



TRADIÇÃO E INOVAÇÃO NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Maria Regina Soares de Lima

Working Paper nº 3, Julho de 2010



www.plataformademocratica.org

Tradição e Inovação na Política Externa Brasileira

Maria Regina Soares de Lima

Creio ser possível afirmar que a inserção internacional do Brasil, mudou significativamente do final dos oitenta até os dias de hoje. Até que ponto as alterações na política externa contemporânea autorizam os analistas a afirmar que estamos experimentando uma nova fase na política internacional brasileira em que a descontinuidade seria o traço mais característico da mesma? Vivemos hoje uma quebra do tradicional consenso com relação à política externa, como querem alguns ou apenas uma mudança de ênfase como argumentam outros? Por que a política externa está na agenda eleitoral hoje? Estas são algumas das questões que se colocam para o analista da política externa na atualidade. Para tentar respondê-las é preciso que se leve em conta as mudanças nas esferas global, regional e doméstica.

Mudanças Globais e Regionais

No plano global se alteraram significativamente as restrições sistêmicas a que estavam submetidos os países em desenvolvimento a partir dos anos 80 e início dos 90. Na atualidade, estamos assistindo os resultados da confluência no tempo de duas mudanças estruturais do sistema internacional: o fim da guerra fria e a erosão do regime de produção fordista. A primeira, de natureza política, ocasionou dois movimentos não convergentes. Por um lado, o descongelamento do *status quo* do pós-segunda guerra gerando focos de instabilidade que se manifestaram no reaparecimento de conflitos locais e regionais congelados na bipolaridade. Um indicador desta instabilidade foi o aumento vertiginoso das operações da paz das Nações Unidas desde os anos 80.¹ Por outro, o fim da bipolaridade descongelou também a política internacional nos âmbitos em que aquela rivalidade impunha alinhamentos excludentes e, muitas vezes, paralisia decisória, como no caso do funcionamento das Nações Unidas, em especial do Conselho de Segurança.² Estas mudanças políticas foram praticamente simultâneas à erosão do modelo de acumulação fordista, processo em curso desde os anos 90, e suas implicações para a economia política internacional em particular os desafios colocados para a inserção econômica internacional dos países em desenvolvimento.

A confluência destes dois processos foi expressa na expansão territorial do capitalismo, ou se quiser da globalização, entendida como a elevação exponencial das interconexões entre países com o aumento expressivo dos fluxos de comércio e financeiros entre eles. Este

¹ Do total de 63 operações de paz implementadas no período de 1948 a 2009, 13 (20,6%) foram iniciadas entre os anos de 1948-1978; 36 (57,1%) entre 1988 e 1998 e 14 (22,3%) dos anos de 1999 ao presente. Para a lista das operações de paz das Nações Unidas, no período de 1948 a 2009, ver (<http://www.un.org/Depts/dpko/list/list.pdf>).

² O descongelamento do sistema de segurança coletiva é atestado pela diminuição expressiva da prerrogativa do uso do veto depois do fim da Guerra Fria: apenas 17 vezes este instrumento foi utilizado entre janeiro de 1990 a julho de 2004, em oposição a sua utilização em 193 casos nos quarenta e cinco anos precedentes. Ver Weiss (2005), p. 14.

processo foi mais intensificado ainda com a decisão chinesa em 1978 de iniciar reformas econômicas e se inserir vigorosamente na economia internacional com uma velocidade não igualável por qualquer um dos emergentes da primeira ou da segunda geração. Entre 1979 e 2005, o PIB chinês passou de menos de 150 bilhões de dólares para 1.65 trilhões, o comércio exterior aumentou de 20.6 bilhões para 1.15 trilhões, e a renda per capita cresceu de 190 dólares para 1.200 dólares. Neste mesmo período, a China aumentou sua participação na economia global de cerca de 1% para 4%.³

Nenhuma outra economia emergente fez este percurso com tal grau de profundidade e velocidade e a emergência da China está criando um mundo sino-centrado em uma indicação de se estar assistindo a um processo gradual de difusão do poder econômico em marcha mais acentuada desde o início da década de 2000. O conceito de mercados emergentes é desta época quando então se lançou em 2001 o acrônimo BRICS para caracterizar estes novos mercados de massa nos países fora do eixo do Atlântico Norte. Sob a hegemonia das teses do Consenso de Washington, os novos emergentes na periferia foram encarados como atores do mercado e o sinal mais visível da vitória das teses liberais, da convergência na direção da democracia de mercado e da transição pacífica para um mundo livre de guerras e de conflitos interestatais. Em 2006, numa antecipação de que os emergentes não seriam apenas atores do mercado, Gilberto Dupas cunhou o termo Grandes Países Periféricos (GPP), para designar países com massa crítica suficiente para a participação real ou potencial na economia global. No conceito estava implícita uma consequência não antecipada da nova participação dos países da periferia nos circuitos globalizados da produção e do consumo, qual seja a difusão do poder econômico na direção dos emergentes cujo tamanho populacional estava permitindo um papel diferenciado na economia global. Em 2000, o PIB conjunto dos treze países (US\$ 4.917 bilhões) assim classificados pelo indicador de Dupas, representava 15,42% do PIB mundial. Em 2008 a participação destes mesmos países no PIB mundial alcançou 21%.⁴

A lista é heterogênea e com a exceção da Coreia do Sul todos apresentam marcados dualismos estruturais. Esta heterogeneidade impede que se possa considerá-los com um ator político em si mesmo com unidade suficiente para a constituição de uma coalizão nos moldes do G77 de outrora. Mas dois aspectos são relevantes. Em primeiro lugar são todos países grandes com expressivo mercado de massas doméstico e poder de compra no mercado mundial. O fator demográfico, que não havia sido levado em conta na lista de capacidades internacionais dos NICS do sudeste asiático dos anos 70, emerge como um ativo importante na economia política mundial. Outro diferencial em relação à primeira geração de emergentes, cujo protagonismo era eminentemente comercial, os atuais tendem a ter políticas externas pró-ativas e vários deles tem demonstrado inclinação para um revisionismo *soft* que se manifesta em posturas reformistas nas instâncias de governança global. Contudo, diferentemente do passado, este revisionismo é pragmático calcado antes em interesses concretos do que em princípios gerais. Também distinto dos anos 60/70, as coalizões são de geometria variável dependendo da questão temática.

Esta nova modalidade de articulação, *ad hoc* e de composição variada, foi possibilitada por uma outra consequência da simultaneidade das duas mudanças sistêmicas. Tem esta a ver

³ EISENMAN; HEGINBOTHAM, e MITCHELL, (2007), p. XIV.

⁴De acordo com a classificação de Dupas (2006), os GPP incluem países com PIB superior a US\$ 120 bilhões, poder de paridade de compra de menos de 18 mil dólares, e população superior a 25 milhões de pessoas. Na lista dos países considerados grandes periféricos, figuram: Argentina, Brasil, China, Índia, Indonésia, Irã, México, Polônia, Coreia do Sul, África do Sul, Tailândia, Turquia, e Rússia.

com a importância adquirida pelas arenas de regulação global, seja no campo da economia política, seja no das questões de segurança coletiva internacional. Ainda que este processo não seja homogêneo e não replique necessariamente a montagem da estrutura internacional do pós-segunda guerra ele também é expressivo no que representa de espaço para o exercício de um meta-poder dos emergentes, tal como ocorreu no passado.⁵ Estes espaços, em alguns casos, como no regime de comércio e a criação da OMC, não representam apenas novas instâncias regulatórias para fazer face às modificações do regime de acumulação e garantir condições de competitividade daqueles países que já fizeram a transição para o novo modelo produtivo. Sua criação também propicia um arcabouço jurídico para a solução das disputas comerciais entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, como é o caso da criação de um órgão de solução de controvérsia no âmbito da OMC.

Na área da segurança coletiva internacional, as mudanças sistêmicas geraram não apenas um período de maior ativismo de suas instituições, como observamos anteriormente, mas deram início a um processo de reforma destas mesmas instituições. Desde os anos 90, o processo de reforma da ONU tem estado centrado em dois eixos principais. O eixo cosmopolita, embasado na premissa da existência de uma “comunidade internacional”, se propõe legitimar a intervenção desta comunidade naquelas situações em que um Estado falha na “responsabilidade de proteger” sua respectiva comunidade nacional. O segundo se propõe fortalecer a dimensão interestatal das instituições das Nações Unidas e enfatiza dois aspectos: sua democratização e a ampliação de sua representatividade. O Brasil se alinha às propostas desta última dimensão, em particular o aumento da representatividade dos membros permanentes no Conselho de Segurança. Mais recentemente, porém, atenuou parte das restrições prévias às propostas de cunho cosmopolita, como se verá adiante.

No plano regional, as mudanças também foram significativas. O fim da Guerra Fria teve impacto muito grande na região, considerando-se os efeitos perniciosos sobre as perspectivas da democracia na América Latina em função da situação de estar submetida às restrições da competição bipolar e, simultaneamente, ser zona de influência direta dos EUA. Nos anos 1990 desmoronaram os governos autoritários, dando lugar às transições democráticas nos países latino-americanos e no Leste Europeu. Um dos indicadores do tipo de restrição que a bipolaridade impunha à região latino-americana foi a diminuição expressiva das intervenções militares no pós-Guerra Fria e a erosão do poder dissuasório das Forças Armadas face aos processos de mudança social e política. Neste novo contexto geopolítico, governos populares puderam ser eleitos e mais exercer seus respectivos mandatos.

Sem buscar estabelecer dicotomias que tendem a ser simplificadoras, mas levando em conta as experiências pretéritas de inclusão política e social, bem como os respectivos legados autoritários, pode-se apontar duas dinâmicas de aprofundamento democrático na América do Sul. Naqueles países que experimentaram processos de inclusão das maiorias subordinadas, por via de governos nacional-populistas nos anos 1950, e que passaram por retrocessos autoritários nos 60 e 70, como Argentina, Brasil, Chile e Uruguai, a onda democrática se materializou mediante a consolidação da estrutura de representação partidária e da estabilidade institucional. Um indicador da consolidação da democracia nestes países foi a eleição de candidatos antissistêmicos, de esquerda e centro esquerda, sendo os casos mais notórios o da Concertación no Chile, da Frente Ampla no Uruguai e do PT no Brasil. No caso de países que não experimentaram um processo de desconcentração

⁵ Para o exame do exercício deste meta-poder pelos países em desenvolvimento no período da Guerra Fria, ver Krasner (1985).

das estruturas de dominação oligárquicas no século passado, nem a incorporação prévia de segmentos subalternos à institucionalidade política, a entrada das massas na política nos anos 2000 foi realizada simultaneamente à erosão do sistema partidário tradicional, emergência de novas identidades na política, mobilização de movimentos sociais de base étnica, e governantes de extração popular. Nos casos de Bolívia, Equador e Venezuela ainda que com distinções entre si, e em menor medida, o Paraguai, o aprofundamento da democracia foi acompanhado de movimentos de refundação política e constitucional.⁶

A maior densidade democrática na região não levou, porém, ao aprofundamento linear da cooperação regional. Governantes democráticos são mais sensíveis aos seus respectivos eleitorados do que aos desafios da integração regional. Como geralmente ocorre, políticas de cunho nacionalista têm mais apelo para os governos de esquerda o que torna as perspectivas de cooperação regional mais restritivas ainda, como demonstram o conflito de mais de 10 anos entre Uruguai e Argentina, bem com as tensões entre Bolívia e Brasil a partir da nacionalização dos hidrocarburetos naquele país. A emergência de governos de esquerda, ainda que guardando as especificidades próprias de cada um, suscitada pela falência das experiências neoliberais prévias, deve ser entendida levando-se em conta as profundas transformações no capitalismo e na geopolítica global, juntamente com as transformações regionais, ressaltando entre elas o vigor da onda democratizante na região.

De modo geral, a região se tornou mais heterogênea nos anos 2000 comparando-se com a década anterior. Não apenas nas distintas configurações políticas e nos alinhamentos internacionais, mas também nos diferentes modelos comerciais com a convivência simultânea de MERCOSUL, CAN, ALBA e TLCs bilaterais com Estados Unidos e China, principalmente. Esta divergência de modelos comerciais não impediu que a região se beneficiasse do aumento dos preços internacionais das commodities agrícolas e minerais, puxados pela demanda da China, que não apenas proporcionou a elevação das taxas de crescimento da região, como foi um dos fatores de atenuação das diferenças políticas e comerciais entre os países sul-americanos. A região latino-americana tem sido espaço relevante no processo de globalização da economia chinesa, em particular na demanda chinesa por energia e produtos minerais para atender o crescimento daquele país, presença que tem gradativamente deslocado parceiros tradicionais como os Estados Unidos. Ainda não são claras, porém, as implicações políticas deste deslocamento econômico. Se a existência de diferentes regimes comerciais é um reflexo de legados prévios e de escolhas e alinhamentos políticos distintos, esta mesma diferenciação contribuiu para que se pusesse em marcha um modelo de regionalismo distinto do regionalismo aberto comercialista dos anos 90.

No regionalismo estrutural ou pós-liberal, a região, concebida como integração física, produtiva e social supõe uma representação da mesma como um espaço de lugares nacionais, na concepção convencional de espaço geográfico⁷. Como na maioria das regiões periféricas onde o legado colonial é marcante, na América do Sul todos os eixos de relacionamento e interação estão voltados para fora, para as antigas metrópoles e para os mercados desenvolvidos. A idéia de região embutida no conceito estrutural supõe a mudança da direção destes vetores de modo a fazê-los convergentes entre si, voltados para dentro da região. É por esta razão que esta modalidade de integração exige esforço de coordenação e capacidade infraestrutural do Estado, ao contrário do padrão de exploração das complementaridades comerciais que é menos demandante mas que, por si só, não é

⁶ Nesta direção, ver análise dos processos políticos regionais de Garcia (2008).

⁷ O conceito de integração estrutural foi desenvolvido por Lima e Coutinho (2007). Para o conceito de regionalismo pós-liberal, ver Motta Veiga e Rios (2008).

suficiente para modificar os eixos históricos de relacionamento e interação. Ademais, a coordenação estatal é condição necessária para a criação dos instrumentos de financiamento e de garantias dos investimentos, bem como para a implementação de políticas industriais ativas que possam reverter o padrão herdado do passado.

Energia, infra-estrutura e logística tendem a prevalecer no modelo de integração produtiva que tanto pode ser implementado no âmbito de um marco multilateral, concepção subjacente à criação da UNASUL, quanto por via de acordos bilaterais. Este é um desafio para o Brasil em função da assimetria estrutural entre o país e os vizinhos, uma vez que iniciativas bilaterais tendem a reforçar a relação centro-periferia latente em acordos bilaterais entre países com grande diferencial de tamanho e poder econômico. O modelo que a China está implementando na África, por exemplo, parece repetir o padrão clássico desta assimetria, ainda que existam várias tensões e possibilidades neste relacionamento que podem contribuir para atenuar estas características típicas do passado colonial.⁸

Ainda que a implementação da modalidade de integração produtiva demande um acentuado grau de coordenação por parte do Estado, em parceria com os setores privados, bem como montante considerável de recursos para o financiamento de grandes projetos, ela tem o efeito de induzir a formação de uma nova *constituency* regionalista no Brasil. Mesmo que o movimento de internacionalização das empresas brasileiras não esteja restrito à América do Sul, como se verá mais adiante, cerca de 30% de todo o investimento direto na América do Sul é brasileiro. A constituição de novos aliados no setor produtivo é condição necessária para a consolidação da diplomacia sul-americana fomentada pelo atual governo, tendo em vista a erosão da coalizão político-empresarial originária de suporte ao MERCOSUL, constituída por setores favoráveis à liberalização comercial e setores desenvolvimentistas.

Aparentemente alguns segmentos político-sociais não parecem estar totalmente convencidos da importância estratégica do relacionamento do Brasil com seus vizinhos, seja em função de eventuais transbordamentos de processos para além fronteiras, seja pela importância para o comércio e os investimentos brasileiros na América do Sul. Algumas das posturas cooperativas do Brasil face aos países menores, como no caso da nacionalização de empreendimentos petrolíferos da Petrobrás na Bolívia ou a demanda paraguaia pela revisão dos termos do projeto binacional de Itaipu, receberam críticas de alguns segmentos político-sociais no país. Argumentam estes setores ser esta uma equivocada “política de generosidade” do Brasil para com os países mais débeis e que não tem rendido a necessária contrapartida dos parceiros beneficiados pela cooperação brasileira.⁹ Em vista da dupla condição do relacionamento regional do Brasil, que combina assimetria estrutural e interesses políticos e econômicos ponderáveis, fomentar relações de boa convivência política com os vizinhos é antes uma demonstração de visão estratégica de longo prazo, que renuncia aos ganhos mais imediatos, do que mera generosidade. Na verdade, a questão de fundo é até que ponto o Brasil estaria disposto de fato a incorrer nos custos do exercício de um papel de *paymaster* regional, em vista do paroquialismo da sociedade brasileira e do arraigado viés soberanista do Estado brasileiro.¹⁰

⁸ Para uma compreensiva análise das diversas dimensões da presença chinesa na África, ver Alden (2007).

⁹ Para uma crítica nesta direção ver Barbosa (2008).

¹⁰ Para o conceito de *paymaster* regional, ver Mattli (1999).

Inovações e Continuidades na Política Externa na Década de 2000

Ainda que a mudança de patamar da inserção internacional do país esteja sendo impulsionada pelos atores econômicos, públicos e privados, o papel do Estado tem sido fundamental. A função indutora do poder público vai desde a provisão de instrumentos econômicos, como a reconfiguração do papel do BNDES como o principal agente de financiamento dos investimentos brasileiros no exterior; ao papel auxiliar da política externa ao buscar diversificar as exportações e mercados não tradicionais nos países do Sul, bem como manter boa convivência política com os vizinhos regionais.

Uma re-orientação na política pública constitui uma prioridade e inovação com relação ao passado: a criação de um mercado de consumo de massas no país, tal como estabelecido pelo Plano Plurianual 2004-2007 enviado pelo Executivo ao Congresso em meados de 2003.¹¹ O programa Bolsa Família, juntamente com a valorização do salário mínimo e outros programas de transferência de renda foram os principais instrumentos desta nova prioridade que passou a se constituir em uma estratégia de desenvolvimento no governo Lula, pela incorporação pelo consumo de uma parcela significativa dos segmentos de baixa renda. Por outro lado, a constituição de um mercado de massas está alinhada com as mudanças demográficas e políticas observadas nos emergentes da segunda geração e constitui um ativo considerável na geopolítica das nações no século XXI.

Em certo sentido, o BNDES de um lado e o programa Bolsa Família de outro são os dois principais pilares da conhecida equação social-democrata de uma associação positiva entre a integração econômica global e o aumento do gasto público social. O governo Lula manteve o compromisso de seu antecessor com a estabilidade macroeconômica e a abertura comercial, mas adicionou três outras prioridades: a inclusão e o aumento da cobertura e gasto social público; uma política industrial organizada em torno de parcerias público-privada, da coordenação e financiamento de longo prazo do BNDES¹²; e uma política externa voltada a impulsionar uma “nova geografia mundial”.¹³ A revalorização do papel indutor e coordenador do Estado ficou mais evidente, não apenas no Brasil e demais países médios, mas também nos países industrializados, como consequência da crise financeira a partir de 2008 que re-legitimou o papel do Estado no estímulo à atividade econômica depreciada pela crise global.

Nesta mudança de patamar da inserção internacional do país, um aspecto importante foi a reconfiguração da política externa como instrumento, e complemento no plano internacional, da estratégia de desenvolvimento. Depois de um momento em que política externa foi concebida como função assessora e auxiliar da estabilidade macroeconômica no sentido de reforço à restauração da credibilidade internacional, o primeiro Plano Plurianual do governo Lula restabeleceu a vinculação clássica entre política externa e estratégia de desenvolvimento. Para além de apontar para a maior aproximação com os países do Sul, foram objetivos explícitos do programa de política externa do governo Lula, a articulação regional com base na complementariedade que favorecesse o “desenvolvimento harmônico” do Brasil e dos vizinhos sul-americanos; a articulação trilateral com Índia e África do Sul, bem como o objetivo de conferir uma “instrumentalidade prática ao conceito de BRICS”¹⁴.

¹¹ Cf. Lessa; Couto e Faria (2009).

¹² Para a análise do componente neodesenvolvimentista da gestão atual e uma comparação com a Argentina e Chile, ver Boschi e Gaitán (2008).

¹³ Ver Lima (2010).

¹⁴ Cf. Lessa, Couto e Farias (2009), pp. 100-101.

De modo geral, a política externa reagiu às oportunidades geradas pela difusão do poder econômico nos planos global e ao novo contexto regional tornado-se mais pró-ativa e pragmática, tal com vem ocorrendo com outros emergentes como China, Índia e África do Sul. A seguir, examino os elementos de continuidade e mudança em três dimensões principais. Primeiramente, no plano multilateral, nos regimes de governança global em questões comerciais, financeiras, e do meio ambiente, bem como no sistema de segurança coletiva. Em seguida, apresento as bases conceituais da política externa também ressaltando as inovações e continuidades. Por fim, analiso as mudanças institucionais no plano interno, bem como a formação de novas *constituencies* domésticas como resultado da ampliação e aprofundamento da agenda internacional do país nesta década.

O Brasil e os Regimes Internacionais

Obter o reconhecimento internacional das potências e dos pares sempre foi um objetivo compartilhado entre os diversos segmentos das elites, ainda que não necessariamente houvesse consenso com respeito aos meios para alcançá-lo. No período do pós-Segunda Guerra, se poderia constatar a existência de duas vias distintas para tal, na visão das elites pertencentes à comunidade de política externa. A primeira delas, de uma perspectiva mais cosmopolita, advogava relações privilegiadas com o mundo desenvolvido, em particular com os EUA. Uma segunda via, enfatizava a identidade de país em desenvolvimento e relações estreitas com o então Terceiro Mundo.¹⁵ Cada uma dessas duas visões foi mais ou menos dominante em diferentes governos e, na prática diplomática, predominou a crença de que o Brasil poderia ser uma ponte, exercendo o papel de mediador entre o Norte e o Sul, em especial nas negociações da agenda de desenvolvimento.

O legado da política externa daquele período pode ser assim resumido: a primazia do desenvolvimento sobre objetivos de natureza política e militar a orientar a política externa, por um lado e a importância conferida ao multilateralismo, por outro. A arquitetura multilateral era valorizada em vista das capacidades limitadas do país e a estreita margem de recursos de poder, bem como de sua sintonia axiológica com os princípios normativos constitutivos da política externa, pautados pela autodeterminação, não intervenção e respeito ao direito internacional.¹⁶

Estes dois legados foram reativados na atualidade com algumas modificações que refletem a mudança estrutural na inserção internacional do país, bem como a orientação pró-ativa da política externa. Contudo, as mudanças estruturais na economia política internacional contribuíram para criar maior heterogeneidade no conjunto dos países em desenvolvimento e dificuldade maior em conciliar eventuais posições comuns entre países médios como o Brasil e os de menor desenvolvimento relativo em diversas arenas globais. Por outro lado, a difusão do poder na direção dos países emergentes gerou novos e diferenciados nichos de participação para países como Brasil nas esferas da governança global. Todas estas mudanças apontam para os limites na prática das duas orientações clássicas da política

¹⁵ Para a análise destas duas posições nos anos 50, ver Helio Jaguaribe, *O Nacionalismo na Atualidade Brasileira*, Editora Universitária Candido Mendes, 2ª. Edição, Rio de Janeiro, 2005. Para uma formulação semelhante, com relação à América Latina, ver Rubens Ricupero, “O Brasil, a América Latina e os EUA desde 1930: 60 Anos de uma Relação Triangular,” in J. A. G. Albuquerque (ed.), *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)*, São Paulo, Cultura Editores Associados, 1996.

¹⁶ Cf. Lafer (2001); Lima e Hirst (2009).

externa que, tradicionalmente, sempre foram vistas como em oposição e sua resignificação no mundo pós-Guerra Fria.

Desta forma, na atualização da orientação cosmopolita, o vetor principal da política externa passou a ser constituído pela necessidade do país se ajustar ao mundo em transformação e se adequar às injunções da governança global. Nessa visão, o país deveria completar o ciclo das reformas estruturais, iniciadas nos anos 90, bem como buscar exercer papel construtivo no novo ordenamento internacional. Para essa orientação, o abandono de alguns dos princípios do legado da política externa, como, por exemplo, o da não intervenção, poderia ocorrer em determinadas situações em função da primazia das teses da intervenção humanitária e promoção da democracia.¹⁷

A resignificação da orientação terceiro-mundista conservou o componente revisionista das normas internacionais no sentido de torná-las mais favoráveis aos países em desenvolvimento, bem como a orientação autonomista da política externa, eliminando, porém, qualquer traço de autarquização na inserção internacional, tendo em vista a necessidade de se inserir na globalização como condição de competitividade na geopolítica mundial pós-Guerra Fria. Nesta reconfiguração de sentido, autonomia implica pensar o Brasil no mundo de “dentro para fora”, isto é a partir de seus interesses específicos e de sua projeção num mundo que também se desenha como mais restritivo. A postura é de afirmação dos interesses nacionais, da necessidade de se articular a ação coletiva de países do Sul com vistas à transformação da ordem por via da mudança das normas internacionais vigentes e à busca do equilíbrio mundial por meio da construção de pólos de poder regionais. Nesta concepção, o vetor principal da política externa deveria ser a participação ativa do país na mudança das normas de modo a torná-las mais próximas aos interesses e valores brasileiros.¹⁸

Como se verá a seguir, a participação do Brasil nos foros de governança global nas áreas comercial, financeira, de mudança climática e de segurança coletiva espelham tanto esta disposição ao protagonismo internacional; como os limites colocados pelas insuficiências relativas de recursos de poder em alguns deles; bem como a composição variada das articulações e alianças em cada uma das arenas globais.

No âmbito do *regime comercial*, ao contrário do passado, quando o país só tinha interesses defensivos, passou a ter também interesses ofensivos na liberalização agrícola e na coordenação do G 20, juntamente com Índia, China e África do Sul, entre outros, na Rodada Doha.¹⁹

A formação do G-20 representou uma mudança significativa na posição do Brasil nas rodadas comerciais anteriores. Desde 1986 o país integrava o Grupo de Cairns, que reunia países desenvolvidos e em desenvolvimento favoráveis à liberalização agrícola. Em 2003, o Brasil liderou a formação do G-20, que conferiu um caráter Norte-Sul às negociações agrícolas, reunindo países que até então adotavam posturas divergentes nas negociações comerciais, como Índia e Argentina. Por outro lado, a agenda agrícola era francamente

¹⁷ Para uma discussão da visão cosmopolita na atualidade, ver Lima (2005). Para as diferenças no interior da comunidade de política externa no presente, seja com respeito à suposta dualidade entre política regional *versus* política global, seja com relação ao relacionamento privilegiado com o Norte ou, alternativamente, com o Sul, ver Souza (2009).

¹⁸ Para esta formulação ver Guimarães (2006).

¹⁹ Esta seção está amplamente baseada em Lima (2010). Ver também Hurrell e Narlinkar (2007); Oliveira e Onuki (2007); Narlinkar e Tussie (2009); e Motta Veiga e Rios (2009).

demandante uma inovação, portanto, com relação ao passado defensivo do Brasil nas negociações comerciais.

A criação do G-20 ocorreu em reação à proposta conjunta dos EUA-UE sobre agricultura, apresentada às vésperas da Reunião Ministerial de Cancun, de 2003, que ameaçou reduzir as ambições da Rodada Doha nas questões agrícolas, em contradição com a “Agenda de Desenvolvimento” adotada no início das negociações. Na reunião miniministerial realizada no Egito, em julho de 2003, se solidificou a percepção brasileira de que o grupo de Cairns seria insuficiente para avançar a agenda agrícola, após a sinalização da Austrália, líder do grupo, de que não se oporia ao entendimento EUA-UE.

A adesão de Brasil, África do Sul, Índia e China à agenda do G-20 não é homogênea. Existe consenso no grupo sobre a necessidade de se reduzir os subsídios à exportação nos países desenvolvidos, mas os três discordam sobre acesso a mercados. Neste quesito, enquanto Brasil, Argentina e África do Sul ainda participam do grupo de Cairns, favorável à liberalização agrícola, Índia e China são integrantes do G-33, que tem como objetivo proteger os pequenos agricultores dos efeitos da liberalização. De fato, desde a proposta inicial do G-20 o governo brasileiro teve que lidar tanto com a oposição doméstica quanto com reticências da China e Índia à adoção de uma agenda de liberalização agrícola.

Vale ressaltar que o protagonismo destes países na Rodada Doha tem variado nos diferentes estágios do processo negociador. Após a consolidação do G-20, Brasil e Índia assumiram papel central nas negociações agrícolas. Desde março de 2004 ambos foram incorporados ao que passou a denominar-se “Non-Group-5” (NG-5), que reúne também EUA, UE e Austrália (líder do grupo de Cairns).

Os componentes do G-20 têm posições divergentes a respeito da liberalização. O ponto de maior discordância foi com relação à proposta de criação de um Mecanismo de Salvaguarda Especial. A aceitação da proposta pelo governo brasileiro gerou críticas de membros do G-20. A Índia considerou pequenas as salvaguardas apresentadas sob o Mecanismo de Salvaguardas Especiais, em vista da prioridade concedida à segurança alimentar. A Argentina argumentou que a proteção a setores industriais sensíveis deveria estender-se a um maior número de linhas tarifárias. Para alguns analistas, o maior desempenho exportador brasileiro dificulta “sua aspiração de permanecer como representante dos países em desenvolvimento nos foros multilaterais”.²⁰

Nas *negociações financeiras globais* o Brasil tem atuado coordenado com os componentes da coalizão BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China) no avanço de uma agenda específica. Os resultados mais relevantes para o grupo foram a consolidação do G-20 financeiro em substituição do G-8 e a reestruturação do poder decisório no FMI. Pode-se dizer que a mudança institucional consequência da atuação daquela coalizão beneficiou-se da consolidação das capacidades que caracterizaram inicialmente o grupo, após a passagem relativamente segura pela crise de 2008, e da capacidade de definirem uma agenda específica e coordenarem ações conjuntas para sua implementação. Ainda assim, no âmbito financeiro restam algumas diferenças no grupo de emergentes.

O reconhecimento da legitimidade do G-20 na coordenação econômica global foi impulsionado pelo lançamento de um Plano de Ação anticrise, em novembro de 2008, que sugeriu reformas no FMI, Banco Mundial e Fórum de Estabilidade Financeira como passos

²⁰ Cf. Motta Veiga e Rios (2009), p. 17.

para a superação da crise; e pela decisão de injetar US\$ 1,1 trilhão na economia, tomada em cúpula do grupo realizada em Londres, em abril de 2009. Nesses encontros reconheceu-se que as economias emergentes desempenhariam um papel relevante na estabilização e que a reforma das instituições financeiras deveria espelhar essa nova realidade.

Embora a expansão do G-20 houvesse sido tratada com outros países em desenvolvimento, a crise de 2008 foi precedida pela consolidação do papel dos BRICs como grandes exportadores. Isso lhes permitiu desempenhar um papel destacado na garantia da liquidez, tendo em vista que possuíam um estoque elevado de reservas internacionais, mesmo em comparação com o G-7.

A consolidação do G-20 financeiro e o reconhecimento de que a reforma institucional seria uma etapa necessária à superação da crise foram os primeiros passos em direção ao aumento do poder decisório dos BRICs no FMI. A revisão das cotas deve ser concluída até janeiro de 2011, mas duas importantes vitórias foram obtidas: a decisão de que a revisão deverá transferir ao menos cinco pontos percentuais de participação nas cotas aos Países em Desenvolvimento e a garantia do poder de veto dos BRICs na linha de financiamento conhecida como NAB (*New Arrangements to Borrow*), destinada a prover recursos suplementares em casos de ameaça séria ao sistema monetário internacional. Os únicos países que possuem poder de veto nessa linha são os EUA, Japão, União Europeia e agora os BRIC. Atualmente, os países em desenvolvimento possuem 40% das cotas, contra 60% dos países desenvolvidos. O acordo representou a maior transferência de cotas na história do fundo. O mecanismo NAB deverá ser extinto em novembro de 2012, mas servirá de base para a revisão das cotas, principal instrumento de financiamento do Fundo.

Apesar da coordenação dos BRICs, existem diferenças entre eles a respeito dos níveis das taxas de câmbio. A proposta brasileira para que os desequilíbrios cambiais fossem tratados no plano multilateral, durante em reunião de ministros do G-20 Financeiro em novembro de 2009, não foi bem recebida por China e EUA. Nesse quesito, a complementaridade comercial entre EUA-China e o possível delineamento de um G-2 colocam-se como entraves à expansão da agenda do grupo. O dissenso não impediu que Brasil e China implementassem, em caráter experimental, um mecanismo de compensação comercial sem a intermediação do dólar, que teve início em maio de 2009. O avanço do tema, no entanto, é delicado porque a substituição do dólar como moeda internacional poderia levar à depreciação da moeda americana, com impacto negativo sobre as reservas desses países.²¹

Nas *negociações sobre mudança climática* a coalizão significativa foi composta por Brasil, África do Sul, Índia e China, como ficou patente na reunião de cúpula ocorrida em Copenhague, em 2009, durante a 15ª Conferência das Partes.²² A divergência entre as posições negociadoras dos emergentes teve início com o anúncio brasileiro de metas voluntárias de redução nas emissões, a partir da coordenação com a França, e a posterior cobrança para que China e EUA apresentassem compromissos de redução. Durante a Conferência, a divergência foi marcada pelo apoio da delegação brasileira à Proposta de Tuvalu²³, que demandava um teto de aquecimento global da ordem de 1,5°C (em vez dos 2°C em pauta), a despeito da oposição dos demais; e pela ausência da Rússia no grupo BASIC (Brasil, África do Sul, Índia e China), que negociou com os EUA o compromisso final, devido às perdas que o país esperava com o abandono do Protocolo de Kyoto.

²¹ Ver CINDDES (2010) e Lima (2010).

²² Esta seção está baseada em Lima (2010). Ver também Viola (2002; 2010).

²³ A proposta recebeu apoio do Grupo da África e a Aliança dos Pequenos Estados Insulares (AOSIS).

Dessa forma, entre as negociações para a assinatura do Protocolo Kyoto, em 1997, e a COP-15, em 2009, Índia e China mantiveram sua posição reticente de países emergentes e grandes emissores de carbono, enquanto houve o recrudescimento da posição russa, por um lado, e o avanço da posição brasileira, por outro, caracterizando a divergência de posições entre eles. Vale ressaltar a inclusão da África do Sul entre os integrantes do BASIC, embora o país não seja caracterizado como um “grande emissor”, por ter contribuição inferior a 3% para as emissões globais.

Com relação à matriz energética e emissões de carbono, todos os emergentes são grandes emissores e elevaram sua participação nas emissões globais desde a assinatura do Protocolo de Kyoto, em 1997. Ainda assim, existem diferenças entre a composição de suas emissões que ajudam a compreender a formação das coalizões em Copenhague, e o porquê do Brasil ter se alinhado à proposta de Tuvalu, um Estado-ilha, enquanto a Rússia não participou das negociações que conduziram ao acordo final.

Em primeiro lugar, a Rússia tem pouco interesse em um acordo pós-Kyoto. A estrutura do Protocolo a favorece porque em 1990, ano-base para o cálculo de reduções, a economia da União Soviética era bastante intensiva em carbono e possuía pouca eficiência energética. Além disso, o país possui grandes reservas de combustíveis fósseis que seriam desvalorizadas na transição para uma economia de baixa intensidade de carbono. Por fim, parte das elites e formadores de opinião acredita que o aquecimento global poderia aumentar as terras cultiváveis do país. Esses são alguns dos motivos pelos quais a Rússia tende a se opor a um acordo que restrinja o uso de combustíveis fósseis no mundo.²⁴

A China também possui uma economia altamente intensiva em carbono e com baixa eficiência energética, tendo superado os EUA na participação das emissões globais, contribuindo com 20% das emissões. Na última década, suas emissões totais cresceram à taxa de 8% ao ano, tendo em vista que sua matriz energética é fundamentalmente baseada em carvão e petróleo. Ainda assim, o último Plano Quinquenal (2006-2010) da China determinou uma reorientação da matriz energética com vistas a reduzir em 10% a emissão de todos os poluentes e controlar a emissão de gases que produzem o efeito estufa, mediante um plano de investimentos que prevê a construção de 32 usinas atômicas até 2020.

A Índia, por sua vez, é o quarto maior emissor de carbono (em 2008), contribuindo com 7% das emissões globais. Devido à grande população, suas emissões *per capita* são pequenas, embora tenha uma economia bastante intensiva em carbono, devido à baixa eficiência energética. Entre os grandes emissores, a Índia é o país que mais tem aumentado sua participação nas emissões totais, com um crescimento de 10% ao ano, e por isso tem sido contrário à adoção de compromissos de redução.

O Brasil possui peculiaridades que lhe permitem construir coalizões tanto com grandes emissores de carbono como com demandantes em questões ambientais. Por um lado, é o sexto maior emissor, contribuindo com 4% do total global. Ainda assim, possui mais de 90% da matriz energética baseada em recursos hídricos e 16% das florestas mundiais, tendo grande importância no ciclo global do carbono. Além disso, a maior parte das emissões brasileiras concentra-se nos setores tradicionais da economia: 60% provém do desmatamento da Amazônia e Cerrado. Dessa maneira, é o único entre os cinco países com matriz energética pouco intensiva em carbono, o que lhe permitiria alinhar-se à União

²⁴ Viola (2010).

Européia, Noruega e Estados-ilha na questão da redução das emissões de gases estufa.²⁵ Ademais, suas emissões estão praticamente estagnadas desde as últimas duas décadas, o que o diferencia dos demais emergentes.

De fato, nesses 12 anos que separam Kyoto de Copenhague, houve uma mudança significativa na postura negociadora do Brasil. Em 1997 o Brasil havia se alinhado aos grandes países periféricos com matriz energética baseada em combustíveis fósseis, como China, Índia, Rússia, México e Indonésia. A convergência com aqueles países era função de compromissos de política externa, tendo em vista que a matriz energética de base renovável (hidroelétrica e biomassa) e a vasta floresta tropical do Brasil colocavam o país com capacidade de adotar uma postura de *demandeur*, já naquele momento. Em Copenhague, o Brasil propôs a meta de chegar em 2020 com o nível de emissão de 2007, de 1.700 toneladas de CO²/ano. O que se nota nas negociações do clima é que a modificação da postura brasileira em 2009 foi resultado de um realinhamento das forças políticas domésticas, em função de maior protagonismo do presidente da República, frente aos setores contrários à adoção de compromissos, ao conscientizar-se que o Brasil detém capacidades materiais para tornar-se líder na questão do meio ambiente.²⁶

No *sistema de segurança coletiva* as modificações da postura brasileira também foram expressivas, em especial, a partir de janeiro de 1988 quando retornou ao Conselho de Segurança onde estivera ausente por mais de vinte anos. A participação brasileira em operações de paz da ONU acompanhou o crescimento destas operações no período pós-Guerra Fria. A criação da Comissão para Consolidação da Paz em 2005, constituiu uma oportunidade para o protagonismo brasileiro no biênio 2004-2005 quando de seu mandato no Conselho de Segurança. Nesta oportunidade, o Brasil pode reafirmar a defesa da necessidade de se incluir as questões de desenvolvimento nos mandatos das operações de paz.²⁷

No tema da reforma do Conselho de Segurança a postura brasileira defende a tese de sua maior representatividade, em particular o aumento dos assentos permanentes. O tema da reestruturação do Conselho está presente no discurso diplomático desde a democratização, mas a aspiração de ocupar um assento permanente foi anunciada oficialmente em 1994, no marco do lançamento do projeto de reforma do Conselho. Desde então esta postulação esteve presente na agenda de todos os governos que se seguiram tendo como parâmetro o debate sobre o tema no processo de reforma da ONU. A expansão do Conselho é justificada pela necessidade de se fazer face às mudanças no pós-Guerra Fria e o aumento expressivo do número de membros da ONU desde a última expansão do mesmo nos anos 60. A tese do aumento da representatividade é enfatizada daí decorrendo maior legitimidade e efetividade das decisões do Conselho. Nos anos 2000 com o tema da reforma recobrando relevância no processo, Brasil, Alemanha, Japão e Índia, constituíram o G-4, com vistas à coordenação de posições comuns para a ampliação do Conselho de Segurança.

Mas foi com relação à participação nas operações de paz que se observou uma mudança significativa na postura brasileira tradicional, atenuando-se as reservas soberanistas prévias com relação às operações envolvendo o uso da força. Na década de noventa, o Brasil se negava a participar das operações humanitárias, autorizadas sob o capítulo VII. Foi assim que se absteve na decisão do Conselho, em julho de 1994, prevendo o envio de força

²⁵ Viola (2002).

²⁶ Viola (2010)

²⁷ Para a participação brasileira no sistema de segurança coletiva em anos recentes, bem como as posições do país na reforma da ONU, ver Lima (2009).

multinacional à crise haitiana, exatamente por esta ter sido enquadrada sob aquele capítulo. Só a partir de 1999, no Timor Leste, o país passou a participar de missões com mandato coercitivo.²⁸ É neste sentido, que a aceitação em comandar a força de paz no Haiti, MINUSTAH, em 2004, foi considerada um divisor de águas com relação ao maior compromisso brasileiro nas questões de segurança coletiva, inclusive com participação militar ampliada nestas atividades. A interpretação brasileira é que apenas no que se refere às disposições de segurança, a ação da MINUSTAH pode ser enquadrada com base no capítulo VII.²⁹

As Bases Conceituais da Política Externa: Continuidade e Mudança

Qual o impacto das mudanças estruturais na inserção internacional do país na base conceitual da política externa? Como apontado anteriormente, a política externa reagiu a estas mudanças tornando-se mais pró-ativa e pragmática. Sua base conceitual foi alargada, combinando temas e agendas do período pré-mudança com novos temas e agendas. Do passado, a política externa conservou a defesa do multilateralismo universal e da autonomia da política externa, resignificada na atual gestão, a partir da ambição de implementar uma agenda internacional própria na política internacional, independente das preferências das potências.

Entre os “novos” conceitos, que são, na verdade, reformulações de conceitos anteriores, mencione-se a identidade de mediador. A defesa do multilateralismo universal reflete a clássica identidade internacional brasileira do exercício de um papel de mediação na diplomacia multilateral. No período da Guerra Fria esta mediação se fazia, sobretudo, entre o Sul e o Norte ou entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento.³⁰ Mais recentemente, esta mediação se estendeu às questões de segurança global. Este foi o caso da constituição dos “painéis sobre o Iraque”, sob a coordenação brasileira, com vistas a desbloquear o diálogo político no Conselho de Segurança após os bombardeios dos EUA aquele país, em dezembro de 1998 que culminou com a aprovação da Resolução 1284 (1999) modificando as bases de relacionamento da ONU com o Iraque. Na avaliação de diplomatas participantes, a coordenação brasileira constituiu uma inflexão na participação brasileira no Conselho de Segurança e reflete “a capacidade brasileira de forjar consensos e de contribuir para que as ameaças à paz e à segurança internacionais sejam resolvidas pela via diplomática, no marco multilateral”.³¹ Mais recentemente, este papel foi renovado com a oferta de mediação no conflito Israel-Palestina e no exercício de mediação no contencioso nuclear com o Irã, no âmbito do Conselho de Segurança.

Um outro conceito também reformulação de conceitos anteriores é a defesa da multipolaridade, identificada hoje com a democratização dos processos decisórios em fóruns globais e a emergência de novos pólos de poder que criam oportunidades de alinhamento internacional para países como o Brasil. Também reiterada na atualidade é a idéia do Brasil como exemplo/modelo com base em certos atributos nacionais como a inexistência de conflitos de natureza étnica, religiosa ou cultural; a ênfase na dimensão

²⁸ Cf. Diniz (2006, p. 321).

²⁹ Cf. Diniz (2006, p. 332). Este artigo apresenta uma bem fundamentada análise da participação brasileira na MINUSTAH. O autor narra o esforço das autoridades brasileiras em ressignificar aquela operação no sentido de acentuar seus objetivos de cooperação voltados para as carências estruturais do país. Também examina o processo legislativo da aprovação da Mensagem Presidencial (MSC 205/2004) solicitando a autorização para o envio de 1.200 soldados ao Haiti.

³⁰ Para a análise deste papel clássico da diplomacia, ver Lafer (2001).

³¹ Patriota; Padovan; e Fernandes (2008, p. 234). O artigo constitui valioso documento sobre a mediação brasileira no Conselho de Segurança.

pacífica da emergência internacional brasileira e a renúncia à objetivos geopolíticos, que possam demandar o uso de capacidades militares no plano internacional e a natureza conciliatória da política brasileira. Tais atributos são ativos do *soft power* brasileiro que tanto pode ser empregado nas relações Sul-Sul onde o Brasil começa a aparecer como o doador importante (Haiti, Guiné-Bissau), como na mediação em questões internacionais críticas (como no conflito Israel-Palestina).

Finalmente a ideia de geometria variável sugere a possibilidade de alinhamentos políticos diferenciados dependendo da questão e dos interesses em jogo, apontando para os limites das alianças com base em princípios gerais como era o caso da coalizão terceiro-mundista (no presente, os exemplos seriam o IBAS, BRICs, BASIC nas questões de mudança climática, por exemplo).

As adaptações conceituais da política externa brasileira não são muito diferentes do que estaria se passando com outros emergentes e respondem às modificações e oportunidades geradas pela difusão do poder econômico e o novo protagonismo dos mesmos. Como também parece estar ocorrendo com outros emergentes como Índia, por exemplo, permanece em aberto qual o papel dominante o país irá desempenhar nos fóruns globais de negociação: revisionismo *soft* ou *stakeholder*?

Em certo sentido, esta dualidade reflete as especificidades de países como Brasil e Índia, reflexo da combinação de dois atributos. Por um lado, podem ser classificados como países médios na estratificação de poder internacional, ou grande países periféricos, pelo diferencial de capacidades econômicas de que dispõem, comparativamente aos demais países em desenvolvimento. Por outro, professam um ativismo diplomático e uma preferência por políticas proativas no sistema internacional, em especial, na participação da elaboração e mudança do sistema normativo internacional, em suas distintas vertentes e questões temáticas. Esta dupla condição tende a gerar uma relativa ambigüidade na política externa, uma vez que estes países não dispõem de recursos de poder suficiente para um papel internacional “solo” no sistema internacional, condição que a China aparentemente desfruta. Desta forma, necessitam do apoio dos pares, em especial o reconhecimento dos demais de seu papel de mediadores nas relações com os mais fortes. Mas como também aspiram ao reconhecimento dos mais fortes, tendem a evitar comportamentos revisionistas profundos do *status quo* internacional. A formação de coalizões de geometria variável pode ser vista como uma consequência da situação peculiar destes emergentes no sistema internacional. Em última análise, a escolha entre uma identidade revisionista *soft* ou *stakeholder*, no caso brasileiro, dependerá em grande medida de fatores domésticos, em particular, da composição político-partidária da coalizão governante.

Matriz Institucional e Novas Constituencies

Com a ampliação da agenda externa brasileira e a adoção de posturas demandantes em vários regimes internacionais, abandonando a postura defensiva do passado, a política externa tende a impactar mais sobre os agentes domésticos, induzir à participação destes últimos, mobilizar novas *constituencies* e, eventualmente, criar mais pontos de atrito internamente. Se a política externa passa a ter efeitos internos diferenciados ela tende a se aproximar mais da política doméstica no sentido de gerar apoio e oposição, no plano doméstico, às escolhas internacionais. Em algumas questões o maior ativismo externo induz à formação de novas *constituencies* na política externa, em particular nos campos do investimento externo e da indústria de defesa. Como é sabido, uma das razões que explicam a preponderância do Executivo no processo decisório das políticas de segurança e de defesa,

é o quase nulo interesse e participação dos grupos de interesse nestas temáticas. Em decorrência, o Legislativo tem pouco interesse em cobrar do Executivo a prestação de contas destas políticas. O maior envolvimento de atores da sociedade nestas políticas estimula a função fiscalizadora do legislativo sobre estas políticas como ocorre com as demais políticas públicas. Desta forma, a formação de *constituencies* domésticas tende a ampliar o controle por parte do Legislativo sobre estas temáticas, contribuindo para aumentar a prestação de contas da política externa e da política de defesa.³²

Ademais, a própria ampliação da agenda internacional induz outros participantes dentro e fora da burocracia governamental a se internacionalizarem também. Entre os atores domésticos com tendência a participar mais em questões internacionais mencionem-se os grupos empresariais, especialmente aqueles com interesses ofensivos no regime comercial e as empresas com investimento no exterior; as organizações não governamentais e os movimentos sociais com vínculos transnacionais; as Forças Armadas; burocracias governamentais envolvidas na cooperação internacional; unidades subnacionais e cidades metropolitanas.

Além de mobilizar atores domésticos, outro aspecto que resulta de uma política externa mais ativista é o a participação de outras unidades dentro da burocracia governamental. Um exemplo nesta direção é o número de agências governamentais envolvidas na implementação das atividades do Fórum IBAS (Brasil, Índia e África do Sul), criado em 2003. Não apenas foi necessário reestruturar a organização interna do Itamaraty com a criação de um novo Departamento (Departamento de Mecanismos Regionais) que coordenasse os departamentos regionais específicos (África; Ásia e Oriente Médio), como se estabeleceu uma ampla rede de comunicação com agências especializadas de outros ministérios para a coordenação dos 16 grupos de trabalho previstos naquela iniciativa, que inclui comércio; energia; educação; desenvolvimento social; defesa; meio ambiente e mudança climática; saúde entre outros (Nogueira, 2009).

Na mesma direção, mencione-se a formação de *policy networks* em torno de temas internacionais transversais diversos, como por exemplo, meio ambiente, direitos humanos, pobreza, crime organizado, saúde e energia, vinculando diversas burocracias públicas e atores não estatais. Também exemplo de maior interdependência interburocrática, aumentou a participação do MRE em diversas Comissões Interministeriais criadas para tratar de temáticas transversais, cuja criação foi impulsionada a partir da re-democratização (Figueira, 2009).

Novos atores e novos interesses, na sociedade civil e na estrutura governamental, em seus diversos níveis, envolvidos em questões internacionais, estão gerando quatro consequências principais no que se refere ao processo de decisão da política externa: constituição de novas *constituencies* na política externa; demanda por mudanças institucionais no processo decisório; ampliação das dificuldades de coordenação da política externa; e politização da política externa.

A formação de novas *constituencies* domésticas na área da política externa é talvez uma das principais novidades do processo decisório em questões internacionais. A ampliação de setores na sociedade mobilizados em questões externas tende a ter impacto considerável no tradicional insulamento burocrático do MRE na formação da política externa. Estas novas *constituencies* formaram-se inicialmente no campo comercial, a partir da abertura

³² Uma análise pioneira sobre o tema é de autoria de Zagart (1999).

econômica nos anos 90, quando o país passou a ter interesses ofensivos de liberalização comercial. Foram ampliadas com a crescente internacionalização das empresas brasileiras na América do Sul e começam a se formar no campo da defesa, incluindo não apenas militares e diplomatas, mas também acadêmicos e empresas públicas e privadas participantes do novo “complexo militar-universitário-empresarial” concebido pela atual Estratégia Nacional de Defesa, lançada em 2009.³³

A segunda consequência é decorrência da emergência de novas *constituencies* domésticas e já se manifestou no caso da política comercial. Durante o período da vigência da estratégia de substituição de importações, a política comercial era predominantemente doméstica, gerida pela CACEX e CPA. Como o Brasil só tinha interesses defensivos a proteger no plano internacional, a participação no regime comercial ficava a cargo do MRE, como praticamente nenhuma participação do setor produtivo. Tal desinteresse do setor produtivo era consequência direta da postura negociadora brasileira de defender o modelo de inserção externa e demandar tratamento especial e diferenciado no regime comercial pela condição de país em desenvolvimento. Com a abertura econômica e os novos interesses ofensivos na liberalização comercial e no investimento externo, novas demandas por mudanças na matriz institucional começam a ser articuladas. Este movimento é visível no caso dos setores exportadores que passaram a demandar mudanças institucionais, em particular a retirada das funções de negociação comercial do MRE e sua inserção em outras agências econômicas existentes (MIDIC), ou a criação de um órgão de negociação comercial específico nos moldes do USTR dos EUA.

Como se sabe, no período do “regionalismo aberto”, nos anos noventa, com a criação do MERCOSUL e o início das negociações da FTAA, os interesses empresariais passaram a se mobilizar e criaram a Coalizão Empresarial Brasileira (CEB) com o objetivo de estabelecer posições consensuais entre os diversos setores naquelas negociações. Na burocracia federal observou-se maior horizontalidade com a criação de órgãos de coordenação como a CAMEX, reunindo o MRE e os Ministérios Econômicos; maior interlocução com os setores privados por via da criação da Senalca; bem como a formação de grupos interministeriais temáticos para coordenar a participação de outras agências estatais na formulação da agenda brasileira naquelas negociações. No governo Lula, porém, com a mudança do modelo de integração regional e a recusa brasileira ao processo da FTAA, ocorreram mudanças relevantes no processo decisório relativo às negociações comerciais regionais e multilaterais. O MRE voltou a centralizar este processo no âmbito federal com o conseqüente enfraquecimento da CAMEX e a perda do acesso privilegiado prévio dos setores empresariais às instâncias decisórias. Na verdade, em função do novo tipo de regionalismo pós-liberal no governo Lula, pautado por uma lógica política, com a incorporação de novas dimensões para além das comerciais, propriamente ditas, há uma mudança no relacionamento público-privado. Aumentou a interlocução do Estado com os movimentos sociais e os sindicatos, bem como com outros Ministérios, como o de Desenvolvimento Agrícola, com o intuito de aprofundar outros temas na agenda de integração regional. Por outro lado, a importância da integração física e energética na política regional do governo Lula, criou um canal de interlocução do MRE com os setores investidores na região e maior coordenação com o BNDES, principal órgão de financiamento de projetos de investimento de longo prazo na região.³⁴

³³ Ver Ministério da Defesa (2008).

³⁴ Para a análise das mudanças no processo decisório da política comercial nos governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, ver Epsteyn (2009).

As dificuldades de coordenação se manifestam mais claramente no caso do Mercosul que objetiva, pelo menos na sua concepção original, um processo de integração mais profunda e, portanto, maior envolvimento de diversas agências burocráticas, não necessariamente em nível ministerial, além do MRE. As dificuldades de se implementar no plano doméstico medidas tomadas no âmbito diplomático são reconhecidas pelo próprio Presidente, na medida em que a burocracia federal não está organizada para os fins específicos da integração regional. Várias decisões negociadas no plano diplomático, demoraram a ser implementadas por resistências burocráticas, como foi o caso da eliminação da dupla cobrança da tarifa externa comum. Uma das consequências das dificuldades de internalização de medidas negociadas no plano diplomático é que, na impossibilidade de implementar políticas comerciais comuns, o Brasil adota medidas pouco ortodoxas, como a criação de um mecanismo de proteção automática de setores menos competitivos, com o objetivo político de manter o bloco regional.

Por fim, a politização da política externa é uma consequência de todas estas mudanças e reflexo da erosão da delegação original à política externa do pós-Guerra, fruto do componente estrutural prévio da mesma. Como em outras políticas públicas, questões de política externa passaram a gerar apoio e oposição no âmbito doméstico. Estudos recentes demonstram que a comunidade de política externa tem visões diferenciadas em algumas questões-chaves de política externa, como a política regional; as relações Sul-Sul; a diplomacia no plano global, por exemplo (Souza, 2009).

O âmbito congressional tem sido o palco mais evidente desta politização saudável da política externa uma vez que contribui para arejar um ambiente corporativo tradicionalmente opaco ao debate público. No governo Fernando Henrique Cardoso, uma das estratégias da oposição partidária, consistia em utilizar mecanismos legislativos de prestação de contas da política externa e mobilizar setores organizados da sociedade civil contra determinados temas de política externa, como o plebiscito sobre a ALCA, por exemplo. A estratégia da oposição no governo Lula tende a fazer uso dos meios disponíveis no âmbito legislativo para adiar e postergar decisões de política externa que necessitem da aprovação no Congresso, como por exemplo, a entrada da Venezuela no Mercosul.

A ampliação de questões na agenda externa, a formação de novas *constituencies* domésticas, a mobilização de atores na sociedade civil, nas burocracias públicas, no âmbito sub-nacional contribuem para a politização da política externa entendido este processo como a erosão do consenso prévio e sua aproximação às demais políticas públicas em que não necessariamente existe consenso entre todos os atores direta ou indiretamente envolvidos nas questões em pauta. Neste sentido, determinados temas e questões internacionais, em especial aqueles que implicam mudanças de direção ou inovações na prática diplomática, podem gerar maior apoio ou oposição no âmbito nacional. Se este movimento se consolida, a política externa tenderá a variar, na margem, de acordo com a variação da coalizão de governo no poder, tal como ocorre em todas as democracias. Até que ponto a relevância da diplomacia presidencial pode acentuar a tendência à politização da política externa, ou ampliar a o componente presidencial da política externa como argumentam alguns autores (Cason e Power, 2009)? A meu ver, uma maior centralidade da Presidência da República na formação da política externa depende de vários fatores, entre eles, a institucionalização da Assessoria Internacional do Planalto. No atual governo a importância da Assessoria aumentou muito, comparativamente ao governo passado. Segundo avaliação de alguns diplomatas, entre as razões mais importantes estão o maior ativismo da diplomacia presidencial e sua chefia por um não diplomata mas com perfil político e capacitação específica para assessorar a Presidência. No governo JK, papel

semelhante foi desempenhado por Augusto Frederico Schmidt, idealizador e principal negociador da Operação Pan-Americana (OPA), iniciada em 1958.

Se este padrão tiver continuidade é possível que se institucionalize no caso brasileiro uma instância semelhante a do National Security Adviser nos EUA. Neste caso, seria agregado à dimensão corporativa um componente político-governamental gerando maior equilíbrio entre Itamaraty e Planalto no processo decisório da política externa. Este resultado é salutar por alinhar às escolhas político-partidárias o componente profissional necessário para a garantia da credibilidade dos compromissos internacionais da política externa.

Referências Bibliográficas:

- ALDEN, Chris (2007), *China in Africa: Partner, Competitor or Hegemon?* London, Zed Books.
- BARBOSA, Rubens (2008), “A Política Externa do Brasil para a América do Sul e o Ingresso da Venezuela no Mercosul”, *Interesse Nacional*, ano I, edição 1, abril-junho.
- BOSCHI, Renato e GAITÁN, Flávio (2008), “Gobiernos Progresistas, Agendas Neodesarrollistas y Capacidades Estatales: La Experiencia Reciente en Argentina, Brasil y Chile”, in M.R.S.Lima (org.), *Desempenho de Governos Progressistas no Cone Sul: Agendas Alternativas ao Neoliberalismo*, Rio de Janeiro, Edições IUPERJ.
- CASON, Jeffrey e POWER, Timothy (2009), “Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era”. *International Political Science Review*, vol. 30, nº 2.
- CINDES. (2010). “Brazil, India, China (BICs) in the G-20”. *Breves Cindes*, n. 31, junho de 2010.
- DINIZ, Eugenio (2006), “O Brasil e as Operações de Paz”, in Henrique Altemani e Antônio Carlos Lessa (orgs.), *Relações Internacionais do Brasil: Temas e Agendas* (vol. 2). São Paulo, Editora Saraiva.
- DUPAS, Gilberto. (2006), “África do Sul, Brasil e Índia: Divergências, Convergências e Perspectivas de Alianças”, in F. Villares (org.), *Índia, Brasil e África do Sul: Perspectivas e Alianças*, São Paulo, Editora UNESP.
- EISENMAN, Joshua; HEGINBOTHAM, E. e MITCHELL, D. (eds.) (2007), *China and the Developing World: Beijing's Strategy for the Twenty-First Century*, New York, East Gate Books.
- EPSTEYN, Juan Claudio. (2009), “Actores Domésticos y Política Externa en la Transición Brasileña del ‘Regionalismo Abierto’ al ‘Regionalismo Posliberal’ (1995-2008)”. Trabalho apresentado no XXVIII International Congress of the Latin American Studies Association (LASA), Rio de Janeiro, 11 a 14 de junho.
- FIGUEIRA, Ariane C.R. (2009), *Processo Decisório em Política Externa no Brasil*. Tese de Doutorado em Ciência Política, USP, São Paulo.
- GARCIA, Marco Aurélio. (2008), “A Opção Sul-Americana”. *Interesse Nacional*, ano 1, nº 1, abril/junho.
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. (2006), *Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes*, Rio de Janeiro, Contraponto Editora Ltda.
- HIRST, Monica (2009), “La Intervención Sudamericana en Haití”, in Monica Hirst (org.), *Crisis del Estado e Intervención Internacional: Una Mirada desde el Sur*. Buenos Aires, Edhasa.
- HURRELL, A. et al. (2009). *Os Brics e a Ordem Global*. Rio de Janeiro, FGV Editora.

- HURRELL, A. e NARLIKAR, A. (2007), “Negotiating Trade as Emerging Powers”, International Research Institute of Stavanger, IRIS.
- JAGUARIBE, Helio (2005), *O Nacionalismo na Atualidade Brasileira*. Rio de Janeiro, Editora Universitária Candido Mendes (2ª. ed.).
- KRASNER, Stephen D. (1985), *Structural Conflict: Third World Against Global Liberalization*. Los Angeles, University of California Press.
- LAFER, Celso (2001), *A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa*. São Paulo, Editora Perspectiva.
- _____, LESSA, A. C.; COUTO, L. F. e FARIAS, R. S. (2009), “Política Externa Planejada: Os Planos Plurianuais e a Ação Internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008)”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 52, nº 1.
- LIMA, Maria Regina Soares de (2005), “Aspiração Internacional e Política Externa”. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, nº 82, ano XIX, janeiro/março.
- _____. (2009), “O Brasil e a Reforma da ONU”, trabalho apresentado no Seminário Reforma da ONU, Organizado pela Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) e o Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI) , Palácio Itamaraty, Rio de Janeiro, 21 de agosto.
- _____. (2010), “Brasil e Polos Emergentes de Poder Mundial: Rússia, Índia, China e África do Sul, in Renato Baumann (org.), *O Brasil e os Demais BRICs: Comércio e Política*. Brasília, CEPAL, Escritório no Brasil/IPEA.
- ____ e COUTINHO, Marcelo. (2007), “Uma Versão Estrutural do Regionalismo”, in E. Diniz (org.), *Globalização, Estado e Desenvolvimento: Dilemas do Brasil no Novo Milênio* (1ª ed.). Rio de Janeiro, FGV Editora, vol, 1.
- LIMA, Maria Regina Soares de e HIRST, Monica (2006), “Brasil como País Intermediário e Poder Regional”, in A. Hurrell (org.), *Os Brics e a Ordem Global*. Rio de Janeiro, FGV Editora.
- MATTLI, Walter (1999), *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*. Cambridge, Cambridge University Press.
- MINISTÉRIO DA DEFESA (2008), “Estratégia Nacional de Defesa”. Disponível em <http://www.defesa.gov.br>.
- MOTTA Veiga, Pedro e RIOS, Sandra. (2008), “O Regionalismo pós-liberal na América do Sul: Origens, Iniciativas e Dilemas”. *Breves Cindes*, nº 10, agosto.
- _____. (2009). “O Brasil na OMC e a Governança do Sistema Multilateral”. *Breves Cindes*, nº 12, janeiro.
- NARLIKAR, A. e TUSSIE (2004), “The G-20 at the Cancun Ministerial: Developing Countries and their Evolving Coalitions in the WTO”. *World Economy*, vol. 27, nº 7.
- NOGUEIRA, J. L. M. (2009), Articulação Interna Brasileira para a Implementação das Políticas Resultantes da Iniciativa IBAS. Trabalho apresentado no seminário internacional, Novos Caminhos no Sul? Uma Avaliação da Importância do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS) para as Relações Internacionais. IUPERJ, Rio de Janeiro, 23-24 de junho.

- OLIVEIRA, A. J. N. de e ONUKI, J. (2007). *Coalizões Sul-Sul e as Negociações Multilaterais: Países Intermediários e a Coalizão IBSA*. São Paulo, Mídia Alternativa Editora.
- PATRIOTA, Antonio de A.; PADOVAN, Gisela Maria F. e FERNANDES, Leonardo G. N. (2008), “Os Três Painéis sobre o Iraque nas Nações Unidas”, in *O Brasil e a ONU*, Brasília, FUNAG.
- RICUPERO, Rubens (1996), “O Brasil, a América Latina e os EUA desde 1930: 60 Anos de uma Relação Triangular,” in J. A. G. Albuquerque (ed.), *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)*, São Paulo, Cultura Editores Associados.
- SOUZA, Amaury de. (2009), *A Agenda Internacional do Brasil*. São Paulo, Elsevier Editora Ltda.
- SOUZA NETO, Danilo Marcondes de (2009), “A Participação e a Cooperação entre os Países do Cone Sul em Operações de Paz: O Caso da Minustah”, in Eduardo Svartman, Maria Celina D’Araújo e Samuel Alves Soares (orgs.), *Defesa, Segurança Internacional e Forças Armadas*, Campinas, SP, Mercado de Letras.
- ____ (2010), A Política Brasileira para as Operações de Paz e Intervenções Humanitárias: Normas, Ética e Regionalização no Envolvimento Brasileiro na MINUSTAH. Dissertação de mestrado. Instituto de Relações Internacionais/PUC-Rio.
- VIOLA, E. (2002), “Brazil in the International Politics of Global Governance and Climate Change”. *International Studies Association Annual Convention*, New Orleans.
- _____. (2010), “Impasses e Perspectivas da Negociação Climática Global e Mudanças na Posição Brasileira”. *Breves Cindes*, nº 30, março.
- ZAGART, Amy B. (1999), *Flawed by Design: The Evolution of the CIA, JCS, and NSC*. Stanford, CA, Stanford University Press.
- WEISS, Thomas G. (2005), “Overcoming the Security Council Reform Impasse”. *Dialogue on Globalization, Occasional Papers*, nº 14, New York.