

A diplomacia do governo Lula em seu primeiro mandato: um balanço e algumas perspectivas

Paulo Roberto de Almeida

Introdução: algumas questões conceituais

Cumprido o primeiro mandato do governo Luis Inácio Lula da Silva (2003-2006) e iniciado um segundo período de quatro anos de presidência (2007-2010), que balanço poderia ser feito de sua diplomacia? Tendo em vista que se promete, na área externa, uma reafirmação das mesmas linhas desenvolvidas no primeiro período – ou seja, uma política internacional pautada pela chamada busca da “afirmação soberana” no plano internacional e pela ênfase na integração, no contexto sul-americano –, não se deveria esperar, tanto nas concepções doutrinárias, como nas orientações políticas, alguma mudança significativa de enfoque ou de escolhas prioritárias, embora ajustes menores ou de estilo possam ser contemplados, inclusive porque a realidade raramente se encaixa nos moldes originais das concepções e intenções – em grande parte pré-concebidas – que determinaram as opções preferenciais do governo Lula na sua vertente diplomática.¹

Um balanço analítico deve contemplar, por definição, uma avaliação da política externa tal como expressa em seus resultados efetivos, ao qual poderiam ser agregadas

Paulo Roberto de Almeida é Doutor em Ciências Sociais, diplomata, autor, entre outros trabalhos, de O Estudo das relações internacionais do Brasil: um diálogo entre a diplomacia e a academia (Brasília: LGE, 2006) e “A política internacional do PT e a Diplomacia do Governo Lula”, in Guilhon de Albuquerque, J.A.; Seitenfus, R.; Nabuco de Castro, S.H. (orgs.), Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (2ª ed.; Rio de Janeiro: Lumens Juris, 2006, vol. 1).

algumas digressões sobre as perspectivas que se distinguem no horizonte previsível. O presente trabalho, de natureza mais expositiva do que propriamente interpretativa, pretende, em primeiro lugar, fazer uma apresentação das posições de política externa do primeiro governo Lula; na seqüência, oferecerá um pequeno balanço desse primeiro mandato, com uma avaliação dos resultados alcançados a partir dos objetivos proclamados; finalmente, discutirá eventuais perspectivas do segundo mandato, com base nas intenções proclamadas, tendo sempre em vista as limitações previsíveis colocadas a um país de recursos limitados, dito “intermediário”, como é o Brasil.

Uma primeira observação, quanto ao conteúdo ou a função que a política externa parece desempenhar no governo do Partido dos Trabalhadores (PT), pode ser feita em relação, justamente, à “ideologia da política externa” neste governo, o que tem a ver com o papel da diplomacia no processo de desenvolvimento do Brasil. Para o PT e, em grande medida, para os formuladores e executores da atual política externa, esta deve fazer parte de um “projeto nacional”, no qual ela representaria uma espécie de alavanca fundamental do processo de desenvolvimento, que deveria ser marcado pela integração soberana na economia internacional e pela mudança nas “relações de força” do mundo atual. Esta idéia está expressa em várias declarações do próprio presidente e de seus auxiliares diplomáticos. Ela tem sido traduzida em conceitos como o “reforço do multilateralismo” – em oposição ao que seria o unilateralismo da potência hegemônica – ou a “mudança na geografia comercial mundial”, o que evidenciaria o desejo manifesto de

uma união dos países em desenvolvimento para negociar, em melhores condições políticas, uma alteração no padrão de trocas prevalente, hoje considerado desigual, com base nas atuais regras de política comercial e de acesso a mercados, notadamente no que se refere ao protecionismo e às subvenções agrícolas à produção e às exportações.

Uma segunda observação tem a ver com as “ferramentas” mobilizadas pelo governo Lula em seu trabalho diplomático, algumas inéditas na história política brasileira, e reconhecidas expressamente em vários discursos de improviso pelo próprio presidente. Elas contemplam tanto os canais tradicionais da diplomacia oficial, normalmente conduzidos pelo Itamaraty, e canais partidários, substanciados nos contatos e conversações que possam ser mantidos por assessores presidenciais com partidos e grupos dispostos de identidade ideológica e afinidades políticas (como aqueles reunidos no âmbito do Foro de

Dois princípios estão explicitamente presentes na política externa do governo Lula, materializados em dois objetivos proclamados reiteradamente: a “presença soberana no mundo” e a “forte integração continental”.

São Paulo, por exemplo). Esse aspecto já foi registrado por mais de um observador da imprensa, tendo sido classificado sob a rubrica de “diplomacia partidária”.²

Dois princípios estão explicitamente presentes na política externa do governo Lula. Eles se traduzem nas duas grandes linhas de ação que moldaram a diplomacia do primeiro mandato e prometem continuar conduzindo a ação externa no novo período. Estão substanciados em dois objetivos proclamados de forma reiterada, que são ao mesmo tempo ambiciosos e contraditórios entre si: a chamada “presença soberana no mundo” e a “forte integração continental”. Parece evidente, a qualquer observador mais atento, que a busca de maior integração regional se contrapõe, na prática, à preservação da soberania nacional, uma vez que aquela implica, ipso facto, a diminuição desta, dado que porções maiores da autonomia decisória interna – em políticas setoriais, como, por exemplo, comercial, agrícola ou industrial, ou, a fortiori, no terreno das políticas macroeconômicas, a cambial, entre outras – têm necessariamente de ser transferidas para o plano da coordenação intergovernamental, em detrimento de escolhas puramente nacionais.

2. Política externa: o que se pretendia no início do mandato?

Em seu discurso inaugural, pronunciado no Congresso nacional em 1º de janeiro de 2003, o presidente Lula expunha seus grandes objetivos políticos da seguinte forma: “...trabalharemos para superar nossas vulnerabilidades atuais e criar condições macroeconômicas favoráveis à retomada do crescimento sustentado para a qual a esta-

bilidade e a gestão responsável das finanças públicas são valores essenciais. Para avançar nessa direção, além de travar combate implacável à inflação, precisaremos exportar mais, agregando valor aos nossos produtos e atuando, com energia e criatividade, nos solos internacionais do comércio globalizado.”

No que se refere especificamente à política externa, ele começava por objetivos vagos e consensuais – “No meu governo, a ação diplomática do Brasil estará orientada por uma perspectiva humanista e será, antes de tudo, um instrumento do desenvolvimento nacional. Por meio do comércio exterior, da capacitação de tecnologias avançadas, e da busca de investimentos produtivos, o relacionamento externo do Brasil deverá contribuir para a melhoria das condições de vida da mulher e do homem brasileiros, elevando os níveis de renda e gerando empregos dignos.” – para emendar logo em seguida, de maneira mais afirmada:

“As negociações comerciais são hoje de importância vital. Em relação à Alca, nos entendimentos entre o Mercosul e a União Européia, na Organização Mundial do Comércio, o Brasil combaterá o protecionismo (...) e tratará de obter regras mais justas e adequadas à

nossa condição de país em desenvolvimento. Buscaremos eliminar os escandalosos subsídios agrícolas dos países desenvolvidos que prejudicam os nossos produtores privando-os de suas vantagens comparativas.” Mas, consoante às teses soberanistas do PT, ele alertava contra qualquer cessão de soberania na chamada questão dos espaços para políticas nacionais de desenvolvimento: “Estaremos atentos também para que essas negociações, que hoje em dia vão muito além de meras reduções tarifárias e englobam um amplo espectro normativo, não criem restrições inaceitáveis ao direito soberano do povo brasileiro de decidir sobre seu modelo de desenvolvimento”.

Explicitando, então, o seu grande objetivo de política externa, o presidente enfatizava que a “grande prioridade da política externa durante o meu governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social.” Para isso ele pretendia engajar “uma ação decidida de revitalização do Mercosul”, uma vez que este teria sido “enfraquecido pelas crises de cada um de seus membros e por visões muitas vezes estreitas e egoístas do significado da integração”. Não contente em reforçar a integração da América do Sul, o projeto do presidente buscava também ampliar o processo em suas “dimensões social, cultural e científico-tecnológica”, por meio de “empreendimentos conjuntos” e de um “vivo intercâmbio intelectual e artístico entre os países sul-americanos”.

No seguimento se insinuava o projeto nunca explicitado de uma liderança brasileira na região: “Apoiaremos os arranjos institucionais necessários, para que possa florescer uma verdadeira identidade do Mercosul e da América

do Sul. Vários dos nossos vizinhos vivem hoje situações difíceis. Contribuiremos, desde que chamados e na medida de nossas possibilidades, para encontrar soluções pacíficas para tais crises, com base no diálogo, nos preceitos democráticos e nas normas constitucionais de cada país.” Essa intenção, aliás, deveria ir além do próprio continente sul-americano: “O mesmo empenho de cooperação concreta e de diálogos substantivos teremos com todos os países da América Latina.” Observe-se, a propósito, que as relações com o principal parceiro hemisférico eram colocadas sob o domínio de um verbo condicional, ao passo que as relações com a Europa e outras regiões recebiam conotação mais afirmativa: “Procuraremos ter com os Estados Unidos da América uma parceria madura, com base no interesse recíproco e no respeito mútuo. Trataremos de fortalecer o entendimento e a cooperação com a União Européia e os seus Estados-Membros, bem como com outros importantes países desenvolvidos, a exemplo do Japão”.

A opção preferencial por “aliados estratégicos” – “Aprofundaremos as relações com grandes nações em desenvolvimento: a China, a Índia, a Rússia, a África do Sul, entre outros” – e os grandes objetivos da diplomacia sul-sul – “Reafirmamos os laços profundos que nos unem a todo o continente africano e a nossa disposição de contribuir ativamente para que ele desenvolva as suas enormes potencialidades” – já estavam colocados de maneira explícita, aliás, desde antes do discurso inaugural. Da mesma forma, a defesa do multilateralismo – “Vamos valorizar as organizações multilaterais, em especial as Nações Unidas,

Em grande medida, o Brasil tomou a iniciativa de liderar o contingente das Nações Unidas na missão de estabilização do Haiti em função da aspiração de obter um posto permanente no Conselho de Segurança da ONU.

a quem cabe a primazia na preservação da paz e da segurança internacionais.” – representa a contrapartida da recusa do hegemonismo, em moldes seguidos tradicionalmente pelo Itamaraty: “A democratização das relações internacionais sem hegemonias de qualquer espécie é tão importante para o futuro da humanidade quanto à consolidação e o desenvolvimento da democracia no interior de cada Estado”.

Finalmente, o que viria a converter-se no grande objetivo da política externa de Lula, ou seja, a conquista de uma vaga permanente no CSNU, aparecia de maneira não totalmente explícita no discurso inaugural: “Defenderemos um Conselho de Segurança reformado, representativo da realidade contemporânea com países desenvolvidos e em desenvolvimento das várias regiões do mundo entre os seus membros permanentes”. Em suma, as linhas básicas da política externa do governo Lula combinavam os prin-

cípios tradicionais da diplomacia do Itamaraty com algumas inovações conceituais e novas ênfases nas alianças preferenciais que seriam seguidas de modo relativamente consistente, como explicitado a partir de agora.

3. Diplomacia do primeiro mandato: o que foi alcançado?

O que agora poderia ser dito dos grandes objetivos do governo Lula em matéria de política externa, e quais são, nos quatro primeiros anos de intensa presença no cenário internacional, os resultados práticos daquilo que foi chamado pelo chanceler Celso Amorim de “diplomacia ativa e ativa”? Um balanço concreto da política externa do governo Lula deve, antes de tudo, deixar de lado as declarações de intenção para avaliar os resultados efetivos dessa diplomacia, tal como implementada nos últimos quatro anos. Para essa finalidade, os seguintes temas foram considerados como relevantes: Conselho de Segurança da ONU; alianças com parceiros estratégicos; situação do Mercosul; relações com a Argentina; liderança do Brasil na América do Sul e bloco político regional; OMC e negociações comerciais multilaterais e regionais; relações com China, Rússia e o papel internacional do Brasil. É em torno desses pontos que será organizado este pequeno balanço.

3.1. Conselho de Segurança da ONU

Trata-se de tema caro ao ministro Celso Amorim, que trabalhou durante muito tempo em assuntos multilaterais e em questões de segurança internacional e que encontrou a simpatia e o interesse do presidente e de amplos setores na própria diplomacia, nas forças armadas e nos grupos de apoio dentro e fora do PT. A questão é notoriamente difícil e em torno dela a diplomacia brasileira engajou recursos consideráveis num vasto programa de *lobby* junto aos mais diferentes países. O próprio acolhimento do presidente Lula, por interlocutores do G-7 e pela imprensa internacional, como grande líder de estatura mundial, reforçou a idéia de que a conquista da cadeira permanente seria factível, mesmo tendo em conta a oposição de poderosos vizinhos regionais (Argentina e México, sobretudo). A iniciativa se desenvolveu em diversos formatos e em diversas frentes, envolvendo, inclusive, o perdão de dívidas bilaterais de países pobres e a constituição de um grupo especial – o G-4 – interessado na reforma da Carta da ONU e na elevação dos países integrantes (Alemanha, Brasil, Índia e Japão) ao CSNU; mas ela foi obstaculizada pela má vontade de alguns integrantes do atual Conselho – China e EUA, em especial – e por divergências de âmbito regional, entre elas a posição irrealista da União Africana.

Foi em grande medida em função dessa aspiração que o Brasil tomou a iniciativa de liderar o contingente das Nações Unidas na missão de estabilização política do Haiti, tarefa que ultrapassa os limitados meios materiais

do Brasil, uma vez que envolve objetivos de *nation-building*, mais até do que de missão de paz. O tema da reforma da Carta da ONU e da assunção do Brasil a uma cadeira permanente em seu CS continua na agenda da diplomacia brasileira como de alta prioridade, mas não parece haver chances de que ele venha a ser encaminhado, satisfatoriamente, no futuro imediato.

3.2. Alianças com parceiros estratégicos (Argentina, China, Índia, África do Sul)

A diplomacia de Lula acredita que países como Brasil, Argentina, China, África do Sul e Índia não só compartilham valores e objetivos no sistema internacional, como

Teme-se que a contrapartida do ingresso da Venezuela ao Mercosul seja a incorporação de uma agenda política venezuelana que não se coaduna com os interesses diplomáticos dos seus outros membros.

apresentam características sociais e econômicas relativamente similares a ponto de justificar um esforço de cooperação. O G-3, por exemplo, foi apresentado como uma demonstração da criatividade e da capacidade de iniciativa da diplomacia brasileira no sentido de buscar uma coordenação política com os dois últimos parceiros em temas da agenda multilateral, bem como com vista a intensificar a cooperação trilateral, nos mais diferentes campos de interesse conjunto. A Argentina deveria ser o grande parceiro na construção de um sistema sul-americano de cooperação e de integração, a partir do reforço do Mercosul, que consolidaria a região como o grande vetor de projeção dos interesses brasileiros num espaço econômico integrado. A China, por sua vez, parecia ser o parceiro por excelência na reformulação das relações econômicas internacionais, no sentido da afirmação do multilateralismo e da diminuição do unilateralismo imperial. Na prática, a despeito de alguns resultados concretos na ampliação da cooperação, poucos sucessos efetivos puderam ser registrados a partir dessas alianças previamente definidas com base em critérios pouco claros de proximidade política ou econômica.

3.3. Reforço do Mercosul e ampliação das oportunidades econômicas na região

A “reestruturação”, o reforço institucional e a ampliação do Mercosul constavam explicitamente do “cardápio” diplomático do governo Lula, que anunciou, previamente, sua dedicação prioritária à agenda da integração regional. De fato, os “investimentos” nessa área foram consideráveis, inclusive no sentido de aceitar, parcialmente, diversas restrições ao livre-comércio bilateral ou regional que a Argentina, menos capacitada industrialmente, pretendeu – e, em grande medida, conseguiu – impor ao Brasil.

Ainda assim, o Mercosul não se encontra em melhor situação do que aquela deixada pela administração anterior e algumas realizações apresentadas como avanços – como o Parlamento ou Fundo de Correção de Assimetrias – podem, na verdade, travar ainda mais o itinerário do bloco no caminho de sua unificação econômica e comercial (pelo estímulo à busca de vantagens setoriais ou uniformização de regras em áreas que seriam melhor atendidas pelo princípio da concorrência aberta). No campo da “ampliação” do Mercosul, parecia claro, desde o início, que o Chile não pretendia – nem poderia, por diferenças de estrutura tarifária – ingressar de modo pleno no bloco, mas ainda assim o anúncio de seu acordo de livre-comércio com os EUA causou insatisfação visível ao Palácio do Planalto. O “ingresso pleno” da Venezuela, decidido politicamente, mais do que com base em um cumprimento estrito dos requisitos comerciais de incorporação às normas comuns da união aduaneira, foi por sua vez apresentado como um importante reforço dos mercados sub-regionais, com um componente energético considerável. Mas teme-se que a contrapartida seja a incorporação de uma agenda política venezuelana que não se coaduna com os interesses diplomáticos de seus outros membros.

3.4. Relações com a Argentina

Relação sempre sensível, mas extremamente relevante no conjunto das relações bilaterais do Brasil, a interação com a Argentina padeceu, a despeito de um máximo de empenho e boa-vontade demonstrados desde antes da posse pelos novos responsáveis políticos brasileiros, de certa deterioração prática, em grande medida determinada pela difícil situação econômica atravessada pelo país platino nos dois primeiros anos da administração Nestor Kirchner. Cautelosas, por medo de alguma “contaminação” nos mercados financeiros e nas agências de avaliação de risco, em relação à queda de braço promovida com os credores privados e o verdadeiro enfrentamento mantido com o FMI, as autoridades econômicas brasileiras foram bem mais realistas na condução da agenda bilateral e na dos negócios com a Argentina do que seus colegas diplomatas, mais dispostos a praticar aquilo que foi chamado de “diplomacia da generosidade”, ou seja, alguma leniência com as restrições comerciais unilaterais e uma predisposição de princípio a acomodar certas perdas imediatas – como a exportação de algumas linhas de manufaturados – para garantir as boas relações no médio e no longo prazo. Essas relações também foram parcialmente afetadas pela personalidade algo particular do presidente Kirchner, cujo comportamento pessoal esteve na origem do afastamento da Argentina de algumas reuniões regionais – foi o caso, por exemplo, do encontro do Grupo do Rio, no Rio de Janeiro, e da reunião constitutiva da Comunidade Sul-Americana de Nações, no Peru – ou multilaterais – como

a conferência com os países árabes em Brasília ou, ainda, de reuniões que interessavam o próprio Mercosul. A difícil aceitação, pelo Brasil, de um sistema automático de salvaguardas comerciais bilaterais, em clara contradição com o espírito e a letra dos compromissos firmados no âmbito do Mercosul, também contribuiu para certa tensão nas relações entre os dois grandes sócios do bloco, que por outro lado sofreu os efeitos de insatisfações manifestadas pelos dois sócios menores (como o conflito das “papeleiras” entre a Argentina e o Uruguai).

3.5. Liderança do Brasil na América do Sul e formação de bloco político regional

O conceito de “liderança regional” sempre foi uma espécie de tabu na história das relações com os demais vizinhos geográficos, daí porque a diplomacia profissional jamais inscreveu essa palavra em qualquer texto que tivesse a ver com nossas relações regionais. A nova liderança política, aparentemente, acreditou que estava na hora de o Brasil assumir uma postura mais afirmativa, inclusive num sentido positivo, de estender financiamentos oficiais para certos projetos de interesse integracionista e, também, em um sentido certamente mais controverso: o de unificar as posições negociadoras dos países da região em determinados foros comerciais – era o caso da Alca, por exemplo, mas o mesmo poderia ser aplicado à Rodada Doha, da OMC – para reforçar as demandas próprias e obter melhores condições de “barganha”. Tratava-se, igualmente, de superar a fase puramente técnica de concepção e implementação de grandes projetos de integração física em escala sul-americana – que eram conduzidos com a assessoria do INTAL-BID no quadro da IIRSA, iniciativa de integração regional sul-americana – para inaugurar um projeto considerado como prioritário pela atual diplomacia brasileira: a criação da chamada Casa, ou Comunidade Sul-Americana de

Era evidente que a oposição essencialmente política à Alca, nas bases sociais e nos grupos de apoio do governo brasileiro, conduziria o projeto à implosão, como ocorreu efetivamente na Cúpula de Mar del Plata, em novembro de 2005.

Nações, que deveria administrar, politicamente, a rede de acordos de liberalização comercial próprios à região e os novos projetos de integração física regional. O fato é que a “liderança brasileira” enfrentou resistências ou indiferença, inclusive por uma questão de escassez de meios efetivos à disposição para o seu exercício. Aliás, um dos vetores políticos para a coordenação de posições negociadoras, a recusa da Alca tal como proposta nos moldes americanos, não encontrou consenso mesmo entre associados ou membros do Mercosul, já que alguns deles concretizaram ou esperam conseguir acordos de acesso ao mercado dos

EUA em bases puramente bilaterais, mas num padrão que não difere muito das condições de acesso oferecidas pelos EUA no âmbito da Alca.

No que se refere a esta última, Brasil e EUA compartilham responsabilidades pelo bloqueio do processo negociador, ambos por dificuldades internas ligadas a setores temerosos de uma abertura indiscriminada a concorrentes mais competitivos no outro país. Era evidente, por outro lado, que a oposição essencialmente política à Alca, nas bases sociais e nos grupos de apoio ao governo brasileiro, conduziria o projeto de interesse preeminente dos EUA à implosão, como ocorreu efetivamente na cúpula hemisférica de Mar del Plata – novembro de 2005 –, para alegria desses setores e a satisfação de alguns dirigentes da região (entre eles, os presidentes Hugo Chávez, da Venezuela, e o anfitrião Kirchner). Esse mesmo movimento, no entanto, reforçou a caminhada dos países, individualmente, em direção de acordos bilaterais com os EUA, retirando, potencialmente, mercados do Brasil, direta ou indiretamente.

3.6. OMC, Rodada Doha e negociações comerciais multilaterais e regionais

A conquista de acesso a novos mercados externos e a preferência pelos foros multilaterais de negociações comerciais são duas áreas nas quais o Itamaraty, por reconhecida competência e presença física, sempre exerceu uma espécie de “liderança hegemônica” ao seio da administração brasileira, determinando posições e conduzindo, efetivamente, o processo negociador, segundo uma visão própria do chamado interesse nacional. No governo Lula, a ação da diplomacia, nesses vetores, correspondeu bastante bem à visão que o partido dominante político mantinha sobre as relações econômicas internacionais, com a defesa de uma função estratégica de suporte da diplomacia ao projeto nacional de desenvolvimento, garantindo a liberdade de serem

preservados espaços normativos para o estabelecimento de políticas setoriais nacionais, não limitadas, portanto, por regras multilaterais mais intrusivas do que as atualmente já existentes para investimentos, propriedade intelectual ou serviços. Nesse sentido, a formação do G-20, na reunião ministerial de Cancún (setembro de 2003), da OMC, e sua atuação visivelmente ativa

em reuniões posteriores da Rodada Doha, foram apresentados como um sucesso político em termos de organização “alternativa” – e criativa – para as difíceis negociações agrícolas. Entretanto, uma das limitações do G-20 é que ele pode tornar as posições do Brasil tão defensivas quanto são as de China e da Índia, em matéria de subsídios e protecionismo setorial, e muito restritivas, em algumas áreas da indústria (NAMA) e dos serviços. No plano interno, por outro lado, as posições negociadoras mais rígidas do Itamaraty produziram choques com os ministérios da Fazenda, o MDIC e a Agricultura, embora resolvidos com

ganhos pelo primeiro, a partir do aval do presidente a essas posições.

Já no âmbito das negociações comerciais birregionais, entre o Mercosul e a União Européia, houve, no começo, certa ilusão de que um acordo mais limitado poderia trazer maiores vantagens ao Brasil e ao Mercosul, ademais da idéia, também equivocada, de que a UE, por ser um espaço de integração com “preocupações sociais” e políticas de “correção de assimetrias regionais”, seria bem mais generosa com o Mercosul do que uma Alca “imperial”. Na verdade, os europeus se mostraram muito mais protecionistas do que os EUA em matéria de agricultura, ainda que menos ambiciosos em outras vertentes negociadoras, além do fato de que, uma vez a Alca emperrada, diminuiriam os incentivos para se obter um acordo equilibrado.

Por fim, a noção de que o Brasil, ao diversificar mercados e buscar novos parceiros comerciais no eixo Sul-Sul, estaria operando, literalmente, uma “mudança na geografia comercial do mundo”, parece ignorar o fato de que essa “nova geografia” do comércio internacional já existe há muito tempo. Ela se traduz em exportações maciças das economias dinâmicas dos países asiáticos para os mercados do Norte desenvolvido.

3.7. Relações com China, Rússia e presença política mundial

A China tinha sido designada como “aliada” ou “parceiro estratégico” preventivamente, antes mesmo da assunção do novo governo, e de forma unilateral; uma vez constituída a nova administração, apostas foram feitas, sobre compras ampliadas a fornecedores brasileiros, sobre cooperação tecnológica e na atração de investimentos chineses em infra-estrutura no Brasil. Considerou-se, inclusive, que a China atuaria no sentido de mudar as “relações de força” existentes no mundo e de diminuir o grau de “hegemonis-

A “nova geografia” do comércio internacional já existe há muito tempo. Ela se traduz em exportações maciças das economias dinâmicas dos países asiáticos para os mercados do Norte desenvolvido.

mo” presente no cenário internacional. Por um momento também foi considerada a hipótese de um acordo comercial entre o Mercosul e a China, tema posteriormente colocado de lado, à medida que as reais dimensões da relação econômico-comercial, necessariamente mais modestas, eram postas em evidência.

Da mesma forma, mas com objetivos mais políticos do que econômicos, houve uma aproximação “estratégica” com a Rússia, sempre com a intenção de contribuir para a redução dos espaços abertos ao “arbitrio unilateralista”, assim como com a França e a Alemanha, por ocasião dos debates em torno de uma resolução do CSNU sobre o

Iraque. A conferência entre países árabes e da América do Sul foi organizada tanto visando objetivos econômico-comerciais como com a finalidade de realçar a presença política do Brasil na região, agenda confirmada pela decisão de instalar uma representação diplomática brasileira junto à Autoridade Nacional Palestina, em Ramalah. As várias viagens presidenciais à África responderam tanto ao desejo internamente motivado de reforçar os elementos afro-brasileiros na arena diplomática do Brasil, quanto à busca de apoios para o pleito ao CSNU e de novos mercados para produtos brasileiros.

De fato, o Brasil tornou-se um interlocutor mundial em várias instâncias e foros, como o G-8, por exemplo, ou a comunidade do Fórum Econômico Mundial, em Davos, ainda que essa agenda não contasse com pleno apoio em determinados setores da comunidade de sustentação política do governo. Ocorreu, por outro lado, uma maior interferência de ONGs claramente identificadas com posições ditas alternativas em matéria de meio ambiente ou de negociações agrícolas na formulação de posições externas do Brasil ou, até mesmo, na orientação da agenda diplomática, o que de certa forma reflete as posições de componentes do governo em relação aos temas da globalização e as relações desses líderes políticos com o temário do Fórum Social Mundial. No plano conceitual, se assistiu, inclusive, à tentativa de oferecer uma alternativa ao chamado “Consenso de Washington”, mediante a elaboração, com a Argentina, e seu posterior oferecimento ao resto do continente, de um “Consenso de Buenos Aires”, documento analítico e propositivo, colocando grande ênfase nos temas sociais, por oposição ao que seria o conjunto de regras puramente econômicas e ditas “neoliberais” do primeiro “Consenso”.

Como repetido diversas vezes pelo próprio presidente Lula, o Brasil não mais pediria “licença a ninguém para ocupar seu lugar no mundo”, confirmando a vocação eminentemente participativa da nova diplomacia. Ela foi traduzida em várias iniciativas de caráter multilateral, nas quais o Brasil sempre explicitou sua posição em favor de maior democracia nas relações internacionais e de uma mudança fundamental no tratamento concedido aos países mais pobres. Um bom exemplo dessa atitude foi a proposição de uma “iniciativa mundial contra a fome e a pobreza”, concebida como um novo programa de trabalho das Nações Unidas.

De fato, o que seria um prolongamento universal do programa “Fome Zero” do governo Lula, converteu-se, pela capacidade de mobilização da diplomacia brasileira, em tema da agenda internacional, tendo recebido o apoio explícito de vários países, França, Chile, Espanha, entre outros. Mas não se traduziu na grande campanha mundial que talvez fosse esperada pelo presidente brasileiro. Em lugar da canalização de grandes receitas financeiras com uma taxa mundial sobre movimentação de capitais, como

era a proposta de muitas ONGs envolvidas com o projeto, os patrocinadores exploraram diversas fontes alternativas de recursos, entre elas um tributo adicional, de aplicação nacional e em caráter voluntário, sobre passagens aéreas internacionais. Esses recursos devem financiar uma central de compras de medicamentos anti-Aids para países pobres. Entre outros problemas, a iniciativa duplica esforços já existentes em outros programas multilaterais sobre alimentos ou combate a doenças contagiosas, mas não deixa dúvida quanto ao novo espírito de solidariedade universal que passou a animar a diplomacia brasileira. Como explicitado várias vezes pelo chanceler Amorim, o Brasil escolheu não ser indiferente à sorte de vários países ainda mais pobres do que o próprio país.

4. Perspectivas para o segundo mandato: *more of the same?*

Quais seriam, finalmente, as perspectivas da política externa no segundo mandato do presidente Lula: teremos elementos inovadores ou se assistirá a uma mera repetição do que já vem sendo feito? A julgar pelo que foi proclamado durante a campanha eleitoral de 2006, o mais provável é que se assista a mais do mesmo. Vejamos, em primeiro lugar, o que dizia o documento de campanha elaborado pelo PT, a partir da coordenação política do próprio assessor de relações internacionais do governo, professor Marco Aurélio Garcia, que muitas vezes foi apresentado como uma das cabeças da política externa do governo.

O documento, divulgado no site da campanha em meados de agosto de 2006, começava por repetir a velha intenção de defender para o Brasil uma “inserção soberana no mundo”. De forma extremamente (talvez deliberadamente) vaga, a intenção repetia objetivos do passado, mas agora com a assunção declarada da candidatura à cadeira permanente no CSNU: “O Brasil acentuará sua presença soberana no mundo. Lutará nos foros internacionais pelo multilateralismo, contribuindo para a reforma das Nações Unidas e de seu Conselho de Segurança, onde reivindica uma vaga permanente.” Da mesma forma, o documento mantinha a mesma ambigüidade entre a inserção no mun-

O presidente Lula demonstra estar bastante satisfeito com os rumos, com as orientações e, sobretudo, com as realizações de sua política externa, que ele vê como a mais adequada para a afirmação soberana do Brasil no mundo.

do globalizado de Davos e a demanda pelo caminho alternativo típico do Fórum Social Mundial: “Manterá suas iniciativas em favor de ordem econômica, financeira e comercial mais justa que beneficie países pobres, e em desenvolvimento, ao mesmo tempo em que reduz as atuais assimetrias mundiais”.

A terminologia típica do multilateralismo do Itamaraty se insinuava no mesmo documento: “O Brasil continuará empenhado em sua luta contra a fome e pela paz. Defenderá um relacionamento entre as nações baseado nos princípios de respeito à soberania nacional, de não agressão e de não ingerência nos assuntos internos de outros estados.” Por outro lado, aparecia, também, a integração regional como prioridade estratégica: “Privilegiará o processo de integração sul-americana – o Mercosul e a Comunidade Sul-americana de Nações...”, para logo em seguida agregar o mesmo elemento da diplomacia sul-sul: “...e fortalecerá as relações Sul-Sul, dando ênfase particular às suas relações com os países do continente africano,...”, mas não deixava de fazer referência aos parceiros mais dinâmicos do sistema mundial: “... ao mesmo tempo em que buscará ampliar seu acesso aos grandes mercados europeu, norte-americano e asiático e manter com os países desenvolvidos um relacionamento positivo e soberano.”

Por fim, e isto é verdadeiramente inédito em termos de diplomacia e de postura estratégica, aparecia uma frase relativamente ambígua, mas aparentemente preocupante aos olhos de certos observadores militares. Ela tinha a ver com a defesa e a organização do equipamento militar: “Reconstruir a indústria bélica nacional, de forma articulada com os países da América do Sul.” Este objetivo, diga-se de passagem, apresenta alguns elementos de dúvida quanto à sua factibilidade e contrapõe-se, de toda forma, à defesa da soberania no plano mundial e regional. Não houve maior explicitação quanto ao sentido ou significado desse engajamento regionalista na “reconstrução” da indústria bélica nacional, assim como o tema ficou ausente dos debates eleitorais.

5. O debate nacional em torno das opções diplomáticas do governo Lula

Não faltaram críticas às orientações da diplomacia brasileira, geralmente por parte de veículos da imprensa, enfatizando, eles, um suposto caráter ideológico ou “terceiro-mundista” da política externa, o que foi rebatido por seus formuladores e executores. Os meios empresariais, por sua vez, alertaram para o perigo de isolamento econômico e a perda de espaços comerciais na própria região, em vista da ausência de acordos mais consistentes de acesso a novos mercados ou a ampliação dos existentes. Decepções com atitudes políticas de alguns parceiros ditos “estratégicos”, assim como preocupações com o equilíbrio militar na própria região, além de alguns dissabores com vizinhos e aliados no imediato entorno regional – como podem ser os problemas criados a propósito da exploração dos recursos energéticos da Bolívia e da retórica mais agressiva da Venezuela em relação aos EUA –, podem determinar algumas mudanças de ênfase numa segunda fase da atual diplomacia.

No cômputo global, contudo, o presidente Lula demonstra estar bastante satisfeito com os rumos, as orientações e, sobretudo, com as realizações de sua política externa, que ele vê como a mais adequada para a afirmação soberana do Brasil no mundo. Depois de ter criticado o seu antecessor pelo excesso de viagens, ele também parece ter sucumbido a uma “diplomacia presidencial” – embora o conceito não seja utilizado, justamente para evitar aproximações com os métodos utilizados anteriormente – e, de fato, a agenda de viagens ao exterior, bem como as visitas de alto nível recebidas em Brasília, jamais foram tão intensas, em qualquer época da diplomacia brasileira, como no primeiro mandato do governo Lula. Aparentemente, pela primeira vez nos registros históricos, o Brasil encontra-se adimplente em suas contribuições para a maior parte dos organismos internacionais, o que também demonstra o alto apreço do presidente pelo trabalho do Itamaraty e, obviamente, um cálculo político novamente vinculado à candidatura do Brasil a uma cadeira permanente no CSNU.

De forma geral, a atual política externa parece gozar de amplo apoio nos meios acadêmicos e nos setores já adquiridos a uma visão política de esquerda, sendo vista, em contrapartida, com algumas reservas nos meios empresariais e nos grandes veículos de comunicações. De toda forma, os temas diplomáticos nunca estiveram tão presentes nos debates internos, e não apenas nos meios políticos, sendo

previsível que eles se continuem em posição de destaque no decorrer do segundo mandato presidencial. A diplomacia brasileira parece, paradoxalmente, ter deixado de gozar o antigo consenso favorável de que desfrutava em épocas anteriores, mesmo no período militar, passando agora a contar com adesões indiscutidas, entre os aliados naturais, e oposições também declaradas por parte dos setores já apontados, que a acusam de ser uma “diplomacia partidária”. Trata-se de um elemento novo no cenário político brasileiro e nos anais da própria diplomacia, uma realidade inédita que talvez se prolongue nos embates políticos dos próximos anos, dentro e fora da Casa de Rio Branco.

Notas

¹ Este pequeno ensaio analítico retoma e desenvolve alguns pontos e aspectos já discutidos em trabalhos anteriores do autor, como por exemplo: “Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula”, *Revista Brasileira de Política Internacional* (Brasília: v. 47, nº 1, 2004, p. 162-184) e “A política internacional do Partido dos Trabalhadores: da fundação do partido à diplomacia do governo Lula”, *Sociologia e Política* (Curitiba: UFPR, nº 20, 2003, p. 87-102).

² Ver, a esse propósito, meu artigo “Uma nova ‘arquitetura’ diplomática?: interpretações divergentes sobre a política externa do Governo Lula (2003-2006)”, *Revista Brasileira de Política Internacional* (Brasília: IBRI: ano 49, nº 1, 2006, p. 95-116).