

REPENSANDO A POLÍTICA  
EXTERNA BRASILEIRA:  
EM BUSCA DE NOVOS CONSENSOS

EDITOR RESPONSÁVEL

Jan Woischnik

CONSELHO EDITORIAL

Estevão de Rezende Martins

Fátima Anastasia

Humberto Dantas

José Álvaro Moisés

José Mario Brasiliense Carneiro

Lúcia Avelar

Silvana Krause

ORGANIZAÇÃO

Leonardo Paz Neves

COORDENAÇÃO EDITORIAL E REVISÃO

Reinaldo J. Themoteo

TRADUÇÃO

Margaret Cohen (páginas 11 a 24)

CAPA, PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

Cacau Mendes

IMPRESSÃO

J. Sholna

---

ISSN 1519-0951

Cadernos Adenauer XVII (2016), nº4  
*Repensando a política externa brasileira:  
em busca de novos consensos*

Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, dezembro 2016.

ISBN 978-85-7504-206-9

---

*As opiniões externadas nesta publicação são  
de exclusiva responsabilidade de seus autores.*

Todos os direitos desta edição reservados à

FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER

Representação no Brasil: Rua Guilhermina Guinle, 163 · Botafogo

Rio de Janeiro · RJ · 22270-060

Tel.: 0055-21-2220-5441 · Telefax: 0055-21-2220-5448

adenauer-brasil@kas.de · www.kas.de/brasil

Impresso no Brasil

## Sumário

- 7 Apresentação
- 11 Olhando para fora: o engajamento externo brasileiro após Dilma  
JOHANNA MENDELSON FORMAN · EMMA MYERS
- 25 Política Externa e as Forças Políticas no Brasil  
MARCOS DE AZAMBUJA
- 29 Uma América Latina em transformação: incertezas e possibilidades  
PAULO AFONSO VELASCO JÚNIOR
- 45 Política Externa Brasileira e Multilateralismo:  
o que esperar do novo governo  
MARCELO M. VALENÇA
- 61 A agenda econômica-comercial do Brasil com os Estados Unidos  
LIA BAKER VALLS PEREIRA
- 73 Para além do mito: Condições para a construção de uma  
liderança realista do Brasil na arena global do desenvolvimento  
sustentável de baixo carbono  
EDUARDO VIOLA · MATÍAS FRANCHINI
- 95 O Brasil e as operações de manutenção da paz:  
a consolidação de um novo perfil?  
EDUARDA PASSARELLI HAMANN
- III O Brasil e o Futuro da Cooperação Internacional  
para o Desenvolvimento  
LEONARDO PAZ NEVES



## Apresentação

■ A presente publicação, “Repensando a Política Externa Brasileira: em busca de novos consensos” faz parte de um esforço, apoiado pelo escritório Brasil da Fundação Konrad Adenauer, de refletir sobre o futuro da Política Externa Brasileira.

Esse trabalho parte de uma premissa que nos encontramos em um momento chave para a política externa nacional. É um momento no qual ela poderá/deverá ganhar suas futuras cores e formatos. O momento pós-impeachment de 2016 tem significado uma ruptura com o modelo anterior, que pode ser bem exemplificada a partir das mudanças na política exterior do atual Chanceler. Esse contexto tem se notabilizado, de acordo com sua própria narrativa, pela “correção de rumo” da política externa brasileira. Entretanto, a “correção de rumo” não denota propriamente um “projeto”, ou o que os americanos chamam de um “Grand Strategy” para o Brasil – significando o conjunto de fatores, recursos e políticas que deverão ser usados para se atingir um objetivo de longo prazo.

De fato, até mesmo a premissa básica de um Grand Strategy parece faltar no caso brasileiro. Ou melhor, não parece ser fácil identificar um objetivo de longo prazo bem definido e que goze de razoável consenso dentro da nossa sociedade ou até mesmo dentro da elite política e intelectual.

Entretanto, apesar do atual governo estar tentando praticar esta “correção de rumo”, ele provavelmente não terá tempo hábil, nesses dois anos restantes de governo, para conseguir determinar um objetivo de longo prazo e começar a desenvolver uma estratégia para persegui-lo. Além do pouco tempo, o atual governo tem de lidar com pelo menos três grandes desafios: o primeiro é a grave crise econômica que limita a possibilidade do governo apostar em políticas e ações ambiciosas no cenário internacional – sobretudo em um contexto no qual o Brasil esteve a ponto de perder o direito de voto em um grande número

de instituições internacionais pelo não cumprimento de suas responsabilidades de membresia. O segundo desafio lida com o contexto de combate a corrupção, capitaneado pela Operação Lava Jato – esse contexto tem roubado quase todo o foco da elite política nacional, que tem se preocupado basicamente com sua sobrevivência política. O terceiro desafio se refere ao relacionamento externo, uma vez que existe amplo questionamento em relação ao processo de impeachment sofrido pela Presidente Rousseff – apesar de poucos denunciarem o processo, parece haver um desconforto de muitos em relação a uma aproximação mais densa nesse período restante.

Nesse sentido, a atual ruptura e a improvável capacidade de imprimir um novo modelo de política externa, traz consigo uma oportunidade para um amplo e substantivo debate a respeito de qual deverá ser o próximo modelo de política externa que o país deverá operar. Qual é ou quais são nossos objetivos de longo prazo, que tenham razoável consenso, e por tal deverá ser perseguido por todos e não sofrerá grandes descontinuidades a cada transição de governo.

Como dito anteriormente, o presente volume pretende apoiar esse debate. Nele, foram apresentados oito visões em oito perspectivas ou temas fundamentais para a definição desse novo modelo de política externa. A proposta é de apresentar tais perspectivas ou temas e discutir de forma direta e prática ideias e possibilidades de atuação do país neste campo.

O primeiro capítulo lida com um tema muitas vezes deixado de lado ao se discutir a política externa. Em “Olhando para fora: o engajamento externo brasileiro após Dilma” buscamos observar a percepção internacional do Brasil neste momento. Discutir política externa olhando apenas para questões domésticas arrisca a perder de vista o mundo que vivemos e a expectativas que os outros têm de nós.

O segundo capítulo trata de um dos temas mais importantes, no que tange a possibilidade de um consenso doméstico a respeito dos objetivos de longo prazo da política externa brasileira. No artigo “Política Externa e as Forças Políticas no Brasil” é debatido o contexto das elites no atual cenário político de Brasil e suas posições em política externa.

O terceiro capítulo discute um dos temas considerados uma permanente prioridade na política externa brasileira, a América Latina. A leitura de “Uma América Latina em transformação: incertezas e possibilidades” nos convida a um dos debates mais controversos de nossa política externa. Apesar de seu caráter de prioridade, a diferença da ênfase ou estilo da política tem causado grande divergência em relação ao nosso posicionamento com o nosso entorno imediato.

Poucas áreas da nossa política externa se beneficiariam mais de uma posição estável, previsível e ativa na região.

O quarto capítulo trabalha com outro tema considerado um tema tradicional da política externa, o Multilateralismo. Ainda que ele também tenha sido tratado de forma diferente nos últimos governos, a aposta no Multilateralismo por parte do Brasil tem ganhado cada vez mais críticas. Em “Política Externa Brasileira e Multilateralismo: o que esperar do novo governo” nos oferece um olhar para o passado e nos convida a refletir sobre as tendências que se encontram diante de nós.

O quinto capítulo conjuga dois grandes temas em um só artigo. Ele lida primeiramente com a questão do comércio exterior – possivelmente um dos campos que mais sofreram críticas nos últimos anos. Ao mesmo tempo, esse debate também inclui a questão da reaproximação do Brasil com os EUA e com a União Europeia. A discussão feita no “A agenda econômica-comercial do Brasil com os Estados Unidos e a União Europeia” chama a atenção para questões fundamentais como a governança econômica internacional e a aposta brasileira na OMC.

O sexto capítulo introduz um dos temas mais discutidos dos últimos anos: o desenvolvimento sustentável. O artigo “Para além do mito: Condições para a construção de uma liderança realista do Brasil na arena global do desenvolvimento sustentável de baixo carbono” discute sobre as reais condições em uma das principais temáticas nas quais o Brasil buscou uma liderança mais substantiva no plano internacional.

O sétimo capítulo lida com uma das facetas mais visíveis da ação internacional brasileira no sistema ONU. As operações de paz constituem um campo de real atuação do país no qual ele consegue contribuir de forma direta e substantiva para alguns dos principais objetivos da comunidade internacional: a manutenção da paz e estabilidade e o fomento ao desenvolvimento. Nesse contexto, o “O Brasil e as operações de manutenção da paz: a consolidação de um novo perfil?” busca, a partir de uma revisão da atuação recente brasileira, discutir caminhos para um nosso perfil de atuação dos esforços nacionais.

O oitavo e último capítulo trata de um tema geralmente negligenciado em grandes debates da política externa nacional, mas que ganhou durante os últimos anos considerável atenção. O debate em torno da cooperação para o desenvolvimento internacional ganhou, junto com sua recente notoriedade, um intenso debate sobre o seu uso político e sua razão de ser. Em “O Brasil e o Futuro da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento” é discutida a trajetória das políticas de cooperação do Brasil, concluindo com uma breve reflexão sobre a

importância desse instrumento e a necessidade de incluí-lo de forma sustentada e eficiente para os fins da política externa.

Naturalmente, esses oito temas não esgotam o debate sobre a política externa brasileira. É possível identificar outros temas nos quais um consenso mínimo em termos de política externa é fundamental. Entre eles seria possível sugerir a importância de uma política estruturada, pragmática e que tenha continuidade para com os principais países (ou regiões) com os quais o Brasil tem ou deveria ter relacionamento. Um dos principais exemplos aqui seria o caso da China, Índia e dos países do Leste Asiático. Outro tema que também mereceria um amplo debate e definições de atuação por parte de nossa política externa são os temas da Democracia e dos Direitos Humanos. Por fim, outro conjunto de temas que, por si só mereceria um volume próprio seria a Defesa e Segurança Internacional (em especial lidando com a Nova Agenda de Segurança Internacional).

Infelizmente, não é possível tratar de todos os temas. De fato, o tratamento de todos os temas, denotaria na falta de priorizações, elemento fundamental no esforço de definição de objetivos de longo prazo e das estratégias que os perseguirão. Esse volume, como já mencionado, não pretende determinar quais devem ser as prioridades de um possível novo modelo de política externa, tampouco esgotar o debate de cada tema apresentado. Seu objetivo é de contribuir para o esforço de um grande debate, neste contexto propício, para que possamos reorganizar a política externa brasileira de forma democrática, equilibrada e eficiente.

LEONARDO PAZ NEVES