

# GENA

*Internacional*

Ano 6  
Nº 2  
Dez/2004



**Dois anos de “presença soberana”:  
uma reflexão sobre a política externa do governo Lula**

**Luiz A. P. Souto Maior**



Universidade de Brasília



FUNAG  
FUNDAÇÃO  
ALEXANDRE  
DE GUSMÃO

## **Cena Internacional – Revista de Análise em Política Internacional**

Ano 6 – Número 2 – Dez 2004 – ISSN 1518-1200

*Cena Internacional* é um veículo dedicado ao debate científico sobre as relações internacionais contemporâneas e sobre os desafios da inserção internacional do Brasil. A Revista, que é a primeira publicação digital inteiramente dedicada à grande área de relações internacionais, publica artigos sobre Política e Economia Internacional, História, Teoria e Metodologia das Relações Internacionais, Política Exterior do Brasil e dos países do Cone Sul e Temas Globais (meio ambiente, direitos humanos, narcotráfico, empresas transnacionais, etc).

As opiniões expressas nos trabalhos veiculados em *Cena Internacional* são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

*Cena Internacional* é uma publicação do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (IREL) e da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG/MRE), instituições que mantêm em conjunto o projeto *RelNet – Site Brasileiro de Referência em Relações Internacionais*, com o objetivo de constituir a comunidade brasileira de relações internacionais com a oferta pública e gratuita de serviços de informação e de pesquisa. Os artigos publicados em *Cena Internacional*, bem como as edições completas da revista, estão disponíveis para *download*, em formato PDF (*Portable Document Format*), gratuitamente, na seção *Cena Internacional* de *RelNet – Site Brasileiro de Referência em Relações Internacionais* (<http://www.relnet.com.br>).

© 1999-2004 Instituto de Relações Internacionais & Fundação Alexandre de Gusmão – Todos os direitos reservados. As opiniões expressas nos trabalhos publicados em *Cena Internacional* são de responsabilidade exclusiva de seus autores e não expressam as opiniões da Universidade de Brasília e do seu Instituto de Relações Internacionais ou do Ministério das Relações Exteriores do Brasil e da sua Fundação Alexandre de Gusmão.

### *Editor:*

Norma Breda dos Santos

### *Conselho Editorial*

Amado Luiz Cervo, Domício Proença Filho, Eduardo Viola, Félix Pena, Henrique Altemani de Oliveira, Marcos Costa Lima, Shiguenoli Myamoto, Tullo Vigevani

### *Conselho Consultivo*

Alcides Costa Vaz, Ana Flávia Barros Platiau, Antônio Carlos Lessa, Antônio Jorge Ramalho da Rocha, Argemiro Procópio Filho, Carlos Pio, Eiiti Sato, Estevão Chaves Rezende Martins, Francisco Monteoliva Doratioto, Guy de Almeida, Janina Onuki, João Pontes Nogueira, José Flávio Sombra Saraiva, Letícia Pinheiro, Lincoln Bizzozero, Márcio Pinto Garcia, Marco Cepik, Maria Helena de Castro Santos, Miriam Gomes Saraiva, Paulo Roberto de Almeida, Ricardo Ubiraci Sennes, Virgílio Caixeta Arraes, Wolfgang Döpcke

### Correspondência:

*Revista Cena Internacional*

Caixa Postal 04359

Brasília – DF – 70910-970

E-Mail: [breda@unb.br](mailto:breda@unb.br)

Tel: (55)(61) 307 2426

Fax: (55)(61) 274 4117

Secretário da Revista Cena Internacional: Fernando Zelner

E-mail: [breda@unb.br](mailto:breda@unb.br)

Capa e composição: Samuel Tabosa

E-mail: [samueltabosa@ig.com.br](mailto:samueltabosa@ig.com.br)

### *Como publicar trabalhos em Cena Internacional:*

São admitidos apenas textos inéditos de professores, pesquisadores e profissionais atuando na grande área de Relações Internacionais. Os arquivos devem conter cerca de 25 laudas de 30 linhas de 65 toques, ou seja, 60 mil caracteres, geradas em editor de textos de uso universal. Os trabalhos devem ser necessariamente acompanhadas de um resumo em português e abstract em inglês de até 90 palavras. A contribuição deve ser identificada e deve conter a vinculação institucional do autor. As notas, referências e bibliografia devem observar as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT. Enviar o arquivo para [breda@unb.br](mailto:breda@unb.br) indicando na linha subject “Contribuição para Cena Internacional”.

# DOIS ANOS DE “PRESENÇA SOBERANA”: UMA REFLEXÃO SOBRE A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA

## Resumo

O artigo resume as linhas gerais da política externa do atual governo brasileiro, que caracteriza como a orientação de uma potência emergente, em contraste com a de um país emergente. Faz a seguir uma breve análise da cena internacional, com ênfase na diluição do poder econômico e conseqüente erosão da hegemonia americana, especialmente a partir do fim da Guerra Fria. Termina com um comentário sobre as oportunidades e desafios que o contexto internacional, tanto mundial como regional, oferecem à nossa política externa, tal como vista pelo autor.

## Abstract

The article gives a brief account of the present Brazilian government's foreign policy, which it describes as that of an emergent power, as opposed to that of an emergent country. It examines briefly the world political and economic situation, emphasizing the new distribution of international economic power and the related decline of American hegemony, especially since the end of the Cold War. It concludes with some comments on the challenges and opportunities offered to Brazilian diplomacy by the international environment, both regional and worldwide.

**Luiz A. P. Souto Maior\***

## Introdução

Em abril de 2003, escrevi um artigo<sup>1</sup> sobre o que me parecia serem alguns dos principais desafios para uma política externa que se propusesse pôr em prática aquilo que, na época, eram apenas um discurso e algumas poucas iniciativas internacionais de um governo recém-empossado. O artigo fazia, pois, uma reflexão especulativa, já que a matéria em exame era, em certo sentido, a interação de duas hipóteses: a forma concreta que tomaria o discurso do novo governo quando convertido em política operacional e a reação externa a tal política. Hoje, decorridos quase dois anos desde a posse do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, parece válido e oportuno examinar, de maneira mais fundamentada e menos hipotética, a orientação geral de política externa do atual governo. Deliberadamente, tal exame não se deterá na avaliação, positiva ou negativa, dos aspectos essencialmente operacionais ou de execução da política seguida.

## 1. Uma definição de objetivos coerente, mas ambiciosa

Não creio que algum outro governo brasileiro tenha, de maneira tão enfática, colocado a política externa como instrumento essencial à consecução dos objetivos centrais de seu programa de governo: “para construir um novo modelo econômico, que terá como base um

Rev. Cena Int. 6 (2): 53-72 [Dez 2004]

\* Embaixador aposentado, Itamaraty (Brasil).

Luiz A. P. Souto Maior

vasto programa de inclusão social, será necessário aprofundar a democracia em nosso país e garantir uma presença soberana do Brasil no mundo”.<sup>2</sup> Havia, pois, um objetivo econômico-social central, para cuja consecução era fundamental aprofundar a democracia e assegurar uma “presença soberana” no mundo, sem uma clara gradação de importância entre os dois instrumentos.

O que na época poderia ter sido percebido como mera expressão retórica de um candidato em campanha vem sendo seguido pelo governante, que se tem envolvido diretamente nos assuntos internacionais, desenvolvendo uma diplomacia presidencial extremamente ativa. Em pouco mais de ano e meio, de 2 de dezembro de 2002, quando ainda Presidente eleito, a 14 de junho de 2004, teria havido, entre viagens do nosso Presidente ao exterior e visitas de alto nível a Brasília, nada menos de cem exemplos de atividades diplomáticas envolvendo diretamente o primeiro mandatário, segundo dados coletados por Paulo Roberto de Almeida.<sup>3</sup>

Dentro dessa percepção da importância da política externa, é, porém, atribuída clara prioridade a uma agenda regional, cuja definição não peca pela modéstia nem, em alguns pontos, pelo excesso de realismo. Assim, “a grande prioridade” é nada menos do que a “construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social”. Para tanto, o ponto de partida seria “uma ação decidida de revitalização do Mercosul, enfraquecido (...) por visões muitas vezes estreitas e egoístas do significado da integração. O Mercosul, assim como a integração da América do Sul em seu conjunto, é sobretudo um projeto político” apoiado em “alicerces econômico-comerciais que precisam ser urgentemente reparados e reforçados”.<sup>4</sup> A eles caberia ainda juntar as “dimensões social, cultural e científico- tecnológica”. Dentro dessa ordem de idéias, propunha-se o Presidente a apoiar “os arranjos institucionais necessários para que possa florescer uma verdadeira identidade do Mercosul e da América Latina”, bem como a empenhar-se na cooperação concreta e em diálogos substantivos com todos os países da América Latina. Desde a sua posse, o atual governo comprometeu-se, pois, com uma atuação diplomática que teria como prioridade a revitalização do Mercosul. E o sentido político do empreendimento é enfatizado pela proposta de estabelecimento de uma política externa comum, considerada como corolário óbvio de tal esforço. Esta seria a base para a integração de toda a América do Sul e, subsidiariamente, embora tal advérbio nunca seja usado, da cooperação com os demais países latino-americanos.

A essas ênfases substantivas somou-se ainda uma mudança de estilo, na medida em que o atual Presidente assumiu publicamente a disposição de exercer um papel protagônico na região, ao proclamar sua intenção de contribuir, “desde que chamados e na medida de nossas possibilidades”, para a solução pacífica de crises regionais. Não parece exagerado dizer, portanto, que a agenda internacional do governo Lula começava por assumir a liderança de um movimento tendente à organização de um espaço político-econômico sul-americano, cujo núcleo seria o Mercosul e em que o Brasil teria um papel preeminente. E como nenhum

Luiz A. P. Souto Maior

país pode liderar anonimamente um movimento dessa envergadura, tal disposição veio coadunar-se com uma atuação diplomática de alta visibilidade. Ela começaria a ser praticada ainda antes da posse – com o envio do assessor presidencial para assuntos internacionais a Caracas, com o objetivo de ajudar na busca de uma solução para a crise interna venezuelana – e continuaria, logo depois, com o comparecimento do Presidente ao Foro Social Mundial, em Porto Alegre, e em seguida, ao Foro Econômico Mundial, em Davos, onde defendeu a criação de um fundo internacional contra a fome e caracterizou a paz como um objetivo não apenas moral, mas de racionalidade. Isso, no momento em que o Secretário de Estado americano, no mesmo foro, anunciava estar o seu país pronto a atacar o Iraque a qualquer momento.

O conteúdo da política sul-americana do governo Lula cria, porém, uma área de divergência conceitual e mesmo de conflito potencial com Washington, que já tinha, desde 1994, sua própria proposta – a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) – sobre como organizar o espaço econômico latino-americano, a qual tinha sido formalmente aceita pelos demais países do continente (exceto Cuba), inclusive o próprio Brasil. Por mais que se busque calar ou minimizar as divergências entre as visões brasileira e americana de como o continente deveria organizar-se do ponto de vista econômico, mas com inescapáveis implicações políticas, elas são óbvias. E foram, aliás, deixadas perfeitamente claras pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que já definira a ALCA, tal como proposta pelos Estados Unidos, como uma “anexação” da América Latina e caracterizou o Mercosul como um “projeto político”. O que existe é, pois, algo bem mais profundo do que meros conflitos tópicos de interesses. São duas visões globais divergentes sobre o sentido que deverá tomar o regionalismo hemisférico. Até o momento, a fórmula conciliatória encontrada foi a admissão de uma ALCA de geometria variável, na qual diferentes países poderiam comprometer-se com diferentes conteúdos daquele esquema de integração continental.

Nada disso significa, entretanto, que a assunção do poder pelo atual governo brasileiro tenha criado, pelo menos até o momento, um clima de fricção ou azedume entre os dois países. Nas palavras do nosso Ministro das Relações Exteriores, em entrevista à **Gazeta Mercantil**<sup>5</sup>, o Brasil procuraria ter com os Estados Unidos “uma parceria madura”, na qual se trataria de passar de um clima “de queixas recorrentes para uma visão mais estratégica, na qual os Estados Unidos reconhecem no Brasil um parceiro indispensável para a estabilidade da América do Sul e mesmo da África”. E no plano mais abstrato, porém relevante, dos contactos pessoais, a visita do Presidente brasileiro aos Estados Unidos, em junho de 2003, foi geralmente considerada como muito bem sucedida – algo tido como surpreendente por alguns observadores, dadas as diferenças de formação e percepções entre os dois mandatários.

Essa visão da política continental e de como o Brasil deveria relacionar-se com os países da região – inclusive, num sentido mais amplo, com os Estados Unidos – enquadra-se naturalmente numa percepção abrangente do que deveria ser a própria ordem mundial.



Luiz A. P. Souto Maior

Em sua já citada entrevista à **Gazeta Mercantil**, nosso Ministro das Relações Exteriores declarou que o atual governo pretendia “ser muito afirmativo na busca de maior democratização das relações internacionais” e que “isso passa pela reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas”. O problema é que conseguir uma “maior democratização das relações internacionais”, como coloca o nosso chanceler, ou promover uma “ordem política e econômica mundial mais justa”, como já propusera o então candidato Lula, significa, em última análise, promover uma redistribuição internacional de poder que só é desejada pelos países menos poderosos, que supostamente se beneficiarão de tal redistribuição. Numa colocação aparentemente menos ambiciosa e mais pragmática, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em seu discurso de posse, falou em “estimular os incipientes elementos de multipolaridade da vida internacional contemporânea”. A rigor, já não se trataria, pelo menos num primeiro estágio, de democratizar as relações entre os Estados, mas de favorecer o surgimento de distintos pólos de poder, de modo a assegurar maior espaço de manobra às nações mais fracas. É uma formulação mais branda, que em última análise busca aliados entre outros países de porte médio que, nesse nível de generalidade, têm aspirações semelhantes à nossa. Ela não elimina, entretanto, a divergência de objetivos nem áreas potenciais de desacordo com a potência hegemônica, que pretende manter-se como tal.

Na prática, é essa última fórmula – já antecipada pelo candidato em seu citado artigo para a **Carta Internacional** – que parece estar sendo seguida pela diplomacia brasileira ao “desenvolver um bilateralismo forte com a China, a Índia, a Rússia e outros que têm importância geopolítica e econômica e com os quais podemos não só desenvolver relações complementares como estabelecer linhas comuns de intervenção nos grandes organismos internacionais”.<sup>6</sup> Isso tem sido bem ilustrado tanto pelo relacionamento bilateral que Brasília vem desenvolvendo com os países mencionados como, no âmbito multilateral, na formação do G-20, às vésperas da reunião ministerial da Organização Mundial de Comércio, em Cancún, em setembro de 2003. Embora com alcance prático menos evidente, enquadra-se também na mesma orientação o G-3 ou “Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul”.

Em suma, ao propor-se “garantir uma *presença soberana* do Brasil no mundo” [grifo meu], o atual governo partiu de um discurso coerente, mas claramente ambicioso. Tanto pela forma geral como é apresentado quanto por alguns aspectos do seu conteúdo, é menos a fala de um *país emergente*, em busca de maior espaço de manobra, do que a de um Estado que se vê como *potência emergente*, com aspiração a maior influência na cena mundial. Tal atitude, sem ser declarada, transparece, por exemplo, no papel que o país se propõe desempenhar na América do Sul e na maneira como percebe o relacionamento de Brasília com Washington. É essa auto-percepção de potência emergente do atual governo que mais claramente distingue sua política internacional da de outros que, até 1990, também viram no desenvolvimento econômico um objetivo maior de sua atuação na área externa. No essencial, tal discurso vem sendo seguido com persistência durante os últimos dois anos. É inegável, porém, que a consecução dos objetivos traçados encontra sérios obstáculos não

Luiz A. P. Souto Maior

apenas numa realidade internacional estruturada para favorecer a supremacia das forças tradicionais, mas também na própria América do Sul, que, de acordo com a percepção global do governo Lula, deveria ser a sua base de apoio.

## 2. Um mundo para quem?

Algo simplificado, pode-se dizer que os Estados Unidos entraram na II Guerra Mundial porque não podiam permitir que a Eurásia fosse dominada por uma potência ou uma aliança de potências hostis. Derrotar o Eixo era, pois, um imperativo geopolítico.

Atingido tal objetivo, Washington viu-se, porém, confrontado com outro desafio ainda mais complexo – a ameaça soviética. Por si só, o território do que era então a União Soviética cobria uma enorme fatia da Ásia e da Europa Oriental. Ao fim do conflito, suas tropas ocupavam quase tudo que restava desta última e boa parte da Europa Central. Persistia, pois, a velha ameaça geopolítica, à qual se juntava, porém, um elemento novo: o aceno aos deserdados do mundo para que aderissem a um sistema político-ideológico alternativo que – pelo menos em sua concepção doutrinária – não tinha os traços mais hediondos do nazi-fascismo. Como um confronto direto não convinha nem a Washington nem a Moscou, o resultado formal foi o acordo alcançado em Ialta, que dividia o mundo em duas grandes áreas de influência. O resultado prático foi a chamada Guerra Fria, o longo período de fricção entre as duas superpotências que condicionou a vida internacional durante as quatro décadas seguintes.

Para Washington, enfrentar tal desafio era uma tarefa multifacetada. Envolveria criar as condições necessárias para frear (militarmente se necessário) um eventual avanço do poderio soviético; reconstruir economicamente (e no caso dos países do Eixo, também politicamente) países aliados arrasados pela guerra, vencedores e vencidos; promover na Europa um novo arranjo político-diplomático capaz de evitar o ressurgimento de antigos conflitos regionais; e, *last but not least*, evitar que boa parte da humanidade, tanto nos países pobres como nos ricos, se deixasse seduzir pelo canto da sereia socialista. Tratava-se também de criar um arcabouço jurídico-institucional capaz de induzir os Estados que a ele aderissem a um certo padrão de comportamento nas suas relações recíprocas, tanto políticas como econômicas. Era preciso evitar que as rivalidades econômicas gerassem problemas de segurança internacional, conseguindo que a violência, já que não podia ser eliminada, ficasse circunscrita às áreas pobres do mundo. Claramente, não se tratava de construir uma ordem mundial justa ou democrática, mas aquela que melhor conciliasse os interesses das grandes potências da época.

Neste sentido, pode-se dizer que a política externa de Washington conseguiu um grande êxito, porém à custa de considerável erosão da própria hegemonia americana. Era a parte indesejada (e na obsessão com a Guerra Fria, presumivelmente imprevista), mas inevitável, do próprio empreendimento. O aumento da prosperidade mundial levou a uma

Luiz A. P. Souto Maior

relativa diluição do poder econômico entre as nações industrializadas do mundo capitalista. Referências a uma divisão tripartite do poder econômico mundial – Estados Unidos, Comunidade Européia, Japão – tornaram-se corriqueiras. No começo da década de 1970, Washington, em dificuldade para cobrir os altos custos da sua liderança político-militar, pôs fim à conversibilidade do dólar em ouro – e por via de conseqüência ao sistema de paridades fixas entre as moedas –, derrubando um dos pilares do sistema econômico internacional do pós-Guerra. O mundo chegou assim a um novo *modus vivendi* – os Estados Unidos continuaram a garantir a segurança do Ocidente no confronto com a URSS, enquanto seus aliados, menos dispostos a arcar diretamente com os ônus militares da Guerra Fria, financiavam a liderança político-militar de Washington sobre eles mesmos. A continuada preeminência político-militar americana no bloco ocidental passou a repousar sobre três pilares: a indiscutível superioridade bélica dos Estados Unidos; a inapetência para o exercício do poder político da parte dos outros dois pólos econômicos, o que era reforçado, no caso europeu, pela dificuldade de se chegar sequer à formulação de uma política externa comum; a continuada ameaça do bloco soviético, que assim se convertia involuntariamente num dos sustentáculos da coesão do Ocidente.

A década de 1980 e começo da de 1990 marcaram o fim daquilo que, na falta de melhor denominação, poderíamos chamar de mundo de pós-Guerra. O enfraquecimento e, finalmente, o desmoronamento do bloco soviético debilitou a liderança americana entre seus próprios aliados; o Ato Europeu Único aprofundou o processo de integração da Europa Ocidental, contribuindo para consolidar outro pólo de poder econômico no mundo; numa admissão tácita da sua incapacidade de assegurar o funcionamento de um sistema multilateral de comércio que satisfizesse os seus interesses, Washington passou a concluir acordos comerciais de caráter preferencial, aderindo ao regionalismo econômico. Em 1991, o Tratado de Maastricht marcou o surgimento da União Européia, enquanto a própria União Soviética foi substituída pela Comunidade dos Estados Independentes. Firmava-se destarte a coesão da Europa Ocidental, enquanto se fragmentava a Oriental.

A evolução acima esboçada, ocorrida ao longo da segunda metade do século passado, levou, pois, a um divórcio entre o poderio econômico e o político internacionais, ou mais precisamente, a uma situação em que a potência político-militar hegemônica já não tinha os recursos necessários para sustentar sozinha a própria hegemonia. Isso não tinha sido de fundamental relevância enquanto estavam de pé os três mencionados pilares sobre os quais repousava o *modus vivendi* a que tinham chegado os aliados ocidentais. A partir, porém, do momento em que desaparece o terceiro deles – a ameaça soviética –, a situação torna-se instável. Segundo alguns observadores, a “guerra contra o terror”, declarada pelo governo Bush logo depois dos atentados de 11 de setembro de 2001, teria sido uma tentativa de Washington de substituir uma ameaça externa comum – a soviética – por outra – o terrorismo internacional, o que restabeleceria, com outro formato, o antigo tripé. Não é preciso, porém, endossar tal teoria, para apreciar o problema objetivo com que se defronta Washington. Dois



Luiz A. P. Souto Maior

exemplos o ilustram sobejamente. Estima-se que, em 1991, o custo total da Guerra do Golfo foi de US\$ 76,1 bilhões. A operação política que levou à aprovação, pelo Conselho de Segurança da ONU, do ataque ao Iraque foi liderada pelos Estados Unidos, as operações bélicas foram levadas a cabo com instrumentos militares predominantemente norte-americanos, mas Washington participou com apenas 12% dos gastos, enquanto a Arábia Saudita arcava com 29%, o Kuwait com 26%, a Alemanha com 16%, o Japão com 10% e os Emirados Árabes Unidos com 7%.<sup>7</sup> Em outras palavras, Washington comandava, mas já não podia pagar. Em contraste, nas operações recentes contra o Afeganistão e, sobretudo, contra o Iraque, a diplomacia americana não conseguiu apoios comparáveis. Viu-se, assim, no dilema de curvar-se ao multilateralismo ou, alternativamente, afirmar a sua posição de “hiperpotência”, declarar a irrelevância da ONU e atacar o Iraque com o apoio de seu fiel aliado britânico e de alguns escassos outros de menor projeção. Tendo optado pelo segundo curso de ação, as consequências são bem conhecidas: a vitória na guerra, o fracasso na construção da paz, um dano de consequências ainda imprevisíveis à aliança com a Europa e um desequilíbrio fiscal cujo impacto final sobre a economia americana e sobre o mundo ainda não pode ser plenamente avaliado. Resumidamente, o confortável superávit fiscal herdado da administração anterior foi transformado em um déficit que se aproxima a largos passos dos 6% do PIB da maior economia do mundo, hoje também a mais endividada do planeta.

Paralelamente à redistribuição do poder econômico entre as grandes economias capitalistas, produziu-se, porém, um crescimento altamente significativo de uns quantos países em desenvolvimento de renda média, entre os quais o Brasil. Medidas pela equivalência do poder aquisitivo das moedas respectivas, as dez maiores economias do mundo em 2003 – Estados Unidos, China, Japão, Índia, Alemanha, França, Grã-Bretanha, Itália, Brasil e Rússia – incluíam quatro países em desenvolvimento ou em transição<sup>8</sup>. E o enorme déficit em contas correntes dos Estados Unidos, da ordem de 5,5% do PIB, é hoje crescentemente financiado pelos bancos centrais de países asiáticos, sobretudo o da China. É uma situação dificilmente imaginável até poucos anos atrás, quando, nas palavras de **The Economist**, “a expressão ‘a economia mundial’ era usada como forma taquigráfica para indicar as economias do mundo desenvolvido”.

O irônico, porém, é que toda essa mudança na distribuição internacional do poder econômico pouco se tem traduzido em alterações efetivas na estrutura normativo-institucional que formalmente continua a reger as relações políticas e econômicas entre os Estados. No Conselho de Segurança das Nações Unidas, o direito de veto continua a ser exercido por cinco grandes potências da década de 1940, que já não refletem a atual distribuição de forças políticas e econômicas no mundo. No comércio internacional, são flagrantes as distorções associadas ao funcionamento de um sistema tornado obsoleto. Os produtos vendidos tipicamente por países em desenvolvimento pagam tarifas muito mais altas do que os importados predominantemente dos países ricos. No caso de têxteis, criou-se mesmo, através do Arranjo Multifibras, de 1974, um regime especial formalmente terminado com a entrada

Luiz A. P. Souto Maior

em vigor do Acordo sobre Têxteis e Confecções, em 1995. Na prática, porém, ele só deve terminar, na melhor das hipóteses, no fim de 2004, com a eliminação da última parcela das quotas ainda em vigor nos Estados Unidos, no Canadá e na União Européia. Por sua vez, os produtos agrícolas, nos quais as economias mais pobres têm freqüentemente considerável vantagem comparativa, ficaram até há pouco praticamente fora das disciplinas do antigo GATT, beneficiando-se de toda sorte de subsídios e barreiras à importação.

A verdade, porém, é que o mundo vive uma situação paradoxal. Os Estados Unidos são a maior economia do planeta e também, de longe, a maior potência militar, tanto em termos da quantidade como do avanço tecnológico do seu equipamento bélico. Em tese, nada haveria de surpreendente, portanto, no fato de ser a nação politicamente mais influente do mundo e de declaradamente pretender manter-se como tal. Até aí, tudo faria sentido, não fosse pelo fato de ser ela também a mais endividada e de existirem hoje todas as condições objetivas para uma corrida contra a sua moeda. Que isso ainda não tenha ocorrido deve-se essencialmente à circunstância de os bancos centrais de seus principais credores – especialmente os de alguns países asiáticos, sobretudo o da China – preferirem continuar acumulando títulos do Tesouro dos Estados Unidos para financiarem suas próprias vendas à imensa economia norte-americana. Todos os indícios são de que tal estado de coisas possa manter-se ainda por alguns anos, mas é difícil imaginar que se possa sustentar indefinidamente. Se e quando tal processo de financiamento dos déficits fiscal e de contas correntes americanos vier a ser interrompido, o desfecho mais provável será uma forte desvalorização do dólar, de conseqüências imprevisíveis para as economias norte-americana e mundial.

Em tese, estaríamos, portanto, vivendo hoje um momento propício para a revisão de todo o sistema político e econômico criado ao fim da II Guerra Mundial, com vistas a adaptá-lo a uma nova realidade internacional, em que o bipolarismo morreu e a hegemonia norte-americana deve ser fortemente qualificada em função da nova distribuição internacional do poder econômico. Seria o momento de estabelecer, tanto na área econômica como na política, um genuíno multilateralismo, capaz de assegurar uma forma razoavelmente equitativa de governança internacional. Em vez disso, o que vemos, porém, é uma administração americana que se comporta como se a situação atual pudesse prolongar-se indefinidamente, de modo a permitir que Washington prossiga na sua rota unilateralista, baseada sobretudo no seu poderio militar, como se este dispensasse qualquer base econômica de sustentação.

### 3. Uma oportunidade?

Num mundo que passou por tão marcante redistribuição internacional de poder no espaço de pouco mais de quatro décadas, parecem realmente existir fatores que favorecem os objetivos diplomáticos do governo Lula e a atitude assertiva por ele assumida em sua política externa. Ao falar em contribuir para uma ordem mundial mais democrática, a partir do estímulo aos incipientes elementos de multipolaridade perceptíveis na atual cena

Luiz A. P. Souto Maior

internacional, ele parece estar-se referindo à oportunidade aberta a uma potência emergente pela diluição do poder econômico – e conseqüentemente político – já em andamento. Dentro da mesma ordem de idéias, tampouco se pode negar viabilidade potencial à sua declarada intenção de conquistar para o Brasil um lugar de membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas, caso realmente se dê a reforma daquele órgão. Da mesma forma, é inegável o pragmatismo com que nosso atual governo tem buscado apoio às suas aspirações tanto entre outros países em desenvolvimento de significativa expressão geopolítica como entre potências mais tradicionais. Embora de formas distintas, não só países como a Índia ou o Brasil, mas também outros, como a França ou a Alemanha, tenderiam a ganhar com uma diluição da hegemonia americana, viesse ela através do fortalecimento de uma multipolaridade hoje ainda embrionária ou de uma efetiva democratização da ordem mundial. O que cabe indagar é se a comunidade internacional está madura bastante para promover transformações de tal envergadura, bem como se e em que medida a política externa preconizada e praticada pelo governo Lula poderá contribuir para tanto.

As respostas às duas questões estão claramente interrelacionadas. O problema de até que ponto e por quanto tempo o mundo aceitaria a liderança político-militar de Washington sem fazer-lhe qualificações importantes está colocado desde o fim da Guerra Fria, ainda que de forma apenas implícita. O próprio sentido da Aliança Atlântica foi posto em causa. Aliança para fazer o que, contra quem e em que âmbito geográfico? A tendência abusiva a usurpar funções juridicamente atribuídas ao Conselho de Segurança das Nações Unidas, como ocorreu na antiga Iugoslávia, claramente não podia ser tomada pela comunidade internacional como resposta adequada. Respostas apenas parciais, como a sua expansão para absorver antigos membros do Pacto de Varsóvia ou as decisões relativas a operações fora da área tradicional de atuação da OTAN, foram paliativos para atender a situações que não envolviam divergências de maior profundidade entre os aliados.

A questão assumiu, entretanto, um caráter crescentemente grave a partir do momento quando, logo depois dos atentados de 11 de setembro de 2001, o governo Bush deu praticamente um ultimato à comunidade internacional, intimando-a tomar posição pelos Estados Unidos ou pelo terror, sem meio termo. Foi um momento delicado, mas que talvez tivesse podido ser superado sem maiores danos políticos se a administração norte-americana se houvesse limitado a atacar o Afeganistão e contentado com a solidariedade então recebida de um mundo chocado com a brutalidade dos atos terroristas perpetrados em Nova York e Washington. O passo seguinte – a decisão de atacar “preventivamente” o Iraque – levou, porém, não apenas a Aliança Atlântica a uma cisão de proporções históricas, mas também a um cisma político na própria União Européia. E o problema só fez agravar-se quando se tornou evidente que as razões fundamentais alegadas para a operação bélica não tinham apoio nos fatos e que não havia qualquer plano minimamente adequado para reconstruir um Iraque econômica e politicamente viável sobre os escombros materiais e humanos deixados pela guerra.

Luiz A. P. Souto Maior

Por si sós, tais fatos bastariam para lançar sérias dúvidas sobre a capacidade da comunidade internacional de reconstruir um sistema multilateral de consulta e cooperação suficientemente firme e eficaz para permitir a cicatrização das feridas deixadas pelos acontecimentos mais recentes. Não se pode esquecer que – ao defender a noção de guerra preventiva e declarar a “irrelevância” das Nações Unidas – Washington praticamente renegou sua fidelidade às noções de multilateralismo e do próprio direito internacional positivo, sobre as quais repousa toda a estrutura normativo-institucional internacionalmente em vigor. Acrescente-se a isso atitudes anteriores, como a rejeição ao Protocolo de Quioto e ao Tribunal Penal Internacional, e torna-se evidente a dificuldade com que se defrontará a comunidade internacional para restabelecer o clima de confiança mútua necessário à reedificação de uma ordem internacional durável.

Talvez mais grave, entretanto, do que qualquer dos fatos acima citados seja a clara vitória alcançada pelo Presidente George W. Bush nas eleições de 2 de novembro de 2004. Pelas circunstâncias que o cercaram, o pleito tem sido interpretado por muitos como um referendo sobre as políticas seguidas pelo mandatário americano em seu primeiro mandato. A pergunta que não se pode calar é, pois, se a opção continuísta dos eleitores americanos se deu com base em temas morais – aborto, casamento de homossexuais etc –, como querem alguns, ou em questões mais convencionais, entre as quais a “guerra contra o terror” ou o ataque ao Iraque, como opinam outros. Na segunda hipótese, isso significaria que não apenas o atual Presidente e sua coorte de *neoccons*, mas uma maioria da opinião norte-americana, apóia o unilateralismo belicoso do Senhor Bush. Em outras palavras, a sociedade da maior potência do planeta – em termos econômicos, tecnológicos, militares e de influência política internacional – teria declarado formalmente sua indiferença em relação ao resto do mundo. Evidentemente, seria leviano afirmar que tal é efetivamente o caso, mas por outro lado, parece inegável que 51% dos eleitores norte-americanos – mesmo que tenham reeleito seu Presidente por motivos que pouco têm a ver com sua política externa ou com seu flagrante descaso pelos direitos individuais – não vêem nesses aspectos de sua administração algo que o desqualifique para exercer um novo mandato. Em suma, a reeleição do Presidente Bush deixa no ar uma preocupante dúvida sobre se o mundo está diante de uma mudança na escala de valores tradicional da sociedade americana. Resta saber de que maneira aqueles Estados com maior capacidade de influenciar o curso dos acontecimentos internacionais interpretarão este estado de coisas e a que conclusões chegarão no tocante à eventual construção de uma nova ordem internacional.

#### 4. Que “presença soberana”?

Tudo isso nos traz de volta ao objeto principal da presente reflexão, que é a política externa do governo Lula. Segundo as palavras do nosso próprio Presidente, o objetivo central de construir um novo modelo de desenvolvimento econômico dependeria, além de fatores

Luiz A. P. Souto Maior

internos, da nossa capacidade de “garantir uma presença soberana do Brasil no mundo”. Ou seja, a defesa constante dos interesses do país no âmbito internacional é vista como um imperativo, já que dela depende o êxito do projeto nacional do atual governo. Mas para garantir tal “presença soberana” na comunidade das nações, o Brasil deve contar com uma base regional sólida, cujo núcleo seria o Mercosul, com o qual se pretenderia “obviamente” desenvolver uma política externa comum. A partir de tal base, tratar-se-ia de chegar a construir “a integração da América do Sul em seu conjunto”. E na percepção do nosso atual governo, o Brasil precisaria contar também, tanto no plano bilateral como no multilateral, com firmes laços de cooperação e coordenação com outros países em desenvolvimento de especial expressão econômica e geopolítica. Nada disso implicaria, entretanto, um distanciamento em relação às grandes potências tradicionais, especialmente os Estados Unidos, com quem, como já assinalado, o nosso chanceler acredita ser possível desenvolver uma parceria madura, de sentido mais estratégico, baseada no reconhecimento da importância do Brasil como “parceiro indispensável para a estabilidade da América do Sul e mesmo da África”. A política externa do atual governo vem, pois, tratando de desenvolver uma ampla atuação diplomática, de caráter bilateral e multilateral, que cobriria várias áreas de interesse e tenderia a espalhar-se pelo mundo, de modo a promover o desenvolvimento dos incipientes elementos de multipolaridade já perceptíveis na atual cena internacional, com vistas a favorecer o surgimento de uma ordem mundial mais democrática. Resta examinar até que ponto, à luz da experiência dos quase dois anos já decorridos desde a posse do atual governo, os componentes dessa grande visão de nossa política internacional são realistas e conducentes à consecução dos objetivos a que declaradamente se aspira.

A situação mais complexa encontra-se em nosso próprio continente, onde se superpõem pelo menos três percepções divergentes de como melhor organizar o espaço político-econômico hemisférico:

- A percepção dos Estados Unidos como superpotência mundial. É uma visão que, respeitados determinados interesses permanentes da potência dominante, tende a variar de acordo com as prioridades de Washington em cada momento. Assim, manter a preeminência dos Estados Unidos no continente é um objetivo constante, mas a relevância deste último no quadro geral da política externa americana tende a variar conforme as preocupações dominantes da diplomacia norte-americana na conjuntura internacional do momento. Desde o 11 de setembro de 2001, por exemplo, quando a “guerra contra o terror” passou a dominar as preocupações dos planejadores políticos de Washington, a América Latina deixou de ocupar posição de destaque na agenda diplomática norte-americana.
- O pan-americanismo, de velha inspiração monroísta, que sob o manto retórico da solidariedade continental, vê no Hemisfério Ocidental uma área de segurança e influência dos Estados Unidos. Fundadas já no espírito da Guerra Fria, suas expressões institucionais tradicionais – o Tratado Interamericano de Assistência



Recíproca (TIAR), de 1947, e a Organização dos Estados Americanos (OEA), de 1948 – refletem claramente tal percepção. A tentativa de estabelecer uma área hemisférica de livre comércio se enquadraria nessa linha de pensamento e representa o esforço mais recente de institucionalização das relações econômicas entre os países do Continente, exceto Cuba. Num contexto internacional distinto, no qual predominam os interesses econômicos e o regionalismo já passara a ser aceito por Washington, retomar-se-ia assim, com outra roupagem, a mesma velha noção das Américas como área de influência dos Estados Unidos. Para tanto, buscase atrelar as nações em desenvolvimento do hemisfério à pujante economia dos Estados Unidos, numa forma de regionalismo econômico assimétrico que, na ausência de mecanismos compensatórios adequados, tenderia a tornar-se intrinsecamente satelitizante. Na verdade, trata-se de vestir com roupagens modernas uma idéia antiga: por um lado, firma-se com instrumentos econômicos uma velha percepção das relações intra-continentais; por outro, dá-se uma expressão particularmente ambiciosa à conversão de Washington ao regionalismo econômico, iniciada em meados da década de 1980.

- Uma noção imprecisa, de remota inspiração bolivariana, que, na falta de melhor designação, poderíamos denominar de latino-americanismo. Sua retórica enfatiza a noção algo abstrata de América Latina, alicerçada nas afinidades que uma raiz cultural ibérica comum supostamente criaria entre os países da região. Na verdade é uma noção difusa – e que talvez por isso mesmo nunca tenha se tornado eficazmente operacional – em que se misturam o contraste com a América anglo-saxônica, as semelhanças oriundas da origem ibérica dominante e a condição comum de países em desenvolvimento. Sua expressão institucional mais abrangente e relevante é o Sistema Econômico Latino-Americano (SELA), de 1975, cujo instrumento constitutivo indica como seus objetivos fundamentais “...acelerar o desenvolvimento econômico e social dos seus membros” e “...a adoção de posições e estratégias comuns sobre temas econômicos e sociais, tanto nos organismos e foros internacionais como frente a terceiros países ou agrupamentos de países”.<sup>9</sup>

A essas percepções tradicionais de como melhor organizar o regionalismo continental somou-se outra – à qual iniciativas brasileiras deram considerável impulso – que seria o sul-americanismo. Ela tomou forma concreta com a proposta de criação de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA), que em certo sentido se contraporía à ALCA, e adquiriu maior visibilidade com a realização, em setembro de 2000, em Brasília, da primeira reunião de cúpula dos doze países sul-americanos. A iniciativa brasileira se deveria, no dizer do Embaixador Luís Felipe Lampreia, então nosso Ministro das Relações Exteriores, “à ‘especificidade da América do Sul’ e ao fato de a América Central e o Caribe já estarem vinculados ‘de forma mais próxima e direta’ aos Estados Unidos”.<sup>10</sup> Tratar-se-ia, pois, de

Luiz A. P. Souto Maior

uma linha de atuação diplomática que se afastaria tanto do pan-americanismo quanto do latino-americanismo tradicionais, abandonando aquelas partes da América Latina consideradas como já excessivamente ligadas a Washington e, portanto, já perdidas para uma política mais independente, para concentrar-se na América do Sul.

Ao proclamar sua intenção de promover a integração da América do Sul a partir de um núcleo duro representado pelo Mercosul – que deveria ser institucionalmente consolidado até o ponto de prover-se de uma política externa comum – o governo Lula decidiu, neste ponto, aprofundar uma preocupação de política regional anterior, dando-lhe um alcance que nunca chegara a ter<sup>11</sup>. É uma proposta audaciosa e coerente com a posição de um governo que vê na construção de uma base política sub-regional sólida uma condição importante para garantir a “presença soberana” do país no mundo, um dos pontos centrais do seu programa de política externa. A primeira dúvida que se coloca é, porém, se os demais signatários do Tratado de Assunção, especialmente a Argentina, partilham nossa visão das relações continentais e, em sentido mais amplo, internacionais, sem o que será extremamente difícil estabelecer a desejada base sub-regional. A segunda é em que medida os demais sul-americanos – de modo geral mais dependentes do mercado dos Estados Unidos e, como nós mesmos, condicionados por “quinhentos anos de periferia” – estarão dispostos a se associarem a um empreendimento dessa natureza, mesmo que seja possível revitalizar o Mercosul ao ponto de oferecer um alicerce suficientemente sólido para o projeto maior.

Infelizmente, a experiência de mais de treze anos de Mercosul não justifica senão um otimismo qualificado, sobretudo no tocante à primeira questão. Durante o governo Menem, o “realismo periférico” que na época caracterizou a política externa da Argentina deixou patentes as dificuldades para encontrar um terreno de entendimento e cooperação entre Brasília e Buenos Aires em matéria de política internacional, mesmo numa fase em que nossa orientação na matéria era bem menos assertiva do que a atual. Depois de um período particularmente turbulento para a economia e a política do país vizinho, a assunção do Presidente Nestor Kirchner permitiu a esperança de que os dois maiores países da América do Sul poderiam finalmente caminhar no sentido de um melhor entendimento na área internacional.<sup>12</sup>

Assim, pouco antes da data da posse do atual Presidente argentino, o Senhor Rafael Bielsa, já indicado para o cargo de Ministro das Relações Exteriores do país vizinho, parecia aceitar a liderança regional do Brasil e as vantagens comuns que adviriam de uma eventual escolha do nosso país para uma posição de membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas: “Acho que a maturidade dos países inclui o reconhecimento do lugar que ocupa cada um. Existem elementos objetivos indicando que o Brasil, do ponto de vista quantitativo, é uma das principais potências do mundo, coisa que a Argentina não é”. E no tocante ao Conselho de Segurança da ONU, ponderou que “brigar pela presença permanente de um país latino-americano, neste caso o Brasil, é bom para todos, porque vai fortalecer uma instituição que está enfraquecida, sobretudo depois da guerra contra o Iraque”.<sup>13</sup> Em

Luiz A. P. Souto Maior

declarações posteriores, entretanto, voltou a referir-se à antiga idéia argentina, que nunca foi endossada por Brasília, de uma possível representação regional naquele órgão.

Na área política, tanto regional como internacional, parece existir, pois, um potencial de entendimento muito maior do que jamais ocorrera durante o governo Menem. Como até certo ponto se poderia esperar, essa melhora do clima geral não exclui, porém, um grau de ambigüidade nem apaga de vez uma longa história de rivalidade entre os dois países. Para fazê-lo, será preciso um considerável trabalho diplomático no sentido de substituir velhas noções e preconceitos por uma percepção quase revolucionária de que, no atual contexto internacional, ambos teriam muito a ganhar com o surgimento de um mundo multipolar, no qual Brasília e Buenos Aires, atuando juntos como parceiros num empreendimento comum, poderiam alcançar uma projeção que mesmo o Brasil, sócio maior, teria muito mais dificuldade em atingir sozinho.

O governo Lula, tanto no seu discurso como na prática dos seus dois anos de gestão, parece disposto a dar tal passo. Para a Argentina, entretanto, talvez justamente por ser o sócio menor, a transição parece estar-se revelando bem mais difícil. Assim, o Mercosul, longe de firmar-se como o projeto político a que se refere o Presidente brasileiro, aparentemente ainda é visto em Buenos Aires como um empreendimento predominantemente comercial, para cujo êxito, medido pelo balanço do intercâmbio bilateral, seria válido sacrificar a própria noção mais ampla de integração econômica. O ocorrido desde 1999 ilustra tal situação. O crescimento anual médio do PIB no quinquênio foi de 1,6% no Brasil, em contraste com uma queda de 2,3% na Argentina. O fluxo bilateral de comércio apresentou, no mesmo período 1999-2003, uma redução da ordem de 37%, mas o balanço comercial manteve-se globalmente favorável aos nossos vizinhos, apesar da desvalorização do real e contrariamente ao temor argentino de uma conseqüente invasão de produtos brasileiros. Ocorreu, porém, uma considerável alteração na composição do intercâmbio, com um substancial aumento do superávit brasileiro naqueles setores em que temos vantagens competitivas (química, papel e celulose, siderurgia, máquinas, eletroeletrônicos, automóveis e tratores, calçados e vestuário), enquanto o saldo positivo da Argentina passou a depender crescentemente das suas exportações de cereais e combustíveis. Contribuíram para tais mudanças não apenas aqueles fatores mais notórios, como a desvalorização da moeda brasileira e a recessão Argentina, mas também uma mudança nos fluxos de investimentos externos para o Brasil, inclusive com a transferência para o nosso país de empresas ligadas ao setor automotivo.<sup>14</sup>

A consideração desses fatores ajuda a compreender, em alguma medida, a atitude de Buenos Aires em relação a problemas como as importações de geladeiras, têxteis, calçados, lava-roupas e outros produtos brasileiros, bem como a preocupação do Ministro da Economia argentino com o problema da “reindustrialização” do seu país. Ela não justifica, porém, dentro de uma área de livre comércio que supostamente aspira a transformar-se em mercado comum, o recurso a práticas francamente protecionistas, que prejudicam outro país-membro em benefício de exportadores extra-bloco. Em outras palavras, frente a uma situação

Luiz A. P. Souto Maior

reconhecidamente complexa, que envolve inclusive uma crescente assimetria competitiva entre os dois países, as autoridades de Buenos Aires parecem preferir práticas prejudiciais ao processo de integração, a recorrerem a mecanismos capazes de corrigir os problemas através do aprofundamento daquele processo. Tudo isso tem levado a apreciações críticas mais e mais freqüentes sobre o Mercosul, entre as quais avultam as sugestões no sentido de “reduzir o escopo irrealista do Mercosul à sua efetiva dimensão, isto é, a de uma área de livre comércio.”<sup>15</sup> Na verdade, não me parece que tal recuo seja necessariamente a solução ou que a situação atual, embora delicada, invalide a opção de Brasília de fazer da revitalização do Mercosul a peça prioritária da sua política regional e um ponto importante da sua política internacional. Ela deixa clara, entretanto, a necessidade de intensificar o diálogo com nossos vizinhos, com vistas a verificar até que ponto existe a disposição de estabelecer efetivamente um mercado comum ou pelo menos uma união aduaneira. Pelo menos tão importante no contexto atual, é até que ponto existe realmente um desejo de atuação conjunta, inclusive política, na área internacional. Na pior das hipóteses, caso inexista tal disposição comum, então, sim, a busca de opções alternativas, embora penosa, se tornará inevitável.

Paralelamente a esse enfoque sub-regional, que faz do Mercosul o fulcro de nossa política hemisférica, a diplomacia brasileira enfrenta dois outros desafios: estabelecer vínculos preferenciais com outros países sul-americanos e negociar uma ALCA que seja compatível com nossos interesses comerciais imediatos e com nossos objetivos econômicos de mais longo prazo.

O primeiro tropeça numa situação algo ambivalente. O mercado brasileiro, pelas suas dimensões relativas, exerce inegável atração sobre os nossos vizinhos, a qual não se compara, entretanto, à dos países desenvolvidos transoceânicos, aos quais as economias da região estão vinculadas por séculos de relacionamento centro-periferia. Assim, as ligações viárias ou fluviais entre países sul-americanos são geralmente vistas, inclusive no Brasil, antes como “saídas” para o Pacífico ou o Atlântico – e através deles para os grandes centros econômicos mundiais – do que como vínculos intra-regionais. Embora tal percepção se venha modificando em alguma medida, como testemunha o interesse recente por iniciativas tendentes a reforçar a integração física da região, ela ainda é forte bastante para tornar aleatória a construção de uma América do Sul coesa frente a terceiros. Isso é particularmente verdade em relação à iniciativa dos Estados Unidos de uma área hemisférica de livre comércio ou à alternativa, cada vez mais posta em prática por Washington, da conclusão de acordos bilaterais com países latino-americanos mais interessados no acesso ao mercado americano do que temerosos dos problemas inerentes a uma integração assimétrica.

Tudo isso coloca nossa política externa diante de um complexo desafio regional, para o qual a resposta natural deveria ser a proposta do governo Lula de revitalização do Mercosul como projeto político e não meramente comercial. Isso criaria um bloco de considerável peso nas negociações com os Estados Unidos, no âmbito da ALCA, e com a União Européia, naquelas com vistas ao estabelecimento de uma área de livre comércio entre as duas regiões.

Luiz A. P. Souto Maior

Criaria também, em relação a outros países sul-americanos, um pólo de forte atração econômica, com menos probabilidade de despertar eventuais suscetibilidades políticas do que um projeto baseado apenas no peso do mercado brasileiro. Se chegasse a viabilizar-se, tal projeto poderia mesmo fazer do conjunto de países que a ele aderissem um mercado altamente atraente para economias extra-continentais que hoje já se interessam pelas possibilidades de negócios com o Brasil e com o Mercosul, apesar das limitações do processo de aprofundamento deste último. Infelizmente, pelas razões já assinaladas, a viabilidade de tal resposta é algo aleatória e, em qualquer hipótese, sua concretização deverá tomar mais tempo do que seria desejável para o bom encaminhamento das negociações em curso. Isso não significa que se deva necessariamente abandonar a diretriz geral escolhida, mas parece requerer um diálogo mais firme e profundo com Buenos Aires do que aparentemente vem ocorrendo.

Paralelamente à construção de uma base político-econômica sul-americana adequada aos seus objetivos, tanto regionais como internacionais, o governo brasileiro vem tratando de pôr em prática sua idéia de uma crescente aproximação com países capazes de contribuir para reforçar os incipientes elementos de multipolaridade já existentes no mundo atual.

No plano multilateral, isso tem sido evidente nos esforços para obter apoio à nossa pretensão de conseguir um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU e na já mencionada formação do G-20, às vésperas da reunião ministerial da Organização Mundial do Comércio (OMC), em 2003. No primeiro caso, nossa diplomacia parece estar encontrando, em princípio, boa receptividade ao seu pleito, mas o próprio conteúdo de uma possível reforma da Carta das Nações Unidas está sujeito a tais incertezas e a um jogo de interesses tão poderosos que o êxito final, caso ocorra, e seu alcance prático ainda são altamente aleatórios. No segundo, embora também haja ainda um longo caminho a percorrer, parece claro que um grupo significativo de países em desenvolvimento, no qual o Brasil conquistou uma posição de considerável influência senão de liderança, alcançou um peso antes reservado aos grandes países desenvolvidos.

No plano bilateral, o quadro, embora positivo, é de mais difícil avaliação imediata. Por um lado, há um interesse crescente pelo nosso país, como parece indicar o número de visitas oficiais – durante o mês de novembro de 2004, sete chefes de Estado ou de governo terão estado em Brasília. Tal interesse é predominantemente econômico, como nos casos da China, da Coreia do Sul, do Vietnã e da Rússia, mas pode preencher às vezes uma agenda essencialmente política, como aparentemente teria sido o caso da breve visita do Ministro do Exterior da Alemanha. Por outro, a apreciação dos resultados tende a ser controversa, como ocorreu com a decisão do nosso governo de reconhecer a China como economia de mercado ou com a resistência da Rússia a liberar a importação de carnes brasileiras. Em grande parte isso se deve a que os aspectos concretos de tais visitas – geralmente os mais visíveis, embora não necessariamente os mais importantes – sempre envolvem o atendimento ou a promessa de atendimento, ou não, de reivindicações recíprocas, de modo que o balanço



Luiz A. P. Souto Maior

final só poderá ser estabelecido depois que os fatos esperados forem ou não confirmados. Assim, a avaliação imediata freqüentemente peca pelo seu componente subjetivo ou responde a percepções predominantemente setoriais. Em qualquer hipótese, é certo que está havendo um adensamento das nossas relações com países que até há pouco ocupavam lugar bem menos relevante na agenda diplomática brasileira.

Para a nossa política internacional, tal adensamento tem um alcance duplo. Por um lado, é necessário à consecução de objetivos comuns, como o estímulo a uma ainda incipiente multipolaridade, que apenas começa a fazer-se perceptível na cena internacional. Por outro, pode levar-nos a um maior envolvimento ou a uma ponderação mais detida de problemas que, em circunstâncias diferentes, talvez só remotamente nos afetassem. Tomemos, a título ilustrativo, o ocorrido com os testes nucleares da Índia, em maio de 1998, logo seguidos por ação semelhante do Paquistão. Tais iniciativas provocaram enérgicas manifestações anti-proliferação dos países ocidentais, particularmente dos Estados Unidos, às quais, na época, o Brasil, então recém-convertido ao credo do Tratado de Não-Proliferação Nuclear, se associou. Do ponto de vista de Nova Délhi, o assunto é, porém, percebido de maneira bem mais complexa, sendo condicionado por três fatores principais. O primeiro, pelo menos historicamente, é o Paquistão, que também possui a bomba atômica e com o qual existe sempre presente um risco de conflito armado. O segundo, estrategicamente ainda mais sensível, é a China, que, além de potência rival, é membro permanente do Conselho de Segurança da ONU e um dos cinco detentores “legais” de armamento nuclear. O terceiro, menos definido, é o desafio que o jogo de poder das grandes potências coloca para a posição político-estratégica da Índia na sua própria região. Durante a Guerra Fria, Moscou apoiava Nova Délhi, enquanto Pequim respaldava o Paquistão. Mantinha-se desta forma um relativo equilíbrio regional, que a ninguém interessava ameaçar levemente. Com o desaparecimento da União Soviética e a aproximação sino-americana, a Índia passou a sentir-se em posição desvantajosa frente a vizinhos potencialmente hostis e detentores de armas nucleares. Qualquer que seja a avaliação que se possa fazer da decisão indiana de realizar os testes nucleares, é inegável que Nova Delhi a tomou no quadro geral de uma situação altamente complexa, na qual estavam em jogo interesses imediatos de segurança nacional e outros de natureza mais estratégica. Num contexto tão sensível, o Brasil de hoje, que aspira com mais empenho do que antes a um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU e, conseqüentemente, a novas responsabilidades internacionais, provavelmente seria levado a um maior envolvimento no assunto, porém agindo com mais cautela do que em 1998. Por um lado, o governo atual pretende manter, ao mesmo tempo, um relacionamento estratégico com as duas potências asiáticas rivais, China e Índia, ambas possuidoras de armamento nuclear. Por outro, sua adesão ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear foi feita no “entendimento de que (...) serão tomadas medidas efetivas visando à cessação, em data próxima, da corrida armamentista nuclear, com a completa eliminação de todas as armas atômicas”<sup>16</sup>. Em suma, qualquer manifestação brasileira teria, hoje, de levar em conta a

responsabilidade potencial do país como possível futuro membro permanente do Conselho de Segurança; a sua própria posição tradicional, favorável à abolição das armas nucleares como única solução equitativa para o problema da não-proliferação; e os argumentos daqueles países com os quais pretende manter um relacionamento estratégico e que genuinamente percebem na posse de armas nucleares uma condição da própria segurança. Seria uma posição complexa e delicada, porém manter uma “presença soberana” num mundo que se espera tenda a ser crescentemente multipolar nunca foi um objetivo de fácil consecução, sobretudo para um país de porte médio, como o Brasil, que se percebe como potência emergente e vê no multipolarismo um instrumento importante de auto-afirmação.

## Sumário e conclusões

Conforme já tinha sido deixado claro pelo candidato Luiz Inácio Lula da Silva, o atual governo brasileiro vê na política externa um instrumento necessário à consecução do seu objetivo nacional de desenvolvimento econômico com inclusão social. Para tanto, sua atuação diplomática tem procurado ser fundamentalmente assertiva, de modo a garantir uma “presença soberana” do Brasil no mundo.

Tal orientação envolve, de um lado, a construção de uma sólida base política sul-americana, alicerçada num Mercosul que deve ser revitalizado a ponto de dotar-se de uma política externa comum; e de outro, o estabelecimento de fortes vínculos de cooperação bilateral e coordenação multilateral com outros países em desenvolvimento de significativa expressão geopolítica. Isso não implicaria qualquer esfriamento deliberado das relações com as grandes potências desenvolvidas – entre as quais particularmente os Estados Unidos. O objetivo central seria promover o fortalecimento de uma multipolaridade ainda incipiente, com vistas a favorecer o surgimento de uma ordem internacional mais justa e democrática. De modo geral, a prática diplomática de quase dois anos de governo tem procurado manter-se fiel ao discurso político do candidato e do Presidente recém-empossado.

Inevitavelmente, tal orientação defronta-se, tanto no âmbito mundial como no regional, com um quadro internacional complexo, no qual, além das dificuldades inerentes a toda política externa que se quer assertiva, se mesclam fatores favoráveis e desfavoráveis aos objetivos definidos e aos instrumentos de ação escolhidos.

Assim, a relativa diluição do poder internacional entre as economias desenvolvidas e alguns países em desenvolvimento de porte médio, com o conseqüente desgaste da hegemonia americana, tende a favorecer o desenvolvimento de uma multipolaridade ainda embrionária, que ao Brasil interessa fomentar. A própria noção de multipolaridade desperta, porém, reações distintas entre aqueles que se beneficiam de uma situação herdada da década de 1940, mas hoje parcialmente ultrapassada, e aqueles que defendem uma adaptação mais profunda à realidade internacional de hoje. Não é, pois, de surpreender que haja resistências, possivelmente intransponíveis, à eliminação do direito de veto no Conselho de Segurança.

Luiz A. P. Souto Maior

Nem que, no tocante à reforma daquele órgão das Nações Unidas, tenha surgido o G-4, composto de países tão distintos como Alemanha, Brasil, Índia e Japão, irmanados sobretudo pela aspiração comum à posição de membros permanentes de um Conselho mais representativo das atuais aspirações da comunidade internacional. Essa aspiração comum, bem como a disposição de estreitar os vínculos com países de maior expressão geopolítica e econômica, implica, porém, um maior envolvimento em questões que, em circunstâncias distintas, poderiam afetar-nos apenas superficialmente.

Da mesma forma, no âmbito regional, nossa declarada intenção de promover a revitalização político-institucional do Mercosul com vistas a uma futura integração da América do Sul esbarra tanto em velhas diferenças de percepção entre Brasília e Buenos Aires como em condicionamentos históricos de uma relação centro-periferia que têm contribuído para manter os países da região afastados uns dos outros. Tais condicionamentos contribuem inclusive para tornar nossos vizinhos mais permeáveis do que o Brasil às alegadas atrações de uma ALCA inspirada nas noções monroístas de Washington e menos receosos dos riscos inerentes a um projeto de integração flagrantemente assimétrico.

Em suma, pode-se dizer que o atual governo brasileiro aceitou o desafio de optar por uma política externa de “potência emergente”, em contraste com a de *país emergente*, o que é coerente com a situação internacional de uma nação de mais de 180 milhões de pessoas, com a nona economia do mundo e a consciência de que sua atuação na área internacional poderá condicionar o êxito do seu próprio projeto nacional.

Rio de Janeiro, 6/12/2004

## Notas

- <sup>1</sup> SOUTO MAIOR, Luiz A. P. Desafios de uma política externa assertiva. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, a. 46, n. 2, 2003.
- <sup>2</sup> SILVA, Luiz Inácio Lula da. **Carta Internacional**, São Paulo, a. X, n.114, agosto 2002, p. 9.
- <sup>3</sup> ALMEIDA, Paulo Roberto. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula, **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, a. 47, n. 1, p.162-184, jan./jun. 2004.
- <sup>4</sup> SOUTO MAIOR, *op. cit.* p.
- <sup>5</sup> **Gazeta Mercantil**, 16/12/2002, p. A-5.
- <sup>6</sup> SILVA, *op.cit.*, p. 9.
- <sup>7</sup> **O Globo**, 31/12/2002, p. 26.
- <sup>8</sup> A SURVEY of the World Economy: The Dragon and the Eagle, **The Economist**, North-American Edition, 2/10/2004, p. 7
- <sup>9</sup> CONVÊNIO DO PANAMÁ. **Constitutivo do Sistema Econômico Latino-Americano**, Cidade do Panamá, Artigo 3º.

- <sup>10</sup> SOUTO MAIOR, Luiz A. P., **O Brasil em um mundo em transição**. Brasília: Universidade de Brasília, 2003.
- <sup>11</sup> Félix Peña, em artigo recente, pondera que “para o Brasil, seu contexto contíguo – tão importante na política internacional de quaisquer países – é quase toda a América do Sul”. E recorda que teria partido do negociador brasileiro, Celso Amorim, a proposta do nome de Mercado Comum do Sul, e não do Cone Sul, como constava nas minutas originais. Ver PEÑA, Felix, O espaço sul-americano. **Valor Econômico**, São Paulo, 06/12/2004, p. A11.
- <sup>12</sup> SOUTO MAIOR, Luiz A. P. Eleições e o futuro do Mercosul. **Política Externa**, São Paulo, vol. 12, n. 2, set./nov. 2003, p. 85-96
- <sup>13</sup> **O Globo**, 22/5/2003, p. 33.
- <sup>14</sup> SENNES, Ricardo; BARBOSA, Alexandre. Estratégias e desafios do comércio exterior, **Valor Econômico**, São Paulo, 19-21/11/2004, p. A10.
- <sup>15</sup> ARAÚJO JR., José Tavares de. As crises do Mercosul e a renegociação da TEC, **Valor Econômico**, São Paulo, 30/12/2004, p. A12.
- <sup>16</sup> Ver declaração interpretativa constante do decreto legislativo que aprovou a adesão do Brasil ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear.

## Referências

- ALMEIDA, Paulo Roberto. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula, **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, a. 47, n. 1, jan./jun. 2004, 162-184.
- ARAÚJO JR., José Tavares de. As crises do Mercosul e a renegociação da TEC. **Valor Econômico**, São Paulo, 30/12/2004, p. A12.
- A SURVEY of the World Economy: The Dragon and the Eagle, **The Economist**, North-American Edition, 02/10/2004, p. 7.
- CONVÊNIO DO PANAMÁ. **Constitutivo do Sistema Econômico Latino-Americano**, Cidade do Panamá. **Gazeta Mercantil**, 16/12/2002, p. A-5.
- O Globo**, 31/12/2002, p. 26 e 22/5/2003, p. 33.
- PEÑA, Felix, O espaço sul-americano. **Valor Econômico**, São Paulo, 06/12/2004, p. A11.
- SENNES, Ricardo; BARBOSA, Alexandre. Estratégias e desafios do comércio exterior, **Valor Econômico**, São Paulo, 19-21/11/2004, p. A10.
- SILVA, Luiz Inácio Lula da. **Carta Internacional**, São Paulo, a. X, n.114, agosto 2002, p. 9.
- SOUTO MAIOR, Luiz A. P. Desafios de uma política externa assertiva. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, a. 46, n. 1, jan./jun. 2003.
- \_\_\_\_\_. **Brasil em um mundo em transição**. Brasília: Universidade de Brasília, 2003.
- \_\_\_\_\_. Eleições e o futuro do Mercosul. **Política Externa**, São Paulo, v. 12, n. 2, , set./nov. 2003, p.85-96.