

Na trilha de uma política externa afirmativa*

MARIA REGINA SOARES DE LIMA¹

Dois fatores têm sido apontados como responsáveis pela relativa estabilidade da política externa brasileira ao longo das últimas décadas: a continuidade burocrática representada pelo controle relativo sobre sua formulação pelo Ministério das Relações Exteriores e a sua natureza estrutural, uma vez que a política externa tem sido um instrumento significativo na estratégia de desenvolvimento do país. Essa estratégia, como é sabido, até a década de 1990, tinha, por base, forte indução estatal, mercados protegidos e ampla participação do capital estrangeiro nas atividades industriais. Contudo, desde o fim da década de 1980, o mundo e o Brasil vêm passando por grandes mudanças que, naturalmente, repercutiram na política externa do país.

O fim da Guerra Fria e transformações profundas no ordenamento econômico mundial – como o aprofundamento da globalização econômica, a liberalização financeira e a crise fiscal dos países do Terceiro Mundo – tiveram efeitos bastante restritivos, com respeito aos graus de liberdade internacional dos países na periferia do capitalismo, em especial na América Latina. Com o colapso dos modelos socialistas, acentuou-se, no caso dessa região, a sua baixa prioridade estratégica para as grandes potências. Irrelevância geopolítica e localização geográfica na esfera de influência territorial dos Estados Unidos acentuaram ainda mais a subordinação relativa da região à potência, em um contexto de hegemonia do modelo econômico liberal em toda a periferia, mesmo entre os anteriores integrantes do bloco soviético.

Cabe observar que, se o período da Guerra Fria foi desastroso para o Estado de direito, o respeito aos direitos humanos e a viabilidade da construção de uma ordem democrática na América Latina e na periferia de modo geral, todos os ganhos econômicos significativos dos países em desenvolvimento, em particular a instituição do Sistema de Preferências Generalizado, foram obtidos no contexto da rivalidade estratégica entre os dois sistemas de poder.

As principais mudanças no plano doméstico foram o fim do regime militar e a implantação de uma nova institucionalidade democrática com a Constituição de 1988. A implementação do novo marco institucional brasileiro foi coetânea, porém, com um sério desequilíbrio inflacionário, agravamento da vulnerabilidade externa e esgotamento do modelo prévio de desenvolvimento e inserção internacional.

Da perspectiva brasileira, conclui-se que as transformações políticas internacionais e domésticas moveram-se na mesma direção de possibilitar a consolidação das instituições políticas democráticas no país, ainda que não necessariamente conduzissem ao aprofundamento da justiça social e da equidade.

Nos planos econômico e geoestratégico, porém, as mudanças internas e externas tiveram o sinal contrário de redução das margens de viabilidade de um projeto de desenvolvimento autônomo e auto-sustentado.

Perspectiva histórica

Quais as conseqüências para a política externa dessas profundas metamorfoses nos sistemas mundial e doméstico? A fim de contextualizar esses impactos, cabe um breve exame da política externa do período da Guerra Fria. Sem cometer uma simplificação excessiva, pode-se concluir que dois modelos guiaram a política externa naquele período: por um lado, o “alinhamento incondicional” aos Estados Unidos, que caracterizou particularmente os governos Dutra e Castelo Branco; por outro, o modelo “globalista”, que incluiu tanto a *política externa independente* dos governos Jânio Quadros e João Goulart como o *pragmatismo responsável* do governo Geisel.²

Curiosamente, ambos paradigmas de política externa estão presentes quer no período democrático de 1945–1964, quer no regime militar que vigorou a partir de 1964. A principal característica do projeto globalista é se contrapor ao alinhamento incondicional, buscando novas parcerias econômicas e políticas entre as potências fora do hemisfério e, simultaneamente, estreitando os laços com os países em desenvolvimento. A política terceiro-mundista do Brasil, contudo, nunca se configurou como uma alternativa de desvinculação da órbita capitalista e ocidental. Sua conotação principal foi econômica, no âmbito do assim chamado Grupo dos 77, que reunia países em desenvolvimento, capitalistas e socialistas, e cuja principal motivação era a alteração das regras dos regimes econômicos internacionais em favor dos interesses do Terceiro Mundo.

A instauração da ordem democrática, com a promulgação da Constituição de 1988, não implicou reorientações econômicas significativas, até porque o primeiro governo civil, de José Sarney, não modificou substancialmente o padrão de inserção econômica

* Agradeço a sempre competente editoração de Tema Pechman.

¹ Professora do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro da Universidade Cândido Mendes (Iuperj/Ucam) e do Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI/PUC-Rio) – <mrslima@iuperj.br>.

² Para um desenvolvimento desses modelos, ver LIMA, 1994.

internacional do país. Os câmbios externos significativos foram políticos: o reatamento das relações diplomáticas com Cuba; a aproximação com a Argentina, inaugurando um processo de cooperação inédito nos planos econômico, político e nuclear; e a retomada de uma tradição diplomática, praticamente interrompida durante o regime militar, de presença e postulação incisiva em arenas políticas multilaterais, como a Organização das Nações Unidas (ONU) e Organização dos Estados Americanos (OEA).

O governo Collor de Mello representa uma descontinuidade política e econômica, uma vez que não apenas deu início ao processo de abertura da economia brasileira, como buscou resgatar do passado a aliança especial com os Estados Unidos. Nessa direção, procurou remover todas as áreas de atrito com esse país, em particular aquelas relativas à liberalização comercial, propriedade intelectual, não-proliferação nuclear, com vistas a sensibilizar o governo estadunidense para a questão da negociação da dívida externa com os credores desse país. Por outro lado, também aprofundou a cooperação nuclear com a Argentina e configurou o Mercosul como área de livre-comércio.

O governo Fernando Henrique ampliou as reformas econômicas e o processo de privatização, mas não deu continuidade ao alinhamento incondicional retomado por Collor. Em certo sentido, a gestão Cardoso aprofundou o movimento, iniciado no governo Sarney, de eliminar o *entulho autoritário* da política externa, em particular no campo nuclear, com a adesão brasileira, a partir de 1995, aos regimes de controle de tecnologia sensível e nuclear.³

Contudo, no período Fernando Henrique, não se retornou ao paradigma globalista, ao contrário. Conceitualmente, a política externa pautou-se pelo modelo da “autonomia pela participação”, em oposição à “autonomia pela distância”, em uma rejeição explícita às orientações autonomistas do passado.⁴ Na prática, essa diretriz se orientou pelo movimento de adesão aos regimes internacionais, pela recomposição do diálogo com os Estados Unidos e as demais potências, pela valorização do espaço sul-americano e por um baixo perfil nas articulações políticas e questões do Terceiro Mundo.

No que diz respeito ao Cone Sul, a orientação não fugiu ao padrão que tem caracterizado a política externa do país, qual seja a posição contrária ao aprofundamento da institucionalização do Mercosul. Essa postura prioriza a manutenção da flexibilidade de ação em arranjos cooperativos e resiste a assumir qualquer ônus de liderança em eventuais esquemas de coordenação regional.

Em certo sentido, a política externa do governo Cardoso explicitou, na prática, os limites dos dois modelos pretéritos de inserção internacional no novo contexto do pós-Guerra Fria, cujas características mais marcantes são a unipolaridade estadunidense e a globalização econômica. Uma das vertentes do modelo globalista tinha como eixo o alinhamento às teses terceiro-mundistas e o exercício de um papel protagonista no seio do movimento. Ora, as transformações do sistema mundial não apenas desagregaram a aliança terceiro-mundista – que praticamente deixou de existir como referência organizacional e política na economia globalizada – como a própria diversificação de seus interesses econômicos tornou muito mais difícil compatibilizar, em uma mesma coalizão, um conjunto de Estados cuja unidade era mais em torno da instituição de princípios e normas favoráveis aos países em desenvolvimento.

Por outro lado, as novas condições internacionais tornaram mais difícil para os países médios e pequenos a opção de não-participação em regimes internacionais, por conta dos custos que isso significaria, em particular aqueles relacionados aos direitos humanos e ao controle de tecnologias sensíveis. Ademais, o novo marco institucional brasileiro e a cooperação inédita com a Argentina já não comportam quer a negativa prévia do regime militar de não-adesão aos regimes de direitos humanos, quer a manutenção de posturas belicistas e de preservação de uma suposta flexibilidade no campo nuclear. Como se sabe, a continuidade de uma opção virtual nessa área foi um componente importante no projeto autonomista dos governos militares nos dois países.

O modelo do aliado especial dos Estados Unidos também se esgotou, uma vez que sua viabilidade dependeu da importância momentânea do Brasil quer durante a Segunda Guerra Mundial, quer durante a Guerra Fria. À proporção que a região perde importância geopolítica em geral, também se esvazia substantivamente aquele papel. Ademais, na situação de unipolaridade com o desaparecimento do principal contendor militar dos Estados Unidos, a prioridade estratégica passou a depender das ênfases que cada um dos governantes estadunidenses conferiu a determinadas temáticas. Com Clinton, dada a saliência da economia e dos arranjos de livre-comércio, o México, em função do Nafta,^{NE1} estava em alta; com George W. Bush, a luta antiterror assume a prioridade na segurança e as atenções voltam-se para a Colômbia.

Além disso, o exercício do unilateralismo, que tem caracterizado o governo Bush II, é incompatível com a idéia de alianças estáveis, uma vez que os Estados Unidos fazem da preservação de sua liberdade de ação a prioridade máxima. Tal conduta é resumida no axioma formulado pelo secretário de Defesa Donald Rumsfeld de que “a missão define a coalizão”.

3 Em 1995, o Brasil aderiu ao regime de Controle de Tecnologia de Mísseis; em 1996, assinou o Tratado para a Proibição Completa de Testes Nucleares; e, em 1998, subscreveu o Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares. Para uma avaliação da política externa do governo de Fernando Henrique, ver CERVO, 2002.

4 A substituição de um modelo pelo outro é sugerida por FONSECA JÚNIOR, 1998. Ver, também, CORRÊA, 2000.

NE1 Tratado de Livre Comércio da América do Norte, firmado por Estados Unidos, Canadá e México.

Alca em foco

Se as condições interna e externa já não dão sustentação àqueles dois modelos históricos, qual o legado institucional que o governo de Luiz Inácio Lula da Silva recebeu de seus antecessores e como a proposta da atual administração se diferencia das anteriores? Em primeiro lugar, é preciso observar que, se os modelos pretéritos parecem ter se esgotado, também não existe consenso dentro do Estado, na sociedade, entre as elites e os movimentos sociais com respeito a um novo paradigma orientador da política externa.

A questão da formação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), principal proposta econômica estadunidense para a região, é indicativa das diferenças de posição dentro do Estado e da sociedade, com as opiniões se dividindo entre quem rejeita por princípio qualquer possibilidade de composição nessa área, posições mais pragmáticas que defendem a necessidade de se negociar um acordo apenas se for do interesse brasileiro, e quem vê na Alca o instrumento necessário para aprisionar as políticas brasileiras na direção da liberalização econômica e da estabilidade monetária.⁵

O mais significativo no debate sobre a Alca é o fato de ser um exemplo emblemático da politização de uma questão de política externa, algo que é novo no país, mas que tende a se tornar mais comum à medida que se façam sentir os efeitos domésticos das escolhas internacionais. Em paralelo a esse movimento, pode-se observar outra novidade que também representa um desafio à tradição estadocêntrica reinante, qual seja, o novo internacionalismo, protagonizado por atores societais e redes transnacionais desvinculados do Estado – configurado pela agenda internacionalizada da atuação de sindicatos de trabalhadores(as), associações empresariais e profissionais, organizações não-governamentais e movimentos sociais.⁶

No plano diplomático-estatal propriamente dito, a simultaneidade de condutas heterodoxas externas constitui o principal legado da política externa no pós-Guerra Fria. Fazendo uma referência às teorias acadêmicas de relações internacionais, poderíamos denominar esses dois estilos de “realista” e “institucionalista”, respectivamente.⁷ Utilizando-se uma definição recente, poder-se-ia caracterizar uma política externa realista como altamente ativista – comportamento que pode compreender desde uma postura expansionista, de projeção dos interesses nacionais, até a participação nas esferas multilaterais da diplomacia das potências e mesmo um maior ativismo e aumento da presença diplomática no mundo.⁸

Da perspectiva brasileira, essa orientação seria próxima ao que Morgenthau denomina “política de prestígio”, que corresponde a uma demonstração de poder, típica daqueles países que, por não disporem de recursos de poder suficientes, não podem almejar quer uma política revisionista da ordem mundial, quer uma política de manutenção do *status quo*. O léxico realista combina a projeção externa dos interesses do país com a máxima liberdade e flexibilidade na condução da política externa. Ainda que esta seja uma representação estilizada da política das potências, aspectos desse estilo diplomático estão presentes na agenda diplomática brasileira. A postulação do Brasil ao *status* de membro permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, por um lado, e a resistência a construir instituições internacionais que impliquem maior injunção nas políticas domésticas, por outro, são exemplos dessa conduta.

A principal característica da estratégia institucionalista é o grau elevado de tolerância com relação aos custos de soberania e, conseqüentemente, sua adesão a regimes internacionais e arranjos multilaterais e supranacionais. Naturalmente, essa adesão implica aceitar a coordenação entre parceiros nas políticas nacionais e maiores injunções nas escolhas domésticas soberanas. A representação normalmente está associada ao comportamento típico de países com poucos recursos de poder no sistema internacional, para os quais uma ordem regulada por regras e instituições é preferível ao sistema de auto-ajuda, em que o poder é a primeira e última instância.

A racionalidade de uma estratégia institucionalista para as grandes potências, na forma da construção de uma ordem constitucional, tem sido desenvolvida na literatura especializada mais recente.⁹ Em uma leitura racionalista, essa conduta está associada, em especial para os países sem poder, à necessidade de se obter credibilidade externa com respeito às políticas doméstica e internacional. Para as potências, acordos constitucionais também servem, a partir de um viés racionalista, para reduzir os dividendos de poder e estabelecer compromissos mútuos entre os países com e sem recursos no sistema internacional. Em uma leitura construtivista, a conduta institucionalista é fruto da adesão normativa aos regimes e organizações aos quais é conferida legitimidade internacional.

Entre os países em desenvolvimento, o Brasil exibe um histórico significativo, tendo participado das etapas fundadoras de organismos internacionais como as Nações Unidas e o Gatt,^{NE2} por exemplo. Ao fim do regime militar, seguiu-se a adesão quase imediata aos regimes de direitos humanos, ciclo completado

5 Para uma discussão dessas diferentes posições, ver PECEQUILO, 2003.

6 Para uma discussão da internacionalização de atores e movimentos sociais e seu impacto na agenda diplomática, ver HIRST e LIMA, 2002.

7 Um desenvolvimento desses dois estilos diplomáticos encontra-se em HIRST e LIMA, op. cit. Para um exame da combinação de matrizes teóricas distintas no paradigma contemporâneo da política externa, ver PINHEIRO, 2000.

8 Esta caracterização está inspirada em ZAKARIA, 1999.

9 Cf. IKENBERRY, 2001.

NE2Acordo Geral de Tarifas e Comércio, atualmente substituído pela Organização Mundial do Comércio (OMC).

com o acesso posterior aos regimes de controle da tecnologia sensível e de não-proliferação nuclear. Esse movimento claramente esteve associado ao objetivo de readquirir credibilidade internacional, eliminando os excessos soberanistas da política externa do regime militar.

A convivência de estilos diplomáticos heterodoxos nada tem de surpreendente. Afinal, o legado histórico da política externa combina a aspiração das elites ao reconhecimento internacional do *status* de potência regional do país, com a defesa dos princípios constitutivos da sociedade internacional, em particular o respeito ao direito internacional e à norma da não-intervenção.

Combinação difícil

A eleição de Luiz Inácio Lula da Silva representou uma vitória da centro-esquerda e um inequívoco sinal de consolidação das instituições políticas do país. Nesse contexto, a questão central para o novo governo tem sido como conciliar, em um mesmo projeto de governo, as fortíssimas expectativas de mudança do eleitorado com as exigências disciplinadoras dos agentes financeiros e do mercado internacional.

Ao escolher assegurar as *condições de governabilidade* e manter os compromissos com a estabilização, o governo reverteu as expectativas dos céticos e dos catastrofistas, que, antes das eleições, apostavam em cenários dramáticos em um futuro governo Lula. Confirmada a política macroeconômica da gestão antecessora, o comportamento do dólar e do risco Brasil passou a sinalizar a volta da confiança dos mercados que não seriam surpreendidos com uma ruptura dos contratos nem com a descontinuidade da política econômica.

Para um governo de esquerda, trata-se de uma escolha trágica, uma vez que significa adiar, por tempo indeterminado, projetos históricos de seu partido. Ao que tudo indica, o presidente Lula resolveu o dilema entre prestar contas ao eleitorado ou aos mercados – aceitando uma troca inevitável entre os custos no curto prazo da escolha pela credibilidade, com vistas à prosperidade, e o crescimento econômico no longo prazo. Mas essa escolha não elimina a necessidade de dar ao eleitorado, em especial às bases militantes, alguma garantia de que o novo ocupante da Presidência mantém seus compromissos com a agenda social-democrata.

Diante do baixo grau de liberdade para mudar a política econômica e da pouca margem de manobra para inovações nas políticas públicas, a política externa passa a ser uma forte candidata à demonstração da diferença com relação às políticas de seu antecessor e espaço para afirmação das credenciais progressistas do governo.

Na área social, o programa Fome Zero também foi pensado como um diferencial em relação ao passado, ainda que problemas de concepção e de coordenação tenham dificultado sua implementação. Apesar de todas as dificuldades enfrentadas na

sua negociação, a agenda da reforma da Previdência também foi reconceituada de uma questão fiscal para uma de equidade entre categorias ocupacionais e de justiça entre gerações.

Não se pode afirmar que o governo Lula configure um caso de violação de mandato, uma vez que, ainda na campanha eleitoral, o discurso do candidato afirmava a preocupação em “assegurar condições de governabilidade” ao país. Por outro lado, também durante a campanha, Lula foi explícito no que diz respeito ao compromisso de “garantir uma presença soberana do Brasil no mundo”.¹⁰ Para alguns analistas, foi exatamente o comprometimento com a agenda da credibilidade econômica que garantiu espaço para uma política externa mais assertiva e com nítido diferencial em relação ao governo anterior. Outros, ao contrário, acreditam ser insustentável no tempo a simultaneidade entre uma política macroeconômica ortodoxa e uma política externa heterodoxa.¹¹

O significativo é que o governo Lula recebeu um claro mandato de quem o elegeu para perseguir uma política externa mais afirmativa de promoção do desenvolvimento auto-sustentado e socialmente equitativo e para exercer uma presença soberana no mundo.¹² Ademais, é notório o consenso na sociedade brasileira com respeito à vocação universalizante e autonomista das orientações progressistas de política externa. Por outro lado, o próprio Executivo dispõe de maior margem de manobra nas questões de política externa, uma vez que não apenas assim tem sido a tradição brasileira, como a própria Constituição delega ao presidente da República o poder de agenda em questões externas.

O parâmetro de referência passou a ser os experimentos anteriores da *política externa independente* da década de 1960 e do *pragmatismo responsável* da de 1970, com as adaptações necessárias para se inserir na conjuntura internacional do início do século 21. O contraponto conceitual não poderia ser mais significativo com a definição conceitual da política externa do governo Fernando Henrique Cardoso de “autonomia pela integração” em oposição à “autonomia pela distância”.

No geral, em termos de países e temas, porém, as agendas bilateral e multilateral do governo Lula não são tão distintas das de seu antecessor: revitalização e ampliação do Mercosul; intensificação da cooperação com a América do Sul e com os países africanos; *relações maduras* com os Estados Unidos; importância das relações bilaterais com as potências regionais China, Índia, Rússia e África do Sul; ampliação do número de membros permanentes no Conselho de Segurança das Nações

10 Artigo de Lula, ainda candidato, de agosto de 2002, citado em MAIOR, 2003.

11 Ver, respectivamente, entrevista de Luiz Werneck Vianna para o jornal *Folha de S. Paulo*, em 6 de abril de 2003, e o texto de Marcelo de Paiva Abreu, “Limites da esquizofrenia”, publicado em *O Estado de S. Paulo*, em 26 de maio de 2003.

12 Cf. MAIOR, op. cit.

Unidas; participação nos principais exercícios multilaterais em curso – Rodada de Doha da Organização Mundial do Comércio, negociação da Alca e entre Mercosul e União Européia –, assim como na conformação das novas regras que regerão as relações econômicas com vistas à defesa dos interesses dos países em desenvolvimento. Essa relativa estabilidade da agenda diplomática reflete tanto o peso da geografia nas relações internacionais dos países como o efeito inercial da participação em longos processos de negociação econômica multilateral.

Novo protagonismo político

A principal mudança do projeto internacional do governo Lula é de perspectiva, de visão da ordem internacional que o informa. Ao buscar consolidar relações com a corrente principal da economia global – Estados Unidos, Europa e Japão –, repudiando, assim, as orientações terceiro-mundistas, um dos eixos do modelo globalista pretérito, o governo Fernando Henrique Cardoso enfatizava uma determinada perspectiva da ordem mundial. Isso se aproxima do que alguns(mas) analistas denominam o sistema geoeconômico de Clinton, ou seja, uma ordem em que a globalização é a tendência dominante, mas com o predomínio indiscutível dos Estados Unidos, com base na sua superioridade militar, econômica e tecnológica.

Nessa visão, a primazia estadunidense não é percebida como danosa pelos demais membros do sistema internacional, uma vez que o “auto-interesse esclarecido” do hegemônico conduziria ao investimento na criação e na consolidação de instituições multilaterais que, em última análise, seriam funcionais à gestão internacional e à manutenção da preeminência dos Estados Unidos. Em última análise, a unipolaridade seria legitimada por via da disposição e capacidade do hegemônico em produzir bens coletivos para os demais países.¹³

O entendimento da ordem internacional que transparece nos pronunciamentos e iniciativas do governo Lula é distinto. Ainda que reconhecendo o predomínio militar dos Estados Unidos, a avaliação da ordem econômica é mais matizada, em função da criação do euro que enfraqueceu o poder do dólar e, conseqüentemente, fortaleceu a União Européia. Em um mundo menos homogêneo e mais competitivo, haveria espaço para um movimento contra-hegemônico cujos eixos estariam na Europa ampliada, com a inclusão da Rússia e na Ásia, onde potências como China e Índia podem vir a representar um contraponto aos Estados Unidos na região.

Nessa percepção, a unipolaridade não consegue se legitimar, pois a tentação imperial é permanente, e isso, simultaneamente, estimula o investimento das demais potências

em um esforço contra-hegemônico. Em um contexto mundial com vetores multipolares, o exercício multilateral, em particular nos fóruns políticos, torna-se crucial para atenuar a primazia estadunidense e conter seus impulsos unilaterais, que se tornariam inevitáveis em uma ordem internacional sem competidores ou opositores.

Não é o caso de se discutir até que ponto os acontecimentos do início de 2003 inviabilizaram o componente multilateral de tal cenário. Importa saber que somente uma avaliação da ordem contemporânea com tendências à multipolaridade confere sentido a uma estratégia internacional que enfatiza a dimensão de protagonismo político e o plano multilateral de discussão das questões globais.

A idéia de que existe espaço para uma presença internacional mais afirmativa do Brasil, como propõe o projeto do governo Lula, não é fruto apenas do voluntarismo a informar a política externa de um governo de centro-esquerda, mas reflete uma certa avaliação da conjuntura mundial, que assume a existência de brechas para uma potência média como o Brasil, que, por via de uma diplomacia ativa e consistente, podem até ser ampliadas.

No mesmo sentido, mas com direção inversa, a aliança pragmática com as principais potências econômicas e a abdicação de qualquer papel protagonista no campo político que possa prejudicar os interesses dos Estados Unidos espelham um juízo do contexto internacional como bastante restritivo à ação autônoma dos países médios. O principal recurso dos países médios na economia globalizada é sua condição de mercado emergente. Na gestão Cardoso, havia clara sintonia entre a política macroeconômica e a política externa. Na gestão atual, ao contrário, a convivência entre políticas ortodoxas e heterodoxas é assumida como vetor importante do projeto de governo.

Esse novo protagonismo ficou evidente, logo no início do governo, no papel de mediação que o Brasil buscou desempenhar nos planos global e regional. A participação do presidente Lula nos fóruns de Davos e de Porto Alegre e a intermediação brasileira por ocasião da crise na Venezuela foram iniciativas que não apenas deram grande projeção internacional ao novo governo, como também, segundo assessores internacionais, constituíram uma oportunidade para a explicitação de três dimensões da nova política externa petista: *afirmação nacional, reconstrução da auto-estima do povo e defesa dos interesses nacionais*. No primeiro caso, o presidente Lula pode se apresentar como um mediador com credibilidade entre dois mundos opostos e representante de um modelo alternativo quer ao desempenho economicamente sofrível e socialmente iníquo da aplicação da receita neoliberal, quer à crise generalizada dos experimentos de esquerda. Por outro lado, a proposta brasileira de criação do

13 A mais sofisticada representação teórica dessa visão é a ordem constitucional desenvolvida por G. John Ikenberry. Ver IKENBERRY, op. cit.

Grupo de Amigos para a Venezuela também foi considerada uma vitória diplomática na mediação brasileira entre os governos Bush e Chávez.

Liderança coletiva

Outra indicação do objetivo de ampliar a *presença soberana* do país é dada pela simultaneidade das propostas de revitalização do Mercosul; pela intensificação da cooperação com a América do Sul e com os países africanos de língua portuguesa; pela iniciativa brasileira com as principais potências no sentido da reforma da arquitetura decisória das Nações Unidas; e pela inclusão do Brasil como membro permanente de seu Conselho de Segurança.

Ao advogar a mudança de *status* do país nesse fórum de discussão global e, portanto, o reconhecimento de sua condição de potência média, a política externa também sinalizou que estaria disposta a arcar com os custos do exercício de uma liderança cooperativa na sua circunvizinhança, cedendo, ainda, às demandas de seus sócios mais fracos no sentido de reforçar a dimensão institucional do Mercosul.

Juntas, essas iniciativas representam uma mudança sensível na forma como a política externa sempre operou, com base na manutenção da flexibilidade e da liberdade de ação e pouca disposição para aceitação de injunções multilaterais no plano regional. A mera explicitação da aspiração de liderança representa a superação de arraigada sensibilidade da diplomacia profissional à questão, embora, na prática, o Brasil tenha se comportado sempre levando em conta a assimetria de recursos entre o país e os demais vizinhos geográficos.

Por outro lado, a idéia de uma liderança brasileira na região que possa compensar a assimetria com respeito aos Estados Unidos não é nova. Entretanto, para que essa liderança não seja entendida pelos vizinhos como um exercício disfarçado de hegemonia, ou como instrumento tático nas negociações com a potência do Norte, é necessária uma demonstração real de que o Brasil está disposto não apenas a incorrer em determinados custos para garantir as escolhas soberanas de seus vizinhos, como também a abrir mão do arraigado viés soberanista nas suas relações com eles.

Um componente crucial de uma política sul-americana de alto perfil e do projeto internacional do governo Lula passa pela reação da Argentina. É pouco provável que esse país aceite a liderança regional do Brasil e um *status* menor para si mesma. Todavia, a valorização política do espaço sul-americano depende do exercício de uma liderança cooperativa capaz de assumir o ônus da gestão da ação coletiva regional.

O caso da Europa, por sua vez, demonstra que a projeção internacional daquela região só foi possível quando França e Alemanha aceitaram partilhar os dividendos e as responsabilidades de uma liderança coletiva. No caso em pauta, há um complicador a mais, uma vez que a postulação de uma vaga de membro

permanente no Conselho de Segurança, se viabilizada, só contemplará um dos dois países. Outro fator limitante desse pleito de mediador regional é a enorme atração que os Estados Unidos exercem sobre os países da região, recentemente demonstrada pela recepção negativa à proposta brasileira da negociação em três trilhos da Alca.

O estabelecimento de *relações maduras* com Washington significa, em última análise, a aceitação pelos Estados Unidos dessa aspiração brasileira de estabelecer uma *presença internacional soberana*. O encontro entre os presidentes Lula e Bush, em junho de 2003, foi um sinal de que os Estados Unidos reconhecem a posição ímpar do Brasil em um contexto de instabilidade econômica e política na região.

Aparentemente, a heterodoxia da política externa, condenando a invasão do Iraque, por exemplo, seria palatável aos Estados Unidos desde que se mantivesse a ortodoxia da política macroeconômica. Por outro lado, até o momento, não ocorreram divergências entre os dois países em questões regionais – Colômbia e tríplice fronteira, por exemplo –, que possam ser definidas como ameaças à segurança nacional estadunidense, na dinâmica do processo de expansão de seu perímetro de segurança.

Uma política externa afirmativa do Brasil interessa à Europa e às demais potências regionais, China, Rússia, Índia e África do Sul, tendo em vista que contribui para ampliar o movimento equilibrador à unipolaridade estadunidense. Contudo, a despeito do apoio público de alguns desses países à intenção do Brasil de ser membro permanente do Conselho de Segurança, a questão é ambígua para essas mesmas potências.

Quanto mais se afirmam o poder e a assimetria dos Estados Unidos com relação a seus *competidores mais próximos*, mais importante se torna para os últimos a resistência política, uma vez que própria assimetria bélica reduz os incentivos de uma eventual resistência militar. Nesse contexto, manter a exclusividade do acesso e o direito de veto no Conselho de Segurança são recursos de influência crucial para essas potências. Uma eventual reforma da estrutura decisória que democratizasse a participação no conselho diminuiria o *status* internacional conferido pela exclusividade de acesso a esse espaço de poder político.

Ao fim e ao cabo, o principal desafio externo ao projeto internacional do governo Lula reside na forma como vai evoluir a conjuntura mundial: se serão ampliados os espaços de manobra ou se, ao contrário, a postura unilateral da política externa dos Estados Unidos será aprofundada. As seqüelas sobre o arcabouço multilateral das Nações Unidas da estratégia de poder no Iraque são consideráveis. Ainda que o sistema não tenha sido destruído, as sucessivas *vitórias* do governo Bush no plano externo são sugestivas do que ainda se pode esperar da conduta externa desse governo. Contudo, não se deve deixar de levar em conta que a militarização da sua política externa também poderia levar à sua derrota política doméstica.

Se desafios externos ponderáveis poderão levar, no futuro, a um redimensionamento das aspirações do projeto internacional do governo Lula, a política externa cria, na arena doméstica, oportunidades virtuais de inovação. A primeira delas é a possibilidade de uma experiência de política externa de viés autonomista em um contexto democrático.

O experimento da *política externa independente* não prosperou por conta da inevitável contaminação entre as políticas interna e externa, consequência das fortes injunções geopolíticas do período da Guerra Fria. Por outro lado, o *pragmatismo responsável* foi uma política formulada no governo militar, sendo parte do projeto de poder do regime autoritário. A aspiração internacional de *presença soberana* do governo Lula, mesmo com eventuais redimensionamentos, seria o primeiro a vingar em solo democrático.

A segunda oportunidade, e também desafio, diz respeito à democratização do processo decisório da política externa. Enquanto esteve na oposição, o PT foi um dos partidos mais atuantes no controle da política externa, contribuindo para aumentar sua legitimidade interna. São de autoria de parlamentares do PT algumas das principais propostas legislativas circulando no Congresso Nacional, visando conferir ao Legislativo formas de controle *ex ante* nas negociações econômicas internacionais.

No processo da Alca, o respaldo eleitoral do presidente Lula, que obteve cerca de 61% dos votos válidos, deu mais credibilidade à postura negociadora brasileira no sentido de só garantir a ratificação doméstica de um futuro acordo que contemple os principais interesses do país. Caso implemente algumas das propostas clássicas do PT de democratização do processo decisório, o governo Lula será responsável por uma virada histórica na política externa.

Ainda é cedo para avaliar até que ponto, diante dos parâmetros disciplinadores da economia mundial e da estrutura unipolar do sistema internacional, o atual governo poderá, de fato, trilhar o caminho do desenvolvimento auto-sustentado e da justiça social. Por ora, é no projeto internacional que reside uma das principais novidades da eleição do primeiro governo de esquerda no Brasil. ■

Referências

- CERVO, Amado Luiz. Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 45, n. 1, 2002.
- CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. Diplomacia e história: política externa e identidade nacional brasileira. *Política Externa*, v. 9, n. 1, 2000.
- FONSECA JÚNIOR, Gelson. *A legitimidade e outras questões internacionais*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.
- HIRST, Mônica; LIMA, Maria Regina Soares de. Contexto internacional, democracia e política externa. *Política Externa*, v. 11, n. 2, 2002.
- IKENBERRY, G. John. *After victory: institutions, strategic restraint, and the rebuilding of order after major wars*. Princeton: Princeton University Press, 2001.
- LIMA, Maria Regina Soares de. Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña. *América Latina/Internacional*, v. 1, n. 2, 1994.
- MAIOR, Luiz A.P. Souto. Desafios de uma política externa assertiva. *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 46, n. 1, 2003.
- PECEQUILO, Cristina Soreanu. A Cúpula de Washington. *Conexão América*, n. 35, Colunas RelNet, 28 jul. 2003. Disponível em: <www.relnet.com.br>
- PINHEIRO, Leticia. Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea. *Contexto Internacional*, v. 22, n. 2, 2000.
- ZAKARIA, Fareed. *From wealth to power: the unusual origins of America's world role*. Princeton: Princeton University Press, 1999.