

2

A proliferação de atores de política externa e a priorização da liderança regional

Este capítulo tem por objetivo apresentar o novo cenário de múltiplos atores de política externa que se descortina na nova ordem pós-Guerra Fria, tendo como foco o Brasil, favorecendo a ampliação do escopo das ações diplomáticas para além do Itamaraty. Pretende-se igualmente demonstrar como o projeto de liderança regional se manteve ao longo da política externa do século XX, configurando-se no governo Lula como política prioritária e estratégica de governo.

2.1.

A alteração do cenário de política externa

O fim da Guerra Fria é considerado um ponto de inflexão da ordem mundial. Encerrada a bipolaridade, o mundo se reconstrói. O conflito Leste-Oeste cede lugar a novos temas antes encobertos pela Guerra Fria, tais como direitos humanos, ecologia, desenvolvimento social. O debate Norte-Sul que era pautado pela crítica à irracionalidade beligerante das duas potências (EUA e URSS) não mais se sustenta e os países em desenvolvimento perdem o argumento que ajudava a legitimar suas estratégias de inserção internacional (Fonseca Junior, 1998: 363-369; Pinheiro, 2000: 311).

Desponta uma nova ordem que também será marcada pela revolução tecnológico-informacional e regida pela tecla da globalização, com desdobramentos estruturais para o cenário internacional e a economia mundial. Dentre eles, a ascensão do neoliberalismo face ao desaparecimento da alternativa socialista de organização político-econômica, fortalecendo os Estados Unidos, que passaram a influenciar cada vez mais o cenário internacional, sobretudo o ocidente, a seguir o seu receituário. (Souto Maior, 2003: 14). Outro efeito significativo observado é a diluição da separação entre as esferas doméstica e

internacional, pondo em xeque a própria natureza do Estado. No âmbito acadêmico, ganham força as teorias que passam a discutir sobre as formas de exercer a política externa⁴ tendo em vista o enfraquecimento do Estado. Tais abordagens sustentam que a porosidade das fronteiras produz efeitos diretos sobre a agenda de política externa, que passa a sofrer demandas não apenas internas, mas, sobretudo decorrentes de um processo de interconexão entre atores nacionais e internacionais.

Um exemplo deste fenômeno é a proliferação e fortalecimento das redes transacionais de reivindicação (transnational advocacy networks), formas de organização em rede de atores comprometidos com causas do tipo direitos humanos, meio ambiente e minorias. Com o objetivo de influenciar os resultados políticos a favor de sua causa e transformar os termos e a natureza do debate, essas redes costumam atuar muitas vezes nos casos em que há impasse e dificuldade de comunicação entre grupos domésticos - integrantes ou associados à rede - e os seus respectivos governos. Trata-se do efeito *boomerang*, em que o conflito entre um governo e uma organização não-governamental no seu Estado é intermediado pelo governo de outro Estado sob pressão de outra ONG vinculada à primeira (Keck e Sikkink, 1998).

Neste contexto, interesses de agentes externos e políticas públicas domésticas passam a influenciar cada vez mais a agenda de política externa dos Estados, que se defrontam com um novo desafio: “a tarefa de ser um aglutinador do mosaico de interesses transnacionais corporificados em agências/atores atuantes no espaço territorial” (Pinheiro, 1997: 20).

No caso brasileiro, o impacto da globalização intensifica-se com o processo de redemocratização decorrente do fim do regime militar em 1985. A combinação de ambos resultou no aumento e internacionalização de uma série de atores e movimentos sociais, que, num movimento de mão-dupla, passam ao mesmo tempo a influenciar mais e serem influenciados pelas questões internacionais e,

⁴ Christopher Hill (2003), Keck e Sikkink (1998), Bloodgood (2003) dentre outros.

por conseguinte, reforçar o caráter intrínseco da globalização de diluição das fronteiras. (Lima e Hirst, 2002)

As mudanças globais e domésticas resultaram numa nova forma de inserção internacional do Brasil, caracterizada pela atuação de uma rede de atores formada não somente pela tradicional instituição de política externa brasileira – o Itamaraty – mas também por outros e novos agentes tanto de ordem governamental que não eram chamados ao debate anteriormente quanto não-governamentais. “Esta ação [...] corresponderia a um processo abrangente de interações políticas entre atores públicos e privados, nacionais, subnacionais e internacionais” (Ibid: 80). Em decorrência desta nova forma de inserção internacional vem se configurando a existência em paralelo de múltiplas agendas de política externa que poderiam ser agrupadas em dois grupos: a agenda estatal e a agenda da sociedade política. Enquanto a primeira pode ser associada à ação do Estado no que diz respeito aos “interesses nacionais”, como, por exemplo, no que concerne à cooperação internacional, a segunda reflete os interesses de duas esferas: o poder legislativo e o terceiro setor, formado pelo conjunto dos movimentos sociais. “Observar-se-ia, portanto, uma dinâmica de agendas simultâneas, paralelas, ou sobrepostas, pertencentes a esferas diferenciadas de relacionamentos externos” (Idem). Esta nova atuação externa brasileira pode ser compreendida como o novo internacionalismo, ou seja, um processo ainda em curso, “fruto da globalização, não apenas na esfera econômica que acentuou a interdependência entre as economias nacionais, mas no plano das relações sociais, culturais e políticas transnacionais” (Idem).

No que diz respeito à agenda estatal, observa-se uma imprecisão de agendas decorrente justamente das transformações em curso no sistema internacional e no âmbito doméstico. É possível identificar na postura brasileira internacional tanto uma atuação mais ativa e participativa demonstrando intenção de posicionar-se entre as grandes potências (como no caso da candidatura a uma vaga no Conselho de Segurança), quanto uma postura que demonstra uma opção por reforçar a sua credibilidade no que concerne os compromissos internacionais assumidos, ou ainda as duas maneiras ao mesmo tempo (Ibid: 91).

Passados alguns anos da redemocratização, ainda é possível estabelecer um paralelo entre a agenda estatal atual e a do período em que o país testemunhava a consolidação do regime democrático. Na ocasião testemunhou-se a ocorrência de uma crise de governabilidade, originada a partir do aumento excessivo de demanda por parte da sociedade ao governo e da conseqüente incapacidade do mesmo em administrá-las. Tendo em vista a pluralidade de atores e suas demandas, as instâncias oficiais iniciaram, então, um movimento no sentido de incentivar uma “diplomacia pública”, ou seja, proporcionar a participação da sociedade no processo de formulação de política externa, procurando organizar as demandas para torná-las mais eficazes, operacionais e legítimas (Pinheiro, Op. cit).

No caso da agenda da sociedade política o cenário é de um Legislativo ainda buscando o seu papel na formulação da agenda externa bem como de uma extensa rede de movimentos sociais, denominada terceiro setor. Numa antiga visão convencional, a política externa era considerada um instrumento de defesa dos “interesses nacionais” – estes desvinculados do interesse dos grupos internos - e conduzida predominantemente pelo poder Executivo. O papel do Legislativo era apenas o de ratificar posteriormente as ações e compromissos internacionais assumidos pelo Executivo anteriormente. Após o movimento de globalização que ocasionou em uma maior interdependência entre os Estados e aumentou a demanda por formas variadas de regulação internacional, as questões internacionais passaram a repercutir com maior frequência localmente e vice-versa. Neste sentido, os interesses dos grupos internos começam a ser afetados, resultando em opiniões conflitantes com relação à condução do Executivo na política externa. Nestes casos, os atores políticos e legislativos começam a reivindicar sua participação no processo decisório de política externa. O processo de constituição da Alca é um exemplo deste cenário. As divergências com relação às formas de integração regional vêm suscitando uma movimentação dos grupos de empresários e sindicais e um questionamento por parte do Legislativo no que diz respeito aos benefícios da Alca. Por este e outros exemplos, o Legislativo vem

reivindicando instituir controles *ex-ante* da política externa⁵, que, em caso de aprovação, resultarão numa nova forma de participação do Legislativo no processo decisório de política externa (Lima e Hirst, Op. Cit: 89-90).

Com relação aos movimentos sociais, a combinação entre globalização e democracia resultou na proliferação e internacionalização de organizações não-governamentais e redes transnacionais que, na maioria dos casos, reivindicam a favor de questões em voga na agenda global, como direitos humanos e meio ambiente. À medida em que tais temáticas se destacam na agenda global e tornam-se foco da opinião pública nacional e internacional, a agenda estatal passa a dirigir-lhes cada vez mais atenção. Por conseguinte, os atores do terceiro setor envolvidos nestas causas, tornam-se peças chaves de auxílio às políticas governamentais, assumindo, portanto, um papel cada vez mais importante junto à agenda estatal (Ibid: 91).

Em síntese, o que se percebe neste novo cenário com participação ativa da sociedade política é “uma dinâmica combinada – com graus de cooperação e dissenso diversos – entre pressões externas e domésticas provenientes de organizações e movimentos sociais e iniciativas governamentais, partindo do Itamaraty e/ou outras agências credenciadas, complementada por crescente atuação parlamentar” (Idem).

2.2. Nova ordem mundial, novas perspectivas de liderança regional

Além de possibilitar a proliferação de atores na política externa, o fim da Guerra Fria e a reconfiguração da ordem mundial juntamente com os processos de redemocratização no Brasil e em outros países da América do Sul, provocaram alterações na política externa brasileira, sobretudo, no que concerne à sua relação com os vizinhos regionais.

⁵ A constituição de 1988 ratificou a manutenção do princípio constitucional da competência do Executivo na condução da política externa, cabendo ao legislativo o poder de ratificação *ex-post* de acordos internacionais. Para uma abordagem mais aprofundada sobre o assunto ver Lima, 2002: 89-90.

Para o entendimento destes impactos faz-se necessário recuar um pouco na história e apresentar um breve resumo da política externa brasileira até este momento com destaque aos anseios de liderança regional.

2.2.1.O cenário de política externa brasileira até a Guerra Fria

Por ter se consolidado como um país de dimensões continentais, o projeto de liderança regional sempre esteve presente nas estratégias de inserção externa brasileiras. Conscientes da inclinação do país a ser uma potência regional face aos vizinhos hispânicos de porte sobremaneira menor, as elites brasileiras passaram a cultivar sonhos de grandeza para o Brasil, que vislumbravam um papel protagonista para o país na cena internacional (Lima, 2005a).

Embora sempre presente nos paradigmas de política externa, o projeto de liderança regional encontrou significativos entraves ao longo da história da diplomacia brasileira. Uma das dificuldades foi a herança imperial brasileira que favoreceu uma identidade nacional baseada no princípio da dinastia com pouca identificação com os vizinhos. “Durante o Império, o Brasil construiu sua auto-imagem a partir da percepção de uma suposta superioridade em termos de civilização” (Santos, 2005: 186). Assim, com o status de “monarquia tropical”, o Brasil, por um lado, se via mais próximo do mundo desenvolvido europeu, que mantinha o mesmo modelo político, e, por outro, mais distante dos vizinhos hispânicos, considerados para os padrões brasileiros, anárquicos e selvagens (Idem).

Foi com a instalação da República (1889), que “o discurso da chancelaria brasileira passou, ainda que timidamente, a incorporar as expressões como “América Latina”, “América do Norte”, “América Central” e “América do Sul” (Ibid: 188). Essa mudança deveu-se à atuação do Barão do Rio Branco que, durante sua gestão, tratou de iniciar uma nova política voltada para a integração com os vizinhos como um objetivo pragmático, acreditando obter com esta estratégia uma maior capacidade de negociação do Brasil no cenário internacional. Apesar desta preocupação com a aproximação regional, na visão de Rio Branco, a centralidade da política externa brasileira estaria na aliança tática com os Estados

Unidos, através da qual o país seria capaz de obter mais vantagens. Em outras palavras, ainda que Rio Branco tenha inaugurado uma política externa que contemplava a preocupação com as relações regionais, esta política desenvolveu-se no âmbito de uma visão realista que favorecia a aliança com o mundo desenvolvido (Lima, 1994: 35; Santos, Op. cit: 188).

Embora sob diferentes nuances, as diretrizes fundamentais da política de Rio Branco continuaram a ser adotadas mesmo após o fim da Primeira República (marcada pela revolução de 30) até os anos 60. Durante este período foi consolidado, portanto, o que pode ser chamado de primeiro paradigma da política externa brasileira: o americanismo, uma vez que estabelecia como eixo central das estratégias diplomáticas a aliança com os Estados Unidos (Lima, Op. cit: 35; Pinheiro, Op. cit: 308).

A consolidação do paradigma americanista, contudo, não favoreceu aos anseios brasileiros de liderança regional. Na medida em que o Brasil procurava alinhar-se aos Estados Unidos, com o objetivo de obter os ganhos provenientes da aliança com a potência hegemônica, passava a despertar sérias desconfianças entre seus vizinhos. Estes, por conseguinte, seguiam noutra direção, alinhando-se em torno do ideal bolivariano de integração latino-americana, calcado na cooperação horizontal e avesso à imagem de “império tropical” do Brasil, que fortalecia-se a partir da aproximação estratégica com os Estados Unidos (Lima, 2005a).

No início dos anos 60, ocorre uma mudança de paradigma na política externa brasileira. O americanismo se enfraquece, sobretudo, em decorrência do advento das teorias de cunho nacionalista do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (Iseb) e da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal) que passaram a influenciar os formuladores de política externa brasileira. As críticas isebiana e cepalina, de cunho nacional-desenvolvimentista, entendiam a aproximação com os Estados Unidos como entrave ao desenvolvimento econômico e social dos países latino-americanos e à formação de uma identidade econômica regional própria (Lima, 1994: 36 e Silva, 1995: 26-27).

Este contexto favorece, portanto, o surgimento de um novo paradigma de política externa: o paradigma globalista, adotado durante a gestão de João Goulart (1961-1964), cuja fase tornou-se conhecida como a da “Política Externa Independente”. Ao contrário do americanismo, o globalismo sustentava que a aproximação com Estados Unidos não deveria ser entendida como meio para obter mais vantagens, mas sim resultado do maior poder de barganha obtido pelo Brasil via diversificação de parcerias. Esta nova proposta recebia influências de movimentos emergentes contestadores da Guerra Fria que estava em curso e a favor do deslocamento do eixo Leste-Oeste para uma perspectiva mais universalista das relações internacionais com mais espaço para o debate Norte-Sul. Convergente com o receituário cepalino e isebiano, o globalismo estimulava o desenvolvimento industrial interno para a melhor inserção neste debate multilateral mais distanciado do eixo Leste-Oeste. (Lima, 1994: 36 e Mello e Silva, 1995: 26-27). “El desarrollo de la capacidad industrial es una condición indispensable para una actuación más autónoma del país em el sistema internacional, juntamente com la valorización de la ‘articulación negociada de las pequenas y medianas potencias’ em el eje Norte-Sur”. (Lima, 1994: 36).

A mudança do paradigma americanista para o globalista a partir dos anos 60, poderia indicar uma mudança favorável ao velho sonho de liderança regional, uma vez que havia mais espaço para as estratégias de integração regional numa política externa que valorizava a multipolaridade e o debate Norte-Sul em detrimento da aproximação com os Estados Unidos. Contudo, em função do regime militar, instaurado em 1964, há um retorno ao americanismo, por motivos pragmáticos e ideológicos, e conseqüente interrupção do globalismo. A volta deste paradigma ocorre apenas no governo Geisel, em 1974, permanecendo então até os anos 90⁶.

Em síntese, haja vista a influência do paradigma americanista e os seus desdobramentos para a política externa brasileira, até o fim da Guerra Fria o Brasil era visto com desconfiança pelos vizinhos hispânicos e não obteve êxito em suas estratégias de liderança regional.

2.2.2. Os desafios da nova ordem

Com o fim da Guerra Fria, o antigo projeto de integração regional ganha novos contornos num cenário que parece indicar a chegada de um novo regionalismo, mais favorável à inserção do Brasil. Isto se deve às mudanças decorrentes do processo de globalização, agravado pelo ambiente pós-Guerra Fria, e da redemocratização (iniciada antes da queda do Muro), já expostos acima, que repercutem na região expondo-a aos rumos incertos da nova ordem. Um exemplo dessas mudanças foi o esfacelamento, face à emergência das políticas neoliberais, dos modelos desenvolvimentistas de substituição das importações que vinham sendo compartilhados por muitos países latino-americanos. Como necessidade imediata de proteção, a integração, portanto, parecia uma boa solução. Foi o caso da aproximação entre Brasil e Argentina. Os dois países arquivaram históricas desavenças e alinharam suas agendas (Lima e Hirst, 2002: 84). Do ponto de vista brasileiro, a integração regional nesta nova fase assegurava a influência do país no plano regional, tendo em vista a ameaça do Nafta e da perspectiva de formação da Alca que poderiam desviar o comércio e afetar as exportações brasileiras. Ademais, num emergente cenário global de negociação em blocos econômicos, convinha ao Brasil aderir à integração de forma a poder negociar também em bloco⁷. Outro motivo para o interesse brasileiro na integração regional era a necessidade de ampliação de comércio numa fase em que o país enfrentava dificuldades quanto ao acesso de suas exportações ao mercado global (Estados Unidos, Europa ocidental, bem como mercado japonês e do leste europeu⁸). Do ponto de vista argentino, surgiram interesses econômicos e políticos. No que diz respeito à economia, houve forte interesse, tendo em vista o tamanho da economia e do mercado brasileiro⁹ - a integração garantiria o acesso a este mercado, a complementaridade das economias em muitos setores. Politicamente, a integração

⁶ Para uma análise aprofundada dos paradigmas americanista e globalista ver Lima, 1994, Mello e Silva, 1995 e Pinheiro, 2000.

⁷ Além destes objetivos, mantinham-se, é claro, as antigas metas de ampliação de mercados e liderança regional brasileira.

⁸ As exportações para a China limitavam-se ao setor primário e no caso do leste europeu, havia muita influência da Comunidade Econômica Européia, do Japão e da Coreia. Para um estudo mais detalhado: Alcides Costa Vaz (2002).

⁹ PIB de US\$ 350 bilhões e 150 milhões de habitantes no início dos anos 90 (Alcides Vaz, 2002).

regional representava para a Argentina uma alternativa à aproximação com os Estados Unidos, bem como um aumento do poder de barganha no plano bilateral com o Brasil, na medida em este país necessitava da Argentina nos seus planos de liderança regional. Aos dois países ainda, a integração regional neste momento representava a consolidação da democracia no Cone Sul e uma maior estabilidade regional (Alcides Vaz, 2002: 109-114).

No marco deste novo regionalismo, é criado o Mercosul, em 1991. Com a criação do Mercosul, ganha força no âmbito doméstico o projeto “sul-americano”, carregado de elementos de resgate do desenvolvimentismo e de forte estímulo à liderança brasileira na integração regional. “Assume-se a idéia de que a América do Sul poderá ser funcional economicamente para viabilizar a continuidade do projeto neodesenvolvimentista brasileiro, e politicamente para ampliar a cota de poder internacional do país num cenário externo de poder mais concentrado desde a queda do Muro de Berlim” (Lima e Hirst, 2002: 86).

É interessante observar neste momento a influência mútua estabelecida entre os atores da sociedade política e o próprio governo no tocante à elaboração de suas agendas. O projeto “sul-americano” de governo ganhava impulso na medida em que o processo de produção de uma agenda compartilhada entre os grupos da sociedade civil de várias nacionalidades regionais passava a promover a intensificação dos vínculos sociais, culturais e políticos na região, contribuindo para a formação de uma identidade regional, que, por sua vez, era reforçada pelas próprias políticas de governo. Um exemplo pode ser observado no aumento da interação entre as várias organizações não-governamentais da Argentina e do Brasil por ocasião da crise que a Argentina atravessava em 2002 quando as ONGs deste país objetivavam, com o apoio das organizações brasileiras, a inclusão de suas problemáticas na agenda formal do Mercosul. Outro exemplo aparece na realização do Fórum Social Mundial, em Porto Alegre, em 2001 e 2002, que contou com a presença significativa de organizações argentinas e uruguaias, o que demonstra a formação de uma nova rede de interação reunida em torno da idéia de uma nova esquerda social. “Ganha impulso a idéia de que as organizações por detrás desta expansão se transformem em agentes de socialização política estimulando o surgimento de uma solidariedade intracidadã” (Ibid: 93).

2.2.2.1.

A crise dos paradigmas

Além de ter favorecido o surgimento de um novo regionalismo, as mudanças na ordem mundial e seus impactos no Brasil também favoreceram a eclosão de uma crise de paradigmas de política externa brasileira no início dos anos 90.

A ascensão do neoliberalismo no pós-Guerra Fria e a adoção do receituário neoliberal de “modernização via internacionalização” que vinha sendo adotado pelo Sul capitalista e Leste europeu favoreceram ao Brasil a tentativa de retorno ao paradigma americanista de aproximação com os Estados Unidos logo no início da década (Lima, 1994: 40-44; Lima, 2005; Souto Maior, 2003: 14). O governo Collor (1990-1992) tratou de implementar uma política econômica neoliberal com pouca participação do estado no desenvolvimento econômico, enxugamento da máquina burocrática, aproximação com os países ocidentais e consolidação do regime democrático (Viola, 2005: 99). Tal postura, contudo, ia de encontro a valores arraigados na sociedade brasileira de modernização via independência nacional, econômica e política. Neste sentido, o governo Itamar Franco (1992-1995) sucessor de Collor, e antecessor de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) despontou sugerindo uma possível inflexão na política externa, a partir de uma postura mais nacionalista e com um discurso liberalizante moderado. O colapso do paradigma americanista no governo Itamar, contudo, não representou o retorno do paradigma globalista neste curto governo e tampouco no governo Fernando Henrique Cardoso. No novo cenário de múltiplos atores e diversidade de temas, tanto o globalismo quanto o americanismo pareciam não se adequar mais ao contexto brasileiro (Lima, 1994: 40-44; Lima, 2005; Pinheiro, 2000: 310-1; Souto Maior, Op. Cit: 14).

2.2.2.2.

A reação do governo Cardoso

No governo Fernando Henrique Cardoso a situação se agrava devido aos ataques terroristas aos Estados Unidos, o 11 de setembro, que recrudescerá ainda

mais o unilateralismo norte-americano. Avaliando as duas gestões de Cardoso, Amado Cervo identifica uma oscilação entre o que ele chama de três paradigmas de política externa: normal ou neoliberal, desenvolvimentista e logístico¹⁰. O comportamento normal ou neoliberal deveu-se ao caráter privatizante que marcou o período e foi de encontro ao modelo de desenvolvimento nacional que vinha se consolidando há cerca de sessenta anos. A comunidade empresarial brasileira sofreu entraves e enfraqueceu-se “tirando o país da linha de progresso, natural no seio do sistema capitalista” (Cervo, 2005: 21). O paradigma desenvolvimentista pode ser identificado mais no segundo mandato de governo a partir da atuação pró-ativa da diplomacia brasileira em fóruns multilaterais como a OMC e demais conferências sobre os assuntos emergentes da década como questões ambientais, direitos humanos etc. O padrão logístico foi adotado na gestão da estrutura burocrática e seguia uma tendência de enxugamento da máquina pública, semi-privatizando funções e atividades que, pelo modelo desenvolvimentista sempre estiveram a cargo do Estado. Sem entregar em absoluto às forças do mercado, a proposta logística previa um acompanhamento e fiscalização periódicos por parte do Estado (Idem). Um exemplo pertinente que cumpre por ora apenas mencionar aqui é o próprio modelo de gestão da RNP, a entidade jurídica das Organizações Sociais, instituições privadas gestoras de bens públicos que, justamente por este motivo, são constantemente fiscalizadas pelo governo¹¹. (Idem).

Do ponto de vista ideológico, o governo FHC sustentava uma visão ontológica da ordem mundial preconizada pelo “sistema geoeconômico de Clinton”, ou seja, um sistema unipolar, face à supremacia dos Estados Unidos nas esferas econômica, tecnológica e militar, regido por uma economia de mercado globalizada nos moldes norte-americanos. Ao Brasil, país sem excedente de poder, a melhor forma de inserção internacional seria a busca da credibilidade, que diz respeito à adequação das instituições internas de forma a promover a economia de mercado e a concorrência internacional. A autonomia nacional é vista como proveniente do grau de participação em regimes internacionais. Neste sentido, os principais eixos de uma política externa assertiva consistiriam no

¹⁰ Para uma explicação detalhada sobre os três paradigmas ver Cervo, 2005.

¹¹ Uma detalhada explicação deste modelo e sua adoção pela RNP será apresentada no próximo capítulo.

estreitamento das relações comerciais com os países centrais como EUA, UE e Japão, bem como reforço da confiabilidade internacional, a partir da adesão aos regimes internacionais, convergência com a estabilização macroeconômica global e manutenção das instituições de governabilidade atuais. Este comportamento adotado pelo governo FHC lhe conferiria então um perfil de “grande mercado emergente”, termo cunhado pelos Estados Unidos para designar os países em desenvolvimento que puseram em prática o receituário do Consenso de Washington: privatização, liberalização comercial, desregulamentação da economia e reforma do Estado. (Lima, 2005b)

Neste contexto, a liderança regional era objetivada como uma medida pragmática tendo em vista fortalecer o poder de barganha do Brasil no cenário internacional e possibilitar a participação do país no rol das potências. É sob esta perspectiva que o governo Cardoso fortalece o projeto “sul-americano”, que culmina com a criação do Mercosul. (Almeida, 2003).

2.2.2.3.A chegada de Lula ao poder e o modelo autonomista

A chegada ao poder de Luis Inácio Lula da Silva, em 2003, representava um compromisso com a mudança, sobretudo do ponto de vista ideológico. A proposta de liderança regional passou a inserir-se em outra base ideológica, consolidada desde a formação do Partido dos Trabalhadores, nos anos 80, quando já nesta época Lula, apoiado pela “Frente Brasil Popular” – composta por diversos partidos de esquerda que apoiavam o PT – conduzia a luta dos oprimidos e reivindicava um papel de liderança dessa campanha na América Latina. Enquanto o governo Cardoso procurava na liderança regional maior visibilidade para participar da cena internacional junto aos grandes, a bandeira petista ia na contracorrente deste pensamento, a favor de uma política mais voltada para aliança com os países do Sul. Ao contrário da aproximação com as potências, acreditava-se que uma aliança junto aos países semelhantes ao Brasil poderia provocar transformações significativas nas relações internacionais, sobretudo na diminuição das assimetrias nas relações Norte-Sul. Em outras palavras, ainda que tanto Lula quanto o governo anterior fossem defensores do Mercosul, enquanto o primeiro demonstrava uma fé inabalável na capacidade decisiva deste na

promoção do desenvolvimento regional, o segundo posicionava-se mais cético tendo em vista as limitações do bloco e seus constituintes. (Idem).

A inflexão ideológica que marca a transferência da estratégia de integração e liderança regional do governo Cardoso para o governo Lula, também reflete-se nas demais esferas da atividade de política externa configurando-se no principal aspecto da mudança deste governo, haja visto que da perspectiva econômica é possível encontrar mais semelhanças que diferenças entre os dois governos¹² (Lima, 2005a).

Em realidades bem distantes dos paradigmas americanista e globalista, adotados até o fim da Guerra Fria, a diferença ideológica entre Cardoso e Lula remete à aplicação de dois novos modelos de inserção internacional: a busca da credibilidade, que pode ser associada à gestão do primeiro, e o modelo autonomista, mais próximo do segundo, tendo em vista a visão da ordem internacional de cada um deles (Idem).

Enquanto a busca da credibilidade sustentava uma visão ontológica da ordem mundial preconizada pelo “sistema geoeconômico de Clinton”, como já exposto acima, o modelo autonomista parte de outra ontologia. Da perspectiva petista, desde o enfraquecimento do dólar em relação ao euro, o sistema internacional se afasta cada vez mais de uma identidade unipolar e se aproxima de uma economia matizada com vetores multipolares, com uma União Européia fortalecida e surgimento de outros espaços de participação. Esta nova geografia permitiria a composição de uma força contra-hegemônica, balizada numa Europa ampliada, com participação da Rússia e Ásia e onde potências como China e Índia possam vir a representar contraponto aos Estados Unidos. A partir desta ontologia, a política internacional do governo Lula se insere no quadro da estratégia autonomista, que mescla a participação nos regimes internacionais com

¹² Ambos seguiram orientações no sentido de reforçar o Mercosul, promover a aproximação com China, Rússia, Índia e África, a ampliação do Conselho de Segurança da ONU, incentivar a participação nos principais foros econômicos – OMC, Alca etc – e estimular a promoção de regras em prol dos países em desenvolvimento. Para uma análise aprofundada das semelhanças e diferenças entre as políticas externas adotadas pelos dois governos ver Paulo Roberto Almeida, 2006.

uma política externa mais independente e comprometida com o interesse nacional, marcadamente soberanista. Dotada de um viés crítico em relação ao receituário do Consenso de Washington, a estratégia autonomista prevê um projeto de desenvolvimento nacional voltado prioritariamente para diminuição das assimetrias internas (Lima, 2005b).

2.2.2.4.

Liderança regional: uma marca do modelo autonomista

Nesta perspectiva ontológica, a integração regional e a liderança brasileira neste processo configuram-se como prioridades, na medida em que representam uma alternativa capaz de compensar a hegemonia unilateral norte-americana e resgatar o multilateralismo. “A consolidação de variados pólos de poder capazes de contrabalançar o poderio norte-americano no mundo passou a ser valorizada como alternativa capaz de resgatar e viabilizar o multilateralismo como princípio ordenador da ordem internacional” (Fernandes, 2004: 25). Este objetivo evidencia-se no discurso sobremaneira explícito de posicionar o Brasil como líder regional natural. Em depoimento à imprensa, logo em seguida à sua posse, Celso Amorim afirmou: “O Brasil sempre tomou cuidado de evitar a questão da liderança. Liderança não se impõe. Mas que há um anseio por liderança no mundo, isso há. E o presidente Lula corresponde um pouco a uma imagem de algo que está faltando”¹³. O próprio presidente também costuma referir-se ao papel protagônico brasileiro para o fortalecimento do Mercosul: “a grande prioridade da política externa durante o meu governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social (...)apoiaremos os arranjos institucionais necessários, para que possa florescer uma verdadeira identidade do Mercosul e da América do Sul”¹⁴.

Em síntese, ao passo que o marco da gestão Cardoso pode ser definido como a “autonomia pela integração” (nos mercados globais, nos processos da globalização etc), a postura da diplomacia brasileira da primeira gestão Lula, de se postar como líder, inclusive comprometendo-se a arcar com os respectivos custos

¹³ Amorim em Souto Maior, 2003, p. 28

¹⁴ Discurso do presidente Lula em Souto Maior, 2003: 17

deste desafio, reposiciona o país num novo marco, o da “autonomia pela liderança”. (Luis Fernandes, Op. cit).

Ações, portanto, condizentes com esta estratégia consistiram nas diretrizes adotadas pelo governo Lula em sua primeira gestão. Cumpre ressaltar o reforço do multilateralismo, tendo em vista o fortalecimento da força contra-hegemônica; e a combinação de uma política macroeconômica ortodoxa semelhante à do governo anterior (e que lhe permitisse continuar inserido nos regimes internacionais) combinada com uma política externa inserida na chave da estratégia autonomista e comprometida com a mudança e desenvolvimento social (Lima, 2005a).

No marco da liderança regional, como exemplo de estratégia concreta, cumpre salientar a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa), uma reedição da antiga Área de Livre Comércio Sul-americana (Alcsa), cuja proposta havia sido elaborada na primeira gestão do embaixador Celso Amorim ainda no governo Itamar Franco. A intenção da Casa foi estabelecer um espaço político coletivo de debate no âmbito do Mercosul e da Comunidade Andina de nações (CAN) para levantamento e priorização de problemas regionais e elaboração de propostas para resolvê-los. (Seintenfus, 2005). Em paralelo ao projeto de Casa, também merece destaque, como resultado concreto, o aumento das relações comerciais no âmbito regional.

Num balanço de dois anos de sua gestão, Amorim celebrou o recorde nas exportações para a Argentina – mais de US\$ 7 bilhões – e o aumento do comércio com a América do Sul – 61% nos primeiros nove meses, passando de quase US\$ 7 bilhões para mais de US\$ 11 bilhões. Aproveitou também para ressaltar os avanços no âmbito de Casa decorrentes da reunião de presidentes da América do Sul, em 2004, e também destacou como principais conquistas o acordo entre Mercosul e Comunidade Andina de Nações (CAN), que vêm possibilitando a aproximação entre os dois blocos, bem como os variados projetos no âmbito da Iniciativa para a Integração da Infra-Estrutura Sul-Americana (IIRSA) voltados

para a integração da infra-estrutura regional na área de transportes, comunicações e energia¹⁵ (Amorin, 2005).

Outra demonstração de ação decorrente da busca pelo papel de liderança regional pode ser observada no apoio ao presidente venezuelano Hugo Chávez durante a greve geral na Venezuela que ameaçava sua permanência no poder. O Brasil, face à sua política de aproximação com os países vizinhos e resolução pacífica de conflitos, seguiu no sentido oposto ao dos Estados Unidos – que concederam apoio discreto à retirada do presidente Hugo Chávez - auxiliando a criação do Grupo de Amigos do Secretário-Geral da OEA para a Venezuela. Outro movimento a caminho da liderança regional, mas na direção oposta aos Estados Unidos, foram os acordos de cooperação firmados com Cuba nas áreas de turismo, saúde, agricultura, pesca, meio ambiente, educação, indústria siderúrgica e financeira acertados em visita do presidente Lula a Fidel Castro, em 2003. Foram acordos comerciais “no montante de US\$ 200 milhões, uma parte com financiamento aprovado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), outra com recursos privados de empresas brasileiras, tais como o Grupo Brasilinvest e a construtora Casa Forma (US\$ 120 milhões), para construção de quatro *resorts* em Cuba” (Bandeira, 2005: 75).

Na área energética, em setembro de 2005, foi firmado entre o Brasil, por meio da Petrobras, e a Venezuela, através da PDVSA, acordo para construção de uma refinaria de petróleo no Porto de Suape, em Pernambuco. O projeto previa a construção de um anel energético integrando os estados produtores regionais e implementação de uma rede sul-americana de gasoduto. (Seintenus, Op. cit: 80) Ainda um outro destaque da gestão Lula no tocante à integração regional foi a parceria firmada com o presidente peruano Alejandro Toledo também em setembro de 2005 que deu início ao antigo sonho brasileiro de construção da Estrada Inter-Oceânica que ligará a cidade brasileira de Assis Brasil a três portos peruanos. Pela primeira vez haverá uma rota ligando o Atlântico e o Pacífico, o que permitirá o transporte das exportações do Brasil ao oriente a custos reduzidos. (Idem).

¹⁵ Cabe lembrar que a iniciativa IIRSA nasceu durante a gestão FHC em 2000.

2.2.2.5. Alguns déficits da liderança regional

Numa análise crítica da política externa do governo Lula para a integração regional, Lima e Hirst avaliam que o projeto brasileiro para a integração da América do Sul¹⁶ foi regido sob três premissas: 1) presença regional reforçada pelo fortalecimento dos vínculos com a Argentina; 2) a concepção de que a vitória de Lula provocaria um efeito *spillover*¹⁷ na promoção regional da estabilidade política; e 3) a expansão com êxito do Brasil na região fortaleceria a aspiração global do país que teria apoio na sua liderança regional para uma inserção de mais peso no cenário mundial. (Lima e Hirst, 2006: 31).

Quanto à primeira premissa, a aproximação com a Argentina foi iniciada tendo em vista a crise do Mercosul¹⁸, em 1999, como tentativa de fortalecer o bloco a partir do entendimento e acordo bilaterais em diversas questões conflitantes anteriormente entre os dois países. Ainda que tal aproximação não tenha obtido todo o êxito esperado, face às discordâncias entre a administração Kirchner e Lula, sobretudo em relação à abertura comercial, o comércio entre os países do Mercosul aumentou significativamente, bem como o investimento e a interdependência cultural, educacional e social entre todos os países membros. (Idem).

A segunda premissa viabilizou a adoção de uma postura de liderança regional também na esfera político-militar, tendo em vista o objetivo de alcançar a estabilidade política na região. Desde 2003, o Brasil interveio nas principais crises internas regionais. Como já mencionado acima, o país liderou o Grupo de Amigos da Venezuela para intervir nas negociações entre o governo Chavez e os grupos

¹⁶ Sobre tudo a partir da consolidação do Nafta, o projeto de integração de uma América Latina passou a ser questionado. O crescimento brasileiro passou a ser visto cada vez mais atrelado à emergência da América do Sul, como um grupo de identidade própria no contexto internacional. A partir desta percepção, a diplomacia brasileira vem tratando da integração regional como um projeto de integração da América do Sul e não mais América Latina. Para um detalhamento desta questão, ver Lima, 2006.

¹⁷ Relativo à propagação.

¹⁸ Decorrente da desvalorização do real em 1999, que se agravou com a crise argentina em 2002 e provocou uma queda no comércio dentro do bloco e nas negociações internacionais dos países do bloco.

venezuelanos de oposição tendo em vista uma saída que respeitasse as instituições democráticas. Na Bolívia, em conjunto com a Argentina, prestou assistência na passagem de governo de Lozada-Mesa e atuou como força estabilizadora na crise de 2005 que resultou em novas eleições. O Brasil envolveu-se também na crise equatoriana que culminou com a interrupção da gestão Gutiérrez e, sobretudo, desempenhou papel de liderança na missão de paz da ONU no Haiti (MINUSTAH) (Ibid: 31-32).

A terceira e mais ousada premissa é, na opinião das autoras, a que gera mais dúvidas com relação à obtenção de resultados concretos. “The expansion of Brazil’s political involvement in local crises, together with growing trade and investment activities with its South American neighbours, has not led to any easy or automatic acknowledgement of the country’s regional leadership in world affairs” (Ibid: 32-33).

Em outras palavras, ainda que a política externa do governo Lula tenha estruturado a estratégia de liderança regional como um dos principais eixos de sua conduta, a observação da prática parece indicar ainda alguns déficits significativos nesta direção. Dentre eles está a necessidade de obtenção de um consenso interno quanto à questão. Além da necessidade de convencimento de uma parcela da opinião pública que questiona a ausência de fôlego do país, considerando o grave problema social interno¹⁹ (Ibid: 39), cabe ressaltar ainda a dificuldade do consenso dentro da esfera governamental no que diz respeito aos custos aos quais o país está disposto a arcar para assumir este papel. Embora algumas ações tenham sido implementadas neste sentido²⁰, observou-se a existência de

¹⁹ De acordo com o Relatório de Desenvolvimento Humano incluindo 177 países, publicado recentemente pelo Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas, o Brasil estacionou no 63º lugar desde 2002 no ranking mundial do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), desenvolvido baseado em critérios de educação, saúde e renda per capita. O país também continua como um dos Estados mais desiguais. Em 2003, os 10% mais ricos da população detinham 46,9% da renda nacional e os 10% mais pobres recebiam somente 0,7%. No índice que mede a taxa de desigualdade da distribuição de renda (o GINI), o Brasil ocupa a oitava posição. (Lima e Hirst, 2006: 39). Em relação aos seus vizinhos o IDH brasileiro (0.792) é menor do que a média da América Latina e Caribe (0.797), Argentina (0.863), Chile (0.854) Uruguai (0.840) e México (0.814). Lima, 2006: 39

²⁰ Foi criada uma linha especial de crédito do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para estimular o comércio bilateral com a Argentina, outra linha crédito para o comércio com a Venezuela, também pôde ser observado um aumento na participação deste banco na Corporación Andina de Fomento (CAF), além de uma abertura do

divergências domésticas quanto às vantagens em custear um desafio de envergadura como este. “... acumulam-se tensões entre os fundamentos estratégicos da nova política externa (...) e a manutenção de uma política macroeconômica conservadora que trava a capacidade de investimento público do Brasil e, ao fazê-lo, inviabiliza não só aquilo que seria a coluna vertebral da estruturação de um modelo de desenvolvimento alternativo do nosso país, como impede que o Brasil possa efetivamente arcar com os custos de liderança necessários para bancar a integração regional” (Luis Fernandes, Op. Cit: 27).

2.3. Observações finais

Apesar das inconsistências mencionadas acima, os simpatizantes da política externa do governo Lula, no entanto, tendem a reforçar sua importância, senão efetiva ao menos ideológica, sobretudo no reforço à inserção brasileira no embate contra-hegemônico. Balizada pelo xadrez tridimensional - plano Mercosul; plano Sul-Sul (Índia, China, África, América do Sul, incluso G-20); bem como plano Sul-Norte (relações com EUA e UE) (Teixeira, 2006) - a bandeira petista cumpriria, segundo alguns, com a tarefa de reposicionar o Brasil em nível regional como líder e em nível internacional como articulador chave no debate Norte-Sul. “Neste nova direção, (...) o mais importante vem sendo a posição de destaque e de sustentação que o Brasil acabou ocupando – neste período – no debate cada vez mais intenso e generalizado que está se travando em toda a América do Sul, sobre uma nova posição internacional do continente, e em particular, sobre a redefinição da hegemonia hemisférica dos Estados Unidos” (Fiori, 2006). É neste sentido que a estratégia de expansão regional do Brasil pode ser entendida como um forte traço inovador da política externa do governo Lula. “Com respeito à região, os objetivos do governo representam uma inovação com relação aos modelos passados e uma aproximação ao modelo de “aprofundamento da inserção regional” na medida em que o Brasil ensaia um exercício de liderança cooperativa na América do Sul” (Lima, 2005a: 19).

mercado brasileiro às importações de países vizinhos. Para uma explanação mais detalhada sobre as ações de financiamento brasileiras da proposta de liderança regional ver Fernandes, 2004.

Para efeito desta dissertação, faz-se mister concluir este capítulo ressaltando três principais pontos. Em primeiro lugar, face às transformações decorrentes do final da Guerra Fria e do processo de redemocratização, o antigo bloco monolítico no qual consistia a política externa brasileira cedeu lugar a uma vasta comunidade de política externa brasileira, caracterizada por múltiplos atores e agendas paralelas. Em segundo, o antigo desejo de liderança regional permanece presente na política externa brasileira durante todo o século XX , apesar dos percalços ao longo do caminho, e ingressa no século XXI como prioridade política no governo Lula. Por último, apesar do empenho político do governo Lula e de algumas ações realizadas em direção à liderança regional, ainda existem entraves que fragilizam a concretização absoluta deste objetivo, sobretudo no que diz respeito à falta do consenso interno para tal empreitada.