
Editorial

A política exterior: de Cardoso a Lula

Amado Luiz Cervo*

Os primeiros meses do governo de Luiz Inácio Lula da Silva foram de transição. Comprovaram mais uma vez aquela racionalidade do Estado brasileiro que se sobrepõe às mudanças de regime, de partidos no poder ou simplesmente de governo. Lula, entretanto, foi eleito com base em dois argumentos de campanha: remediar o déficit social, ou seja, trazer para a sociedade de consumo e bem-estar mais de trinta milhões de brasileiros, e atenuar a vulnerabilidade externa do país. Para a política exterior, a vitória do Partido dos Trabalhadores respondeu a uma aspiração da opinião no sentido de mudar-se o “modelo” de inserção internacional.

Analizamos para a **Revista Brasileira de Política Internacional** os elementos de mudança requeridos da política exterior para realizar a aspiração da opinião e do novo governo de modificar o modelo de inserção internacional do Brasil. Julgamos necessário partir do balanço das relações internacionais do país durante a era Fernando Henrique Cardoso, com o objetivo de identificar suas orientações externas e seus resultados para, depois, traçar as linhas de ação do novo governo.

A política exterior de Cardoso dirigiu seus esforços em quatro rumos:

a) O multilateralismo

Nenhum outro domínio da ação externa gerou tanta expectativa e registrou tão numerosas iniciativas quanto a política multilateral. O governo de Cardoso alimentou a fé de muitos analistas de relações internacionais na construção de uma ordem global feita de *regras transparentes, justas e respeitadas por todos*. O idealismo kantiano da paz e da cooperação embutidos nessa possibilidade de governança global, próxima de um mundo ideal, regulado com legitimidade pelas instituições multilaterais, perpassou o pensamento de Cardoso e de seus ministros de relações exteriores, dóceis por conveniência ou afinados por convicção.

Cardoso sonhou com um comércio internacional sem entraves, regulado pelo Gatt-OMC de tal sorte que tudo se tornasse previsível e as trocas benéficas

para todos. Sonhou com o controle dos fluxos financeiros, estabelecido por instituições como G7, FMI e Banco Mundial, que evitasse os efeitos predatórios dos capitais sobre os mercados emergentes. Sonhou com a proteção do meio ambiente consoante regras fixadas pelas grandes conferências internacionais e subsequentes convenções e protocolos que levassem em conta os requisitos do desenvolvimento. Sonhou com um regime de segurança global estabelecido pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas. Sonhou, enfim, com o respeito aos direitos humanos, sociais, da mulher, das minorias e outros que as respectivas conferências se propunham amparar em escala mundial. E ordenou a sua diplomacia que colaborasse sem esmorecer com as organizações multilaterais encarregadas de estabelecer as coordenadas dessa ordem planetária.

Decepcionado diante dos magros resultados concretos do multilateralismo dos anos 1990, Cardoso forjou e alardeou o conceito de *globalização assimétrica* tirado da sociologia das relações internacionais com o fim de avaliar o movimento das forças em um sistema de benefícios que considerou desiguais porque encurralou os países periféricos, obedientes e servis, para o lado dos perdedores.

b) O regionalismo

Em evidente demonstração de cautela, Cardoso geriu com senso realista o processo de integração posto em marcha no Cone Sul do continente, tendo em vista precaver-se diante de eventual falha no triunfo do idealismo kantiano espalhado pela ação multilateral do Brasil. Com o regionalismo, pretendia realizar compensações econômicas e reforçar o poder político. Obteve resultados positivos, como a empatia das inteligências brasileira e argentina, a criação de uma zona de paz regional, a expansão vertiginosa do comércio intrablocos, a elevação do Mercosul à condição de sujeito de direito internacional, a produção de uma imagem externa acima de sua própria realidade e, enfim, sua utilização para alicerçar o projeto de unidade política, econômica e de segurança da América do Sul. O processo de integração evidenciou, por outro lado, algumas fragilidades, como a não-convergência das políticas exteriores de seus membros, a recusa em sacrificar a soberania em dose adequada, a adoção de medidas unilaterais perniciosas para os parceiros, a recusa em enfrentar assimetrias, a incompatibilidade das políticas cambiais e, enfim, a inexistência de instituições comunitárias. Algumas dessas fragilidades foram responsáveis pelas crises de consolidação do Mercosul.

c) Estados Unidos

Há mais de um século, o parceiro histórico do Brasil é objeto de atenção e deferência singular nos cálculos do governo e da diplomacia. Durante a era Cardoso, contudo, essa relação tornou-se problemática, porque opunha aquele multilateralismo da ação externa brasileira ao unilateralismo da única potência

imperial ao tempo da globalização. O Brasil de Cardoso não soube mais como lidar com o tradicional parceiro estratégico: submetia-se, de forma subserviente, na esfera econômica e confrontava-o pelo discurso político. Deixou a seu sucessor um espinho no calcanhar: que fazer com os Estados Unidos ?

d) União Européia

Uma saída para o dilema das relações com os Estados Unidos foi procurada nas relações com a União Européia. Com a força do Mercosul por trás, o governo de Cardoso negociou ao mesmo tempo a criação da Alca e de uma zona de livre comércio com a Europa, na expectativa de realizar efeitos de equilíbrio, mas sem chegar a resultado concreto algum.

Os quatro eixos da política exterior de Cardoso orientaram claramente os esforços externos para o denominado Primeiro Mundo, na presunção de que o país haveria de figurar entre a elite das potências, rompendo com a tradição democrática e universalista da ação externa brasileira. Esses eixos restringiram a esfera de ação e provocaram perdas e retiradas com relação à fase anterior, de caráter comprometedor em termos de realização de interesses nacionais. O Brasil afastou-se da África e do Oriente Médio, desdenhou parcerias consolidadas anteriormente como a da China e não percebeu as oportunidades que se abriram na Rússia e nos países do leste europeu.

Os quatro eixos da ação externa da era Cardoso embutiram, com efeito, equívocos estratégicos e converteram a década dos noventa em década das ilusões:

a) Comércio exterior

O comércio exterior adquiriu a função de variável dependente da estabilidade de preços, perdendo o caráter de instrumento estratégico de desenvolvimento. Esse comércio sacrificou as duas funções históricas que preenchia, por um lado, a de promotor da produção interna como um todo ou de setores específicos que se pretendesse estimular e, por outro, a de promotor da formação de capital para fazer face aos serviços da dívida externa ou para investir. Reverteu a tradição de gerar superávit e agravou com seus déficits o balanço de pagamentos. Depois de experimentar esses efeitos nocivos da política de comércio exterior, o governo de Cardoso ensaiou uma correção a partir da crise financeira de 1999.

b) Fluxos de capital e dependência financeira

Os capitais externos foram procurados com desespero pelas autoridades econômicas porque se destinavam a suprir o aporte sonogado pelo comércio exterior. Dois mecanismos de atração, juros altos e privatização com alienação de ativos às empresas estrangeiras, engendraram a ilusão de divisas com que se

viveu nos anos noventa. Durante a era Cardoso, o modo como se operaram os fluxos de capital acrescentou ao tradicional serviço da dívida dois novos mecanismos de transferência de renda do Brasil ao exterior: a via dos dividendos e a da especulação financeira. As conseqüências se fizeram sentir na debilidade do sistema produtivo interno.

c) Dependência empresarial e tecnológica

O encerramento do ciclo de prevalência do Estado desenvolvimentista no Brasil feriu gravemente a expansão empresarial de matriz nacional bem como a geração de tecnologias pelo sistema produtivo. Era firme propósito do governo de Cardoso trazer esses fatores de fora para o domínio das atividades industriais e de serviço e empurrar a economia propriamente brasileira de regresso à infância do setor primário ou às tarefas sem criatividade de montagem de produtos.

d) Abertura como estratégia sem estratégia de inserção interdependente

Dando continuidade à ruptura empreendida por Fernando Collor de Melo, Cardoso consolidou uma abertura como estratégia sem estratégia de inserção madura no mundo da interdependência global. Os efeitos macroeconômicos e geopolíticos fizeram-se sentir com o incremento da vulnerabilidade externa: aumento exponencial da dívida, dependência empresarial e tecnológica, dependência financeira, destruição do núcleo central da economia nacional e conseqüente perda de poder sobre o cenário internacional. Cardoso encaminhou a falência da nação e somente não a consumou como logrou Carlos Saúl Menem na Argentina porque a sociedade reagiu em tempo, colocando freios em seus propósitos.

A era Cardoso, era das ilusões, foi marcada pela adoção de medidas liberais de país avançado em terras periféricas. A opinião pública exigiu a correção do modelo de inserção internacional considerado nocivo aos interesses da nação e confiou essa tarefa ao governo de Lula, de quem se espera um salto de qualidade nas relações internacionais do Brasil.

A imprensa, os meios políticos e os analistas de relações internacionais se perguntam, cinco meses depois de iniciado o governo de Lula, se houve, e em que sentido, mudança de política exterior com relação à era Cardoso. Antônio Palocci, Ministro da Fazenda, parecia deixar dúvidas. Suas medidas inscrevem-se, contudo, naquela racionalidade do Estado a que aludimos ao introduzirmos nosso argumento. Tanto mais que assumiu a coordenação da área econômica com a responsabilidade de acalmar a inusitada pressão de forças que se haviam erguido como centro de comando das políticas públicas durante a era Cardoso.

A convicção de que a mudança está em curso advém do conhecimento que temos da nova equipe dirigente da área externa: Celso Amorim, Ministro de

Relações Exteriores, Samuel Pinheiro Guimarães, Secretário Geral, e Marco Aurélio Garcia, assessor especial do Presidente para assuntos internacionais. Advém, ademais, da sintonia desse grupo com a equipe de governo e com o pensamento de seu chefe.

São também quatro as linhas de força da política exterior do governo de Lula:

a) Recuperação do universalismo e do bilateralismo

Na esfera da alta política internacional, o governo de Lula se propõe substituir a diplomacia presidencial, feita de prestígio pessoal a projetar, pela diplomacia da nação, feita de interesses a promover. Esse novo universalismo comporta iniciativas concretas, tais como a reivindicação de um assento permanente no Conselho de Segurança e a reocupação de espaços sacrificados, como a África e o mundo muçulmano. Coloca em jogo, também, a recuperação do bilateralismo e o reforço do regionalismo. As parcerias estratégicas do Brasil ganham peso na ação externa, que mira para a China e o Japão na Ásia, África do Sul, Angola e Nigéria na África, a Rússia no leste e para outros países em função de sua utilidade concreta.

A visão de mundo do governo de Lula projeta como ideal a reorganização planetária em um mundo multipolar. Sua diplomacia trabalha no sentido de promover a evolução do sistema unilateral centrado nos Estados Unidos para o sistema composto de pólos de equilíbrio em que potências chaves desempenhem o papel de catalisador: União Européia, Japão e China no Extremo Oriente, Rússia na Eurásia, Atlântico Sul de África e América do Sul. Essa reorganização do mundo em nova ordem é percebida como benéfica para todos os povos e particularmente para a realização dos interesses brasileiros.

b) América do Sul

A América do Sul corresponde ao espaço natural de afirmação dos interesses brasileiros. A diplomacia planeja agregar a este espaço países chaves do Atlântico africano. Com o conjunto, espera-se compor uma plataforma econômica e política, na qual a Argentina exerce papel estratégico como sócio privilegiado e o Mercosul como motor. Os objetivos traçados são o reforço das economias nacionais pela via de sua regionalização, a autonomia decisória na esfera política e a exclusão de intervenções externas para solução de problemas de segurança regional.

Em seu início, o governo de Lula enfrentou três desafios e tomou iniciativas adequadas para superá-los, pondo em marcha sua estratégia regional. A crise política da Venezuela foi atenuada com a criação do “Grupo de Amigos” e a

concessão de empréstimos do BNDES; o governo colombiano sentiu-se confortado com o apoio com que conta para enfrentar a guerrilha e o tráfico de drogas; enfim, a possibilidade de retorno de Menem ao cenário político regional foi afastada, havendo para tanto o governo de Lula concedido empréstimos e manifestado claramente seu apoio ao candidato argentino Néstor Kirchner, que com suas idéias se afina. O caminho foi, portanto, aplainado. Brasília tornou-se um *carrefour* de encontros de chefes de Estado da América do Sul e Celso Amorim já visitou alguns países africanos.

c) Sanar dependências estruturais e promover a inserção interdependente

Para fazer face às dependências estruturais aprofundadas por Cardoso com sua abertura como estratégia, ou seja, para atenuar a vulnerabilidade externa, Lula projeta novo modelo assertivo de inserção no mundo da globalização, introduzindo remédios de equilíbrio aos males da globalização assimétrica, ao invés de somente lamentá-la, como até o presente se fez no Brasil e em países vizinhos. A ação desenvolve-se em quatro frentes: 1) reforçar o núcleo central da economia nacional, estatal ou privado, nacional ou estrangeiro, por modo a recuperar a trilha do crescimento econômico; 2) reconverter a política de comércio exterior em instrumento estratégico de desenvolvimento, gerador ademais de superávits para aumentar a disponibilidade interna de divisas; 3) reverter a curva de dependência financeira em que mergulhou o processo de desenvolvimento desde 1980, cerceando as vias de evasão de renda líquida nacional; 4) transitar da nacionalização da economia internacional à internacionalização da economia nacional, desde a plataforma regional.

Este último ponto reveste-se de importância singular, na medida em que promove o único modelo de equilíbrio de inserção no mundo da interdependência global. Diante dessa opção estratégica, a alternativa da América Latina nos anos 1990 foi a inserção dependente, geradora de vulnerabilidades e sacrifícios estruturais, a da presente década haverá de ser a inserção interdependente, produtora de remédios de equilíbrio e de ganhos compartilhados..

d) Manter o acumulado histórico da diplomacia brasileira

Os padrões históricos de conduta internacional do Brasil estão sendo preservados nos pontos em que a ação externa de Cardoso não os comprometeu e recuperados naquilo em que foram sacrificados. Com esse “acumulado histórico”, pretende o governo de Lula lutar pela autodeterminação e não-intervenção, promover o nacionalismo cooperativo e não confrontacionista, valorizar o pacifismo da política internacional, zelar pelo respeito aos estatutos jurídicos da ordem, preservar a cordialidade oficial com os vizinhos e recheiar o conjunto estratégico

de ação externa com a ideologia desenvolvimentista. Nesse sentido, todo cuidado exige-se da diplomacia brasileira para não irritar os Estados Unidos, seja pela oposição de princípio a sua nova doutrina de intervenções preventivas, seja pelo abandono da subserviência econômica e política.

Da era Cardoso que já faz parte do passado para a era Lula que se inaugura, nossa expectativa é de trânsito da ilusão kantiana característica das lideranças políticas latino-americanas dos anos 1990 para o jogo do realismo duro das relações internacionais. Traduzindo esse pensamento para a linguagem paradigmática que recentemente aplicamos à análise da política exterior do Brasil e de outros países da América do Sul, estamos no ponto de abandonar os parâmetros do *Estado normal*, invenção argentina por excelência, importada por Cardoso, sem restabelecer simplesmente aqueles do tradicional *Estado desenvolvimentista* brasileiro, porque convém ao Brasil de hoje evoluir para o que denominamos de *Estado logístico*, paradigma por meio do qual os países avançados chegaram ao ponto onde se encontram e nele se mantêm.