e pela necessidade de se configurar um espaço maior para aqueles que tinham muitas identificações, e que não poderia, certamente, ser melhor sucedida se o Brasil dela não fizesse parte, já que é o maior deles, com relativo peso na arena internacional.<sup>14</sup>

Os esforços do ex-ministro da Cultura e ex-embaixador brasileiro em Portugal José Aparecido de Oliveira são amplamente reconhecidos como fator fundamental para que a empreitada fosse coroada de êxito pelo menos para sua criação. Em depoimento prestado anos depois, o embaixador assim se referiu à entidade:

Pudemos reunir em São Luís do Maranhão os Presidentes dos países lusófonos, criando o Instituto Internacional da Língua Portuguesa, primeiro passo da CPLP e do aprofundamento das relações futuras. Quando o Presidente Itamar Franco chegou ao governo, conhecia as iniciativas anteriores e lhe fiz o relato da situação. Convidou-me, então, para representar o Brasil em Lisboa e encetar conversação em busca de uma aliança diplomática formal entre nós e os países de expressão portuguesa. Como era comum na diplomacia do passado, fui enviado a Lisboa com

14 Sobre as motivações e o histórico da formação da CPLP ver as coletâneas organizadas por SARAIVA, J.F.S. (org.) *CPLP – Comunidade dos países de língua portuguesa*. Brasília, IBRI, 2001; CARDIM, C.H. & CRUZ, J.B. (org.) *CPLP: Oportunidades e Perspectivas*. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais/IPRI, 2002.

uma missão multilateral, e o fiz, como sempre agimos os mineiros: com lealdade, transparência e respeito absoluto aos nossos parceiros. Cumpri, com espírito de missão, o meu dever. Ao deixar Lisboa, no fim do honrado mandato do Presidente Itamar Franco, estavam firmes os pilares da CPLP.(OLIVEIRA, 2002:26)

Mas, mostrava, igualmente, nessa mesma oportunidade, ressentimentos sobre a forma como o Itamaraty se comportava em relação aos países de língua portuguesa, especificamente no caso dos graves problemas enfrentados por Timor.

Estamos dando, nestes dias, uma prova concreta dos nossos ideais, com a nossa presença em Timor Leste. Devo recordar a firmeza do Presidente Itamar Franco, ao chegar a Lisboa, como embaixador, na defesa da independência daquele povo irmão. Suas palavras, asseguradas pela autonomia moral na representação dos interesses permanentes e das razões morais de nosso país, não foram recebidas com o devido respeito por setores petulantes da burocracia do Itamaraty. Não fosse essa sua intervenção corajosa e transparente e não teríamos, como tivemos, um brasileiro com o mandato das Nações Unidas para conduzir os atos da transição em Timor. (OLIVEIRA, 2002: 27)

Esse depoimento comprova, sem deixar margens a dúvidas, o envolvimento do embaixador Oliveira na criação da CPLP, mas deve ser visto sob uma ajustada lente. Em primeiro lugar como ressalta, a lealdade entre mineiros. Tanto ele como o presidente Itamar Franco são do estado de Minas Gerais e antigos militantes do mesmo partido, daí os vínculos estreitos existentes entre ambos, um dos motivos pelos quais foi convidado a ocupar a Embaixada em Lisboa e ter sido ministro da Cultura. Em segundo lugar, o fato também de o próprio presidente Itamar Franco ser nomeado depois para a mesma Embaixada, assim que deixou o Palácio do Planalto. Como ambos eram externos ao corpo diplomático, e no caso de outros parecidos, o Itamaraty nunca viu com bons olhos a nomeação de políticos, portanto, pessoas fora da instituição, para representar e falar em nome do país, ainda que em uma representação diplomática de menor porte, que não faz parte do circuito Elizabeth Arden, mas situada em território europeu e sempre alvo de demandas por parte dos embaixadores.

Pode-se entender, portanto, a pouca receptividade concedida pelo Itamaraty à atuação sobretudo do ex-presidente Itamar Franco, inclusive pelas suas peculiaridades e falta de vocação para desempenhar tal cargo. Por outro lado, pode, também, indicar que países menores, com pouca expressão, apesar das denúncias sobre direitos humanos, que colocavam o Timor na agenda diária internacional, não valiam, segundo a concepção do Ministério das Relações Exteriores, investimentos maiores, já que os retornos seriam extremamente reduzidos ou muito modestos, não só naqueles dias, mas ao longo do tempo. Claro que na retórica do discurso diplomático, sempre mereceram importância, e foram objetos de convênios

culturais, científicos, educacionais, mas restringindo-se a poucas áreas, e com recursos limitados.

Independentemente de quais foram os inspiradores para a concretização da CPLP, como já discutimos anteriormente, além do mais isso pouco importa, o momento em que a entidade foi criada já trazia em seu cerne, as primeiras dificuldades. Embora tenha sido formalizada no governo de Fernando Henrique Cardoso em 17 de julho de 1996, depois de um longo processo de maturação que vinha já desde 1989, com a reunião em São Luís do Maranhão, a realidade é que as opções de inserção brasileira privilegiavam claramente outros vetores, que não os dos países secundários do sistema mundial. Isto era de todos conhecido, ainda que em termos de discurso expresso, por exemplo, pelo então chanceler Luiz Felipe Lampreia, a CPLP fosse considerada de extrema importância.

Na recepção oferecida pelo seu colega Jaime Gama, Ministro dos Negócios Estrangeiros, em 4 de dezembro de 1996, em Lisboa, o chanceler brasileiro afirmava que:

“A CPLP haverá de ser um instrumento de cooperação, entendendo a concertação entre os países africanos de língua oficial portuguesa, o Brasil e Portugal, sem qualquer veleidade de hegemonia, mas com um espírito construtivo e a determinação de ocupar um espaço condizente com o peso específico da própria comunidade”. (LAMPREIA, 1999: 134)

Pouco depois, no primeiro aniversário da entidade, repetia falta parecida, em 17 de julho de 1997, quando da abertura da Conferência Ministerial da CPLP em Salvador – Bahia.

“Ao realizar esta reunião aqui em Salvador, quisemos significar, sem ambigüidade, o quanto estamos empenhados em fazer da CPLP, de forma gradual, mas efetiva, uma realidade diplomática, uma força a favor de todos nós, que nos ajude a melhor projetar e defender, na base do consenso, os nossos interesses internacionais comuns”. (LAMPREIA, 1999: 160)

Aqui pode-se adicionar um pequeno comentário. Se algo existe na arena mundial, é justamente a falta de coincidência de interesses comuns entre os países de língua portuguesa, além, certamente, dos esforços para viabilizar o idioma como oficial no âmbito da Organização das Nações Unidas. No mais, cada um sempre agiu à sua própria maneira e às custas de seus próprios esforços, ou dentro das organizações às quais pertencem no plano mais próximo, principalmente geográfico.

Por isso, possivelmente, pode-se entender os poucos esforços realizados tanto por Brasil, quanto por Portugal, os dois maiores da comunidade, e que foram assim entendidos por Mario Soares, anos depois. Aliás, é comum tanto nos discursos

oficiais, quanto na própria produção acadêmica sobre a CPLP, a menção ao fato de os países membros pertencerem simultaneamente a várias outras organizações, o que tornaria possível ampliar a projeção dos interesses dessa comunidade, e que não necessariamente corresponde à verdade dos fatos.

Na abertura dos trabalhos da ONU, em setembro de 1996, o ex-chanceler chamava atenção para a existência (e os limites) da CPLP.

“Pela primeira vez, Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe comparecem à Assembléia Geral das Nações Unidas organizados na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, voltada para a cooperação e a coordenação política. Em consulta e de forma concertada, os países membros da Comunidade esperam atuar com maior intensidade nas Nações Unidas, para melhor promover os seus interesses comuns e projetar a identidade lingüística, cultural e histórica que os une”. (LAMPREIA, 1996: 611)

E mais não disse. Enquanto o espaço dedicado à CPLP ocupou oito linhas de seu discurso, em uma mera formalidade, o MERCOSUL, em contrapartida, preencheu o dobro, exatamente 16 linhas de sua fala.

No outro ano, em 1997, a única menção foi sobre o caso de Angola, quando disse que “O Brasil, no exercício da presidência da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, exorta a comunidade internacional e particularmente os países que integram o Conselho de Segurança a exercer uma vigilância atenta e severa sobre o processo de paz em Angola”. (LAMPREIA, 1997: 630)

Enquanto ocupou o cargo de chanceler, Luiz Felipe Lampreia pronunciou-se mais três vezes, abrindo as sessões de trabalho das Nações Unidas. Em 1998 e 1999 referiu-se ainda aos casos de Angola e Timor, e, lateralmente, à CPLP. Já em sua última participação mencionou os dois casos, mas de formas diferentes: em Timor, para dizer que ali se desenhava um novo Estado, sob a liderança de Sérgio Vieira de Mello; sobre Angola, para denunciar a persistência do conflito, no que considerava uma “resistência inaceitável da Unita em obedecer às decisões e aos direitos internacionais”. (LAMPREIA, 2000: 674-675) Neste último ano, a CPLP já havia desaparecido de seu discurso.

Nas duas últimas sessões da Assembléia Geral da ONU, sob o mandato de Fernando Henrique Cardoso, a CPLP perdeu definitivamente seu espaço, quando o próprio presidente lá compareceu e pronunciou o discurso de abertura em 2001, fazendo brevíssima menção ao Timor Leste, enquanto em 2002, o novo chanceler Celso Lafer apenas lembrou Angola brevemente.

Nas obras publicadas fazendo um balanço de suas gestões frente à Chancelaria, tanto Luiz Felipe Lampreia quanto Celso Lafer, além das menções feitas anteriormente, quando reproduzem os discursos, deixaram completamente de lado a existência e a importância da CPLP. (LAMPREIA, 1999; LAFER, 2002)

O presidente Fernando Henrique Cardoso, que ocupara a Chancelaria no governo de Itamar Franco no começo da década de 90, tinha uma percepção bastante precisa do contexto internacional. Assim, em pelo menos duas ocasiões dizia o que entendia pelo mundo em construção, o novo mundo globalizado, interdependente, mas também muito competitivo. Na primeira, em conferência pronunciada em Nova Delhi, em janeiro de 1996, portanto, no mesmo ano de criação da CPLP, enfatizava que o novo contexto “tem levado a uma acirrada competição entre países – em particular aqueles em desenvolvimento – por investimentos externos”. (CARDOSO, 1997: 7) Um mês depois repetiu os mesmos argumentos, em nova palestra, desta vez na cidade do México, em 20 de fevereiro. (CARDOSO, 1997: 20)

Certamente para o presidente Cardoso, os países em desenvolvimento capazes de oporem-se aos grandes eram os do porte da Índia, África do Sul, China. É o que seria chamado depois de *parcerias seletivas*, nas quais, automaticamente, estariam excluídos países com pouca expressão ou nenhuma capacidade de agregar competências para transformar o mundo, ou de atender as necessidades da política externa brasileira em termos de projeção de poder.

Sob esse prisma, as nações de língua portuguesa obviamente não se enquadravam dentro das prioridades brasileiras, e que pudessem auxiliar na inserção mais favorável do país no mundo. Nada de estranho que assim tivesse se comportado a política externa brasileira. Em uma conjuntura completamente distinta daquela que marcara o mundo durante quase quatro gerações, o governo entendeu que se devia fazer opções para enfrentar tal quadro.

Nesse novo mundo que emergia, e onde se percebia que poderia haver espaços para países como o Brasil e outros, vistos como potências emergentes, partiu-se do claro entendimento de que, nesse contexto multilateral e competitivo, apenas poucos seriam chamados a jogar papel de maior relevo. Por isso, ao Brasil pouco representava vínculos mais estreitos – com fortes investimentos – cujos resultados não pudessem auxiliar em sua trajetória ascendente. Comportamento semelhante já era observado no governo de Fernando Collor de Mello, nos inícios da década de 90, quando claras opções foram feitas privilegiando as grandes nações industrializadas, mormente no que tange ao governo da Casa Branca.

Se, com Itamar Franco, os países de língua portuguesa ocuparam espaço maior, não era, contudo, tendência a ser seguida nos últimos anos na virada do século. Por isso, os grandes países, as nações emergentes e o Mercosul – em função de suas particularidades e proximidade geográfica – receberam prioridade cada vez maior. Certamente isto tudo não se converteu nos resultados esperados, pelo menos com a ênfase que se poderia desejar. Mas, por outro lado, isto pode ser creditado a pelo menos dois fatores. O primeiro é que quando se opta por determinada linha de atuação internacional, o governo vê a formulação e implementação da política externa por seu lado, esperando que tudo corresponda às suas expectativas, embora saiba que não controla nem a vontade dos parceiros, nem a conjuntura



internacional. Em segundo lugar, as bruscas mudanças, tanto internas quanto do cenário mundial, dificultam que suas expectativas sejam coroadas de êxito. Como são variáveis incontrolláveis, a formulação da política externa pode ter boa margem de acerto se o cenário for durante certo tempo estável, não sofrendo, portanto, grandes oscilações.

Têm sido muitos os que discordam dos rumos da política externa nos últimos anos.<sup>15</sup> Deve-se ponderar, entretanto, que decisões têm de ser tomadas em prazo relativamente curto, de acordo com a avaliação que o grupo que está no poder faz de seu projeto, do que pode esperar de seus parceiros e das conjunturas doméstica e internacional. Assim, quando a política externa está sendo pensada e executada, os erros de cálculo certamente vêm à tona e inibem os resultados esperados pelos formuladores nacionais.

Sob esse ponto de vista, também tem sido numerosos os equívocos tomados pelos responsáveis por essa área no país. Adicione-se a isso, as próprias divergências entre os decisores da política externa nas mais distintas esferas ou de proximidade com a Presidência da República. Essas diferenças de opinião têm sido observadas ao longo do tempo, quando uma instância próxima ao Presidente assume uma postura, depois reformulada pela chancelaria, por exemplo, que busca explicar melhor o que se deve entender pelo tema ou como o país defenderá suas posições nas arenas internacionais. Não tem sido poucas as vezes em que o próprio presidente Lula tem emitido opiniões com pouco ou nenhum respaldo sobre temas internacionais e realidades que desconhece. Outras vezes, o próprio Ministério das Relações Exteriores não tem correspondido às expectativas quanto às suas escolhas e formas de agir. Tudo isto, entretanto, depende, também, de qual seja o projeto que o grupo no poder vislumbra para si e para o país.

Destarte, as opções feitas pelo governo de Fernando Henrique Cardoso são, em certa medida, bastante distintas das tomadas por seu sucessor, sobretudo no que diz respeito à importância do papel desempenhado pelos países de menor projeção em termos de poder global.

Da mesma forma em que as opções feitas por Fernando Henrique Cardoso passaram a ser intensamente criticadas após o mesmo deixar o poder, e mesmo no cargo, acusado de “entreguismo” e adesão indiscriminada ao modelo neoliberal, seu sucessor igualmente sofreu várias críticas. Entre essas, podem ser citados desde o perdão da dívida aos países latino-americanos e africanos, ao reconhecimento da China como economia de mercado não recebendo contrapartida que fizesse

---

15 Um estudo sobre a produção acadêmica comentando a política externa do primeiro governo Lula pode ser encontrada em ALMEIDA, P. R. *Uma nova 'arquitetura' diplomática?: Interpretações divergentes sobre a política externa do Governo Lula (2003-2006)*. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, IBRI, v. 49, p. 95-116, 2006. Neste texto, o autor divide os analistas em três grandes grupos: vozes autorizadas, aliados ou simpatizantes, e independentes ou críticos, classificando-se ele mesmo na última categoria. Outras análises realçando inclusive o lado exótico da política externa, centradas mais na figura presidencial podem ser encontradas em: SCOLESE, E. & NOSSA, L. *Viagens com o Presidente*. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2006; ROHTER, L. *Deu no New York Times*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2008.

jus à sua generosidade. Outros fracassos podem ser mencionados, quando o país sofreu derrotas em oportunidades diversas, por exemplo, quando concorreu aos cargos de direção geral da Organização Mundial do Comércio (OMC), lançando o nome do embaixador Luis Felipe Seixas Correia e para a presidência do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com João Sayad, para ficarmos nos dois mais expressivos.

As visitas de Lula ao continente africano mostram em princípio que, além das boas relações com as grandes potências e com os países emergentes, foi possível dar atenção, não deixando de lado aqueles que pouco poderiam oferecer ao país, pelo menos em termos imediatos. A criação de 35 novas representações diplomáticas no governo Lula, sendo 15 em território africano, deixa bem claro a importância concedida aos PEDs (MARIN, D.C., 2009). Mesmo no Cone Sul, o Palácio do Planalto tem mantido o que no jargão diplomático se convencionou chamar de “paciência estratégica”, fundamentalmente com a Casa Rosada.

A atenção concedida aos países africanos e da CPLP pode ser vista em algumas oportunidades nos últimos anos. Por ocasião do V Encontro da entidade, realizado em São Tomé e Príncipe, no final de julho de 2004, quando reuniu os representantes de cada nação, o governo brasileiro chegou mesmo a financiar o evento doando 500 mil dólares, além de infra-estrutura de comunicação e material de informática, que depois ficariam lá. Na VII Cimeira realizada em julho de 2008, em Lisboa, para divulgar a língua portuguesa, deu-se ênfase na dinamização do Instituto Internacional de Língua Portuguesa, com o governo brasileiro prometendo empenho e realçando a importância desse fato. Outros elementos podem, ainda, ser arrolados, como a iniciativa brasileira de propor acordos do Mercosul – tendo já obtido aval de seus parceiros – com a CPLP, excluindo Portugal, para favorecer intercâmbios econômicos e facilitar a importação de produtos dos membros da entidade.

Nesse quadro, a atenção atual concedida pelo Brasil à CPLP no governo de Lula tem atendido de maneira satisfatória a histórica conduta da política externa brasileira que privilegia a cooperação em detrimento do conflito.

## Considerações finais

Dentro da tradição da política externa brasileira, desde sempre, a concertação política foi o expediente mais utilizado, não só para o relacionamento com seus parceiros e vizinhos, como também na construção e atuação nas instâncias multilaterais.

Isto não significa que políticas fortes não tenham sido implementadas em diversas ocasiões. Na esfera mais ampla das Relações Internacionais, ações foram demandadas por exemplo contra as grandes potências no interior da OMC. Em outras circunstâncias, em momentos excepcionais, possibilidades de neutralizar vizinhos com regimes considerados hostis ao governo brasileiro foram levadas em consideração.

Contudo, em termos gerais, pode-se afirmar que, apesar das críticas às vezes mais contundentes, sobretudo dos vizinhos, quando políticas vigorosas do governo brasileiro são implementadas, a atuação do Brasil se restringiu basicamente a dar prosseguimento ao que historicamente tem feito: aumentar seu poder nacional, adicionando novos elementos aos seus vetores, seja no plano político, seja no econômico, negligenciando na maior parte das vezes a vertente militar. Esta última, entretanto, parece agora ter voltado à tona de forma mais vigorosa com a nova Estratégia de Defesa Brasileira, recentemente encaminhada à Presidência da República em 17 de dezembro de 2008, através da EM Interministerial nº 00437/md/sae-pr.

Nessa rota, colaborações implícitas e explícitas – apesar das oscilações e das conjunturas internacionais – têm sido oferecidas aos países com os quais se identifica histórica e afetivamente, seja pelos laços comuns da língua, seja pela composição étnica da população brasileira.

Com essas intenções, a CPLP, e mesmo antes da formalização desta, atenção tem sido dispensada aos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa – Palop. Não é sem razão que Celso Amorim já dizia em 1993 que o Brasil estava se empenhando na criação da CPLP, quando ocupava a chancelaria no governo de Itamar Franco.

O país também teve certeza sempre, de que apenas ele e, em menor escala, Portugal encontram-se em condições mais favoráveis e com melhores chances de ajudar aos demais membros da Palop.

Por outro lado, na África como um todo, não seria equivocados acreditar que o Brasil se preocupa com o continente além-Atlântico, não por causa dos Palop e da CPLP, mas por interesses dirigidos aos países que representam fontes consideráveis de recursos, e grandes mercados como Angola, Nigéria e África do Sul, entre os mais importantes.

Da mesma forma, não seria incorrer em erro afirmar que as expectativas brasileiras em relação à CPLP como um todo restringe-se mais aos aspectos culturais, tanto é assim que grande número de programas em execução o são justamente nessas áreas. O retorno tanto econômico quanto estratégico é sensivelmente reduzido, e as expectativas são baixas – não se constituindo, portanto, nas verdadeiras forças motivadoras da atuação da política externa brasileira junto à CPLP.

Pode-se imaginar que, ao operar junto aos países da CPLP e, pelo fato de seus membros pertencerem a várias organizações internacionais, o Brasil poderia a partir daí ampliar seu espaço de atuação, obtendo, portanto, resultados indiretos.

De tudo que foi dito, vale a pena lembrar que, se adaptando às novas conjunturas, a política externa brasileira nada mais tem feito, às vezes erradamente, é bem verdade, a dar prosseguimento, a uma atuação que visa melhorar sua inserção internacional, interagindo com todos os atores, sejam eles grandes potências ou com importância reduzida, obviamente, priorizando um ou outro de acordo com as circunstâncias e as conveniências.

Em grandes linhas, a opção pelos países do hemisfério sul, feita pelo atual governo, *mutatis mutandis* próxima ao que se poderia designar de terceiro-mundismo das décadas anteriores, não tem correspondido ao que se poderia esperar, a não ser no plano retórico, mas com pouca eficácia no nível mais amplo das relações de poder globais.

O governo tem utilizado rotineiramente um discurso conciliador, muitas vezes inclusive procurando atuar fora de suas áreas de competência, e distante de seu território. Ao procurar, desta forma, comportar-se como agente importante do sistema internacional, arca com os custos muitas vezes elevados, não obtendo os retornos desejados, porque vários assuntos que ocupam a atenção de todos – os que de fato são importantes na agenda mundial, e revelam a verdadeira grandeza das potências – estão muito além de sua real capacidade de interferir, seja para servir como árbitro, para ajudar os países envolvidos, para alterar a situação vigente, seja para ditar normas de condutas.

Como se sabe, as grandes potências abrem pouco ou nenhum espaço para novos atores, nas grandes decisões internacionais, constituindo-se em um pequeno e restrito grupo que determina de fato os rumos políticos, econômicos e estratégico-militares do mundo. É nesse nicho que o Brasil pretende ingressar, mesmo não tendo muitos dos vetores exigidos. Esta situação se torna sempre mais aguda em momentos de grandes crises.

Recebido em 13 de abril de 2009  
Aprovado em 20 de agosto de 2009

## Referências bibliográficas

CARDIM, C.H. & CRUZ, J.B. (org.) – *CPLP: Oportunidades e Perspectivas*. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais/IPRI, 2002.

CARDOSO, F.H. “Globalização (duas conferências)”, *Idéias & Debates* (10), Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1997.

GARCIA, R. ; MONTEIRO, T. & MARIN, D. C. “Trocamos o Acre por um cavalo”, *O Estado de S. Paulo*, 12 de maio de 2006. <<http://www.estado.com.br/editorias/2006/05/12/eco117435.xml>>. Acesso em 20 de setembro de 2008.

LAFER, C. *Mudam-se os tempos: diplomacia brasileira 2001-2002*, Brasília: FUNAG/IPRI, 2002.

LAMBERT, J. (1972) *Os dois Brasis*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1972.

LAMBERT, J. *América Latina: estruturas sociais e instituições políticas*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1972.

NOSSA, L. “No tempo dos faraós, as coisas aconteciam”. *O Estado de S. Paulo*, 17 de outubro de 2008, p. B4.

LAMPREIA, L. F. Discurso pronunciado na abertura dos trabalhos da LI Assembléia Geral da ONU, em 23 de setembro de 1996, In SEIXAS CORREA, L. F. de (org.) *O Brasil nas Nações Unidas 1946-2006*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007, p. 611-620.

LAMPREIA, L. F. Discurso pronunciado na abertura dos trabalhos da LII Assembléia Geral da ONU, em 22 de setembro de 1997, In SEIXAS CORREA, L. F. de (org.) *O Brasil nas Nações Unidas 1946-2006*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007, p. 625-634.

LAMPREIA, L. F. Discurso pronunciado na abertura dos trabalhos da LV Assembléia Geral da ONU, em 12 de setembro de 2000, In SEIXAS CORREA, L. F. de (org.) – *O Brasil nas Nações Unidas 1946-2006*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007, p. 669-676.

LAMPREIA, L. F. *Diplomacia Brasileira: palavras, contextos e razões*. Rio de Janeiro: Lacerda Editores, 1999.

MARIN, D.C. Brasil cria cinco embaixadas, quatro delas no Caribe. *O Estado de S. Paulo*, 20 de fevereiro de 2009. [http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20090220/not\\_imp327179,0.php](http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20090220/not_imp327179,0.php). Acesso em 30 de março de 2009.

OLIVEIRA, J. A. “Mensagem do Embaixador José Aparecido de Oliveira”, in CARDIM, C. H. & CRUZ, J. B. (org.) – *CPLP: Oportunidades e Perspectivas*. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais/IPRI, 2002.

RIBEIRO, C. O. *Relações político-comerciais Brasil-África (1985-2006)*. Tese de Doutorado em Ciência Política apresentada à USP, 2007.

SARAIVA, J. F. S. (org.). *CPLP – Comunidade dos países de língua portuguesa*. Brasília, IBRI, 2001.

SEIXAS CORREA, L. F. de (org.). *O Brasil nas Nações Unidas 1946-2006*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

## Resumo

Uma das atenções da política externa brasileira nos últimos anos tem sido concedida ao relacionamento Sul-Sul. Dentro deste, as relações com os países da CPLP tem adquirido papel crescente, pelo menos em termos retóricos. O objetivo desse texto é analisar a real importância concedida pelo governo brasileiro aos países de língua portuguesa desde a criação da CPLP.

## Abstract

In the last years, one focus of Brazilian foreign policy has been south-south cooperation. Among them, the relationship with Portuguese speaking countries has taken an important role, at least in the official speech. This texts examines the real importance given by Brazilian government to Portuguese speaking countries since the beginning of CPLP.

**Palavras-chave:** política externa brasileira; CPLP; relações luso-afro-brasileiras; relações Sul-Sul; países em desenvolvimento.

**Keywords:** Brazilian foreign policy; CPLP; Portuguese speaking countries; South-south relations; underdevelopment countries.