

Interpretações da Política Externa do Governo Lula: hegemonia negociada, unilateralismo ou escapismo

*Marcos Aurélio Guedes de Oliveira (UFPE)*¹
guedes@hotmail.com

RESUMO: *Três diferentes interpretações da política externa do governo Lula para tornar o Brasil uma potência global são identificadas e discutidas. A primeira visão afirma que o governo busca atingir seus objetivos via negociação e multilateralismo e que o poder internacional do Brasil cresceu enormemente no governo Lula. A segunda visão afirma que a busca do status de potência global depende crescentemente de uma postura unilateral que não tem levado a resultados positivos. A terceira visão percebe o perfil da política externa do governo Lula como eleitoreiro e sem substância.*

PALAVRAS-CHAVE: *Política Externa Brasileira; Segurança Regional; Potencia Regional.*

ABSTRACT: *Three different interpretations on Lula's foreign policy are introduced and discussed. Firstly, the official view that it has been based on negotiations and multilateral action and has strengthen Brazil's global power. Secondly a view that regards Lula's foreign policy as increasingly unilateral and declares that it has not helped to achieve Brazil's foreign policy goals. Thirdly a view that this policy is based on wishful thinking and that it is aimed at the government domestic audience.*

KEY-WORDS: *Foreign Policy; Regional Security; Regional Power.*

¹ PhD em Ciência Política pela Universidade de Essex (Inglaterra) e Professor do Departamento de Ciência Política, da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

INTRODUÇÃO

Neste artigo procuramos identificar e discutir as interpretações da política externa do governo Lula, entendendo-a como uma combinação de ações nas áreas diplomática, econômica e de segurança que objetivam ampliar a influência regional e global do Brasil para qualificar-se com o status de pólo de poder no sistema internacional e legitimar internamente o governo. Definidos na lógica da teoria realista, os objetivos nacionais básicos perseguidos pelo governo são os seguintes: (a) fortalecer o papel do Brasil como ator político, econômico e militar no jogo de interesses internacionais e atingir a qualidade de potência global; (b) Manter a ordem social, econômica e política na América do Sul e a segurança regional favoráveis a si, garantindo a liderança ou hegemonia regional.

A análise do perfil da política externa do governo Lula aponta para a discussão de um problema central: Procura o Brasil o status de potência global a partir da construção de uma liderança baseada na primazia da hegemonia negociada -da diplomacia e da cooperação- ou baseada em uma tendência a crescente ação unilateral cuja primazia salienta combinação da força econômica, militar com a ação diplomática?

O debate acerca desse problema realizado no meio acadêmico e na imprensa desde 2003 tende a oferecer: a) uma contribuição analítica sobre os paradigmas e métodos da ação diplomática brasileira; b) uma avaliação dos resultados da política externa no governo Lula; c) uma análise da capacidade do Brasil de consolidar seu status de pólo de poder do sistema internacional (Cruz 2005; Cervo 2003; Almeida 2005; Velasco e Cruz 2004; Pope Atkins 1999).

BRASIL: GLOBAL POWER

Em termos gerais, o debate remonta aos anos de 1960 quando a política externa do Brasil -até então historicamente definida por seu alinhamento com os EUA- foi substituída pela chamada Política Externa Independente (PEI). A PEI defendia a busca da diversificação das relações internacionais do Brasil com os quatro cantos do globo, objetivando a ampliação do poder nacional. Esta mudança estava ainda associada ao abandono -pela diplomacia brasileira- de uma postura ideológica na condução das relações externas e à adoção de postura pragmática seguindo, em geral, o princípio da convergência de interesses nacionais, e em menor escala um princípio nacionalista de Brasil “Grande Potência”.

As principais características da PEI podem ser apresentadas como: ampliação das relações internacionais do Brasil para fora das Américas e da chamada Europa Ocidental; pragmatismo e busca de objetivos comerciais e apoio para dinamizar o desenvolvimento econômico e tecnológico nacional; desejo de participar nas decisões internacionais; defesa da não-intervenção e do direito internacional; aproximação com a Argentina (Cervo e Bueno 2002:311-12).

Durante os anos de 1970 e 1980, sob a égide do regime militar, o Brasil passou por uma rápida modernização econômica -baseada na combinação da ação do capital público com o privado nacional e internacional- e alicerçada nos princípios da PEI. Esse processo consolidou o país como a principal economia, como o principal ator político e militar sul-americano e como o oitavo maior produto interno bruto do mundo (Evans 1980).

Estagnação, crise econômica e política marcaram os anos de 1990. Esses foram ainda anos de transição em todo o sistema mundial. Sob a liderança anglo-americana de Thatcher-Reagan, e com a ascensão do reformista Gorbatchev ao poder na ex-União Soviética, a Guerra Fria chegou ao fim, o mundo bi-polar ruiu e o liberalismo econômico e político foi retomado como utopia, liderado pelo capital financeiro global. Os atentados de 11 de Setembro nos EUA indicaram o início do fim do período pós-Guerra Fria, dominado pela visão neoliberal e as guerras do Iraque e Afeganistão, e demonstraram a urgente necessidade de um novo pacto internacional em torno do perfil e poder das instituições internacionais (Fonseca & Nabuco de Castro 1997).

As repercussões brasileiras desse grande evento histórico afirmaram a necessidade de o Brasil buscar um novo projeto político que procurasse compatibilizar os interesses nacionais com esse novo contexto internacional e que produzisse uma nova política externa que ampliasse o poder do Brasil e sua segurança frente aos desafios emergentes do século XXI (Velasco e Cruz & Sennes 2005; Herz 2003). Esse projeto pode ser definido como a busca da substituição do reconhecido status brasileiro de potência média tendo sua área de ação restrita à América do Sul (Haass 2005; Pope Atkins 1995, 1999) por um status de pólo de poder global com interesses econômicos e de segurança globais (Lula da Silva & Amorim & Pinheiro Guimarães 2003).

De certa forma, o atual projeto de Brasil potência global terminou com uma disputa entre os dois pré-existentes projetos de política e segurança externa e que ganharam corpo e passaram a se desenvolver e competir a partir dos governos Sarney e Collor. Um primeiro de perfil neo-liberal que predominou nos governos de Collor e Cardoso e que priorizava a estabilidade monetária, a abertura econômica e as

privatizações como caminho para a retomada do processo de crescimento econômico, só que agora em bases hegemonicamente dirigidas pelas necessidades do mercado global, do capital multinacional e transnacional.

Procurando seguir a filosofia desse projeto, os governos acima citados buscaram a reaproximação com os EUA segundo os princípios de convergência de interesses dos dois países como meio de inserir o Brasil no sistema multilateral mundial e coordenar a crescente agenda de conflitos e de complexa interdependência entre ambos. Na área de segurança esse projeto priorizava a busca pelo alinhamento discreto com as diretrizes estadunidenses que definiam -entre outras coisas- papel coadjuvante às Forças Armadas sul-americanas, por exemplo, na luta contra o narcotráfico (Vizentini 2004).

Um segundo projeto, que procura reafirmar os princípios da PEI, predominou no governo Sarney e se faz presente no atual governo Lula. Ele prioriza uma relação equilibrada entre a busca de adequação ao sistema global via estabilização monetária, atração de capitais externos e crescimento econômico interno, projeto esse coordenado e apoiado pelo Estado em parceria com capitais privados e internacionais. Desta forma estaria garantido o controle nacional de áreas e tecnologias estrategicamente importantes para a consolidação e manutenção do Brasil no caminho de potencia internacional.

Esse projeto de perfil neorealista apresenta-se como resultado dos quarenta e cinco anos de diplomacia vividos desde o surgimento da PEI. Nesse período, na área da economia, o Brasil tornou-se grande produtor de *commodities* bem como uma potência industrial e de serviços possuidora de considerável patrimônio tecnológico. Embora possua fatia reduzida da produção e comércio internacionais, o Brasil diversificou sua

agenda exportadora e ampliou substancialmente sua presença na Europa, Ásia, África e Américas a ponto de se autodefinir como *global trader*.

Na área da segurança, o desenvolvimento de uma indústria militar permitiu ao país possuir as FFAA melhor treinadas e equipadas da região e com controle de tecnologia de ponta em algumas áreas. Ainda nessa área, o Brasil vem consolidando e procurando ampliar posições nos organismos e regimes internacionais a ponto de se autodefinir como *global player* (Nasser et alli 2009).

Nessa perspectiva, as mudanças acima garantiriam ao Brasil condições para exercer a liderança no subsistema latino-americano e procurar ascender à posição de pólo de poder no sistema internacional, ou seja, a condição de potência global. O subsistema sul-americano é definido por uma forte identificação partilhada por um bloco de países que apesar de distintos, interagem segundo princípios e perspectivas próprias e comuns (Pope Atkins 1995). O Mercosul ampliado ou o projeto da Comunidade Sul-americana de Nações, hoje Unasul, é o recurso mais relevante desse pólo regional. Esta condição de liderança regional permitiria ainda ao Brasil um desempenho mais ativo nos foros internacionais e o exercício de um papel relevante na segurança regional e global. Segundo essa perspectiva, o contexto atual permite ao Brasil o exercício pleno dessa liderança e a realização de sua busca histórica por um papel global.

Como centro implementador desse novo projeto de política externa, o atual governo Lula exerce uma postura proativa nos vários níveis das relações externas brasileiras. Embora possam apontar na direção do pensamento neorealista, as ações externas do governo Lula ainda apresentam-se pouco definidas devido a contingências relacionadas à fragilidade do sistema político brasileiro e ao surgimento de novos

conflitos e indefinições nos níveis-chaves do eixo da política externa brasileira. As fragilidades do sistema político estão em grande parte associadas aos problemas de governabilidade e de apoio político no Congresso Nacional enquanto as indefinições estão ligadas a novos e inesperados aspectos e exigências do poder nacional que em alguns casos demandam uma postura unilateral e ações de pressão e uso de força.

As primeiras leituras e interpretações desta política estão originando um debate que coloca os analistas, sejam acadêmicos, diplomatas ou jornalistas, em dois campos opostos. De um lado os céticos e de outro aqueles que acreditam na possibilidade de consolidação da política governamental.

Os céticos argumentam que a política externa atual nada possui de novo e a diplomacia do governo Lula apresenta-se como continuidade com elementos nacionalistas da política exercida durante o governo Geisel nos anos de 1970. Um desses autores, Guillon Albuquerque (2005), percebe a política externa do governo Lula como composta por três agendas que em determinados momentos se chocam frontalmente. A primeira agenda corresponde à continuidade da busca por negociações e condições que favoreçam o desenvolvimento econômico brasileiro. Para ele o tradicional objetivo da diplomacia desenvolvimentista continua dominante. Porém agora associado à busca de uma nova coalizão sulista com novas potências emergentes, particularmente China, Índia, África do Sul e Rússia. Esta segunda agenda lembra bastante a tradicional postura terceiro-mundista que o Brasil assumiu em vários momentos desde a adoção da PEI.

Talvez os únicos aspectos novos da política externa do governo Lula estejam ligados ao que Guillon chama de terceira agenda, ou seja, a construção de uma agenda pessoal, a construção de uma imagem de Lula

como líder internacional que lhe possa garantir realizações positivas. O autor critica um excesso de protagonismo unilateral brasileiro que, a seu ver, constrange nossa tradição multilateral e cita o caso do resgate do ex-presidente do Equador Lucio Gutiérrez em uma ação militar precipitada. Critica ainda a tentativa de politizar as relações Brasil-EUA afirmando que o Brasil deve procurar a parceria com aquele país e não a posição de aliado.

Na linha do ceticismo, outro autor afirma que o governo Lula não possui uma política externa para o Brasil. O que existe é uma retórica antiamericana, terceiro-mundista e pró Cuba e Chavez que visa basicamente garantir a coesão das tendências do Partido dos Trabalhadores em torno do governo. Para ele, as ações externas resultantes desta posição têm sido uma sucessão de fracassos desde a derrota na OMC até os impasses nas negociações comerciais com os EUA e a União Européia (Rosenfeld 2005). Ainda nesta linha de pensamento incluem-se os críticos da busca pelo Brasil da posição de membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas e da liderança brasileira na missão de paz no Haiti, ambas consideradas precipitadas e seguindo posturas ou objetivos irrealistas (Ricupero 2005; Barbosa 2005).

Em uma posição oposta à dos céticos, estão os que percebem nos desdobramentos da política externa brasileira uma redefinição e um novo perfil emergente. Para Soares de Lima (2005), por exemplo, se bem conduzida esta redefinição, três serão os seus pilares: a formação de alianças internacionais sólidas e diversificadas que garantam capacidade coletiva de influência nas negociações internacionais; a garantia da legitimidade democrática no nível regional e finalmente o apoio político interno para legitimar os custos do exercício da liderança internacional.

Contra os que criticam a influência dos grupos do PT nas decisões sobre política externa, Paulo Vizontini afirma que Lula devolveu ao Itamaraty a posição de formulação e execução da política exterior antes ocupada pela figura de Fernando Henrique Cardoso. Para ele, o novo projeto transcende os objetivos de projeção pessoal e adesão subordinada à globalização. Lula possui uma política externa com um projeto de desenvolvimento, que visa recuperar a capacidade de negociação internacional do Brasil, e ampliar as alianças e o seu papel como protagonista (Vizontini 2003).

Os intérpretes que simpatizam e que criticam a política externa do governo Lula parecem concordar com os pressupostos de que (a) o novo contexto internacional exige uma nova política externa do Brasil; (b) o governo Lula procura seguir uma política proativa e baseada na idéia de construção de uma polaridade global para o Brasil, representada em um protagonismo diplomático e militar. Isso está claramente demonstrado quando o atual Secretário-Geral do Itamaraty declara que o destino do Brasil será de grandeza ou caos e que ele passa pela construção de um pólo sul-americano (Pinheiro Guimarães 2004).

O novo contexto internacional coloca pela primeira vez o Brasil frente a desafios em múltiplos níveis. Primeiro, no relacionamento com países periféricos e sob sua influência direta como a Bolívia. Segundo, com países ligados ao seu subsistema e que demandam ações complexas de liderança, como Argentina ou Venezuela. Terceiro, com as grandes potências internacionais com capacidade de influenciar o Brasil e com as quais se busca redefinir as parcerias, como EUA, França ou estabelecer, como a China.

O conjunto de ações nesses vários níveis indica a necessidade de uma política externa nova, complexa e diferenciada e que esteja a altura da realização das ambições brasileiras. Esta parece ser a política que o governo Lula busca, mas necessariamente pode não ser a que executa. Para entender a sintonia entre idéia e ação na busca da política externa do governo Lula pelo status de Brasil *global power*, faz-se necessário olhar as interpretações sobre a atual política exterior uma vez que o desafio da tentativa de comprovação desse argumento ainda não foi enfrentado sistematicamente.

TRÊS INTERPRETAÇÕES

Podemos indicar três interpretações ou hipóteses correntes sobre a ação do governo Lula nos níveis diplomático, de segurança e econômico. Chamamos estas interpretações de hegemonia negociada; do unilateralismo e a do escapismo.

Uma primeira hipótese sobre o perfil dominante da política externa brasileira tem sido defendida pela liderança da diplomacia brasileira como sendo “sempre firme e coerente, e de um país de vocação indiscutivelmente pacífica e respeitador das normas internacionais, fiel ao multilateralismo e à solução negociada de controvérsias, aberto ao diálogo e com atitude transparente frente à comunidade internacional que não abdica de seu direito de se desenvolver econômica, cultural e tecnologicamente, ainda que isso possa trazer desconforto para os atuais detentores do poder mundial” (Amorim 1997).

Esta visão aqui definida como hegemonia negociada refere-se ao conceito de hegemonia cuja fonte filológica é a de exercer liderança e originalmente reporta à relação entre Atenas e outras cidades-estado

gregas na qual Atenas organizava e dirigia esforços comuns e combinados no conflito com o Império Persa sem que necessitasse usar força sobre os parceiros. Liderança, guia, condução, preeminência são todos sinônimos da palavra hegemonia (Geraldo da Cunha 1982). No final do século XX, o pensador italiano Antonio Gramsci recuperou o conceito para explicar as estruturas e processos políticos legitimados através do consenso cultural e ideológico. Mais recentemente Keohane (1984) aplicou o conceito ao estudo das relações internacionais identificando a hegemonia como o elemento formador dos regimes internacionais de cooperação.

Outra forma de considerar esta primeira perspectiva é identificá-la com o conceito de diplomacia apresentado como a conduta de relações entre atores da política mundial por meios pacíficos (Palliser 1984; Bull 1977). O conceito de hegemonia negociada pode ser usado para entender a ação diplomática brasileira em vários casos, dentre eles o da ação negociada do Brasil com a Argentina para a criação do Mercosul.

O maior sucesso da diplomacia na América do Sul nas últimas décadas foi a aproximação entre Brasil e Argentina. Tradicionais rivais regionais e em cujas fronteiras se desenrolaram os principais conflitos do cone sul, os dois países passaram a desenvolver uma continuada cooperação nas áreas de segurança e econômica como maneira de se protegerem de recaídas neocoloniais tipo guerra das Malvinas e da crescente insegurança internacional gerada pelo fim da Guerra Fria e pela globalização. Em pouco mais de uma década a cooperação em segurança permitiu a desmobilização das tropas militares brasileiras das fronteiras do sul, onde cidades de ambos os países passaram a viver um período de aproximação cultural e desenvolvimento econômico. A cooperação econômica levou ao crescimento de ambas as economias e ao surgimento

do mais importante projeto para a criação de um mercado comum na América do Sul, o Mercosul (Guedes de Oliveira 2001).

Embora o processo de aproximação Brasil-Argentina tenha se dado antes do governo Lula, ele representa um modelo de sucesso para as iniciativas desse governo na área regional e garante uma tendência a acomodação gradual à liderança brasileira. Entendo assim que a hegemonia negociada é a maneira que o governo Lula percebe sua metodologia diplomática.

Uma segunda hipótese enfatiza um unilateralismo brasileiro dirigido por suas ambições de tornar-se grande potência. Na história política brasileira recente, o período do regime militar e da Doutrina de Segurança Nacional é a principal referência de uma prática dominada pela idéia de expansionismo e dominação do forte sobre o fraco (Pope Atkins 1995; 1999). Uma versão moderna desta perspectiva tem sido cogitada recentemente em relação às ações mais polêmicas do Brasil no contexto internacional. Esta visão se enquadra no que Scruton (1982) chama *realpolitik* ou realista, isto é prontidão para uso da força e da coerção na condução da diplomacia. Esta força pode ter tanto um aspecto de pressões no nível do econômico quanto no militar. Sua forma de diplomacia da violência baseia-se no uso do poder para causar danos e prejuízos por vários métodos sutis -negação de ajuda econômica, retaliações, negação de acesso a recursos- ou abertos como chantagem, ameaças, propaganda, uso de força militar etc. (Schelling 1966; Wendzel 1980).

No caso do Brasil, várias ações têm sido interpretadas como resultantes desta perspectiva. Dentre elas temos o caso da ação militar para resgatar o presidente destituído do Equador, Lúcio Gutiérrez (Guillon Albuquerque 2005); ou as declarações do Ministério de Minas e

Energia e da Petrobrás de cancelamento dos seus investimentos na Bolívia devido à ameaça de desabastecimento.

O caso da busca do Brasil por uma posição de liderança regional para justificar assim seu pleito de representante do subcontinente no Conselho de Segurança da ONU e em outros organismos multilaterais exemplifica bem essa interpretação.

Depois de tentativas fracassadas de criar uma zona de livre comércio na América do Sul, compreendendo o Mercosul e a Comunidade Andina, o Brasil passou a patrocinar -durante o governo Lula- uma série de iniciativas internacionais de perfil inter-regional - como a criação da Comunidade Sul-Americana das Nações, renomeada como União Sul-Americana- e entre os países da América do Sul e de outras regiões e blocos. Nestas iniciativas, a ação do governo Lula se afastou do discreto ativismo articulador e assumiu postura de protagonismo em excesso e autolaudatória, provocando o surgimento de uma oposição aberta ao projeto brasileiro para a América do Sul. Os conflitos com Bolívia, Paraguai e Equador em torno de recursos energéticos e econômicos indicam resistência a uma política de poder do Brasil (Guedes de Oliveira et alli 2009).

Se antes a discrição e às vezes até omissão do Brasil nos assuntos regionais era vista como empecilho para a obtenção do status de líder regional, agora a autodeclarada liderança brasileira produziu uma crescente e articulada oposição liderada por Hugo Chaves e tornou evidente os limites desse protagonismo.

Assim, se o Brasil não é consensualmente o líder da região, ele não pode usar o argumento de representar uma parte do planeta para reivindicar o lugar de membro permanente do CS da ONU.

Para ajudar no desenvolvimento da análise introduzimos uma terceira hipótese que chamamos de escapista e que representaria o fracasso do Brasil assumir qualquer forma clara de liderança e implicaria em imobilismo, populismo e retrocesso da política externa. Embora a visão dos céticos quanto à capacidade do Brasil de ascender ao status de potência global esteja próxima a esta perspectiva, suas características são bem mais delineadas e podem ser em geral definidas pelo que o diplomata Roberto Campos (1994) chamou das três indústrias. Primeira, a indústria do bode expiatório onde culpamos os outros por nossos erros. Segundo, a do pseudonacionalismo com o qual mascaramos a competição e o complexo de inferioridade. Terceiro, a da buzina onde se critica sem propor alternativa.

A prevalência desta interpretação representaria o fracasso da liderança internacional brasileira em fazer prevalecer seus objetivos centrais e o encobrimento desse fracasso com posturas anacrônicas, ufanismo e uma retórica radical pontilhada por bravatas e intenções ilusórias sem base em uma posição real de força. Campos oferece um exemplo histórico desta situação quando se refere ao radicalismo da política externa do ex-presidente Goulart frente à busca de solução para a independência das colônias portuguesas na África. Segundo ele, o presidente ostentava discurso radical que o impossibilitava de tomar iniciativas de diálogo diplomático frente a Portugal e ao mesmo tempo estava destituído de qualquer capacidade de iniciativa prática (Campos 1994: 486-488).

Para muitos o fracasso da rodada de Doha da OMC, na qual o Brasil tem apostado todo seu cacife negociador; o insucesso da reforma do Conselho de Segurança da ONU no período do ex-Secretário Geral Kofi Annan, objetivo tido como prioritário na ação diplomática

brasileira; e a crescente oposição a liderança do Brasil na América do Sul demonstram o profundo fracasso do governo Lula em sua busca na elevação do status internacional brasileiro.

A admissão desse triplo fracasso seria suficiente para consolidar a hipótese escapista sobre a política externa do governo Lula. Seguindo a lógica desta terceira interpretação, no processo de fazer do governo dos EUA de George Bush o bode expiatório dos impasses da sua política externa, o governo Lula foi responsável pelo fortalecimento de Hugo Chaves e pela emergência de um neopopulismo assistencialista, autoritário e antibrasileiro na região.

A condescendência e o apoio imponderado a esses setores fizeram com que o feitiço do discurso populista e anti-EUA, alimentado no Brasil por tantas décadas, se voltasse contra o próprio Brasil, agora estigmatizado por seus vizinhos e companheiros ideológicos do governo Lula como subimperialista e historicamente culpado pelo atraso da região. Seja acusando o Brasil de no passado ter-se beneficiado territorialmente de seus vizinhos, seja acusando-o de hoje fazer desses vizinhos fornecedores de energia barata para seu desenvolvimento, os opositores das ambições externas do Brasil se fortaleceram.

ARGUMENTOS EM PROL DAS TRÊS INTERPRETAÇÕES

A primeira interpretação se lastra na visão da diplomacia brasileira como instrumento transformador da ordem mundial herdada da Guerra Fria. Nesta leitura, os insucessos da rodada de Doha e da reforma do CS da ONU devem ser percebidos como apenas temporários, uma vez que essas reformas de perfil estrutural dependem de processos cujos desdobramentos se dão para além dos limites dos mandatos presidenciais.

A primazia da reforma do CS da ONU no seio da política externa brasileira, por exemplo, foi definida ainda no governo anterior, de Fernando Cardoso, e a dimensão que ganhou durante o governo Lula deve-se ao agravamento do quadro de poder e governança global decorrente da crise que levou à segunda guerra do Iraque e a guerra do Afeganistão.

Assim, faz-se necessário insistir em uma reforma considerada cada vez mais urgente para o enfrentamento dos novos desafios da paz mundial no contexto pós-11 de Setembro. A prioridade dada pelo Brasil ao tema não tem perfil conjuntural. A ação do Brasil em prol da reforma do CS da ONU, coloca-o em local privilegiado para desempenhar papel de influência quando esse momento chegar e garantir seu status de potência global.

O mesmo pode ser dito em relação às negociações do acordo de Doha. A diplomacia brasileira demonstrou habilidade e liderança nas negociações de uma proposta considerada aceitável pelas partes e de importância fundamental para a manutenção do crescimento econômico mundial. Os impasses surgidos nos momentos chave e de celebração de um acordo resultam, por um lado, da complexidade de interesses envolvidos, e por outro lado, das dificuldades de percepção por alguns países das vantagens estratégicas que advirão do acordo. Embora tenha fracassado, a eventual conclusão das negociações iniciadas na rodada de Doha significará um passo adiante no desenvolvimento do regime internacional de comércio e será um poderoso fator de estímulo ao crescimento da produção e comércio internacionais. Mais uma vez seria equivocado creditar a longa ação diplomática brasileira na OMC apenas aos acontecimentos no governo Lula e entender o provável fracasso da rodada de Doha como o fracasso da diplomacia brasileira.

Para os defensores dos argumentos oficiais e oficiosos, a diplomacia brasileira está vivendo alguns dos seus mais importantes momentos durante o governo Lula com a criação e o fortalecimento dos dois G-20. A criação em 20 de agosto de 2003 do G-20 formado por países produtores agrícolas e tendo o Brasil como um de seus líderes é considerada prova concreta do sucesso diplomático do Brasil. Ao organizar e coordenar os interesses de países emergentes e produtores de quase trinta por cento da produção agrícola mundial, esse G-20 tem contribuído com o avanço nas negociações para a abertura dos mercados agrícolas e comerciais da rodada de Doha.

Outro G-20, de importância bem maior, é formado pelo grupo de países desenvolvidos e emergentes, e que tem o Brasil como um dos países de destaque. Tendo como papel discutir e promover políticas para o crescimento mundial, o G-20 formado pelos principais países industrializados procura assumir o papel de gestor global ainda em 2004 ao afirmar que os princípios do chamado neoliberalismo deveriam continuar a prevalecer na ordem mundial. A reafirmação de pontos como a eliminação de restrições no movimento de capital internacional, a desregulação, condições de mercado de trabalho flexíveis, a privatização e a busca pela abertura de mercados indicaram as dificuldades iniciais desse G-20 de propor mudanças ao modelo neoliberal em crise.

Os colapsos da ordem de segurança mundial no pós-11 de Setembro, alicerçado na incapacidade da ONU de evitar a guerra do Iraque, e da ordem econômica mundial, baseada na falta de controle sobre a ação especulativa do capital financeiro, colocaram pressão sobre o G-20, praticamente o interlocutor político internacional mais ativo durante o governo Bush. Embora seja incapaz de substituir as instituições internacionais na busca da superação da atual desordem e por soluções

que estabeleçam e legitime um novo quadro de poder global, o G-20 tem desempenhado o papel de único fórum de decisões para o estabelecimento de uma nova ordem que responda ao tão evidente fracasso das ordens de segurança e econômica em decomposição.

Percebendo o papel do G-20 desta forma, pode-se concluir que a presença ativa da diplomacia brasileira nesse espaço é fundamental na consolidação do objetivo de influenciar nas grandes decisões internacionais e de garantir o status de potência global. Na última reunião do G-20, durante o governo Bush, realizada em Washington, deu-se um primeiro e importante passo para a reforma do sistema financeiro internacional deixando evidente o papel importante do Brasil no processo de cúpula (Peixoto 2008).

Dentro da lógica dos argumentos da primeira interpretação, esse proativismo internacional do Brasil não é fruto de um ego aristocrático ou estamental no Itamaraty, mas corresponde às demandas do crescimento e internacionalização da economia brasileira que volta a se colocar entre os maiores produtos internos brutos do planeta –PIBs- e começa a consolidar seu status perseguido desde o final da Guerra Fria, ou seja, o papel de *global trader* e *global player*.

Ainda na lógica da hegemonia multilateral brasileira, o caso da política brasileira para a América do Sul pode ser apresentado como sucesso a partir das premissas seguintes. Primeiro, e em termos geopolíticos, é inevitável a cooperação entre os países da região e o Brasil caso eles desejem otimizar o crescimento econômico. Segundo, devido ao peso do Brasil na economia desses países, conflitos conjunturais são inevitáveis e servem como aprendizado para ambos os lados. Terceiro, o caso da exitosa aproximação entre Brasil e Argentina tende a servir de referência para o atual processo de integração sul-

americana. Assim, as disputas com Paraguai, Bolívia e Equador tomam uma dimensão secundária e passam a ser vistas como meros acidentes de percurso ou como aprendizado no processo de médio e longo prazo de acomodação de interesses.

Os argumentos do ministro Amorim se corporificam em um discurso que indica os interesses do Brasil e sua hegemonia multilateral como uma ação transformadora, não-violenta e inovadora da ordem política e econômica regional e global. De certa forma o Brasil estaria executando uma maneira nova de diplomacia, voltada para solução de grandes problemas da atualidade, contrapondo-se aos métodos tradicionais de fazer diplomacia e garantindo sua ascensão ao status de potência global.

A segunda interpretação percebe uma contaminação da política de poder no seio dos mecanismos de política externa brasileira. Para ela, se antes o Brasil se alinhava com um discurso multilateral, legalista, agora, com uma economia estável e em crescimento, o país procura ampliar seu poder internacional adotando os mesmos métodos dos países desenvolvidos adaptados ao seu contexto geopolítico.

Apesar do crescimento econômico e da importância internacional do Brasil, a nossa política externa estaria contaminada, por um lado, por um discurso ufanista de Brasil potência emergente ou liderança dos emergentes, e por outro pela necessidade de o governo Lula usar a imagem de líder desse Brasil no seu marketing político interno. A partir dessa perspectiva se poderia argumentar que se as iniciativas multilaterais em que o Brasil se envolveu ainda não renderam os resultados esperados, então as iniciativas de perfil unilateral representam um evidente fracasso. Entre outras, elas seriam as seguintes: o apoio a

Chaves, o projeto de integração sul-americana e de liderança global baseado no discurso de representante natural da região.

Primeiro vejamos o apoio ao presidente Chaves da Venezuela. Inicialmente visto como um aliado, Chaves deu início a um movimento de contra-hegemonia ao Brasil baseado no que ele definiu como socialismo bolivariano e que se tornou um obstáculo real ao projeto de integração sul-americana patrocinado pelo Brasil via formação da Comunidade Sul-Americana das Nações. Passou então a tomar o lugar de líder da esquerda na América Latina -até então ocupado por Lula- com um discurso claramente escapista que identifica explicitamente os EUA e implicitamente o Brasil como os bodes expiatórios dos problemas da região. Com um discurso pseudonacionalista, tem provocado o encolhimento do papel de setores privados na economia e criado a dependência do Estado e das políticas assistencialistas de seu governo aos rendimentos da venda de petróleo.

Chaves influenciou o governo Evo Morales para que nacionalizasse propriedade da Petrobrás, caracterizasse os fazendeiros brasileiros como reacionários e contra-revolucionários e exigisse o aumento do valor pago pelo Brasil ao gás boliviano. Isso levou a suspensão dos projetos fundamentais para a manutenção do fornecimento de gás ao longo prazo e estimulou atitudes semelhantes por outros presidentes sul-americanos, sendo a última delas o conflito com o Paraguai sobre a energia de Itaipu. Na cabeça de muitas lideranças sul-americanas repousa o medo do aumento ainda maior da influência do Brasil em seus países devido a uma política alicerçada na aversão ao aprofundamento institucional das organizações regionais, no financiamento de projetos binacionais via BNDES na ampliação da ação das empresas brasileiras na região.

A influência de Chaves na área de segurança se revelou ainda mais danosa à visão diplomática brasileira e do governo Lula. A ação de seus aliados tem reforçado a imagem do Brasil como imperialista e sub-imperialista. Chaves se envolveu diretamente no conflito interno da Colômbia provocando situações que poderiam agravar e levar as disputas andinas na direção de uma guerra aberta na região amazônica e, finalmente, tem sido acusado de desencadear uma corrida armamentista no Caribe e Atlântico Sul ao comprar equipamento e buscar uma aliança militar com a Rússia, um ator até então ausente das preocupações geopolíticas na América do Sul.

Nesta perspectiva esses desdobramentos não podem ser considerados meros acidentes conjunturais. Eles são eventos que transformaram a prática e percepção do Brasil ao nível regional e tem dificultado a sua busca pelo papel de potência global. Chaves representaria, nessa visão, a contra-ação a uma tentativa de o Brasil se autoproclamar líder regional e se deixar tomar por um discurso ufanista.

Em síntese, segundo essa hipótese, a busca do Brasil por garantir seu status com métodos tradicionais da política de poder o levou a praticar com as grandes potências um multilateralismo vazio de cúpulas, e ao nível regional um unilateralismo insensível, ambos de resultados duvidosos. Para alguns, tudo isso pressionado por uma preocupação ideológica e eleitoreira em detrimento de uma postura de Estado.

Esta leitura potencialmente trágica da tentativa brasileira de se promover a líder regional e global abre uma porta para uma interpretação ainda mais avassaladora da diplomacia no governo Lula. A hipótese escapista deduzida de Campos (1994) é útil, mas parcialmente anacrônica para tratar o Brasil dos nossos dias. Por exemplo, quem seria o bode expiatório das dificuldades externas do Brasil? Os EUA? O G-8? Seria o

“tempo” como afirmou o presidente Lula em entrevista em junho de 2007 ao programa Hardtalk da BBC declarando que: “se eu tivesse o milagre de resolver em quatro anos os descasos de quinhentos eu seria Deus” e de que as iniciativas internacionais patrocinadas pelo Brasil ainda não se consolidaram porque os países desenvolvidos são muito resistentes a mudanças (ver no Youtube.com).

Elementos de um pseudonacionalismo, contudo, podem ser percebidos no culto a mega-empresas que no imaginário popular são apreendidas como estatais ou “brasileiras”, particularmente a Petrobras e a Vale que estão sempre sendo apresentadas como símbolos de um neodesenvolvimentismo estatal e de uma declaração de independência e liderança econômica do Brasil no setor energético e de minérios. Embora de capital misto, ambas são apresentadas como empresas do Estado e instrumentos dos interesses nacionais. A confusão entre o que pertence ao Estado e o que pertence à empresa veio a tona no debate sobre o que fazer com as descobertas do chamado pré-sal: pertenciam elas a Petrobrás ou sua exploração deveria ser definida por organismos do Estado?

A recente crise econômica reduziu o poder desse discurso na medida em que, apesar do apelo do presidente pela manutenção do emprego, a Vale passou a falar em corte de pessoal, para manter seu padrão competitivo internacional e os executivos da Petrobrás ficaram atônitos frente à queda do preço internacional do petróleo o que inviabilizou o discurso de que o país estava prestes a se tornar uma potência energética e entraria na OPEP devido à imediata exploração das descobertas no chamado pré-sal.

Na política regional esse escapismo se manifestaria no imobilismo, dubiedade e descaso frente ao desafio que Chaves coloca para o governo

brasileiro. No que diz respeito à resposta as crises com países da região, o governo tem sido acusado de prodigalidade e favores para vizinhos sem benefícios óbvios para o Brasil. O mesmo poderia ser dito acerca da presença de tropas brasileiras no Haiti e na iniciativa brasileira de mediar à crise do Oriente Médio (Adghirni 2009). No caso do Haiti, se as tropas foram enviadas em troca de apoio a entrada do Brasil no CS da ONU, então e como praticamente tudo que a diplomacia do governo tem feito, o retorno ainda não chegou.

CONCLUSÃO

O aprofundamento desse debate sobre o perfil da política externa do governo Lula exige investigações mais profundas e análises de casos considerados centrais na ação externa brasileira durante o período em discussão. A definição sobre qual a postura dominante nos anos finais do governo Lula depende ainda de uma série de análises e desdobramentos relativos à atual crise internacional. Três cenários externos podem influenciar o perfil da política externa dos últimos anos do governo Lula.

Primeiro, o quadro da relação com os EUA. Caso o governo Obama, por exemplo, decida priorizar o multilateralismo na reforma das instituições internacionais, então a postura brasileira tenderá a seguir na direção da hegemonia negociada e compartilhada com os EUA. Os exemplos das novas bases americanas na Colômbia e do envolvimento do Brasil na questão nuclear do Irã indicam uma tendência na direção oposta, ie., de um novo ciclo de conflitos entre EUA e Brasil.

Segundo, o cenário sul-americano. Caso as ambições brasileiras sejam limitadas pelo radicalismo antibrasileiro do chavismo, o Brasil poderá assumir posturas unilaterais frente a seus vizinhos. Terceiro, o

cenário econômico. Se o Brasil parar de crescer e/ou as potências globais se acomodarem no pragmatismo imediato e insistirem na manutenção da atual ordem mundial, então o escapismo poderá dominar os dias finais da política externa do governo Lula e assombrará a política exterior do governo seguinte.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMO, P. (2010) *A Nova Política Externa*. Perseu Abramo.
- ADGHIRNI, S. (2009) Para Lafer, política externa atual busca “protagonismo destituído de substancia” em FSP 11 de janeiro, pag. A20.
- ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhaon. (2000) *Sessenta anos de política externa brasileira*. 4 vol. NUPRI.
- ALMEIDA, P. R. (2005) Um Exercício Comparativo de Política Externa: FHC e Lula em Perspectiva em www.achegas.net
- ALMEIDA, P. R. (2006) *Uma nova ‘arquitetura’ diplomática? – Interpretações divergentes sobre a política externa do governo Lula (2003 – 2006)* RBPI 2006
- ALSINA Jn. & PAULO SOARES (2009) *Política Externa e Poder Militar no Brasil*. FGV Bolso
- ALTEMANI DE OLIVEIRA, H. (2005) *Política Externa Brasileira*. São Paulo:Saraiva.
- AMORIN, C. (1997) “Uma Diplomacia voltada para o Desenvolvimento e a Democracia” in Fonseca & Nabuco de Castro *Temas de Política Externa Brasileira*, Paz e Terra.
- ART, R. & JERVIS, R. (1985) *International Politics* HarperCollins.
- BANDEIRA, M. (1999) *Relações Brasil-Estados Unidos no contexto da globalização*. SENAC.
- BARBOSA, R. (2005) O Exercício da Liderança, na Folha de São Paulo, 09 de agosto.
- BATISTA Jn., P. N. (2005) *O Brasil e a Economia Internacional*. São Paulo:Campus.
- BRIGAGÃO, C. et alli (2001) *Estratégias de Negociações Internacionais:uma visão brasileira*: Aeroplano: Rio de Janeiro
- BULL, H.(1997) *The Anarchical Society: A Study of World Politics*.

Macmillan.

CAMPOS, R. (1994) *A Lanterna na Popa* Toopbooks.

CARDIM, C. H. et alli (org.) (2003) *Seminário Política Externa do Brasil para o Século XXI*. CREDN/IPRI.

CERVO, A. & BUENO C. (2002) *História da Política Exterior do Brasil* UNB.

CERVO, A. (2003) *Política Exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático* em Revista Brasileira de Política Internacional, pags. 05-25; n.02, ano 46.

CERVO, Amado Luiz. (2001) *Relações Internacionais da América Latina: Velhos e Novos Paradigmas*. IBRI.

CERVO, Amado Luiz (1994) *O Desafio Internacional à política exterior do Brasil de 1930 aos nossos dias*, UNB.

CÉSAR FLORES, M. (2003) *Defesa Nacional na Ordem do Século XXI*, CEBRI.

CRUZ, J. A. (2005) *Brazil's International Relations at the Dawn of the XXIth Century: Latin America Politics and Society*.

DANTAS, S. T. (1962) *Política Externa Independente*. Civilização Brasileira.

DOUGHERTY & PFALTZGRAFF (2001) *Contending Theories in International Relations* Longman.

EVANS, P. (1980) *A Tríplice Aliança: Multinacionais, Estatais e o Capital Nacional no desenvolvimento Dependente Brasileiro*. Zahar.

GERALDO DA CUNHA, A. (1982) *Dicionário Etimológico Nova Fronteira da Língua Portuguesa*, Nova Fronteira.

GONSALVES, G. (2005) *Política Externa: Nutricionistas e Pirotécnicos* em www.desempregozero.org.br

GUEDES DE OLIVEIRA (2001) *Mercosul e Política*. LTR.

GUEDES DE OLIVEIRA et alli (2009) *Segurança e Governança nas Américas*. NEA.

GUILLON, A. (2005) *Objetivos Conflitantes*. Entrevista a revista Indústria Brasileira, maio.

FERREIRA, O. S. (2001) *A Crise da Política Externa*. Revan.

FONSECA Jn., G. & NABUCO DE CASTRO (orgs.) (1997) *Temas de Política Externa Brasileira I e II*. Paz e Terra.

FERREIRA, O . (1986) *A Teoria da Coisa Nossa*. GDR.

HAASS, R. N. (2005) *The Opportunity, America's moment to alter history's course*. Public Affairs: New York.

HERZ, M. (2003) *Brazilian Foreign Policy since 1990 and Pax*

Americana: PUC-Rio.

KEOHANE, R. (1984) *After Hegemony*, Princeton UP.

LAFER, C. (2002) *Mudam-se os Tempos: Diplomacia Brasileira 2001-2002*. IPRI.

LAMPREIA, L. F. (1999) *Diplomacia Brasileira: palavras, contextos e razões*. Lacerda.

LULA DA SILVA, L. & AMORIN, C. & PINHEIRO GUIMARÃES, S. (2003) *A Política Externa do Brasil*. IPRI/FUNAG.

LULA DA SILVA em Hardtalk BBC, disponível no site <http://www.imprensa.planalto.gov.br>

MAGNOLI, D. (2005) Ninguém segue o líder, Folha de São Paulo de 04 de agosto.

MARCONINI, M. (2006) *Política Externa Brasileira em Perspectiva*. Aduaneiras.

MEIRA MATOS, C. (2005) Novas Teorias de Poder Mundial e o Brasil Potência em A Defesa Nacional, vol. 799, n.01.

MERCANTE, Aloizio. (2006) *Brasil: Primeiro tempo, análise comparativa do governo Lula*. São Paulo, Editora Planeta do Brasil LTDA.

NASSER, R. et alli (2009) *Os Conflitos Internacionais em Múltiplas Dimensões*. Editora UNESP.

OLIVEIRA, H.A. & ALBUQUERQUE, J.A.G (2005). *A Política Externa Brasileira na visão de seus Protagonistas*. São Paulo: Lumne-Juris.

PALLISER, M. (1984) "Diplomacy Today" in Bull & Watson (eds.) *The Expansion of International Society*. Clarendon Press.

PARET, P. (1986) *Makers of Modern Strategy, from Machiavelli to the Nuclear Age*. Princeton.

PEIXOTO, F. (2008) Reunião do G-20 em Washington foi 'histórica' diz Lula, BBC Brasil de 15 novembro.

PINHEIRO GUIMARÃES, S. (2004) *Brasil, Argentina e os Estados Unidos*. IPRI.

PINHEIRO GUIMARÃES, S. (1995) *Brasil e Venezuela, esperanças e determinação na virada do século*. IPRI.

PINHEIRO GUIMARÃES, S. (org). (1995) *Estratégias, Índia e Brasil*. IPRI.

POPE ATKINS (1995) *Latin America in the International Political System*, Westview Press.

POPE ATKINS (1999) *Latin America and the Caribbean in the International Political System*, Westview Press.

RIBEIRO, W. C. (2000) *Relações Internacionais, cenários para o século*

XXI. Scipione: São Paulo.

- RICUPERO, R. (2005) O Atacado e o Varejo da Diplomacia, na Folha de São Paulo me 26 de junho.
- RICUPERO, Rubens (1995) *Visões do Brasil: ensaios sobre a história e a inserção internacional no Brasil*. Record.
- RICUPERO, Rubens (1988) *O Brasil e o futuro do comércio internacional*. IPRI.
- ROSENFELD, D. (2005) Política Externa em www.diegocasagrande.com.br
- SCHELLING, T. C. (1966) *Arms and Influence*, Yale UP.
- SCRUTON, R. (1982) *A Dictionary of Political Thought*, Pan Books.
- SILVA, G. do C. (1981) *Geopolítica do Brasil*. José Olympio.
- SEITENFUS, R. (2005) O Mercosul e a Penhora da Casa in Estudos Avançados 19: IEA/USP
- SOARES DE LIMA, M. R. (2005) *Hablas Espanhol? O lugar da América do Sul na Política Externa Brasileira*, Jornal do Brasil, 13 de fevereiro.
- SKIDMORE, T. & SMITH, P. (1989) *Modern Latin America* Oxford.
- VELASCO E CRUZ, S. (2004) *Globalização, Democracia e Ordem Internacional*: Ed. Unicamp/Unesp.
- CRUZ, Sebastião C. Velasco e & SENNES, R. (2005) *O Brasil no Mundo: Conjecturas e Cenários*: IEA-USP.
- VILLA, R. (2004) *Brasil: Política externa e a agenda democrática na América do Sul*. Mimeo, ABCP.
- VIZENTINI, P. (2004) *Relações Exteriores do Brasil (1945-1964)*. Vozes.
- VISENTINI, P. G. F (1999) O Brasil e o Mundo: a política externa e suas fases em Ensaio FEE.
- YOUNG, O. (1985) "Regime Dynamics: the rise and fall of international regimes" in Krasner, *International Regimes*, Cornell UP.
- WENDZEL, R (1980) *Relações Internacionais*, Editora UNB.