

As transformações matriciais da Política Externa Brasileira recente (2000-2010)

The matrices changes of current Brazilian foreign policy (2000-2010)

André Luiz Reis da Silva*

Meridiano 47 vol. 11, n. 120, jul.-ago 2010 [p. 18 a 24]

Introdução

Este artigo tem como objetivo analisar as transformações da política externa brasileira recente, identificadas a partir do conceito de matriz de inserção internacional. Neste sentido, na perspectiva de compreender as grandes linhas de ruptura e continuidade da política externa brasileira na última década, utilizou-se, como recurso analítico, a noção de matriz de política. Ricardo Sennes defende o uso desta noção, argumentando que ela possibilita trabalhar com um enfoque e um distanciamento que não localizam, necessariamente, linhas divisórias da política externa, definidas apenas pelos mandatos presidenciais, possibilitando, como isso, novas possibilidades interpretativas. Para o autor, “A noção de matriz diz respeito aos contornos mais gerais da política externa de um país e busca determinar a forma pela qual ele concebe a dinâmica do sistema internacional” (SENNES, 2003, p. 36).

Assim, o esforço para identificar a matriz sobre a qual se baseia a política externa de um país implica traçar uma linha condutora e articulada de vários elementos que compõem sua inserção internacional. Pressupõe, principalmente, ordenar de forma inteligível vários fatores de natureza distinta que interagem na determinação da política externa. Nesse sentido, a noção de matriz procura os condicionamentos e opções estruturais, que tendem a sofrer mudanças em tempos mais dilatados do que os governos em períodos democráticos e regimes presidencialistas (SENNES, 2003, p. 37). Por outro lado, a noção de matriz permite realizar uma pesquisa que ganha mais possibilidades analíticas, ao interrogar sobre as permanências e rupturas da política externa de sucessivos governos. Nesse sentido, esta perspectiva interpretativa permite trabalhar a hipótese desta pesquisa, de que a política externa do governo Lula opera sobre a matriz de inserção internacional do Brasil que se esboçou já no final do governo Cardoso, mas que ganhou contornos mais nítidos apenas com a ascensão do novo governo.

Do neoliberalismo ao neodesenvolvimentismo

Desde a virada do milênio, a política externa brasileira vem passando por profundas transformações, mostrando o esgotamento da matriz de inserção internacional dos anos 1990, que havia assumido o processo de globalização e a adoção de políticas neoliberais como eixos norteadores. Nesse sentido, procurou construir a imagem do Brasil como uma liderança regional que procurava uma inserção global, como compensação à ampliação da vulnerabilidade externa, bem como procurou uma aproximação com os países desenvolvidos. Ressaltando as oportunidades geradas pelos

* Doutor em Ciência Política (UFRGS). Professor Adjunto de Relações Internacionais do Departamento de Ciências Econômicas da UFRGS. Pesquisador do Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT/UFRGS), com apoio da FAPERGS e do CNPq. Contato: reisdasilva@hotmail.com

países que aderissem à nova ordem, essa política externa orientava-se pelo otimismo em relação às transformações internacionais. (CERVO, BUENO, 2002)

Assim, na década de 1990, o Brasil sofreu uma mudança na matriz de sua política externa, alterando um padrão de continuidade que remontava à década de 1970. Na matriz da política externa dos anos 1990, aqui denominada de neoliberal, o Brasil alterou suas estratégias multilaterais e bilaterais de inserção internacional. O paradigma neoliberal de inserção internacional atravessa os governos Fernando Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, cada qual ajustando e modificando seus postulados (inclusive mantendo ou recuperando pontos da matriz desenvolvimentista) de acordo com seu projeto de desenvolvimento.

No segundo mandato do governo Fernando Henrique Cardoso, a política externa brasileira sofreu uma nova correção de rumos, mostrando o esgotamento da matriz neoliberal, em especial após a crise financeira de 1999, que denunciou a vulnerabilidade externa do país. Mas outros acontecimentos também estavam articulados, como o fracasso da Reunião de Seattle, o esvaziamento da ONU e o unilateralismo norte-americano, a securitização da agenda internacional pós-11 de Setembro de 2001 e as sucessivas crises financeiras e volatilidade, bem como o protecionismo econômico.

Crescentemente, a partir de 1999/2000, a política externa foi sofrendo uma inflexão, mostrando que a matriz neoliberal estava em crise e reorientação. Fernando Henrique Cardoso, nesse contexto, passou crescentemente a criticar a estruturação do sistema internacional. Também ocorreram, sobretudo em 2001 e 2002, críticas à atuação internacional do Brasil no âmbito interno, por diplomatas, empresários e por políticos, que foram assimiladas parcialmente pelo governo.

Enquanto os empresários brasileiros cobravam mais pragmatismo e menos idealismo, *o otimismo liberal* (toda a liberalização é ótima e necessária) passou a ser substituído, pelo governo, por uma crítica à *globalização assimétrica* (que estava gerando mais descompasso entre os países). Embora sem retomar o discurso *terceiro-mundista*, ocorreu um empenho da política externa em recuperar a idéia de que o sistema mundial está condicionado por assimetrias que conduzem a uma distribuição desigual de poder, em especial nas negociações comerciais. Um conjunto de críticas nesse sentido sobre uma política externa revela que ela, de agora em diante, só poderia se manifestar na forma de uma crise, uma matriz que lentamente era substituída por outra, de contornos neodesenvolvimentistas.

A ascensão do governo lula e a nova matriz diplomática

A política externa brasileira na última década foi se estruturando sobre uma nova matriz de inserção internacional, que constitui a superação do modelo de inserção internacional do país dos anos 1990. A nova matriz de política externa tem como principais características o aprofundamento da integração regional (seguido de uma mudança de enfoque), a retomada da tradição multilateral do Brasil, um novo perfil crítico das relações assimétricas entre os Estados, a busca de parcerias estratégicas com países similares em todos os continentes e uma reaproximação aos países subdesenvolvidos, bem como a manutenção de relações com os países desenvolvidos. Além disso, verifica-se a retomada de uma ofensiva diplomática através da construção de uma agenda de temas sociais. (AMORIM, 2004)

O discurso de posse do Presidente Lula, em janeiro de 2003, anuncia uma inflexão na política externa desenvolvida no Governo Cardoso, em articulação com a construção de uma nova matriz de política internacional. Assim, no discurso de posse, Lula afirmou que a política externa refletiria também os anseios de mudança que se expressaram nas ruas, orientada por uma perspectiva humanista e como um instrumento de desenvolvimento nacional. Os principais instrumentos para o desenvolvimento nacional seriam a promoção do comércio exterior, a capacitação através de tecnologias avançadas e a busca de investimentos produtivos, a integração regional e as negociações comerciais com outros blocos e países. Em relação às negociações comerciais, Lula criticou o protecionismo dos países desenvolvidos que prejudicam os setores exportadores do Brasil. É interessante notar que o Presidente faz referência tanto as difi-

culdades dos setores agrícolas, fortemente subsidiados pelos países desenvolvidos, como também da necessidade de remover os obstáculos às exportações de produtos industriais.(SILVA, 2003)

O Presidente Lula reafirmou ainda a disposição de negociar em todos os fóruns e com todas as regiões do mundo, mas que a prioridade seria a América do Sul e o 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. Para isso é essencial uma ação decidida de revitalização do Mercosul, enfraquecido pelas crises de cada um de seus membros e por visões muitas vezes estreitas e egoístas do significado da integração. O Mercosul, assim como a integração da América do Sul em seu conjunto, é sobretudo um projeto político. Mas esse projeto repousa em alicerces econômico-comerciais que precisam ser urgentemente reparados e reforçados”.
(SILVA, 2003)

Já a nomeação do embaixador Celso Amorim (um diplomata de carreira) para o Ministério das Relações Exteriores sinalizou que a política externa do Brasil não sofreria uma mudança brusca nem adotaria uma postura “ideológica”. Por outro lado, as linhas mestras definidas pelo novo Chanceler apontavam para um aprofundamento de iniciativas já esboçadas pelo governo Cardoso desde o agravamento da crise internacional e da remodelação da matriz de inserção internacional. Nos dois últimos anos do governo Cardoso, a diplomacia desenvolveu uma significativa agenda para a América do Sul, como forma de contornar a crise do Mercosul e manter o processo de integração e procurou recuperar certa margem de autonomia frente aos EUA desde o início da administração Bush (VIZENTINI, 2005).

Em abril de 2003, em aula magna no Instituto Rio Branco, o chanceler Celso Amorim realizou um balanço dos primeiros cem dias de governo, apresentada em quatro partes, que traduzem o que pode ser considerado os quatro eixos estratégicos de inserção internacional do Brasil: a América do Sul, o compromisso com o multilateralismo na construção da paz, uma agenda comercial afirmativa e as parcerias diversificadas com países desenvolvidos e em desenvolvimento(AMORIM, 2003). Depois de uma década, a partir do governo Lula a política externa brasileira procurava revalorizar o núcleo robusto da economia nacional e promover uma inserção internacional que retomasse os espaços perdidos nos anos 1990, como África e Oriente Médio.

Relações bilaterais, parcerias estratégicas e grupos de coalizão

A formação de blocos institucionalizados e grupos de coalizão com países em desenvolvimento é um projeto inovador da política externa do governo Lula. Pode-se inferir que o processo de aproximação com os países do Sul já se tinha iniciado em parte ao fim do governo Cardoso, quando o País se uniu a Índia e África do Sul no contencioso das patentes de medicamentos contra o HIV/AIDS. No entanto, a busca pela diversificação das parcerias, procurando aliados nos diversos temas de interesse do Brasil foi ampliado e aprofundado pela política externa do governo Lula. (VIGEVANI, CEPALUNI, 2007)

Assim, o País promoveu, já em 2003, a criação de dois blocos, o IBAS ou G-3 e o G-20. O IBAS representa a institucionalização da parceria entre Brasil, Índia e África do Sul, tendo como objetivo promover a cooperação em “um amplo leque de temas, que vão do comércio até a questão de segurança internacional”. (VIGEVANI, CEPALUNI, 2007, p. 296) Na agenda destes países, além da cooperação técnica e possibilidades de integração de articulação entre países de desenvolvimento similar, estão as questões políticas de reordenamento do sistema internacional pós-Guerra Fria e a reforma do Conselho de Segurança da ONU.

No contexto de transformações na política externa brasileira, o G-20 foi constituído em 20 de agosto de 2003, nas reuniões preparatórias para a V Conferência Ministerial da OMC, realizada em Cancun (México), entre 10 e 14 de setembro de 2003. O Grupo concentra sua atuação em agricultura, o tema central da Agenda de Desenvolvimento

de Doha. De fato, desde a conferência ministerial anterior (Doha, em 2001), os países-membros da OMC tentavam, sem sucesso, chegar a algum acordo a respeito da agenda decidida na capital do Catar, cujo eixo era precisamente o desenvolvimento e a questão agrícola. É grande a importância dos membros do G-20 na produção e comércio agrícolas, representando quase 60% da população mundial, 70% da população rural em todo o mundo. (OLIVEIRA, 2005)

Já a articulação com os países conhecidos como BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China) foi institucionalizado em junho de 2009, na cidade russa de Ecaterimburgo, da I Reunião de Cúpula do Grupo BRIC. O conceito de BRIC, que havia sido cunhado para designar os países que teriam grande crescimento nas próximas décadas, foi aproveitado pelos países para transformá-lo em mais um fórum de articulação política, que envolvem os grandes países representativos de suas regiões.

Nesse sentido, o Itamaraty buscou aumentar a densidade de relações em espaços pouco ocupados pela diplomacia brasileira nos anos 1990, com a aproximação aos países sul-americanos, especialmente os andinos, da África Austral, países árabes e de Índia, China e Rússia. Além disso, a cooperação e aprofundamento de parcerias com esses países permitiram a construção de alianças de “geometria variável” como o G-3, G-20 e BRIC, ou seja, estas alianças potencializam as relações bilaterais do Brasil com países classificados como “parcerias estratégicas”.

Ao reforçar suas alianças com países em desenvolvimento, o Brasil desvencilha-se gradualmente da influência das potências tradicionais, proporcionando uma maior autonomia. No que concerne aos Estados Unidos, esse quadro não é diferente. Na última década, o Itamaraty procurou consolidar o chamado “diálogo estratégico” com os Estados Unidos. Esse novo estágio de interação é verificado na confiança ao Brasil da posição de principal interlocutor e mediador nos conflitos da América do Sul. No entanto, o país deseja ser reconhecido também internacionalmente, almejando ampliar a participação em questões de âmbito global. Assim, ao liderar e articular a opção multilateral em detrimento dos atos unilaterais norte-americanos e ao defender os interesses dos países em desenvolvimento, estabelecem-se algumas divergências entre os dois países, denotando a complexidade dessa relação.

Por outro lado, nas relações com os países desenvolvidos, cumpre elencar a parceria com a França, que tem sido incrementada nos últimos anos, embora ainda não tenham sido superados os impasses na agenda de integração inter-regional. A França é uma das potências que defende o Brasil como membro permanente no Conselho de Segurança da ONU. Em 2009, se constituiu como o oitavo parceiro comercial do Brasil e está em sexto lugar em matéria de investimentos diretos no país. O acordo de defesa com a França, aprovado pelo senado brasileiro em 2009, prevê que o Brasil receberá tecnologia de projeto e de construção de submarinos convencionais e a parte não nuclear de um submarino nuclear.

Em relação ao Oriente Médio, a atuação do Brasil, apontado como possível novo mediador de conflitos na região, foi um dos focos inovadores da inserção internacional dos últimos dez anos. Depois de um relativo abandono, a diplomacia brasileira voltou a se aproximar das questões do Oriente Médio e dos países árabes, buscando, além do incremento comercial, participar e intermediar os conflitos e tensões na região. Também dentro da formulação de uma nova política externa, o governo Luiz Inácio Lula da Silva tem procurado uma nova aproximação com a África, em especial a África do Sul, que tem interesses semelhantes no sistema internacional, como a defesa da multipolaridade. Também busca estabelecer, no continente, parcerias estratégicas no campo comercial e político. Neste sentido, o presidente Lula já visitou o continente africano dez vezes desde que tomou posse em 2003, abandonando o conceito de seletividade nas relações do Brasil com a África, mantido no governo anterior.

Relações multilaterais

Com a mudança de governo em 2003, assumindo a presidência Luiz Inácio Lula da Silva, a política multilateral manteria centralidade, mas seu conteúdo e estratégias sofreram uma reorientação. A nova concepção multilateral está assentada na leitura do sistema internacional, identificando suas tendências multipolares e de difusão de poder, mas

que está institucionalmente constrangido, dificultando a inserção dos países em desenvolvimento. Dessa forma, defende a conseqüente necessidade de maior representação nos foros de discussão de forma a democratizar e aumentar a eficiência de órgãos como a ONU. Do ponto de vista da ação, busca explorar novos espaços de barganha e negociação, através da utilização intensa de grupos de articulação. Segundo Maria Soares de Lima, a ênfase dada pelo governo Lula ao multilateralismo estaria inter-relacionada à percepção da posição do Brasil no cenário internacional como potência média, “que vê na mediação entre os fortes e fracos sua principal contribuição para a estabilidade internacional e o reconhecimento de sua projeção internacional não pelo recurso à força, mas pela diplomacia parlamentar” (LIMA, 2005, p.15).

Por outro lado, a agenda multilateral foi ganhando novos contornos, acoplando à necessidade de maior democratização do processo decisório (ONU) os temas substanciais da questão do desenvolvimento econômico e da abertura comercial. Desenvolve uma coordenação institucionalizada com países em desenvolvimento, em fóruns como IBAS e G-20. Assim, o governo Lula acentua uma atuação no eixo horizontal-multilateral, concebendo uma posição autônoma do Brasil nos foros multilaterais, como grande Estado, que buscaria, pela barganha e não pelo bom comportamento, ganhar maior visibilidade na esfera de poder internacional. (PECEQUILO, 2008)

Relações regionais

Em relação ao entorno regional, como principal prioridade da agenda percebe-se a reconstrução do Mercosul e a integração sul-americana, criando um espaço para a liderança brasileira. Analisando a integração sul-americana e do Mercosul definidas como prioridade, ofereceu-se aos vizinhos uma parceria para retomar o crescimento da economia, a efetiva integração física (IIRSA) e uma ação estratégica no plano global para reverter a marginalização da região.

O conceito e a política externa para a América do Sul foi ganhando espaço estratégico ao final do governo Cardoso, e tem sido aprofundado no governo Lula. Talvez esse seja um dos traços de continuidade mais marcantes entre os dois governos, que confere uma política de Estado de longo prazo ao projeto brasileiro e sul-americano.

Nesse sentido, a política externa brasileira na virada do milênio já vinha sofrendo uma correção de rumos no segundo mandato do governo Fernando Henrique Cardoso, em especial a crise financeira de 1999, que mostrou a vulnerabilidade externa do país. Esse processo tem sido acompanhado de uma redefinição do papel do Mercosul e da América do Sul para o Brasil, que atinge assim importância fundamental. Em setembro de 2000, a Cúpula de Brasília dos presidentes sul-americanos – propondo o aprofundamento da integração que foram retomados na IIRSA (Integração da Infraestrutura da América do Sul) e em acordos regionais e bilaterais do Mercosul com outros países e blocos sul-americanos – já sinalizava neste sentido.

O novo governo criticou a condução das negociações da ALCA durante a era Cardoso, argumentando que foi legado um contexto negociador complexo do ponto de vista dos interesses brasileiros, sujeito ao um calendário que deixava uma escassa margem de para uma eventual correção de rumos. Também criticou que a forma como vinha ocorrendo, o projeto da ALCA iria muito além do que negociações de livre comércio em sentido estrito, incluindo aspectos normativos para serviços, investimentos, compras governamentais e propriedade intelectual que incidem diretamente sobre a capacidade reguladora dos países, comprometendo a autonomia na formulação de políticas públicas. Nesse contexto, Durante a Cúpula realizada em Mar Del Plata, em novembro de 2005, consolidou-se a visão dos países do Mercosul, que se recusaram a retomar negociações enquanto os subsídios agrícolas americanos não fossem suspensos.

Considerações finais

A revisão da matriz neoliberal de inserção do Brasil, vigente nos anos 1990, implicou em uma redefinição das prioridades multilaterais, bilaterais e regionais. O Brasil busca uma ampla agenda multilateral e universalista, na qual os EUA são parceiros fundamentais, mas não os únicos. A revalorização dos fóruns multilaterais para o Brasil apre-

sentar seus pontos de vista, conquistar adeptos e articular canais de interesses coletivos representa uma nova forma de inserção internacional, distinta da matriz anterior. Identifica-se uma mudança no âmbito das relações multilaterais, com a ampliação de parcerias estratégicas, no qual o novo governo pode avançar diplomaticamente em relação ao governo anterior.

As relações bilaterais na nova matriz de política externa também ganham uma mudança de enfoque, com a aproximação dos países pivô em todos os continentes, como África do Sul, Índia, China e Rússia. Nas relações regionais, a América do Sul e o Mercosul constituem um eixo essencial de inserção internacional do Brasil, precisamente pelas possibilidades de construção de um pólo mais autônomo na região. Nesse sentido, percebe-se linhas de continuidade no aprofundamento da inserção regional, embora com outro conteúdo. Esse eixo de inserção talvez seja a maior linha de continuidade entre o projeto desenvolvimentista dos anos 1980, o neoliberalismo dos anos 1990, e o neodesenvolvimentismo da nova era.

Dessa forma, considera-se que a política externa brasileira na primeira década do novo milênio está se constituindo sobre uma nova matriz de inserção internacional, que busca aprofundar a integração regional na América do Sul, retomar a tradição multilateral do Brasil de perfil crítico às assimetrias internacionais, a busca de parcerias estratégicas com países similares em todos os continentes. Entretanto, ao contrário da matriz desenvolvimentista dos anos 1970-1980, a nova matriz da política externa é mais fluida e multidimensional, com arranjos políticos, alianças e parcerias estratégicas flexíveis, combinando atores, cenários e interesses. A multidimensionalidade deriva da atuação e articulação diplomáticas nos vários planos (bilateral, multilateral e regional). Assim, as parcerias estratégicas são flexíveis e combinadas tematicamente.

Referências bibliográficas

- ALTEMANI, Henrique e LESSA, Antônio. *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006.
- AMORIM, Celso. A diplomacia do Governo Lula. Aula Magna do Senhor Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, no Instituto Rio Branco. Brasília, 10/04/2003.
- AMORIM, Celso. Conceitos e estratégias da diplomacia do governo Lula. *DEP- Diplomacia, Estratégia e Política*. Ano 1, n. 1, outubro/Dezembro 2004, p. 41-48.
- AMORIM, Celso. *A diplomacia multilateral do Brasil: um tributo a Rui Barbosa*. Brasília: Ipri/Funag, 2007.
- CERVO, Amado e BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Ed. Unb, 2002.
- LESSA, Antônio Carlos; COUTO, Leandro Freitas; FARIAS, Rogério de Souza. Política externa planejada: os planos plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008). *Revista Brasileira de Política Internacional*. 52(1): 89-109, Jun. 2009.
- LIMA, Maria Regina Soares de. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 48(1): 24-59, jun. 2005.
- OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. Alianças e coalizões internacionais do governo Lula: o IBAS e o G-20. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 48(2): 55-69, 2005.
- PECEQUILO, Cristina Soreanu. A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 51(2): 136-156, 2008.
- SARAIVA, Miriam Gomes. *As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007*. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 50(2): 42-59, 2007.
- SENNES, Ricardo. *As mudanças da política externa brasileira nos anos 80: uma potência média recém industrializada*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2003.
- SILVA, Luiz Inácio. Discurso do Senhor Presidente da República Federativa do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, na Sessão de Posse, no Congresso Nacional. Brasília, Brasil, 01/01/2003.

- SILVA, André Luiz Reis. *Do otimismo liberal à globalização assimétrica: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso*. Curitiba: Juruá, 2009.
- VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. *A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação*. *Contexto internacional*. 29(2): 273-335, 2007.
- VIZENTINI, Paulo. O Brasil e o mundo, do apogeu à crise do neoliberalismo: a política externa de FHC a Lula. *Ciências e Letras*, n 37, 2005, p. 317-331.

Recebido em 20/07/2010

Aprovado em 30/07/2010

Resumo

Este artigo tem como objetivo analisar as transformações da política externa brasileira da última década (2000-2010), a partir do conceito de matriz de inserção internacional. Identifica as linhas de ruptura e continuidade na política externa dos governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010).

Abstract

This article aims to analyze the changes in Brazilian foreign policy of the last decade (2000-2010), from the concept of matrix of international relations. It identifies the lines of rupture and continuity in foreign policy of the governments of Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) and Luiz Inacio Lula da Silva (2003-2010).

Palavras-chave: Política externa brasileira; Governo Cardoso; Governo Lula

Key words: Brazilian foreign policy; Cardoso Government; Lula Government

