

Tradição e Inovação na Política Externa Brasileira

Maria Regina Soares de Lima
Professora e Pesquisadora do IESP-UERJ

O trabalho analisa as inovações e as linhas de continuidade da política externa brasileira contemporânea no contexto das mudanças globais, regionais e domésticas nos últimos vinte anos. No plano global, a confluência do fim da guerra fria e da erosão do regime de produção fordista teve como resultante a expansão territorial do capitalismo. Desta perspectiva, alteraram-se significativamente as restrições sistêmicas a que estavam submetidos os países em desenvolvimento na década passada, bem como sua inserção na economia internacional e nas arenas de regulação globais. Nos anos 2000, assiste-se a um gradativo processo de desconcentração do poder econômico e a emergência de uma camada de países médios no sistema internacional.

No plano regional, a principal mudança foi política, com o desmoronamento dos governos autoritários, dando lugar às transições democráticas nos países latino-americanos e no Leste Europeu. A maior densidade democrática na região não levou, porém, ao aprofundamento linear da cooperação regional e a região se tornou mais heterogênea nos anos 2000, comparando-se com a década anterior. A coexistência de diferentes regimes comerciais não impediu que se pusesse em marcha um novo modelo de regionalismo, de natureza estrutural, pós-liberal, distinto do regionalismo aberto dos anos 90. Neste novo contexto, aumentaram os desafios para o Brasil, em vista das características peculiares de sua inserção regional, combinando assimetria estrutural e interesses políticos e econômicos ponderáveis. 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.

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. O trabalho analisa os elementos de continuidade e mudança em três dimensões principais: 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, são examinadas as bases conceituais da política externa, enfatizando-se as inovações e continuidades. Por fim, são analisadas as mudanças institucionais no plano interno, ressaltando o envolvimento em questões internacionais de novos atores, dentro e fora do Estado, uma consequência da ampliação e aprofundamento da agenda internacional do país nesta década.

Novos atores, novas agendas 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; demandas por mudanças institucionais no processo decisório; ampliação das dificuldades de coordenação da política externa; e politização da política externa.

Como em outras políticas públicas, questões de política externa passam a gerar apoio e oposição no âmbito doméstico. A ampliação de questões da agenda externa, a formação de novas *constituencies* domésticas, a mobilização de atores na sociedade civil, nas burocracias públicas, no âmbito sub-nacional apontam para a relativa erosão do consenso prévio em política externa e os limites da delegação original. Se este movimento se consolida, a política externa tenderá a variar na margem com a variação da coalizão de governo no poder, tal como ocorre em qualquer democracia.