

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

Daniel Wartchow

**IDEOLOGIA E RAZÃO: AS TRANSFORMAÇÕES NA POLÍTICA EXTERIOR
BRASILEIRA DURANTE O GOVERNO LULA DA SILVA (2003-2010)**

PORTO ALEGRE

2012

Daniel Wartchow

**IDEOLOGIA E RAZÃO: AS TRANSFORMAÇÕES NA POLÍTICA EXTERIOR
BRASILEIRA DURANTE O GOVERNO LULA DA SILVA (2003-2010)**

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Raúl Enrique Rojo

PORTO ALEGRE

2012

Daniel Wartchow

**IDEOLOGIA E RAZÃO: AS TRANSFORMAÇÕES NA POLÍTICA EXTERIOR
BRASILEIRA DURANTE O GOVERNO LULA DA SILVA (2003-2010)**

Banca Examinadora:

Orientador: Prof. Dr. Raúl Enrique Rojo

Prof. Dr. Aldomar Arnaldo Rückert

Profa. Dra. Carla Brandalise

Prof. Dr. Diego Pautasso

PORTO ALEGRE

2012

À minha irmã, Julia, e aos meus pais.

Agradecimentos:

Agradeço ao CAPES-CNPQ pela bolsa de estudos ao longo dos dois anos que estudei em Porto Alegre e pela oportunidade de participar do programa de pesquisa Linnaeus-Palme, junto à universidade de Estocolmo.

Agradeço especialmente ao Prof. Dr. Raúl Enrique Rojo pela paciência e presteza na orientação da dissertação, bem como pela amizade, que me é muito cara.

Nas pessoas da Profa. Dra. Ondina Fachel Leal, agradeço pela oportunidade do estágio docente, seu carinho e amizade.

Agradeço também a Nara Rejane da Silva Widholzer pelos pequenos e grandes favores prestados.

À Profa. Dra. Maria Susana Arrosa Soares pelo conhecimento transmitido, bem como pelos momentos agradáveis compartilhados.

Agradeço, por fim, aos amigos e a família pelo prazer de sua companhia.

RESUMO: Esta dissertação defende que a política externa brasileira sofreu transformações significativas durante os dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva. Neste período, o Brasil mudou seu foco de ação diplomática, passando a privilegiar a chamada esfera Sul-Sul. Neste sentido, países e regiões que eram apenas parceiros periféricos, passaram a ser alvo de esforços diplomáticos inéditos na história internacional brasileira. Estas transformações estão relacionadas com uma ruptura da própria estrutura geradora da diplomacia, dentro do Ministério das Relações Exteriores. Busca-se elucidar os principais fatores que levaram as mudanças. Para isso, são desenvolvidas três questões fundamentais: a primeira considera se houve uma ruptura nos moldes segundo os quais o Itamaraty lidou com a política externa brasileira neste período. A segunda trata em qual medida essa ruptura esteve relacionada à visão-mundo, e a ideologia presente no grupo político que chegou ao poder com a eleição de Lula da Silva. Por fim, a terceira estuda as vantagens e desvantagens que esse tipo de abordagem resultou quanto à composição da diplomacia brasileira nas relações exteriores.

PALAVRAS-CHAVE: Política externa brasileira, governo Lula da Silva, governo Cardoso, Itamaraty, ruptura.

ABSTRACT: This thesis argues that the Brazilian foreign policy has undergone significant changes during the two terms of Luiz Inacio Lula da Silva. In this period, Brazil changed its focus of diplomatic action, privileging the so-called South-South sphere. In this sense, countries and regions that were only peripheral partners, were the subject of unprecedented diplomatic efforts. These changes are related to a disruption of the structure that creates diplomatic thinking within the Ministry of Foreign Affairs. Our aim is to elucidate the main factors that led the changes. To achieve this, developed three key issues: the first considers whether there was a break in the manner by which the Foreign Ministry dealt with the Brazilian foreign policy in this period. The second is to what extent this rupture was related to the world-vision, and ideology in this political group that came to power with the election of Lula da Silva. Finally, the third analyzes the advantages and disadvantages to this approach resulted in the composition Brazilian diplomacy in foreign relations.

KEYWORDS: Brazilian foreign policy, Lula da Silva, Fernando Henrique Cardoso, Foreign Ministry, Itamaraty, change.

SUMÁRIO

SUMÁRIO	8
INTRODUÇÃO	10
A política externa do governo Lula realmente significou uma quebra de continuidade? 16	
Ideologia no poder: A importância do imaginário político	21
Transição de Cardoso a Lula da Silva: A esquerda no poder.....	22
CAPÍTULO 1 – O CONTEXTO ATUAL: DEFRONTE NOSSA HISTÓRIA	27
1.1. O Brasil frente ao mundo: a PEB se adapta ao contexto externo	27
1.2. Inovações e Continuidades na Política Externa na Década de 2000	34
1.3. O Brasil e os Regimes Internacionais.....	36
1.4. As Bases Conceituais da Política Externa: Continuidade e Mudança.....	45
1.5. A Matriz Institucional e a nova constituição da Política externa.....	48
CAPÍTULO 2 – O FIM DO CONSENSO NA POLÍTICA EXTERIOR	
BRASILEIRA	55
2.1. A Politização da Política Externa no Governo Lula da Silva:	56
2.2. A formulação da Política externa.....	59
2.3. As opiniões divergentes	64
2.4. O aumento da politização da política externa: Segundo Mandato.....	72
2.5. Bases Ideológicas: O PT na Política Externa.....	78
CAPÍTULO 3 - AS NOVAS LIDERANÇAS POLÍTICAS NAS	
RELAÇÕES INTERNACIONAIS	81
3.1. A singularidade do regime Itamaraty.....	84
3.2. As pressões por mudança no Itamaraty	95
3.3. Especificidade do governo Lula e Pressões estruturais	100
3.4. Proposição final: uma defesa do estudo de caso	104
CAPÍTULO 4 – ESTUDO DE CASO: A CORRIDA PARA A ÁFRICA	105
4.1. As relações comerciais com a África	107
4.2. Articulações políticas e seus reflexos comerciais.....	110
4.3. Fórum Trilateral, Índia Brasil e África do Sul (IBAS).....	110
4.4. União Africana e América do Sul	110
4.5. União Aduaneira da África Austral	111
4.6. Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC)	112
4.7. Cooperação técnica afro-brasileira	113
4.8. Política de Estado ou ideologia?	116
4.9. Novas políticas do governo Lula	118
4.10. Políticas Públicas e Política Externa: dicotomia entre política industrial e exterior	120
4.11. Conclusões do estudo de caso.....	122
CONCLUSÕES FINAIS	124
BIBLIOGRAFIA CITADA	131

LISTA DE SIGLAS

ABC- Agência Brasileira de Cooperação

ALCA- Área de Livre Comércio das Américas

Asacof- Plano de Ação e Resolução

ASPA- Cúpula América do Sul- Países Árabes

BNDES- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BRIC's- Brasil, Rússia, Índia e China

CAMEX- Câmara de Comércio Exterior.

CASA- Comunidade Sul-americana de Nações

CEB- Coalizão Empresarial Brasileira

CDH- Conselho dos Direitos Humanos

CPLP- Comunidade de Países de Língua Portuguesa

CSNU- Conselho de Segurança das Nações Unidas

EUA- Estados Unidos da América

FARC- Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia

FMI- Fundo Monetário Internacional

G7- Grupo dos sete países industrializados

GATT- general Agreement on Tariffs and trade

GPP- Grupo de Países Periféricos

IBAS- Índia, Brasil, África do Sul.

MRE- Ministério das Relações Exteriores

OEA- Organização dos Estados Americanos

OMC- Organização Mundial de Comércio

ONG- Organização Não-Governamental

OPA- Operação Pan-Americana

PEB- Política Externa Brasileira

PSDB- Partido Socialdemocrata Brasileiro

PT- Partido dos Trabalhadores

SENALCA- Secretaria Nacional da ALCA

INTRODUÇÃO

O Velho e o Novo

A transição da política exterior de Cardoso a Lula levanta a questão da continuidade da política exterior do Estado brasileiro. Essa racionalidade, mantida por um corpo diplomático altamente profissionalizado representado pelo “Itamaraty”, veio historicamente a priorizar mais a continuidade do que a mudança.

Luiz Inácio Lula da Silva, porém, foi eleito com base no apoio popular focado em dois argumentos de campanha: remediar o déficit social e diminuir a vulnerabilidade do país frente ao exterior. Este trabalho pretende abordar três questões que colocam o governo Lula como um “curinga” no que tange sua política externa. A primeira: se houve realmente uma ruptura nos moldes de como o Itamaraty lidava com a política externa brasileira (PEB) durante o governo Lula. A alude à medida que essa ruptura esteve relacionada ao conceito de visão-mundo, a ideologia presente na carta do Partido dos Trabalhadores (PT) para as relações exteriores. Por fim, a terceira se defronta com as vantagens e desvantagens que esse tipo de abordagem resultou no posicionamento brasileiro frente à conjuntura internacional. As três questões estão amplamente ligadas à influência do ideário de esquerda, presente dentro do partido do novo presidente, revelando a importância que a construção da visão-mundo tem sobre os agentes tomadores de decisão (*decision-makers*), na alta cúpula do poder. Neste sentido, busca-se entender em que medida Lula e o PT influenciaram as mudanças em uma das instituições mais monolíticas do Estado brasileiro: o Ministério das Relações Exteriores.

A vitória do Partido dos Trabalhadores correspondeu à vontade de mudança da opinião a respeito da gestão anterior do poder público. A política externa do precedente governo Fernando Henrique Cardoso tinha focado seus esforços em três interesses-chave para o Brasil: o multilateralismo, a globalização assimétrica e a autonomia pela integração. Cardoso acreditou (como muitos analistas de relações internacionais) na construção de uma ordem global feita de “regras transparentes, justas e respeitadas por todos”.

Seu multilateralismo era, segundo Amado Luiz Cervo (2008 p.34), idealista, no sentido kantiano de um mundo feito de paz, harmonia e cooperação. Cardoso buscava um comércio internacional regulado pelo GATT-OMC; um controle dos fluxos financeiros estabelecido por instituições como o G7, o FMI e o Banco Mundial; com a proteção do meio ambiente em consonância a regras fixadas pela Conferência de 1992 e subsequentes convenções e protocolos, com um regime de segurança global estabelecido pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas. Enfim, com o respeito aos direitos humanos, sociais, da mulher, das minorias e outros que as respectivas conferências internacionais se propunham amparar à escala mundial.

Decepcionado com os resultados do multilateralismo dos anos 1990, Cardoso produziu um conceito sociológico das relações internacionais, a “globalização assimétrica”, que dava conta do jogo de forças em um sistema de benefícios desiguais, em que os países periféricos eram tidos como prejudicados.

Para compensar o idealismo kantiano espalhado na ação multilateral do Brasil, Cardoso voltou-se com senso realista para a integração no MERCOSUL. Obteve resultados positivos, como a interligação das vontades brasileira e argentina, a criação de uma zona de paz regional, a expansão rápida do comércio dentro do bloco, a elevação do MERCOSUL à condição de sujeito de direito internacional¹, a produção de uma imagem externa do bloco acima de sua própria realidade e, enfim, sua utilização para alicerçar o projeto de unidade política, econômica e de segurança da América do Sul.

Durante a era Cardoso, a relação com os Estados Unidos, o parceiro secular do Brasil, tornou-se problemática. O multilateralismo de Cardoso se chocava com o aparente unilateralismo dos Estados Unidos. Com Cardoso, o Brasil buscava de forma razoavelmente dependente uma cooperação na esfera econômica com os EUA, enquanto o confrontava no discurso político.

Uma saída para o dilema das relações com os Estados Unidos foi buscada nas relações com a União Europeia. Com o peso que o MERCOSUL exercia como alavanca, o governo de Cardoso negociou ao mesmo tempo a

¹ CERVO, 2008 p.42

criação da ALCA e de uma zona de livre comércio com a Europa, na expectativa de aumentar a zona de influência brasileira para além do atlântico.

Na avaliação publicada pelo do Partido dos Trabalhadores², esses três eixos da ação externa da era Cardoso eram erros estratégicos. O comércio exterior converteu-se em variável dependente da estabilidade de preços. Perderam-se as funções de estimular a produção interna e de gerar superávit com que enfrentar os déficits do balanço de pagamentos. Uma corrida desenfreada atrás de capitais, pelos mecanismos de juros altos e de privatizações com priorização dos ativos às empresas estrangeiras, resultou na percepção equivocada de riqueza e abriu novas vias de transferência de renda às classes favorecidas pela integração econômica (principalmente os importadores). A geração de tecnologias pelo sistema produtivo foi interrompida. Enfim, na avaliação do PT, Cardoso promoveu a 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 consequente perda de poder sobre o cenário internacional.

É digno de nota, que durante o primeiro ano do governo de Lula, o Ministro da Fazenda, Antônio Palocci, e o presidente do Banco Central, Henrique Meirelles, pareciam dar continuidade à ação externa de Cardoso, na esfera econômica. Contudo, tomada em seu conjunto, defende-se aqui que a política exterior sofreu transformações pela mão de dirigentes que desejavam corrigir as distorções da era Cardoso, entre eles, o Ministro de Relações Exteriores, Celso Amorim, o Secretário Geral do MRE, Samuel Pinheiro Guimarães e o assessor presidencial Marco Aurélio Garcia.

Enquanto Cardoso concentrou sua ação no Primeiro Mundo, Lula buscou o universalismo da política exterior: procurou recuperar espaços perdidos na África e no mundo árabe e estabelecer alianças com países emergentes, como a Índia, a China e a África do Sul. Relançou, portanto, a cooperação Sul-Sul, um objetivo brasileiro desde os anos 1970 que foi

² POMAR, 2010. A Política Internacional do PT

abandonada durante a era Cardoso, em favor de sua aliança com o Ocidente desenvolvido. Lula voltou-se para o MERCOSUL com maior ímpeto, vendo nele o ponto de partida para a formação do bloco sul-americano. Com isso, o multilateralismo deixou de lado o idealismo kantiano, equacionando-se com o bilateralismo e um regionalismo ativo.

Enquanto a visão-mundo de Cardoso era o da governança global, a de Lula era multipolar. Sua diplomacia agiu no sentido de promover a evolução do sistema unilateral centrado nos Estados Unidos para o sistema composto de outros polos de equilíbrio: União Europeia, Japão e China no Extremo Oriente Rússia na Eurásia, Atlântico Sul de África e América do Sul. Essa reorganização do mundo em nova ordem foi percebida como benéfica para os povos afetados e particularmente para a realização dos interesses brasileiros. Estes objetivaram promover um mundo multipolar, com Lula atribuindo grande prioridade à obtenção de um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas.

A América do Sul, nesse sentido, foi concebida como espaço natural de afirmação dos interesses brasileiros. E a este espaço, a diplomacia buscou agregar países chaves do continente africano. O conjunto resultaria, na expectativa brasileira, em uma plataforma econômica e política, a qual, tendo o MERCOSUL como motor, traria como resultados o reforço das economias nacionais pela via de sua regionalização, a autonomia na esfera política e a exclusão de intervenções externas tendo em vista resolverem problemas de segurança regional.

Dentre os objetivos externos de Lula, talvez os mais relevantes consistissem em sanar dependências estruturais e buscar a inserção interdependente. Em outras palavras, atenuar a vulnerabilidade externa.

Lula planejava outro modo de inserção no mundo da globalização, introduzindo remédios de equilíbrio ao que percebia como “males da globalização assimétrica”. A nova política buscava continuar em primeiro lugar o discurso usual da diplomacia brasileira: a autodeterminação, não intervenção, pacifismo, cordialidade oficial com os vizinhos, respeito aos estatutos jurídicos, nacionalismo cooperativo e a fuga do confronto e ideologia desenvolvimentista.

Mas, da era Cardoso para a de Lula, o Brasil evoluiu de uma aliança estratégica com o Ocidente, feita de uma percebida subserviência decisória de

ideais kantianos, para um universalismo diplomático. O Brasil de Lula moldou então sua política exterior pelo paradigma do Estado logístico, imitando o comportamento de Cardoso.

Neste sentido, Lula obteve apoio de grandes líderes mundiais na busca por um assento permanente no Conselho de Segurança. Como também para criação de um fundo (que se obteria pela taxação de capitais especulativos e do comércio de armas) para combate à fome e à miséria. Essa dimensão humanista da política exterior não carecia, porém, de objetivos concretos. Reforçava a disposição de exercer liderança regional e influência global, úteis à realização de interesses nacionais.

Neste sentido, este trabalho chama atenção para o aumento considerável na ênfase da figura do presidente como chefe e representante do Estado no exterior, expandindo de maneira significativa o presidencialismo diplomático iniciado no governo Cardoso.

Na Organização Mundial do Comércio, por exemplo, a diplomacia brasileira subordinou a criação de regras aos interesses do Brasil e a seu desenvolvimento. Durante a reunião de 2003 em Cancun, os negociadores brasileiros insistiram junto com a Europa e os Estados Unidos, na vinculação da negociação do comércio agrícola com o tema da sujeição de investimentos, concorrência, compras governamentais e facilitações das trocas às regras do próprio comércio internacional. Foi possível criar um grupo de países emergentes, o G-20, e negociar com firmeza em Cancun com os países desenvolvidos, a liberalização do comércio agrícola.

Em Cancun, de acordo com o novo pensamento do Itamaraty, não prosperou o unilateralismo dos Estados Unidos (tido na época de George W. Bush como nocivo em seus efeitos sobre o ordenamento global) nas esferas econômica, política e de segurança. Outra dimensão das relações internacionais, as chamadas estruturas hegemônicas - uma ideia cara ao Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães - explica o duelo travado no seio da OMC.

A política externa buscava a amenização das regras internacionais que determinavam o ordenamento do comércio internacional e que tendenciosamente estabelecia a OMC, em favor dos países desenvolvidos. Estas estruturas hegemônicas promoviam o interesse unilateral dos países

avançados. Neste sentido, buscou-se a priorização do G-20. Este grupo reforçou o poder do Sul e se estabeleceu como substituto do G7.

Um conjunto de ações dentro do âmbito da política externa resultou da reunião ministerial em Cancun, composta por representantes de 146 países: a) a criação do G-20 e o novo papel do Brasil junto aos países emergentes; b) a possibilidade de se negociar o comércio agrícola na formação da ALCA, independentemente da OMC; c) o reforço do regionalismo, como o MERCOSUL, e do bilateralismo; d) um freio na produção de regras da governança global em construção desde os anos 1980, que vinha alargando o fosso entre ricos e pobres.

A negociação para formação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) foi conduzida pelo governo Lula com um objetivo: impedir o aprofundamento de assimetrias, preservando para o Brasil a vocação de país industrial. Essa filosofia foi incorporada pelo parceiro estratégico do Brasil no continente, a Argentina de Nestor Kirchner. Ante o desentendimento entre Estados Unidos e Brasil, que liderava as negociações, a conformação da ALCA foi quase paralisada. Os Estados Unidos estabelecem acordos bilaterais de comércio com países grandes, como o México, mas, sobretudo, com pequenos países da América Central e do Sul. O MERCOSUL revidou com acordos com os mesmos países e outros, negociando a fusão com a Comunidade Andina. Ademais, avançou com maior determinação a negociação da área de livre comércio com a União Europeia. Esta última englobava uma filosofia política diferente, não se restringindo exclusivamente à barganha de interesses econômicos que visavam preservar a assimetria das estruturas hegemônicas, como no caso das negociações da ALCA, mas agregando elementos de cidadania, direitos sociais e humanos.

As relações do governo Lula com o FMI e diante dos capitais tidos como voláteis eram classificados de relutantes, toleradas enquanto indispensáveis. Permaneceu no governo Lula a histórica convicção dos dirigentes brasileiros segundo a qual o desenvolvimento devia ser guiado por forte apoio do capital e da tecnologia do centro capitalista.

Neste sentido, a Argentina, na época sob a égide de Nestor Kirchner e seu ministro da economia Roberto Lavagna, reassumiu a condição de parceiro político mais importante. Ambos os países adotaram, fora do bloco

MERCOSUL, posições comuns na OMC, ALCA, nas negociações com a União Europeia, o G-20 e América do Sul. Ambos reforçaram o MERCOSUL com o fim de elevar a capacidade de negociação e de obter resultados sobre o cenário internacional. Por isso tudo, as relações com os Estados Unidos permaneceram importantes durante o período, ainda que sem ser a preocupação essencial da política exterior. A diplomacia de Lula teceu, com senso prático, uma sólida rede de relações externas que engendraram contrapesos à histórica dependência diante dos Estados Unidos.

O país tornou-se mais estável, havendo fortalecido seus laços com a Europa; estendido sua ação à África e à Ásia no seio do IBAS (Brasil, África do Sul e Índia) e aumentado seu poder de barganha com no G-20 e com a América do Sul.

A vulnerabilidade externa diminuiu devido, entre outras razões, a interrupção do ciclo de endividamento; ao aumento extraordinário de saldos do comércio exterior; a menor dependência financeira externa e a uma coerência nas ações internas. Neste sentido, o governo de Lula tomava como carro-chefe de sua gestão a afirmação de que preparava o país para nova fase de desenvolvimento em longo prazo. Fazia isso rompendo - embora não de maneira drástica - com certos valores, princípios e normas de conduta tinham sido permanentes na diplomacia brasileira.

Prosseguindo o trabalho, se examinará quão inovadora foi a política externa do governo Lula da Silva.

A política externa do governo Lula realmente significou uma quebra de continuidade?

Este trabalho defende a ideia de que a política externa de Luiz Inácio Lula da Silva reflete, ao menos em parte, posições tradicionais do Partido dos Trabalhadores, que se desenvolveram desde sua formação, no final dos anos 1970. Do ponto de vista simbólico, grande parte do discurso governamental do período enfatizou a necessidade de mudanças com relação ao governo Cardoso. Lula, afirmava, já no discurso de posse do cargo de presidente da República:

“Mudança: esta é a palavra chave, esta foi a grande mensagem da sociedade brasileira nas eleições de outubro. A esperança venceu o medo e a sociedade brasileira decidiu que estava na hora de trilhar novos caminhos. [...] Foi para isso que o povo brasileiro me elegeu Presidente da República: para mudar”.³

Muitas das iniciativas do governo Lula situam-se na vertente das negociações comerciais internacionais e na busca de coordenação política com países em desenvolvimento e emergentes, com destaque para a Índia, África do Sul, China e Rússia. As relações com a América do Sul também mereceram particular atenção.

Com a Índia e a África do Sul, o governo brasileiro formalizou uma relação estratégica e de cooperação ao criar o IBAS ou o G-3. Com a Rússia e a China buscou ampliar os intercâmbios comerciais, tecnológicos e militares. No caso deste último país, mesmo sofrendo algumas críticas, Lula aceitou considerá-lo uma economia de mercado, apesar da forte oposição da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP).

Este fato corroboraria a crítica de que a formulação da política exterior brasileira deixaria à margem importantes setores da sociedade civil. Relativizam-se, portanto, as teorias que enfatizam que a política internacional dos Estados é influenciada pelos laços entre governo e sociedade. No caso brasileiro, essas teorias tem um papel explicativo limitado, embora não insignificante, e servem, por exemplo, para a formulação de críticas normativas ao isolamento burocrático estatal⁴. Vale ressaltar que a questão das relações com a China é objeto de críticas dos setores afetados pela concorrência considerada desleal (dumping), não sendo objeto de resistência generalizada no país.

No entanto, a partir de 2005, após o acordo com a China, que limitou a possibilidade de ações antidumping no quadro da Organização Mundial do Comércio, as exportações do Brasil para este país cresceram menos do que as importações. A participação da China nas exportações do Brasil evoluiu de 4,2% para 5,8% (ainda que o ritmo de crescimento tenha sido reduzido) enquanto as importações se elevaram de forma bem mais significativa. Além

³ LULA DA SILVA, 2003, p. 27-28

⁴ SOARES DE LIMA, 2003

disso, os chineses não apoiaram a reivindicação do Brasil para obter uma vaga no Conselho de Segurança das Nações Unidas, posição justificada pelas relações daquele país com o Japão, nem se tornaram parceiros nas negociações não agrícolas da Rodada Doha. Após meses de negociações, o Brasil anunciou seu apoio à entrada da Rússia na OMC, em troca de um mero compromisso daquele país de não reduzir o acesso das carnes brasileiras ao seu mercado, em qualquer condição, por cinco anos.

Neste sentido, ao mesmo tempo em que não houve ruptura significativa com paradigmas históricos da política externa do Brasil, estando já presentes muitas das diretrizes, desdobramentos e reforços de ações já presentes na administração Cardoso, houve uma significativa mudança na ênfase dada a certas opções abertas anteriormente à política externa brasileira. Considerados ambos os governos (Cardoso e Lula da Silva) como representantes de tradições diplomáticas brasileiras distintas, não deveriam estranhar as diferenças nas ações, nas preferências e nas crenças, que apresentam. Ambos buscavam resultados específicos significativamente distintos no que diz respeito à política externa, procurando não se afastar de um objetivo sempre perseguido: desenvolver economicamente o país, preservando, ao mesmo tempo, certa autonomia política⁵.

A questão do grau da autonomia política foi, desde a Independência e durante a República, um eixo central do debate sobre a política externa⁶. Assim, a busca de uma relação de amizade com os Estados Unidos e uma estratégia de autonomia pela participação (a manutenção da margem de manobra com a ampliação da interdependência econômica) são marcas que remetem às escolas diplomáticas do Instituto Rio Branco. Por outro lado, a ideia de que se deve defender a soberania e os interesses nacionais, mesmo criando conflitos potenciais com os Estados Unidos, é clara na tradição da "política externa independente".

Neste sentido, cabe perguntar-se se houve mudanças de rumo na política externa brasileira após a posse do presidente Lula. Se realmente a política externa brasileira trilhou novos caminhos, qual a extensão e o teor de tais mudanças?

⁵ SOARES DE LIMA, 2005; PT, 2002, p. 6

⁶ CERVO, 1994, p.25

Ajustes são mudanças que imprimem maior ou menor esforço e/ou clareza aos objetivos dos países. O que é decidido, como é realizado e os propósitos pelos quais certas medidas são tomadas permanecem constantes. Neste sentido, mudanças de programa são alterações nos meios pelos quais uma nação busca atingir metas referentes à sua política externa. Em contraste com os ajustes, que tendem a ser quantitativos, visando, sobretudo, mudanças de ênfases em determinados temas da política externa, as mudanças de programas são qualitativas e envolvem novos instrumentos de ação. Buscam-se as mesmas metas por meio de novos meios ou instrumentos; por exemplo, por meio de negociações diplomáticas ao invés de inserção comercial. A forma de implementar a política mudou, mas as propostas iniciais permaneceram inalteradas. No caso brasileiro, as mudanças de problemas/metasp ocorreram quando as metas políticas foram mudadas ou abandonadas, ou seja, quando as propostas iniciais foram substituídas por outras novas.

Por último, as mudanças de orientação internacional são a forma mais extrema de mudança, redirecionando inteiramente a ação dos atores estatais. Em contraste com redirecionamentos "suaves" de políticas, estas mudanças de orientação internacional alteram os objetivos internacionais do país. Foi o caso brasileiro, onde não foi modificada apenas uma política, mas muitas medidas foram tomadas ao mesmo tempo. Tratava-se de uma mudança total de orientação da ação externa do país: os redirecionamentos principais de políticas assumiram três formas distintas, gradativamente crescentes: mudanças de programa, de problemas/metasp e de orientação internacional.

Tais mudanças são provocadas, geralmente, por diferentes atores e eventos. As mudanças-chave originam-se nas ações desencadeadas por uma liderança política. No caso brasileiro, poder-se-ia tratar do próprio presidente, ou de um ministro (como parece ter sido o caso no período 1974-1978, com o chanceler Azeredo da Silveira), que interfere no redirecionamento da política externa. O líder deve ter a convicção, o poder e a energia para fazer com que seu governo mude de rumo ou ao menos o redirecione. A ideia da burocracia como agente de redirecionamento de política externa parece contradizer a noção de que as organizações burocráticas são resistentes a mudanças. Contudo, na gestão Lula não foi o governo na sua totalidade ou todos os burocratas os que estiveram comprometidos com a mudança, mas apenas um

grupo que defendeu o redirecionamento das políticas. Este grupo não estava localizado em uma única agência, mas espalhado entre diversas agências, possuindo meios para influenciar as ações do governo como um todo, interagindo ou contando com apoios. Assim, este grupo precisou do apoio dos principais líderes da nação e do partido governante, obtendo uma concordância tácita para se destacar politicamente⁷.

Este trabalho também destaca os choques externos como fontes de mudança que resultam de eventos internacionais dramáticos. Provavelmente, a maioria das mudanças em questão esteve relacionada com uma percepção dos líderes ou dos formuladores da política externa brasileira a respeito de alterações no cenário internacional. A origem dessas percepções era diversificada e se deveu a variadas razões: mudanças econômicas e nas relações de poder internacional, entre outras. Estes choques externos na medida em que consistiram em grandes eventos em termos de visibilidade e de impacto imediato; também foram capazes de provocar alterações fundamentais na política externa.

As diferenças ideológicas e de concepções de mundo, as mudanças objetivas, os traços particulares de personalidades dos presidentes Cardoso e Lula da Silva e suas interpretações divergentes dos eventos internacionais foram elementos chave de mudanças, assim como a substituição dos formuladores e executores da política externa (os ministros, os secretários-gerais, entre outros), que claramente possuíam atitudes e visões de mundo distintas.

Neste ponto, cabe destacar a contribuição para nosso trabalho da abordagem psicológica das relações internacionais. Hermann, Hermann e Hagan (1987), por exemplo, procuram classificar as unidades de decisão (ou seja, quem realmente toma a decisão final na arena da política externa). As unidades de decisão podem ser um líder, um grupo ou uma série de grupos em competição pela exclusividade da tomada de decisão. Feita essa classificação, os autores realizam uma análise psicológica que mostra como a sensibilidade diante de uma determinada questão por parte do líder, de membros da

⁷ Essa concepção é similar ao papel que os construtivistas atribuem às comunidades epistêmicas, cujo significado fora pioneiramente apontado por Ernst Haas ao estudar as comunidades de segurança e a Comunidade Econômica Europeia nos anos 1950 e 1960.

burocracia ou de setores da sociedade pode influenciar o rumo da política externa de um país.

Consideramos, assim, que é de suma importância para este trabalho que se analisem estas divergências nessas visões-mundo. Para isto, este trabalho estuda o imaginário político da intelectualidade de esquerda, no papel que veio a desenvolver principalmente na nova política externa brasileira.

Ideologia no poder: A importância do imaginário político

Como já foi destacado, a política externa de Lula da Silva, em comparação com a de Cardoso, apresenta elementos de "mudança dentro da continuidade"⁸. A administração de Lula da Silva não se afastou do princípio historicamente assentado para a diplomacia brasileira de que a política externa é um instrumento para o desenvolvimento econômico e para a consequente preservação e ampliação da autonomia do país. Houve mudanças de ideias e mesmo de estratégias para lidar com os problemas e objetivos brasileiros.

A análise das posições governamentais indica que Lula da Silva buscou parceiros estratégicos no Sul para ter maior poder de barganha nas negociações internacionais, o que é criticado por seus opositores. As relações com os países centrais, sempre consideradas fundamentais, encontraram imites estruturais para levar adiante os projetos perseguidos. O objetivo de parcial coordenação das ações de diferentes países para agir de forma consertada no âmbito internacional pareceu difícil de ser alcançado, como demonstram as dificuldades de uma maior coordenação entre o MERCOSUL e a Comunidade Sul-americana de Nações (CASA). Os custos econômicos, o número reduzido de diplomatas e a relativamente baixa capacidade nacional para produzir políticas e viabilizar negociações complexas prejudicaram desta sorte o projeto governamental.

Segundo Soares de Lima (1990; pg.10), as ideias de dependência e de autonomia são inerentes às relações internacionais das potências médias. Esses países, por estarem em uma escala de poder intermediária, tendem a apresentar uma variabilidade de padrões de comportamento, em certas

⁸ LAFER, 2001, p. 108

ocasiões mais semelhantes aos países fracos; em outras, mais próximos das grandes potências. Dessa maneira, "capacidades e vulnerabilidades podem variar de uma área temática a outra, modificando-se, portanto, as relações de forças entre essas áreas"⁹. A variabilidade de comportamento brasileiro não implica que o país tenha agido – no período que nos ocupa - de forma irracional ou que não tenha buscado seus interesses, mas pressupôs que "o poder deve ser mensurado com respeito a questões específicas", questionando a noção de uma única estrutura geral de poder independente da área temática¹⁰. Decorre daí o interesse, na análise da política exterior do governo Lula da Silva, em ressaltar que as buscas por maior equilíbrio e por mudanças nas relações de poder não resultaram em rupturas com os países de primeiro mundo. Nossa hipótese explicativa é que houve razoável capacidade de distinguir as questões específicas de objetivos mais amplos, como o desenvolvimento econômico e a manutenção de uma política externa autônoma.

O que ocorreu foi não tanto que o governo inteiro se torne comprometesse com a necessidade de mudança, senão, que um grupo interno do governo se tornou um defensor do redirecionamento. Assim, se enfatizou a ideia da "autonomia pela diversificação". Esta não era, como se verá, hegemônica entre os formuladores da política externa, mas foi uma tendência expressa por alguns importantes líderes políticos, funcionários, intelectuais e dirigentes de grupos sociais brasileiros, imbuídos de convicções políticas e de uma concepção de mundo contrárias à hegemonia e ao unilateralismo.

Transição de Cardoso a Lula da Silva: A esquerda no poder.

A chegada de Luiz Inácio Lula da Silva ao poder ocorre, portanto, em um contexto caracterizado, no que respeita à política externa, por uma tendência à retração frente às incertezas e à instabilidade presentes nos cenários regional e global e às características inerentes das negociações comerciais internacionais. Pensamos que a definição das prioridades e estratégias da política externa do novo Governo tomou como ponto de partida (1) a

⁹ SOARES DE LIMA, 1990, p. 11

¹⁰ *Ibid*, p. 11

necessidade de reverter a postura marcadamente defensiva do Governo de Fernando Henrique Cardoso e (2) a opção por resgatar dimensões e valores que possuíram centralidade em outros momentos da política externa e que teriam sido negligenciados ao longo dos anos noventa. Nesse sentido, o Governo Lula assumiu explicitamente o compromisso de fazer com que as mudanças buscadas pela população brasileira alcançassem também a política externa.

Essas mudanças se processariam, contudo, não tanto por meio da dramática revisão de objetivos e prioridades, mas antes e principalmente, por meio de uma atuação mais assertiva. Esta fundava-se (1) na subordinação direta da política externa aos ditames do desenvolvimento, orientado este por uma perspectiva humanista; (2) na reafirmação da soberania e dos interesses nacionais no plano internacional; (3) na centralidade e apoio ao comércio exterior como ferramenta essencial ao desenvolvimento econômico e para a redução das vulnerabilidades externas do País; (4) no engajamento na construção de alianças e parcerias nos planos regional e global simultaneamente, (5) com a atuação decidida em prol da promoção de uma ordem política e econômica mais democrática, justa e equitativa entre as nações.

Embora não configure ruptura direta com as dimensões centrais da política exterior do governo anterior, a orientação que o Governo Lula procurou imprimir à política externa se construiu a partir de uma avaliação crítica da condução e dos resultados alcançados por seu antecessor. Contém, portanto, crítica implícita ao desempenho conservador de seu antecessor, ao aumento da vulnerabilidade externa do País (atribuída ao modelo de desenvolvimento implementado nos anos noventa) e à inflexão sofrida pela política exterior com a prevalência do ideário liberal desde então.

Lula assume, portanto, postura revisionista com a qual procura alinhar a política externa aos anseios de mudança e às propostas e compromissos que assumira domesticamente, sem, no entanto, afastar-se, de forma radical, de nenhum dos principais legados do governo anterior. Estas prioridades que emergiram das iniciativas gestadas no governo anterior. Em seu discurso de posse, o Presidente Lula enunciou como principal prioridade de sua política externa “a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e

justa”¹¹, retomando o que certamente foi a iniciativa mais original de Fernando Henrique no campo diplomático, atribuindo-lhe, contudo, prioridade que seu antecessor não lhe conferiu.

O Presidente Lula buscou efetivamente imprimir à ação política brasileira uma inédita dimensão política ao propor, sem constrangimentos, a disposição de exercer liderança no continente sul-americano. O MERCOSUL, por sua trajetória e resultados, além de suas ainda promissoras potencialidades emergia como o espaço primeiro onde tal liderança devia se materializar, o que justificava a ênfase prestada pelo novo governo brasileiro à sua retomada e aprofundamento. Em outras palavras, o MERCOSUL representava um estudo de caso para as pretensões brasileiras de exercer papel proativo regionalmente em favor de novas propostas de desenvolvimento e de integração internacional. Havia, portanto, nítida preocupação em desenvolver políticas ativas de boa vizinhança, cobrindo todo o arco que se estende do Uruguai ao Suriname, sendo o MERCOSUL, apesar de todos seus percalços sofridos nos últimos anos, a iniciativa que melhor materializava a aspiração brasileira de procurar níveis mais profundos de relacionamento e de construir uma plataforma a partir da qual possam ser desencadeadas outras iniciativas internacionais em favor da plena inserção internacional do País e da região em seu conjunto.

Decorre daí a prioridade outorgada à revitalização do MERCOSUL, à sua ampliação e aprofundamento enquanto iniciativa de integração econômica à qual se pretendeu incorporar outras dimensões nos campos social, cultural e científico-tecnológico. A perspectiva de revitalizar e reorientar o processo de integração no MERCOSUL era melhor na época que quando do início do governo de Fernando De la Rúa(1999), na Argentina, que, em seu tempo, também se dispôs ao relançamento do processo. A chegada ao poder de Luiz Inácio Lula da Silva, no Brasil, e de Nestor Kishner na Argentina, além do advento de um novo governo no Paraguai, e no futuro próximo também no Uruguai, produziu um contexto político em que as novas lideranças foram instadas a reiterar seus compromissos com as causas regionais, uma vez que as opções por alinhamentos automáticos ou preferenciais com o mundo

¹¹ Discurso de do presidente Luís Inácio Lula da Silva, em 1/03/2003.

desenvolvido, quando assumidas, produziram poucos resultados e muitas frustrações que, por sua vez, voltaram a alimentar esperanças no regionalismo econômico.

É precisamente nesse campo que se apresentaram alguns dos maiores desafios para a política externa do governo Lula. Ainda que sem produzir retrocesso no plano bilateral, a assertividade do novo governo, exercida em diferentes planos e em amplo espectro temático, trouxe consigo maiores possibilidades de fricção com os Estados Unidos. Isto já ocorria no contexto das negociações comerciais internacionais, e de forma mais clara, no âmbito da OMC e das negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Por outro lado, a condução da política econômica nos primeiros meses do governo Lula foi decisiva para mitigar preocupações de parte do governo norte-americano e de investidores internacionais para com as inclinações ideológicas do novo governo brasileiro e a orientação das políticas públicas em geral.

Houve, assim, efetivamente um distanciamento crítico de parte do governo Lula dos Estados Unidos, particularmente no tocante às ações militares em relação ao Iraque, bem como nos foros multilaterais de alcance global, os quais seguiam representando cenários essenciais à ação internacional do Brasil. O exacerbatamento do unilateralismo norte-americano, que coincidiu com o primeiro semestre do mandato do Presidente Lula, veio a reforçar a crítica de parte do governo brasileiro sobre a ação hegemônica dos Estados Unidos e seus desdobramentos estratégicos, políticos e econômicos. Isto ocorreu porque se resgatou, na política externa brasileira, o sentido de favorecimento à multipolaridade ao multilateralismo como expressões de uma desejada ordem internacional.

Portanto, sem nutrir antagonismos artificiais, as relações entre o Brasil e os Estados Unidos pareciam marcadas pela dificuldade de realizar uma complexa acomodação de interesses entre a potência hegemônica e um país cujo governo da época advogava por mudanças profundas também no plano das relações internacionais, de forma a torná-las mais participativas e equitativas. A inclinação pela multipolaridade como estrutura de poder desejável, e pelo multilateralismo como expressão desta, levou o Brasil a intensificar o relacionamento com os países da União Europeia. No entanto, eventuais avanços nesse plano foram condicionados a desenvolvimentos nos

planos comunitário e multilateral, configurando um espaço em que a assertividade da política externa brasileira encontrou condições pouco favoráveis ao seu exercício. O fato de as negociações em curso entre o MERCOSUL e a União Europeia refletirem a dinâmica de outros exercícios negociadores (como da ALCA e da própria OMC) parecem confirmar a dificuldade de obter resultados diretos de um dos mais importantes eixos de relacionamento externo para o Brasil. Precisamente daquele que poderia contribuir mais decisivamente para o almejado favorecimento da multipolaridade e do multilateralismo.

A política exterior do governo Lula, assim, significou uma inovação no que tange o seu alinhamento para o Sul. Advirta-se que se retiradas as inovações de cunho ideológico, trata-se apenas da reafirmação das características recorrentes da política externa brasileira. A diferenciação marcante da política externa de Luiz Inácio Lula da Silva em relação à de seu antecessor se estabeleceu não tanto quanto aos objetivos ou às prioridades que prometia e que foram, *mutatis mutandis*, as de períodos. Diferenciou-se, em compensação, pelo reposicionamento de alguns de seus elementos centrais e na predisposição de atuar de forma mais assertiva e proativa na defesa de interesses nacionalmente definidos e na promoção de projetos comuns tanto com seus vizinhos sul-americanos quanto com outros parceiros internacionais, como os países africanos.

Em síntese, a política externa brasileira exibiu, no Governo Lula da Silva, traços idealistas no tocante à visão-mundo que defendia, mantendo-se, porém, de certa forma pragmática e assertiva na implementação dos objetivos e prioridades inéditos, que se configuraram por seu ordenamento e instrumentalização, uma concepção peculiar tanto em relação ao governo anterior como a outras etapas de sua trajetória histórica.

Ao iniciar o primeiro capítulo deste trabalho, que se segue, se estabelecerá como o governo Lula se distingue na história das relações internacionais brasileiras. O trajetória atual do governo Lula da Silva será, ainda, analisada frente às gestões anteriores. Será buscado ainda, por que a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva resultou tanto em uma mudança quanto numa continuidade de uma tradição existente em governos anteriores, estudo necessário para situar a primeira questão elencada.

CAPÍTULO 1 – O CONTEXTO ATUAL: DEFRENTE NOSSA HISTÓRIA

O objetivo deste capítulo será fornecer a base histórica para a tese de que a política exterior - durante o governo Lula - estabeleceu um marco diferenciado quando comparada com a cadência estruturada da política externa do Brasil pós-ditadura. Em um primeiro momento, percebem-se, mudanças significativas na forte tradição na inserção internacional do Brasil do final dos anos oitenta até os dias atuais. Essas mudanças estiveram relacionadas principalmente à tentativa brasileira de se adequar ao cenário internacional da época. Foi, assim, em sua maior parte, uma adaptação ao cenário externo, uma mudança “de fora para dentro”. A partir de 2003, porém, com o início do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, ocorreram diversas mudanças na continuidade da política externa brasileira. Até que ponto as alterações na política externa contemporânea tornam possível afirmar que estamos experimentando uma nova fase na política internacional brasileira, de descontinuidade? Vivemos hoje uma quebra do tradicional consenso com relação à política externa? Qual a relevância da política externa na agenda eleitoral do governo Lula? Estas são algumas das questões que este trabalho se propõe a responder. Para respondê-las, é preciso que se leve em conta as mudanças tanto na esfera doméstica, quanto nas esferas global e regional.

1.1. O Brasil frente ao mundo: a PEB se adapta ao contexto externo

No plano global se alteraram significativamente as restrições sistêmicas a que estavam submetidos os países em desenvolvimento a partir dos anos oitenta e início dos noventa. Na atualidade, estamos assistindo aos resultados da confluência no tempo de duas mudanças estruturais do sistema internacional: o fim da guerra fria e a erosão do regime de produção fordista. A primeira, de natureza política, ocasionou dois movimentos não convergentes.

Por um lado, o descongelamento do *status quo* do pós-segunda guerra, gerando focos de instabilidade que se manifestaram no reaparecimento de conflitos locais e regionais congelados na bipolaridade. Um indicador desta instabilidade foi o aumento significativo das operações da paz das Nações

Unidas desde os anos oitenta¹². Por outro, o fim da bipolaridade descongelou também a política internacional nos âmbitos em que a sua rivalidade impunha alinhamentos paradoxais e, muitas vezes, paralisia decisória, como no caso do funcionamento das Nações Unidas, em especial do Conselho de Segurança¹³. Estas mudanças políticas foram praticamente simultâneas à erosão do modelo de acumulação fordista, processo em curso desde os anos noventa, e suas implicações para a economia política internacional em particular os desafios colocados para a inserção econômica internacional dos países em desenvolvimento.

A confluência destes dois processos foi expressa na expansão territorial do capitalismo, a globalização, entendida como a elevação exponencial das conexões entre países com o aumento expressivo dos fluxos de comércio e financeiros entre eles. Este processo foi mais intensificado ainda com a decisão da China em 1978 de iniciar reformas econômicas e se inserir vigorosamente na economia internacional com uma velocidade significativa. Entre 1979 e 2005, o PIB chinês passou de menos de 150 bilhões de dólares para 1.65 trilhões, o comércio exterior aumentou de 20.6 bilhões para 1.15 trilhões, e a renda per capita cresceu de 190 dólares para 1.200 dólares. Neste mesmo período, a China aumentou sua participação na economia global de cerca de 1% para 4%¹⁴.

Nenhuma outra economia emergente fez este percurso com tal grau de profundidade e velocidade: a emergência da China está criando um mundo sino-centrado em uma indicação de se estar assistindo a um processo gradual de difusão do poder econômico em marcha mais acentuada desde o início da década de 2000. O conceito de mercados emergentes é desta época, quando então se lançou em 2001 o acrônimo BRICS (Goldman Sachs 2001) para caracterizar estes novos mercados nos países fora do eixo do Atlântico Norte.

Sob a hegemonia das teses do Consenso de Washington, os novos emergentes na periferia foram encarados como atores do mercado e o sinal

¹² Do total de 63 operações de paz implementadas no período de 1948 a 2009, 13 (20,6%) foram iniciadas entre os anos de 1948-1978; 36 (57,1%) entre 1988 e 1998 e 14 (22,3%) dos anos de 1999 ao presente. Para a lista das operações de paz das Nações Unidas, no período de 1948 a 2009, ver (<http://www.un.org/Depts/dpko/list/list.pdf>).

¹³ Ver Weiss (2005), p. 14

¹⁴ EISENMAN; HEGINBOTHAM, e MITCHELL, (2007), p. 14(XIV)

mais visível da vitória das teses do liberalismo, da convergência na direção da democracia de mercado e da transição pacífica para um mundo livre de guerras e de conflitos interestatais. Em 2006, numa antecipação de que os países emergentes não seriam apenas atores do mercado, Gilberto Dupas cunhou o termo Grandes Países Periféricos (GPP), para designar países com força/tamanho suficiente para a participação real ou potencial na economia global. No conceito, estava implícita uma consequência não antecipada da nova participação dos países da periferia nos circuitos globalizados da produção e do consumo, ou seja, a difusão do poder econômico na direção dos emergentes cujo tamanho populacional estava permitindo um papel diferenciado na economia global. Em 2000, o PIB conjunto dos treze países (US\$ 4.917 bilhões) assim classificados pelo indicador de Dupas, representava 15,42% do PIB mundial. Em 2008 a participação destes mesmos países no PIB mundial alcançou 21%¹⁵.

A lista é heterogênea e com a exceção da Coreia do Sul todos apresentam atualmente mercados dualismos estruturais. Esta heterogeneidade impede que se possa considerá-los com um ator político em si mesmo com unidade suficiente para a constituição de uma coalizão nos moldes do G7 de outrora.

Mas dois aspectos são relevantes. Em primeiro lugar, são todos países grandes com expressivo mercado de massas doméstico e poder de compra no mercado mundial. O fator demográfico, que não havia sido levado em conta na lista de capacidades internacionais dos NICS do sudeste asiático dos anos setenta, emerge como um ativo importante na economia política mundial. Outro diferencial em relação à primeira geração de emergentes, cujo protagonismo era primeiramente comercial, os atuais tendem a ter políticas externas proativas e vários deles tem demonstrado inclinação para um revisionismo que se manifesta em posturas reformistas nas instâncias de governança global.

Contudo, diferentemente do passado, este revisionismo é pragmático, calcado antes em interesses concretos do que em princípios gerais. Também

¹⁵ De acordo com a classificação de Dupas (2006), os GPP incluem países com PIB superior a US\$ 120 bilhões, poder de paridade de compra de menos de 18 mil dólares, e população superior a 25 milhões de pessoas. Na lista dos países considerados grandes periféricos, figuram: Argentina, Brasil, China, Índia, Indonésia, Irã, México, Polônia, Coreia do Sul, África do Sul, Tailândia, Turquia, e Rússia.

distinto dos anos sessenta/setenta, as coalizões são de geometria variável dependendo da questão temática. Esta nova modalidade de articulação, *ad hoc* e de composição variada, foi possibilitada por outra consequência da simultaneidade das duas mudanças sistêmicas. Esta teve a ver com a importância adquirida pelas arenas de regulação global, seja no campo da economia política, seja no das questões de segurança coletiva internacional. Ainda que este processo não seja homogêneo e não replique necessariamente a montagem da estrutura internacional do pós-segunda guerra ele também é expressivo no que representa de espaço para o exercício de um meta-poder dos emergentes, tal como ocorreu no passado.

Estes espaços, em alguns casos, como no regime de comércio e a criação da OMC, não representam apenas novas instâncias regulatórias para fazer face às modificações do regime de acumulação e garantir condições de competitividade daqueles países que já fizeram a transição para o novo modelo produtivo. Sua criação também propicia um arcabouço jurídico para a solução das disputas comerciais entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, como é o caso da criação de um órgão de solução de controvérsia no âmbito da OMC.

Na área da segurança coletiva internacional, as mudanças sistêmicas geraram não apenas um período de maior ativismo de suas instituições, já relatados, mas deram início a um processo de reforma destas mesmas instituições. Desde os anos noventa, o processo de reforma da ONU tem estado centrado em dois eixos principais. O eixo cosmopolita, embasado na premissa da existência de uma “comunidade internacional”, se propõe legitimar a intervenção desta comunidade naquelas situações em que um Estado falha na “responsabilidade de proteger” sua respectiva comunidade nacional. O segundo se propõe fortalecer a dimensão interestatal das instituições das Nações Unidas e enfatiza dois aspectos: sua democratização e a ampliação de sua representatividade. O Brasil se alinha às propostas desta última dimensão, em particular o aumento da representatividade dos membros permanentes no Conselho de Segurança. Mais recentemente, porém, atenuou parte das restrições prévias às propostas de cunho cosmopolita, como se verá adiante.

No plano regional, as mudanças também foram significativas. O fim da Guerra Fria teve grande impacto na região, considerando-se os efeitos

perniciosos sobre as perspectivas da democracia na América Latina, em função da situação desta estar submetida às restrições da competição bipolar e, simultaneamente, ser zona de influência direta dos EUA.

Nos anos 1990 caíram os governos autoritários, dando lugar às transições democráticas nos países latino-americanos e no Leste Europeu. Um dos indicadores do tipo de restrição que a bipolaridade impunha à região latino-americana foi a diminuição expressiva das intervenções militares no pós-Guerra Fria e a erosão do poder dissuasório das Forças Armadas face aos processos de mudança social e política. Neste novo contexto geopolítico, governos populares puderam ser eleitos e exercer mais seus respectivos mandatos.

Sem buscar estabelecer dicotomias que tendem a ser simplificadoras, mas levando em conta as experiências passadas de inclusão política e social, bem como os respectivos legados autoritários, podem-se apontar duas dinâmicas de aprofundamento democrático na América do Sul.

Naqueles países que experimentaram processos de inclusão das maiorias subordinadas, por via de governos nacional-populistas nos anos 1950, e que passaram por retrocessos autoritários nos sessenta e setenta, como Argentina, Brasil, Chile e Uruguai, a onda democrática se materializou mediante a consolidação da estrutura de representação partidária e da estabilidade institucional. Um indicador da consolidação da democracia nestes países foi a eleição de candidatos antissistêmicos, de esquerda e centro esquerda, sendo os casos mais notórios o da Concertação no Chile, o da Frente Ampla no Uruguai e o do PT no Brasil. No caso de países que não experimentaram um processo de desconcentração das estruturas de dominação oligárquicas no século passado, nem a incorporação prévia de segmentos subalternos à institucionalidade política, a entrada das massas na política nos anos 2000 foi realizada simultaneamente à erosão do sistema partidário tradicional, emergência de novas identidades na política, mobilização de movimentos sociais de base étnica, e governantes de motivação popular. Nos casos de Bolívar, Equador e Venezuela ainda que com distinções entre si,

e em menor medida, o Paraguai, o aprofundamento da democracia foi acompanhado de movimentos de refundação política e constitucional¹⁶.

O aumento da participação democrática na região não levou, porém, ao aprofundamento linear da cooperação regional. Um dos possíveis motivos seria porque governantes democráticos seriam mais sensíveis aos seus respectivos eleitorados do que aos desafios da integração regional. De modo geral, políticas de cunho nacionalista têm mais apelo frente a governos de esquerda, o que torna as perspectivas de cooperação regional mais restritivas. Como demonstram o conflito de mais de 10 anos entre Uruguai e Argentina, bem com as tensões entre Bolívia e Brasil a partir da nacionalização dos hidrocarbonetos, tensões políticas ocorrem mesmo entre grupos que se consideram ideologicamente aliados.

A emergência de governos de esquerda, ainda que guardando as especificidades próprias de cada um, suscitada pela falência das experiências neoliberais prévias, deve ser entendida - assim - levando-se em conta as profundas transformações no capitalismo e na geopolítica global, juntamente com as transformações regionais, ressaltando entre elas a onda democratizante na região. De modo geral, a região se tornou mais heterogênea nos anos 2000 comparando-se com a década anterior. Não apenas nas distintas configurações políticas e nos alinhamentos internacionais, mas também nos diferentes modelos comerciais com a convivência simultânea de MERCOSUL, CAN, ALBA e TLCs bilaterais com Estados Unidos e China, principalmente.

Esta divergência de modelos comerciais não impediu que a região se beneficiasse do aumento dos preços internacionais das commodities agrícolas e minerais, puxados pela demanda da China, que não apenas proporcionou a elevação das taxas de crescimento da região, como foi um dos fatores de atenuação das diferenças políticas e comerciais entre os países sul-americanos. A região latino-americana tem sido espaço relevante no processo de globalização da economia chinesa, em particular na demanda chinesa por energia e produtos minerais para atender o crescimento daquele país, presença que tem gradativamente deslocado parceiros tradicionais como os

¹⁶ Garcia (2008)

Estados Unidos. Ainda não são claras, porém, as implicações políticas deste deslocamento econômico. Se a existência de diferentes regimes comerciais é reflexo de legados prévios e de escolhas e alinhamentos políticos distintos, esta mesma diferenciação contribuiu para que se pusesse em marcha um modelo de regionalismo distinto do regionalismo aberto comercialista dos anos noventa.

Energia, infraestrutura e logística tendem a prevalecer no modelo de integração produtiva que tanto pode ser implementado no âmbito de um marco multilateral, concepção subjacente à criação da UNASUL, quanto por via de acordos bilaterais. Este é um desafio para o Brasil em função da assimetria estrutural entre o país e os vizinhos, uma vez que iniciativas bilaterais tendem a reforçar a relação centro-periferia latente em acordos bilaterais entre países com grande diferencial de tamanho e poder econômico. O modelo que a China está implementando na África, por exemplo, parece repetir o padrão clássico desta assimetria, ainda que existam várias tensões e possibilidades neste relacionamento que podem contribuir para atenuar estas características típicas do passado colonial¹⁷.

Ainda que a implementação da modalidade de integração produtiva demande um acentuado grau de coordenação por parte do Estado, em parceria com os setores privados, bem como montante considerável de recursos para o financiamento de grandes projetos, ela tem o efeito de induzir a formação de uma nova *constituency* regionalista no Brasil. Mesmo que o movimento de internacionalização das empresas brasileiras não esteja restrito à América do Sul, como se verá mais adiante, cerca de 30% de todo o investimento direto na América do Sul é brasileiro. A constituição de novos aliados no setor produtivo foi condição necessária para a consolidação da diplomacia sul-americana fomentada pelo governo Lula, tendo em vista a erosão da coalizão político-empresarial originária de suporte ao MERCOSUL, constituída por setores favoráveis à liberalização comercial e setores desenvolvimentistas.

Aparentemente alguns segmentos político-sociais ainda não se convenceram da importância estratégica do relacionamento do Brasil com seus vizinhos, seja em função de eventuais transbordamentos de processos para

¹⁷ Para uma compreensiva análise das diversas dimensões da presença chinesa na África, ver Alden (2007)

além das fronteiras, seja pela importância para o comércio e os investimentos brasileiros na América do Sul. Algumas das posturas cooperativas do Brasil face aos países menores, como no caso da nacionalização de empreendimentos petrolíferos da Petrobrás na Bolívia ou a demanda paraguaia pela revisão dos termos do projeto binacional de Itaipu, receberam críticas de alguns segmentos políticos do país. Estes setores argumentam ser esta uma equivocada “política de generosidade”, irrealista, do Brasil para com os países mais débeis e que não tem rendido a necessária contrapartida dos parceiros beneficiados pela cooperação brasileira¹⁸. Em vista da dupla condição do relacionamento regional do Brasil, que combina assimetria estrutural e interesses políticos e econômicos ponderáveis, fomentar relações de boa convivência política com os vizinhos é antes uma demonstração de visão estratégica de longo prazo, que renuncia aos ganhos mais imediatos, do que mera generosidade. Na verdade, a questão de fundo é até que ponto o Brasil estaria disposto de fato a incorrer nos custos do exercício de um papel de liderança regional, em vista do arraigado viés de soberania e não intervenção do Estado brasileiro.

1.2. Inovações e Continuidades na Política Externa na Década de 2000

Ainda que a mudança de patamar da inserção internacional do país esteja sendo impulsionada pelos atores econômicos, públicos e privados, o papel do Estado tem sido fundamental. A função indutora do poder público vai desde a provisão de instrumentos econômicos, como a reconfiguração do papel do BNDES como o principal agente de financiamento dos investimentos brasileiros no exterior; ao papel auxiliar da política externa ao buscar diversificar as exportações e mercados não tradicionais nos países do Sul, bem como manter boa convivência política com os vizinhos regionais.

Uma reorientação na política pública constitui uma prioridade e inovação com relação ao passado: a criação de um mercado de consumo de massas no país, tal como estabelecido pelo Plano Plurianual 2004-2007 enviado pelo

¹⁸ Barbosa (2008)

Executivo ao Congresso em meados de 2003¹⁹. O programa Bolsa Família, juntamente com a valorização do salário mínimo e outros programas de transferência de renda foram os principais instrumentos desta nova prioridade que passou a se constituir em uma estratégia de desenvolvimento no governo Lula, pela incorporação pelo consumo de uma parcela significativa dos segmentos de baixa renda. Por outro lado, a constituição de um mercado de massas está alinhada com as mudanças demográficas e políticas observadas nos emergentes da segunda geração e constitui um ativo considerável na geopolítica das nações no século XXI.

Em certo sentido, o BNDES de um lado e o programa Bolsa Família de outro são os dois principais pilares da conhecida equação socialdemocrata de uma associação positiva entre a integração econômica global e o aumento do gasto público social. O governo Lula manteve o compromisso de seu antecessor com a estabilidade macroeconômica e a abertura comercial, mas adicionou três outras prioridades: a inclusão e o aumento da cobertura e gasto social público; uma política industrial organizada em torno de parcerias público-privada, da coordenação e financiamento de longo prazo do BNDES; e uma política externa voltada a impulsionar uma “nova geografia mundial”²⁰. A revalorização do papel coordenador do Estado ficou mais evidente, não apenas no Brasil e demais países médios, mas também nos países industrializados, como consequência da crise financeira a partir de 2008 que voltou a tona o papel do Estado no estímulo à atividade econômica depreciada pela crise global.

Nesta mudança de patamar da inserção internacional do país, um aspecto importante foi a reconfiguração da política externa como instrumento, e complemento no plano internacional, da estratégia de desenvolvimento. Depois de um momento em que política externa foi concebida como função assessora e auxiliar da estabilidade macroeconômica no sentido de reforço à restauração da credibilidade internacional, o primeiro Plano Plurianual do governo Lula restabeleceu a vinculação clássica entre política externa e estratégia de desenvolvimento. Para além de apontar para a maior aproximação com os países do Sul, foram objetivos explícitos do programa de política externa do

¹⁹ Lima (2010)

²⁰ *Ibid.*

governo Lula, a articulação regional com base na complementariedade que favorecesse o “desenvolvimento harmônico” do Brasil e dos vizinhos sul-americanos; a articulação trilateral com Índia e África do Sul, bem como o objetivo de conferir uma “instrumentalidade prática ao conceito de BRICs”²¹. De modo geral, a política externa reagiu às oportunidades geradas pela difusão do poder econômico nos planos global e ao novo contexto regional tornando-se mais proativa e pragmática, tal com vem ocorrendo com outros emergentes como China, Índia e África do Sul. A seguir, serão examinados os elementos de continuidade e mudança em três dimensões principais. Primeiramente, no plano multilateral, nos regimes de governança global (serão brevemente tratados alguns exemplo de questões comerciais, financeiras, e do meio ambiente), bem como no sistema de segurança coletiva. Em seguida, serão apresentadas as bases conceituais da política externa também ressaltando as inovações e continuidades. Por fim, serão analisadas as mudanças institucionais no plano interno, bem como a formação de novas forças de pressão/poder domésticas como resultado da ampliação e aprofundamento da agenda internacional do país nesta década.

1.3. O Brasil e os Regimes Internacionais

Obter o reconhecimento internacional das potências sempre foi um objetivo compartilhado entre os diversos segmentos proeminentes, ainda que não necessariamente houvesse consenso com respeito aos meios para alcançá-lo. No período do pós-Segunda Guerra, se poderia constatar a existência de duas vias distintas para tal, na visão dos *decision-makers* pertencentes à comunidade de política externa. A primeira delas, de uma perspectiva mais cosmopolita, advogava relações privilegiadas com o mundo desenvolvido, em particular com os EUA. Uma segunda via, enfatizava a identidade de país em desenvolvimento e relações estreitas com o então Terceiro Mundo²². Cada uma dessas duas visões foi mais ou menos dominante em diferentes governos e, na prática diplomática, predominou a crença de que

²¹ Lessa, Couto e Farias (2009), p. 100-101

²² Ricupero (1996)

o Brasil poderia ser uma ponte, exercendo o papel de mediador entre o Norte e o Sul, em especial nas negociações da agenda de desenvolvimento.

O legado da política externa daquele período pode ser assim resumido: a primazia do desenvolvimento sobre objetivos de natureza política e militar a orientar a política externa, por um lado e a importância conferida ao multilateralismo, por outro. A arquitetura multilateral era valorizada em vista das capacidades limitadas do país e a estreita margem de recursos de poder, bem como de sua sintonia axiológica com os princípios normativos constitutivos da política externa, pautados pela autodeterminação, não intervenção e respeito ao direito internacional²³.

Estes dois legados foram reativados na atualidade com algumas modificações que refletem a mudança estrutural na inserção internacional do país, bem como a orientação proativa da política externa. Contudo, as mudanças estruturais na economia política internacional contribuíram para criar maior heterogeneidade no conjunto dos países em desenvolvimento e dificuldade maior em conciliar eventuais posições comuns entre países médios como o Brasil e os de menor desenvolvimento relativo em diversas arenas globais. Por outro lado, a difusão do poder na direção dos países emergentes gerou novos nichos de participação para países como Brasil nas esferas da governança global. Todas estas mudanças apontam para os limites na prática das duas orientações clássicas da política externa que, tradicionalmente, sempre foram vistas como em oposição e sua ressignificação no mundo pós-Guerra Fria.

Desta forma, na atualização da orientação cosmopolita, o vetor principal da política externa passou a ser constituído pela necessidade do país se ajustar ao mundo em transformação e se adequar às injunções da governança global. Nessa visão, o país deveria completar o ciclo das reformas estruturais, iniciadas nos anos noventa, bem como buscar exercer papel construtivo no novo ordenamento internacional. Para essa orientação, o abandono de alguns dos princípios do legado da política externa, como, por exemplo, o da não

²³ Lafer (2001); Lima e Hirst (2009)

intervenção, poderia ocorrer em determinadas situações em função da primazia das teses da intervenção humanitária e promoção da democracia²⁴.

A ressignificação da orientação terceiro-mundista conservou o componente revisionista das normas internacionais no sentido de torná-las mais favoráveis aos países em desenvolvimento, bem como a orientação autonomista da política externa, eliminando, porém, qualquer traço de autarquia na inserção internacional, tendo em vista a necessidade de se inserir na globalização como condição de competitividade na geopolítica mundial pós-Guerra Fria. Nesta reconfiguração de sentido, autonomia implica pensar o Brasil no mundo de “dentro para fora”, isto é a partir de seus interesses específicos e de sua projeção num mundo que também se desenha como mais restritivo. A postura é de afirmação dos interesses nacionais, da necessidade de se articular a ação coletiva de países do Sul com vistas à transformação da ordem por via da mudança das normas internacionais vigentes e à busca do equilíbrio mundial por meio da construção de polos de poder regionais. Nesta concepção, o vetor principal da política externa deveria ser a participação ativa do país na mudança das normas de modo a torná-las mais próximas aos interesses e valores brasileiros²⁵.

Como se verá a seguir, a participação do Brasil nos foros de governança global nas áreas comercial, financeira, de mudança climática e de segurança coletiva espelham tanto esta disposição ao protagonismo internacional; quanto os limites colocados pelas insuficiências relativas de recursos de poder em alguns deles; bem como a composição variada das articulações e alianças em cada uma das arenas globais.

No âmbito do *regime comercial*, ao contrário do passado, quando o país só tinha interesses defensivos, passou a ter também interesses ofensivos na liberalização agrícola e na coordenação do G-20, juntamente com Índia, China e África do Sul, entre outros, na Rodada Doha²⁶.

A formação do G-20 representou uma mudança significativa na posição do Brasil nas rodadas comerciais anteriores. Desde 1986 o país integrava o

²⁴ Para as diferenças no interior da comunidade de política externa no presente, seja com respeito à suposta dualidade entre política regional *versus* política global, seja com relação ao relacionamento privilegiado com o Norte ou, alternativamente, com o Sul, ver Souza (2009).

²⁵ Para esta formulação ver Guimarães (2006)

²⁶ Baseado em Lima (2010) e em Motta Veiga e Rios (2009)

Grupo de Cairns, que reunia países desenvolvidos e em desenvolvimento favoráveis à liberalização agrícola. Em 2003, o Brasil liderou a formação do G-20, que conferiu um caráter Norte-Sul às negociações agrícolas, reunindo países que até então adotavam posturas divergentes nas negociações comerciais, como Índia e Argentina. Por outro lado, a agenda agrícola era francamente demandante uma inovação, portanto, com relação ao passado defensivo do Brasil nas negociações comerciais.

A criação do G-20 ocorreu em reação à proposta conjunta dos EUA-UE sobre agricultura, apresentada às vésperas da Reunião Ministerial de Cancun, de 2003, que ameaçou reduzir as ambições da Rodada Doha nas questões agrícolas, em contradição com a “Agenda de Desenvolvimento” adotada no início das negociações. Na reunião ministerial realizada no Egito, em julho de 2003, se solidificou a percepção brasileira de que o grupo de Cairns seria insuficiente para avançar a agenda agrícola, após a sinalização da Austrália, líder do grupo, de que não se oporia ao entendimento EUA-UE.

A adesão de Brasil, África do Sul, Índia e China à agenda do G-20 não foi homogênea. Havia consenso no grupo sobre a necessidade de se reduzir os subsídios à exportação nos países desenvolvidos, mas os três discordam sobre acesso a mercados. Neste quesito, enquanto Brasil, Argentina e África do Sul ainda participam do grupo de Cairns, favorável à liberalização agrícola, Índia e China são integrantes do G-33, que tem como objetivo proteger os pequenos agricultores dos efeitos da liberalização. De fato, desde a proposta inicial do G-20 o governo brasileiro teve que lidar tanto com a oposição doméstica quanto com a oposição da China e Índia à adoção de uma agenda de liberalização agrícola.

É importante ressaltar que o protagonismo destes países na Rodada Doha tem variado nos diferentes estágios do processo negociador. Após a consolidação do G-20, Brasil e Índia assumiram papel central nas negociações agrícolas. Desde março de 2004 ambos foram incorporados ao que passou a denominar-se “Non-Group-5” (NG-5), que reúne também EUA, UE e Austrália (líder do grupo de Cairns).

Os componentes do G-20 têm posições divergentes a respeito da liberalização. O ponto de maior discordância foi com relação à proposta de criação de um Mecanismo de Salvaguarda Especial. A aceitação da proposta

pelo governo brasileiro gerou críticas de membros do G-20. A Índia considerou pequenas as salvaguardas apresentadas sob o Mecanismo de Salvaguardas Especiais, em vista da prioridade concedida à segurança alimentar. A Argentina argumentou que a proteção a setores industriais sensíveis deveria estender-se a um maior número de linhas tarifárias. Para alguns analistas, o maior desempenho exportador brasileiro dificulta “sua aspiração de permanecer como representante dos países em desenvolvimento nos foros multilaterais”²⁷.

Nas negociações financeiras globais o Brasil tem atuado coordenado com os componentes da coalizão BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China) no avanço de uma agenda específica. Os resultados mais relevantes para o grupo foram a consolidação do G-20 financeiro em substituição do G-8 e a reestruturação do poder decisório no FMI. Pode-se dizer que a mudança institucional consequência da atuação daquela coalizão beneficiou-se da consolidação das capacidades que caracterizaram inicialmente o grupo, após a passagem relativamente segura pela crise de 2008, e da capacidade de definirem uma agenda específica e coordenarem ações conjuntas para sua implementação. Ainda assim, no âmbito financeiro restam algumas diferenças no grupo de emergentes.

O reconhecimento da legitimidade do G-20 na coordenação econômica global foi impulsionado pelo lançamento de um Plano de Ação anti-crise, em novembro de 2008, que sugeriu reformas no FMI, Banco Mundial e Fórum de Estabilidade Financeira como passos para a superação da crise; e pela decisão de injetar US\$ 1,1 trilhão na economia, tomada em cúpula do grupo realizada em Londres, em abril de 2009. Nesses encontros reconheceu-se que as economias emergentes desempenhariam um papel relevante na estabilização e que a reforma das instituições financeiras deveria espelhar essa nova realidade²⁸.

Embora a expansão do G-20 houvesse sido tratada com outros países em desenvolvimento, a crise de 2008 foi precedida pela consolidação do papel dos BRICs como grandes exportadores. Isso lhes permitiu desempenhar um papel destacado na garantia da liquidez, tendo em vista que possuíam um

²⁷ Motta Veiga e Rios (2009), p. 17.

²⁸ REUTERS, artigo de 2011

estoque elevado de reservas internacionais, mesmo em comparação com o G-7.

A consolidação do G-20 financeiro e o reconhecimento de que a reforma institucional seria uma etapa necessária à superação da crise foram os primeiros passos em direção ao aumento do poder decisório dos BRICs no FMI. Os únicos países que possuem poder de veto nessa linha são os EUA, Japão, União Europeia e agora os BRIC. Atualmente, os países em desenvolvimento possuem 40% das cotas, contra 60% dos países desenvolvidos. O acordo representou a maior transferência de cotas na história do fundo.

Apesar da coordenação dos BRICs, existem diferenças entre eles a respeito dos níveis das taxas de câmbio. A proposta brasileira para que os desequilíbrios cambiais fossem tratados no plano multilateral, durante em reunião de ministros do G-20 Financeiro em novembro de 2009, não foi bem recebida por China e EUA. Nesse quesito, a complementaridade comercial entre EUA-China e o possível delineamento de um G-2 colocam-se como entraves à expansão da agenda do grupo. O dissenso não impediu que Brasil e China implementassem, em caráter experimental, um mecanismo de compensação comercial sem a intermediação do dólar, que teve início em maio de 2009. O avanço do tema, no entanto, é delicado porque a substituição do dólar como moeda internacional poderia levar à depreciação da moeda americana, com impacto negativo sobre as reservas desses países²⁹.

Nas *negociações sobre mudança climática* a coalizão significativa foi composta por Brasil, África do Sul, Índia e China, como ficou patente na reunião de cúpula ocorrida em Copenhague, em 2009, durante a 15ª Conferência das Partes³⁰. A divergência entre as posições negociadoras dos emergentes teve início com o anúncio brasileiro de metas voluntárias de redução nas emissões, a partir da coordenação com a França, e a posterior cobrança para que China e EUA apresentassem compromissos de redução. Durante a Conferência, a divergência foi marcada pelo apoio da delegação

²⁹ Lima (2010)

³⁰ Baseado em Lima (2010)

brasileira à Proposta de Tuvalu³¹, que demandava um teto de aquecimento global da ordem de 1,5°C (em vez dos 2°C em pauta), a despeito da oposição dos demais; e pela ausência da Rússia no grupo BASIC (Brasil, África do Sul, Índia e China), que negociou com os EUA o compromisso final, devido às perdas que o país esperava com o abandono do Protocolo de Kyoto. Dessa forma, entre as negociações para a assinatura do Protocolo Kyoto, em 1997, e a COP-15, em 2009, Índia e China mantiveram sua posição reticente de países emergentes e grandes emissores de carbono, enquanto houve o recrudescimento da posição russa, por um lado, e o avanço da posição brasileira, por outro, caracterizando a divergência de posições entre eles. Vale ressaltar a inclusão da África do Sul entre os integrantes do BASIC, embora o país não seja caracterizado como um “grande emissor”, por ter contribuição inferior a 3% para as emissões globais.

Com relação à matriz energética e emissões de carbono, todos os emergentes são grandes emissores e elevaram sua participação nas emissões globais desde a assinatura do Protocolo de Kyoto, em 1997. Ainda assim, existem diferenças entre a composição de suas emissões que ajudam a compreender a formação das coalizões em Copenhague, e o porquê do Brasil ter se alinhado à proposta de Tuvalu, um pequeno Estado-Ilha, enquanto a Rússia não participou das negociações que conduziram ao acordo final.

Em primeiro lugar, a Rússia tem pouco interesse em um acordo pós-Kyoto. A estrutura do Protocolo a favorece porque em 1990, ano-base para o cálculo de reduções, a economia da União Soviética era bastante intensiva em carbono e possuía pouca eficiência energética.

Além disso, o país possui grandes reservas de combustíveis fósseis que seriam desvalorizadas na transição para uma economia de baixa intensidade de carbono. Por fim, parte dos decision-makers e formadores de opinião acredita que o aquecimento global poderia aumentar as terras cultiváveis do país. Esses são alguns dos motivos pelos quais a Rússia tende a se opor a um acordo que restrinja o uso de combustíveis fósseis no mundo³².

³¹ A proposta recebeu apoio do Grupo da África e a Aliança dos Pequenos Estados Insulares (AOSIS).

³² Viola (2010)

A China também possui uma economia altamente intensiva em carbono e com baixa eficiência energética, tendo superado os EUA na participação das emissões globais, contribuindo com 20% das emissões. Na última década, suas emissões totais cresceram à taxa de 8% ao ano, tendo em vista que sua matriz energética é fundamentalmente baseada em carvão e petróleo. Ainda assim, o último Plano Quinquenal (2006-2010) da China determinou uma reorientação da matriz energética com vistas a reduzir em 10% a emissão de todos os poluentes e controlar a emissão de gases que produzem o efeito estufa, mediante um plano de investimentos que prevê a construção de 32 usinas atômicas até 2020.

A Índia, por sua vez, é o quarto maior emissor de carbono (em 2008), contribuindo com 7% das emissões globais. Devido à grande população, suas emissões *per capita* são pequenas, embora tenha uma economia bastante intensiva em carbono, devido à baixa eficiência energética. Entre os grandes emissores, a Índia é o país que mais tem aumentado sua participação nas emissões totais, com um crescimento de 10% ao ano, e por isso tem sido contrário à adoção de compromissos de redução.

O Brasil possui peculiaridades que lhe permitem construir coalizões tanto com grandes emissores de carbono como com demandantes em questões ambientais. Por um lado, é o sexto maior emissor, contribuindo com 4% do total global. Ainda assim, possui mais de 90% da matriz energética baseada em recursos hídricos e 16% das florestas mundiais, tendo grande importância no ciclo global do carbono. Além disso, a maior parte das emissões brasileiras concentra-se nos setores tradicionais da economia: 60% provêm do desmatamento da Amazônia e Cerrado. Dessa maneira, é o único entre os cinco países com matriz energética pouco intensiva em carbono, o que lhe permitiria alinhar-se à União Europeia, Noruega e Estados-ilha na questão da redução das emissões de gases estufa³³.

Ademais, suas emissões estão praticamente estagnadas desde as últimas duas décadas, o que o diferencia dos demais emergentes.

De fato, nesses 12 anos que separam Kyoto de Copenhague, houve uma mudança significativa na postura negociadora do Brasil. Em 1997 o Brasil

³³ Viola (2002)

havia se alinhado aos grandes países periféricos com matriz energética baseada em combustíveis fósseis, como China, Índia, Rússia, México e Indonésia. A convergência com aqueles países era função de compromissos de política externa, tendo em vista que a matriz energética de base renovável (hidroelétrica e biomassa) e a vasta floresta tropical do Brasil colocavam o país com capacidade de adotar uma postura demandante, já naquele momento. Em Copenhague, o Brasil propôs a meta de chegar em 2020 com o nível de emissão de 2007, de 1.700 toneladas de CO₂/ano. O que se nota nas negociações do clima é que a modificação da postura brasileira em 2009 foi resultado de um realinhamento das forças políticas domésticas, em função de maior protagonismo do presidente da República, frente aos setores contrários à adoção de compromissos, ao conscientizar-se que o Brasil detém capacidades materiais para tornar-se líder na questão do meio ambiente³⁴.

No *sistema de segurança coletiva* as modificações da postura brasileira também foram expressivas, em especial, a partir de janeiro de 1988 quando retornou ao Conselho de Segurança onde estivera ausente por mais de vinte anos. A participação brasileira em operações de paz da ONU acompanhou o crescimento destas operações no período pós-Guerra Fria. A criação da Comissão para Consolidação da Paz, em 2005, constituiu uma oportunidade para o protagonismo brasileiro no biênio 2004-2005 quando de seu mandato no Conselho de Segurança. Nesta oportunidade, o Brasil pode reafirmar a defesa da necessidade de se incluir as questões de desenvolvimento nos mandatos das operações de paz³⁵.

No tema da reforma do Conselho de Segurança a postura brasileira defende, atualmente, a tese de sua maior representatividade, em particular o aumento dos assentos permanentes. O tema da reestruturação do Conselho está presente no discurso diplomático desde a democratização, mas a aspiração de ocupar um assento permanente foi anunciada oficialmente em 1994, no marco do lançamento do projeto de reforma do Conselho. Desde então esta postulação esteve presente na agenda de todos os governos que se seguiram tendo como parâmetro o debate sobre o tema no processo de reforma da ONU, com destaque para uma busca incessante iniciada no

³⁴ Viola (2010)

³⁵ Lima (2009)

governo Lula da Silva. A expansão do Conselho é justificada pela necessidade de se fazer face às mudanças no pós-Guerra Fria e o aumento expressivo do número de membros da ONU desde a última expansão do mesmo nos anos sessenta. A tese do aumento da representatividade é enfatizada daí decorrendo maior legitimidade e efetividade das decisões do Conselho. Nos anos 2000 com o tema da reforma recobrando relevância no processo, Brasil, Alemanha, Japão e Índia, constituíram o G-4, com vistas à coordenação de posições comuns para a ampliação do Conselho de Segurança.

Mas foi com relação à participação nas operações de paz, durante o governo Lula da Silva, que se observou uma mudança significativa na postura brasileira tradicional, atenuando-se as reservas prévias com relação às operações envolvendo o uso da força. Na década de noventa, o Brasil se negava a participar das operações humanitárias, autorizadas sob o capítulo VII. Foi assim que se absteve na decisão do Conselho, em julho de 1994, prevendo o envio de força multinacional à crise haitiana, exatamente por esta ter sido enquadrada sob aquele capítulo.

Só a partir de 1999, no Timor Leste, o país passou a participar de missões com mandato coercitivo³⁶. É neste sentido, que a aceitação em comandar a força de paz no Haiti, MINUSTAH, em 2004, foi considerada um divisor de águas com relação ao maior compromisso brasileiro nas questões de segurança coletiva, inclusive com participação militar ampliada nestas atividades.

1.4. As Bases Conceituais da Política Externa: Continuidade e Mudança

Levando em conta o impacto das mudanças estruturais na inserção internacional do país na base conceitual da política externa, a política externa reagiu a estas mudanças tornando-se mais proativa e pragmática. Sua base conceitual foi alargada, combinando temas e agendas do período anterior à mudança com novos temas e agendas. Do passado, a política externa conservou a defesa do multilateralismo universal e da autonomia da política externa, resignificada na gestão Lula da Silva, a partir da ambição de

³⁶ Cf. Diniz (2006, p. 321)

implementar uma agenda internacional própria na política internacional, independente das preferências das potências.

Entre os “novos” conceitos, que são, na verdade, reformulações de conceitos anteriores, mencione-se a identidade de mediador- centrada na imagem positiva do presidente Lula. A defesa do multilateralismo universal reflete a clássica identidade internacional brasileira do exercício de um papel de mediação na diplomacia multilateral. No período da Guerra Fria esta mediação se fazia, sobretudo, entre o Sul e o Norte ou entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento³⁷.

Durante o mandato Lula, a mediação se estendeu às questões de segurança global. Este foi o caso da constituição dos “painéis sobre o Iraque”, sob a coordenação brasileira, com vistas a desbloquear o diálogo político no Conselho de Segurança após os bombardeios dos EUA aquele país, em dezembro de 1998 que culminou com a aprovação da Resolução 1284 (1999) modificando as bases de relacionamento da ONU com o Iraque. Na avaliação de diplomatas participantes, a coordenação brasileira constituiu uma inflexão na participação brasileira no Conselho de Segurança e reflete “a capacidade brasileira de forjar consensos e de contribuir para que as ameaças à paz e à segurança internacionais sejam resolvidas pela via diplomática, no marco multilateral”³⁸. Mais recentemente, este papel foi renovado com a oferta de mediação no conflito Israel-Palestina e no exercício de mediação no contencioso nuclear com o Irã, no âmbito do Conselho de Segurança.

Outro conceito que também foi adaptado foi o da defesa da multipolaridade, identificada hoje com a democratização dos processos decisórios em fóruns globais e a emergência de novos polos de poder que criam oportunidades de alinhamento internacional para países como o Brasil. Também reiterada na atualidade é a ideia do Brasil como exemplo/modelo com base em certos atributos nacionais como a (percebida) inexistência de conflitos de natureza étnica, religiosa ou cultural; a ênfase na dimensão pacífica da emergência internacional brasileira e a renúncia a objetivos geopolíticos, que possam demandar o uso de capacidades militares no plano internacional e a natureza conciliatória da política brasileira. Tais atributos são ativos do *soft*

³⁷ Lafer (2001)

³⁸ Patriota; Padovan; e Fernandes (2008, p. 234. Artigo)

power brasileiro que tanto pode ser empregado nas relações Sul-Sul onde o Brasil começa a aparecer como o doador importante (Haiti, Guiné-Bissau), como na mediação em questões internacionais críticas (como no conflito Israel-Palestina).

Finalmente a ideia de geometria variável sugere a possibilidade de alinhamentos políticos diferenciados dependendo da questão e dos interesses em jogo, apontando para os limites das alianças com base em princípios gerais como era o caso da coalizão terceiro-mundista (no presente, os exemplos seriam o IBAS, BRICs, BASIC nas questões de mudança climática, por exemplo).

As adaptações conceituais da política externa brasileira não se fazem demasiadamente diferentes do que estaria se passando com outros emergentes e respondem às modificações e oportunidades geradas pela difusão do poder econômico e o novo protagonismo dos mesmos. Como também parece estar ocorrendo com outros emergentes como Índia, por exemplo, permanece em aberto qual o papel que esses novos atores irão desempenhar nos fóruns globais de negociação: se revisionista, contra a ordem hegemônica, ou de participante nas decisões internacionais.

Em certo sentido, esta dualidade reflete as especificidades de países como Brasil (e Índia), reflexo da combinação de dois atributos. Por um lado, podem ser classificados como países médios na estratificação de poder internacional, ou grandes países periféricos, pelo diferencial de capacidades econômicas de que dispõem comparativamente aos demais países em desenvolvimento. Por outro, preferem um ativismo diplomático e uma preferência por políticas proativas no sistema internacional, em especial, na participação da elaboração e mudança do sistema normativo internacional, em suas distintas vertentes e questões temáticas já tratadas. Esta dupla condição tende a gerar uma relativa ambiguidade na política externa, uma vez que estes países não dispõem de recursos de poder suficiente para um papel internacional “solo” no sistema internacional, condição que a China aparentemente desfruta. Desta forma, necessitam do apoio dos pares, em especial o reconhecimento dos demais de seu papel de mediadores nas relações com os mais fortes. Mas como também aspiram ao reconhecimento dos mais fortes, tendem a evitar comportamentos revisionistas profundos do *status quo* internacional. A formação de coalizões de

geometria variável pode ser vista como uma consequência da situação peculiar destes emergentes no sistema internacional. Em última análise, a escolha entre uma identidade revisionista *soft* ou *stakeholder*, no caso brasileiro, depende, no argumento deste trabalho, em grande medida de fatores domésticos, em particular, da composição político-partidária da coalizão governante.

1.5. A Matriz Institucional e a nova constituição da Política externa

Com a ampliação da agenda externa brasileira e a adoção de posturas demandantes em vários regimes internacionais, abandonando a postura defensiva do passado, a política externa tende a impactar mais sobre os agentes domésticos, induzir à participação destes últimos, mobilizar novas *forças de pressão/poder* e, eventualmente, criar mais pontos de atrito internamente. Se a política externa passa a ter efeitos internos diferenciados ela tende a se aproximar mais da política doméstica no sentido de gerar apoio e oposição, no plano doméstico, às escolhas internacionais. Em algumas questões o maior ativismo externo induz à formação de novas *forças de pressão/poder* na política externa, em particular nos campos do investimento externo e da indústria de defesa. Como é sabido, uma das razões que explicam a preponderância do Executivo no processo decisório das políticas de segurança e de defesa, é o quase nulo interesse e participação dos grupos de interesse nestas temáticas. Em decorrência, o Legislativo tem pouco interesse em cobrar do Executivo a prestação de contas destas políticas. O maior envolvimento de atores da sociedade nestas políticas estimula a função fiscalizadora do legislativo sobre estas políticas como ocorre com as demais políticas públicas. Desta forma, a formação de *forças de pressão/poder* domésticas tende a ampliar o controle por parte do Legislativo sobre estas temáticas, contribuindo para aumentar a prestação de contas da política externa e da política de defesa.

Ademais, a própria ampliação da agenda internacional induz outros participantes dentro e fora da burocracia governamental a se internacionalizarem também. Entre os atores domésticos com tendência a participar mais em questões internacionais mencionem-se os grupos empresariais, especialmente aqueles com interesses ofensivos no regime

comercial e as empresas com investimento no exterior; as organizações não governamentais e os movimentos sociais com vínculos transnacionais; as Forças Armadas; burocracias governamentais envolvidas na cooperação internacional; unidades subnacionais e cidades metropolitanas.

Além de mobilizar atores domésticos, outro aspecto que resulta de uma política externa mais ativista é o a participação de outras unidades dentro da burocracia governamental. Um exemplo nesta direção é o número de agências governamentais envolvidas na implementação das atividades do Fórum IBAS (Brasil, Índia e África do Sul), criado em 2003. Não apenas foi necessário reestruturar a organização interna do Itamaraty com a criação de um novo departamento (Departamento de Mecanismos Regionais) que coordenasse os departamentos regionais específicos (África; Ásia e Oriente Médio), como se estabeleceu uma ampla rede de comunicação com agências especializadas de outros ministérios para a coordenação dos dezesseis grupos de trabalho previstos naquela iniciativa, que inclui comércio; energia; educação; desenvolvimento social; defesa; meio ambiente e mudança climática; saúde entre outros³⁹.

Na mesma direção, mencione-se a formação de forças de *pressão/poder* em torno de temas internacionais transversais diversos, como por exemplo, meio ambiente, direitos humanos, pobreza, crime organizado, saúde e energia, vinculando diversas burocracias públicas e atores não estatais. Também exemplo de maior interdependência burocrática interna, aumentou a participação do MRE em diversas Comissões Interministeriais criadas para tratar de temáticas transversais, cuja criação foi impulsionada a partir da redemocratização⁴⁰.

Novos atores e novos interesses, na sociedade civil e na estrutura governamental, em seus diversos níveis, envolvidos em questões internacionais, estão gerando quatro consequências principais no que se refere ao processo de decisão da política externa: constituição de novas *forças de pressão/poder* na política externa; demanda por mudanças institucionais no processo decisório; ampliação das dificuldades de coordenação da política externa; e politização da política externa.

³⁹ Nogueira (2009)

⁴⁰ Figueira (2009)

A formação de novas forças de *pressão/poder* domésticas na área da política externa é talvez uma das principais novidades do processo decisório em questões internacionais. A ampliação de setores na sociedade mobilizados em questões externas tende a ter impacto considerável no tradicional insulamento burocrático do MRE na formação da política externa. Estas novas *forças de pressão/poder* formaram-se inicialmente no campo comercial, a partir da abertura econômica nos anos noventa, quando o país passou a ter interesses ofensivos de liberalização comercial. Foram ampliadas com a crescente internacionalização das empresas brasileiras na América do Sul e começam a se formar no campo da defesa, incluindo não apenas militares e diplomatas, mas também acadêmicos e empresas públicas e privadas participantes do novo “complexo militar-universitário-empresarial” concebido pela atual Estratégia Nacional de Defesa, lançada em 2009⁴¹.

A segunda consequência é decorrência da emergência de novas *forças de pressão/poder* domésticas e já se manifestou no caso da política comercial. Durante o período da vigência da estratégia de substituição de importações, a política comercial era predominantemente doméstica, gerida pela CACEX e CPA. Como o Brasil só tinha interesses defensivos a proteger no plano internacional, a participação no regime comercial ficava a cargo do MRE, como praticamente nenhuma participação do setor produtivo. Tal desinteresse do setor produtivo era consequência direta da postura negociadora brasileira de defender o modelo de inserção externa e demandar tratamento especial e diferenciado no regime comercial pela condição de país em desenvolvimento.

Com a abertura econômica e os novos interesses ofensivos na liberalização comercial e no investimento externo, novas demandas por mudanças na matriz institucional começam a ser articuladas. Este movimento é visível no caso dos setores exportadores que passaram a demandar mudanças institucionais, em particular a retirada das funções de negociação comercial do MRE e sua inserção em outras agências econômicas existentes, ou a criação de um órgão de negociação comercial específico nos moldes dos EUA.

Como já foi tatado anteriormente, no período do “regionalismo aberto”, nos anos noventa, com a criação do MERCOSUL e o início das negociações da

⁴¹ Ministério da Defesa (2011)

FTAA, os interesses empresariais passaram a se mobilizar e criaram a Coalizão Empresarial Brasileira (CEB) com o objetivo de estabelecer posições consensuais entre os diversos setores naquelas negociações. Na burocracia federal observou-se maior horizontalidade com a criação de órgãos de coordenação como a CAMEX, reunindo o MRE e os Ministérios Econômicos; maior interlocução com os setores privados por via da criação da SENALCA; bem como a formação de grupos interministeriais temáticos para coordenar a participação de outras agências estatais na formulação da agenda brasileira naquelas negociações. No governo Lula, porém, com a mudança do modelo de integração regional e a recusa brasileira ao processo da FTAA, ocorreram mudanças relevantes no processo decisório relativo às negociações comerciais regionais multilaterais.

O MRE voltou a centralizar este processo no âmbito federal com o consequente enfraquecimento da CAMEX e a perda do acesso privilegiado prévio dos setores empresariais às instâncias decisórias. Na verdade, em função do novo tipo de regionalismo pós-liberal no governo Lula, pautado por uma lógica política, com a incorporação de novas dimensões para além das comerciais, propriamente ditas, há uma mudança no relacionamento público-privado. Aumentou a interlocução do Estado com os movimentos sociais e os sindicatos, bem como com outros Ministérios, como o de Desenvolvimento Agrícola, com o intuito de aprofundar outros temas na agenda de integração regional. Por outro lado, a importância da integração física e energética na política regional do governo Lula, criou um canal de interligação do MRE com os setores investidores na região e maior coordenação com o BNDES, principal órgão de financiamento de projetos de investimento de longo prazo na região⁴². As dificuldades de coordenação se manifestam mais claramente no caso do MERCOSUL que objetiva, pelo menos na sua concepção original, um processo de integração mais profunda e, portanto, maior envolvimento de diversas agências burocráticas, não necessariamente em nível ministerial, além do MRE.

As dificuldades de se implementar no plano doméstico medidas tomadas no âmbito diplomático eram reconhecidas pelo próprio presidente, na medida

⁴² BNDES (2009).

em que a burocracia federal não se encontra organizada para os fins específicos da integração regional. Várias decisões negociadas no plano diplomático demoraram a ser implementadas por resistências burocráticas, como foi o caso da eliminação da dupla cobrança da tarifa externa comum. Uma das consequências das dificuldades de internalização de medidas negociadas no plano diplomático é que, na impossibilidade de implementar políticas comerciais comuns, o Brasil adota medidas pouco ortodoxas, como a criação de um mecanismo de proteção automática de setores menos competitivos, com o objetivo político de manter o bloco regional.

Por fim, a politização da política externa é uma consequência de todas estas mudanças e reflexo da erosão da delegação original à política externa do pós-Guerra, fruto do componente estrutural prévio da mesma. Como em outras políticas públicas, questões de política externa passaram a gerar apoio e oposição no âmbito doméstico. Estudos recentes demonstram que a comunidade de política externa tem visões diferenciadas em algumas questões-chaves de política externa, como a política regional; as relações Sul-Sul; a diplomacia no plano global, por exemplo⁴³.

O âmbito congressional tem sido o palco mais evidente desta politização saudável da política externa uma vez que contribui para arejar um ambiente corporativo tradicionalmente opaco ao debate público. No governo Fernando Henrique Cardoso, uma das estratégias da oposição partidária, consistia em utilizar mecanismos legislativos de prestação de contas da política externa e mobilizar setores organizados da sociedade civil contra determinados temas de política externa, como o plebiscito sobre a ALCA, por exemplo. A estratégia da oposição no governo Lula tendeu a fazer uso dos meios disponíveis no âmbito legislativo para adiar e postergar decisões de política externa que necessitassem da aprovação no Congresso, como por exemplo, a entrada da Venezuela no MERCOSUL.

A ampliação de questões na agenda externa, a formação de novas *forças de pressão/poder* domésticas, a mobilização de atores na sociedade civil, nas burocracias públicas, no âmbito subnacional contribuem para a politização da política externa. Este processo é entendido como a erosão do consenso prévio

⁴³ Souza (2009)

e sua aproximação às demais políticas públicas, em que não necessariamente existe consenso entre todos os atores direta ou indiretamente envolvidos nas questões em pauta.

Neste sentido, determinados temas e questões internacionais, em especial aqueles que implicam mudanças de direção ou inovações na prática diplomática, podem gerar maior apoio ou oposição no âmbito nacional. Se este movimento se consolidar, a política externa tenderá a variar de acordo com a coalizão de governo no poder, tal como ocorre em diversas democracias. Até que ponto a relevância da diplomacia presidencial pode acentuar a tendência à politização da política externa, ou ampliar a o componente presidencial da política externa como argumentam alguns autores⁴⁴ Uma maior centralidade da Presidência da República na formação da política externa depende de vários fatores, entre eles, a institucionalização da Assessoria Internacional do Planalto. No governo Lula, a importância da Assessoria aumentou significativamente, comparativamente ao governo de Cardoso.

Segundo avaliação de diplomatas eminentes, entre as razões mais importantes estão o maior ativismo da diplomacia presidencial e sua chefia por um não diplomata, com perfil político e capacitação específica para assessorar a Presidência. No governo de Juscelino Kubitschek, papel semelhante foi desempenhado por Augusto Frederico Schmidt, idealizador e principal negociador da Operação Pan-Americana (OPA), iniciada em 1958.

Se este padrão tiver continuidade é possível que se institucionalize no caso brasileiro uma instância semelhante a do *National Security Adviser* nos EUA. Neste caso, seria agregado à dimensão corporativa um componente político-governamental gerando maior equilíbrio entre Itamaraty e Planalto no processo decisório da política externa⁴⁵. Este resultado tenderia a alinhar o componente profissional às escolhas político-partidárias, grande temor da escola clássica do Itamaraty.

O capítulo que se segue tratará justamente desta erosão do consenso em torno da política externa. Esta, trata com a segunda questão-chave desta dissertação: em que medida a ruptura ocorrida na PEB durante o governo Lula

⁴⁴ Cason e Power (2009)

⁴⁵ Lima (2010)

esteve relacionada ao conceito de visão-mundo dos principais *decision-makers* dentro do Ministério das Relações Exteriores.

CAPÍTULO 2 – O FIM DO CONSENSO NA POLÍTICA EXTERIOR BRASILEIRA

Rubens Ricupero (2006) afirmou que a política externa tendeu a ser, no Brasil, uma política de Estado, e não de governo (ou mais especificamente de partido, como veio a ocorrer na Presidência Lula) em função da busca de continuidade da inserção internacional de um país frente aos seus desafios regionais e mundiais. Essa tendência de continuidade tem como resultado conferir coerência à ação diplomática do Estado e contribui para a credibilidade da política externa a longo prazo. Essa continuidade, porém, não significa imobilismo, pois muitas vezes no Brasil a política externa foi utilizada como política pública para traduzir necessidades internas em possibilidades externas. Esse tipo de mudança ocorre seja em função da identificação de novas necessidades internas, seja por conta da avaliação de novas possibilidades ou dificuldades externas, provenientes das transformações do sistema internacional. A dicotomia de continuidade/mudança (continuidade na base da formulação da PEB, com o Itamaraty, e mudança na adequação à conjuntura internacional), veio a sofrer profundas mudanças durante o primeiro e, especialmente, segundo mandato do presidente Lula da Silva.

No caso, por exemplo, das mudanças promovidas na Presidência Geisel, uma dimensão importante foi a de fazer dela um componente do processo de distensão e de encaminhamento da redemocratização. Esta dimensão, aperfeiçoada na gestão do chanceler Saraiva Guerreiro, propiciou, com a redemocratização, um consenso em torno da política externa como política de Estado. À existência deste consenso, referiu-se Tancredo Neves em novembro de 1984, vindo a proclamar o que foi chamado de o “Consenso de Tancredo”.

O empenho na manutenção de um consenso em torno da política externa como política de Estado foi uma das notas dos governos dos presidentes democráticos – de Sarney a Cardoso. À partir de Lula, este consenso não existe mais⁴⁶. O enfraquecimento crescente desse consenso foi fruto da até então inédita partidarização da política externa promovida pelo

⁴⁶ Rubens Ricupero (2006)

governo Lula. Explicita-se pela desconsideração do que foi feito antes, por meio da asserção de um “marco zero diplomático”, mostrado pelo tema recorrente “nunca antes na história desse país”.

Essa partidarização teve como um dos seus componentes principais a indicação do professor Marco Aurélio Garcia como assessor diplomático do presidente Lula da Silva. Com efeito, Marco Aurélio Garcia agiu como representante da ideologia do PT, uma vez que sempre foi o responsável pelas relações externas do partido. Como assessor, Marco Aurélio Garcia se incumbiu de zelar por essa partidarização, a qual a cúpula do Itamaraty incorporou nas suas práticas diplomáticas, a elas atribuindo, com preponderância, a nota de uma política de governo.

A partidarização pôde então crescer, facilitada pelas boas condições da presença do Brasil no cenário internacional e pela positiva imagem do presidente no mundo. Um símbolo da partidarização foi a filiação do chanceler Celso Amorim ao PT.

A partidarização respondeu, segundo Celso Lafer, a dois objetivos. O primeiro foi o de dar uma satisfação ideológica aos segmentos da base de apoio do presidente como forma de compensação pelos elementos de continuidade em outras áreas, como a política econômica, do governo de Fernando Henrique Cardoso. O segundo, que se vincula ao anterior, é o de glorificar o presidente Lula, desconstruindo politicamente Fernando Henrique, conferindo também ao seu significativo legado diplomático a característica de uma “herança maldita”⁴⁷. Neste trabalho, pretende-se explicitar como se deu o desenvolvimento da política externa durante o governo Lula baseado nas forças motivadoras internas, bem como o fim deste “consenso” entre as forças políticas internas para formar a base da política externa brasileira.

2.1. A Politização da Política Externa no Governo Lula da Silva:

Como já foi exposto, o desenvolvimento das instituições democráticas, desde os anos noventa, reestruturou o processo decisório da diplomacia nacional, gerando a politização da política externa. O ápice do movimento ocorreu, defende-se aqui, ao longo do governo Lula, haja vista as percepções

⁴⁷ Crítica ao Artigo: Partidarização da Política Externa | Política Externa Brasileira Política Externa Brasileira

divergentes acerca do pragmatismo (quando encarada como positiva) ou ideologização (quando considerada equívoca) da conduta externa brasileira. O acompanhamento do debate é o objetivo do presente trabalho, cuja pesquisa se baseou também nas diferentes opiniões emitidas acerca do projeto de inserção internacional do governo Lula, por diversos setores sociais (burocratas ligados ao Itamaraty, pesquisadores acadêmicos e, em pequena medida, jornalistas). Os dados coletados permitem perceber que a politização da política externa se aprofunda e atinge, inclusive, setores ligados ao processo decisório em política externa.

A política externa brasileira, em geral, é marcada pelo aspecto de continuidade ao invés do de mudança (o que significa que se caracteriza por ser mais uma política de Estado/estrutural do que de governo/conjuntural). Entretanto, desde os anos noventa, no âmbito do pós-Guerra Fria, a política externa brasileira se vê envolta da dinâmica continuidade/mudança em vista de ter de se adaptar às mudanças de um sistema internacional em processo de transição e indefinições. Tal dinâmica fez com que houvesse notória reorientação da postura diplomática do país, em conformidade com as transformações mundiais.

Esse processo foi acompanhado pela dinâmica doméstica de abertura democrática no Brasil, que lançava novos desafios à política externa. Conforme salienta Maria Regina S. Lima (2000), as instituições democráticas possuem a fragilidade do “dilema dos governantes” (se o governo deve ser exercido visando o “bem comum” ou deve atender a projeto/plataformas partidárias e de governo). Traça-se, assim, uma dicotomia entre política de governo e de Estado e a dinâmica continuidade e mudança, no processo decisório da política externa.

O tradicional isolamento burocrático do MRE (Ministério das Relações Exteriores) passou, com a democratização, a conviver com os ensaios de opinião pública de um regime democrático. Surgiu, também, a necessidade de dialogar com grupos sociais que possuem interesses (econômicos, políticos, acadêmicos, sociais, culturais, etc.) na conduta externa do país, a fim de evitar os perigos do “efeito distributivo” (beneficiamento de determinados setores em detrimento de outros). O efeito disso foi que as prerrogativas do MRE passaram a ser compartilhadas com outras esferas governamentais

(Ministérios da Economia, da Cultura, da Educação, do Turismo, etc.), além de abrir diálogo com o empresariado nacional, acadêmicos, ONGs e setores sociais interessados nos rumos diplomáticos do país, gerando a politização da política externa.

Em vista disso, a política externa que, em geral, foi marcada pela continuidade e consenso, passou a vivenciar contrariedades no âmbito doméstico. O fator chave do fenômeno, defendido neste trabalho, foi a ascensão do governo Lula (2003-2010), de corte principalmente socialdemocrata (que propugna, como já foi exposto, um projeto de inserção via cooperação sul-sul, e reforço da multipolaridade na arena internacional.). Emergindo a partir de um discurso de oposição ao ideário neoliberal (e propondo combater os efeitos assimétricos da globalização), a diplomacia de Lula da Silva veio a romper com o viés de inserção vigente ao longo do governo Cardoso (institucionalista, de apoio e integração a normas e regimes internacionais, buscando maior correlação com EUA e União Europeia).

A mudança de foco e de estratégia de inserção internacional foi o motor dos debates internos sobre a política externa brasileira durante o governo Lula, que envolveu pesquisadores acadêmicos, burocratas intelectuais vinculados ao Itamaraty e a grande imprensa. Os momentos em que as diferentes percepções se tornaram mais nítidas, foram as eleições presidenciais de 2006 e 2010, nas quais os grandes temas da política externa foram postos em tela e criticados abertamente. Assim sendo, em um segundo momento, será posto no debate a percepção dos analistas de política externa, dentro da dinâmica das eleições presidenciais e eventos da política externa brasileira. Por fim, com o intuito de melhor visualizar os impactos da postura diplomática na opinião pública (no caso, a grande imprensa), será feito breve estudo sobre um ensaio de politização da política externa referente à intermediação do Brasil (junto à Turquia) na questão nuclear iraniana.

2.2. A formulação da Política externa

É possível notar, desde o início do mandato de Lula da Silva em 2003, que a política externa de seu governo apresentou-se como agente de um novo dinamismo agregado à diplomacia brasileira, dado pelo rompimento com a crença da existência de um mercado internacional auto regulador e justo, cuja dinâmica proporcionaria ganhos àqueles que se abrissem ao seu movimento. A este respeito, Valter Pomar, secretário de Relações Internacionais do PT, não esconde que “o governo Lula nasceu da oposição ao neoliberalismo”, no qual a política externa esteve “desde o início sob a hegemonia de concepções fortemente críticas ao neoliberalismo e a hegemonia dos Estados Unidos”. Tal posicionamento teria sido favorecido pela “existência, no Itamaraty, de uma corrente nacionalista, desenvolvimentista e pró-integração regional”, capitaneada por Celso Amorim e Samuel Pinheiro Guimarães. Tendo se desenvolvido, por um lado, em um momento de crise do “ideário neoliberal” e da “hegemonia americana”, e por outro lado, em um ambiente de transição na configuração da ordem no sistema internacional, “a atual política externa do Brasil corresponde aos interesses estratégicos de uma ‘potência periférica’”⁴⁸.

Por “potência periférica” entende-se a aspiração à condição de potência mundial, tendo como plataforma de ascensão a liderança exercida entre os países em desenvolvimento (o Sul). Entre os formuladores da política externa do Brasil de então, destaca-se a figura do próprio presidente Lula, do chanceler Celso Amorim, do embaixador Samuel Pinheiro Guimarães (que exerceu os cargos de Secretário Geral das Relações Exteriores, e chefiou a Secretaria de Assuntos Estratégicos, nos primeiro e segundo mandatos de Lula, respectivamente) e do assessor especial para assuntos internacionais da presidência, professor Marco Aurélio Garcia. Percebe-se, então, a convergência entre a visão progressista (a socialdemocracia partidária) e a corrente nacionalista/autonomista do MRE.

O posicionamento presidencial já foi tratado anteriormente. A prioridade ao MERCOSUL e a defesa do multilateralismo foram pautas reforçadas durante

⁴⁸ POMAR, 2010. A Política Internacional do PT.

o discurso de posse ao cargo presidencial, em 2003, em que falou sobre a defesa dos interesses nacionais no cenário internacional.

As figuras de Celso Amorim e Samuel Pinheiro Guimarães fortaleceram e amadureceram esse processo, conforme salientou Pomar. Ao caracterizar a diplomacia do governo Lula, o ministro Celso Amorim entende que esta surgiu em face dos problemas gerados pelas “limitações do modelo neoliberal, centrado na fé cega na abertura de mercados [...] e retração do papel do Estado” e, estando envolta pela ideia da busca do “desenvolvimento com justiça social”, seria orientada para funcionar como “instrumento de apoio ao projeto de desenvolvimento social e econômico do País” e, ao mesmo tempo, almeja promover a “cooperação internacional para o desenvolvimento e para a paz”⁴⁹. Essa perspectiva teria por ação estratégica prioritária o esforço de integração da América do Sul a partir do MERCOSUL, conforme demonstrado pelos avanços obtidos nesse sentido: os acordos comerciais firmados entre o MERCOSUL e os países da Comunidade Andina e o projeto de constituição da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA).

A busca da integração sul-americana a partir do fortalecimento do MERCOSUL, a percepção de que a política externa é um elemento integrante do projeto de desenvolvimento nacional, o combate às assimetrias, a defesa do multilateralismo – principalmente da reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas –, o estabelecimento de parcerias estratégicas com países com níveis de desenvolvimento (ou que possuam interesses) semelhantes ao brasileiro e a não ruptura do relacionamento com países desenvolvidos, conforme delimitados no discurso presidencial, seriam as linhas gerais defendidas pelo governo ao longo de seu mandato.⁵⁰

O G-20, aliado à criação do Fórum IBAS (Índia-Brasil-África do Sul) e da Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA), demonstrou, de outra forma, a segunda linha de ação prioritária da diplomacia do governo Lula: o estabelecimento de parcerias estratégicas com países em desenvolvimento,

⁴⁹ AMORIM, 2004

⁵⁰ A “Comunidade Sul-americana de Nações” (CASA) teve sua origem em 2004, na III Reunião de Chefes de Estado e de Governo da América do Sul, realizada em Cusco, Peru. Em 2007, durante a I Cúpula Energética Sul-americana (Isla Margarita, Venezuela), decidiu-se adotar o nome “União de Nações Sul-Americanas” (UNASUL), que é constituída pelos doze países da América do Sul (cf. dado disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/unasul>).

com destaque para os países africanos de língua portuguesa. Neste particular, segundo o ministro Celso Amorim, reside a peculiaridade da política externa do governo Lula: “vocação para o diálogo com atores de todos os quadrantes e níveis de desenvolvimento”⁵¹.

A aspira o   condi o de potência, apontado por alguns analistas (e pelo próprio Valter Pomar), era perceptível no pensamento do embaixador Samuel Pinheiro Guimarães (2005). Sua ideia central   que o Brasil possui todas as condi es (geográficas, territoriais, demográficas, de riqueza do solo) para se tornar uma potência mundial, um país plenamente desenvolvido, mas que, para tanto, necessita superar quatro grandes desafios: a redu o das disparidades sociais, a supera o das vulnerabilidades externas, a concretiza o do potencial brasileiro e o fortalecimento da democracia.

Na percep o de Guimarães, o sistema internacional aponta para a formula o de polos de poder centrados na Europa (sob o eixo França-Alemanha), na Ásia (eixo Japão-China) e na América. Para a América, procura defender a ideia de articula o entre Brasil e Argentina a fim de conformar a região sul-americana como polo de poder no sistema multipolar em ascensão, fugindo da hegemonia norte-americana na região, pois, conforme defende, “o destino da sociedade brasileira jamais poderá ser médio, tendo em vista as dimensões de seu território [...] O destino brasileiro será de grandeza ou caos”⁵². Nesse sentido   que se encaminhariam as a es do governo Lula como, por exemplo, o protagonismo internacional brasileiro, dado pela aproxima o estratégica a países africanos e  rabes (a partir do discurso de fortalecimento do diálogo Sul-Sul), a atua o multilateral brasileira, com destaque para a OMC e a cria o do G20 e do IBAS.

A visão de Guimarães apresenta um forte posicionamento anti-hegemônico (onde o sistema internacional   percebido a partir da dicotomia entre centro e periferia), que exerceu forte influxo sobre a política externa de Lula, que rumou em dire o   África, Oriente Médio e Ásia, sem tirar os olhos dos EUA e da Europa, e procurou fortalecer o bloco regional de sua preponderância. Essa preocupa o, principalmente em termos de fortalecimento do bloco regional, vão ao encontro das propostas de caráter

⁵¹ AMORIM, 2004

⁵² GUIMARÃES, 2005, p. 341

mais partidário do governo. O fato é ratificado pelas declarações de Marco Aurélio Garcia, em 2006, à “Carta Maior (Brasil)”, em que elogiou o “bom desempenho [do Brasil] na área internacional”, já que o objetivo fundamental era “criar uma solidariedade regional” sul-americana. Acrescentou ainda: “Numa conjuntura adversa, tentamos mudar a correlação de forças internacional [...] ou se aceita passivamente a correlação de forças, ou se tenta alterá-la. Nós interviemos para mudar significativamente a região”.

É possível notar, assim, que a estratégia de inserção internacional adotada pelos formuladores de política externa, no governo Lula, se deu a partir de uma percepção específica do sistema internacional (instável que abriu brechas ao esforço de estabelecimento da multipolaridade), cuja clivagem seria a relação Norte-Sul assimétrica (desdobrando-se no combate às estruturas hegemônicas), e no qual o interesse nacional, pautado pela busca de desenvolvimento (ampliação do fluxo de comércio e expansão do empresariado nacional) e pela aspiração à condição de potência, configuraria um plano de ação no qual o aprofundamento da cooperação Sul-Sul e do multilateralismo seriam redimensionados (tornando-se estratégia fundamental).

Esse posicionamento foi um ponto de mudança com relação ao que se verificara ao longo dos anos noventa (principalmente no governo Cardoso, 1994-2002). De fato, os responsáveis pela política externa brasileira, até então, ao interpretarem o “mundo de polaridades indefinidas” que emergiu do pós-Guerra Fria, concluíam que “a autonomia só será exercida com sucesso se levarmos em conta a necessidade de aceitar a inevitabilidade da globalização e soubermos aproveitar a sua dinâmica”⁵³, o que esboçava a lógica da participação no sistema internacional pela integração a regimes e organismos. Em outras palavras, enquanto a percepção de corte liberal e institucionalista, vigente nos anos noventa apontava para a necessidade de se adequar ao movimento da globalização, a postura progressista e autonomista do início do século XXI apresentou um programa que buscava mudar a dinâmica do sistema internacional (proposta reformista, principalmente no que tange ao Conselho de Segurança da ONU, onde o Brasil pleiteia um assento permanente).

⁵³ LAFER, FONSECA JUNIOR, 1997, p. 71

A “mudança de programa”, segundo Vigevani e Cepaluni (2007), apresentou diferentes estratégias para a busca da projeção internacional do Brasil. O governo Cardoso teria sua política externa caracterizada como de “autonomia pela participação”. É importante salientar que, a visão do sistema internacional e da inserção brasileira, conforme a ótica de Amorim e Guimarães configuraria aquilo que Miriam Saraiva (2007) identifica como sendo a corrente autonomista (ou nacionalista), que prevaleceu de forma hegemônica no MRE, ao longo do governo Lula, que “tem preocupações de caráter político-estratégico dos problemas Norte/Sul” e, dessa forma, “prioriza as relações de cooperação Sul-Sul e busca maior liderança brasileira na América do Sul”.

Essa corrente se oporia aos chamados “institucionalistas pragmáticos”, ou seja, “a adesão aos regimes internacionais, inclusive os de cunho liberal, sem a perda da capacidade de gestão da política externa”, com o objetivo de “influenciar a própria formulação dos princípios e das regras que regem o sistema internacional”. Por seu turno, a política externa do governo Lula seria a da “autonomia pela diversificação”, que preconiza a “adesão do país aos princípios e às normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul [...] na crença de que eles reduzam as assimetrias nas relações externas com países mais poderosos e aumentam a capacidade negociadora nacional”.⁵⁴ (Celso Lafer, Gelson Fonseca Junior e Luiz Felipe Lampreia são os expoentes desse grupo, visto que coordenaram o Itamaraty e estabeleceram seu programa de ação ao longo do governo Cardoso), que “procura dar maior importância ao apoio do Brasil aos regimes internacionais em vigência”, além de defenderem a ideia de “uma inserção internacional do país a partir de uma *soberania compartilhada* [...] busca na América do Sul uma liderança mais discreta”⁵⁵.

A existência de duas correntes de pensamento e propostas de ação internacional brasileira, dentro do Itamaraty (que possui histórico perfil burocrático de relativa coesão), é um demonstrativo do impacto gerado pela mudança de orientação da política externa nos anos noventa (o rompimento com o paradigma da “autonomia pela distância”, vigente nos anos setenta e oitenta). Tal fator reflete a politização da política externa. Não obstante, a crise do ideário neoliberal, ainda nos anos noventa (forçado pelo ciclo de crises

⁵⁴ VIGEIVANI, CEPALUNI, 2007, p. 283

⁵⁵ SARAIVA, 2007, p. 22-24

econômicas: mexicana, asiática e russa) e os impactos do pós-11 de setembro (que se desdobrou em uma postura unilateral do governo norte-americano de George W. Bush), reorientaram o impulso institucionalista (de viés liberal) em prol da globalização (surgiu o discurso da “globalização assimétrica”), abrindo espaço para a perspectiva autonomista/nacionalista, que se tornou hegemônica no governo Lula. Essas variáveis conjunturais foram seguidas pela existência de grupos sociais (acadêmicos e opinião pública) que apoiam esta ou aquela perspectiva de inserção internacional, conforme esboçaremos a seguir.

2.3. As opiniões divergentes

As diferentes análises produzidas sobre a condução da política externa brasileira têm, por vezes, alcançado conclusões divergentes, que podem ser organizadas em três níveis: os defensores, os opositores e os observadores apartidários. Saraiva nota que, no meio acadêmico, os defensores da conduta diplomática do governo Lula são também, necessariamente, os críticos do governo Cardoso. Exemplo notório é o autodenominado “grupo de Brasília”⁵⁶ – especialistas das Relações Internacionais, em geral historiadores, vinculados à Universidade de Brasília – cujas restrições ao governo Cardoso se transmutam em defesa da política externa de Lula da Silva. Amado Cervo e Paulo F. Vizentini são, segundo o autor, exemplos desse grupo acadêmico.

Os críticos da política externa de Cardoso buscam acentuar o caráter neoliberal de sua conduta externa. É o caso de Paulo Fagundes Vizentini (2005), para quem a diplomacia do governo Cardoso surgiu “no auge do modelo neoliberal da globalização, com a ideia de que o país deveria se inserir no novo cenário internacional numa perspectiva de ampla abertura aos fluxos comerciais e financeiros” e, devido à instabilidade financeira internacional (crises mexicana, asiática e russa), da postura unilateral norte-americana (após os atentados de onze de setembro de 2001) e da crise econômica argentina, é possível perceber que “uma inflexão foi esboçada por Cardoso ao longo de seu segundo mandato, formulando, ainda que timidamente, uma postura mais crítica em relação à globalização e a ALCA”. Assim, a diplomacia de Cardoso

⁵⁶ SARAIVA, 2007, p. 36

“foi dirigida, essencialmente, em direção à agenda globalizante, embora certa margem de recuo tenha sido mantida, especialmente devido à integração regional”⁵⁷.

O abandono do termo “subdesenvolvimento” do léxico político no governo Cardoso, demonstra o desejo de elevar a posição do Brasil a outros patamares, cuja “política externa indicava uma orientação globalizada e uma melhora contínua no relacionamento com os EUA”. Entretanto, a crise financeira e cambial do Brasil em 1999 (a fuga de capitais e a desvalorização do Real), e o ciclo de crises econômicas mundiais, reorientaram a postura internacional do governo Cardoso, que passou a tecer críticas às assimetrias da globalização, abandonando o “discurso da adesão à globalização neoliberal”. Em termos práticos, a nova postura seria materializada na cúpula de Brasília, em 2000⁵⁸, e na II Cúpula Sul-Americana em Guayaquil, em 2002⁵⁹, o que marcaria uma postura cautelosa em vista dos interesses norte-americanos na região, haja vista o Plano Colômbia, lançado em 2000⁶⁰.

É importante destacar, no entanto, que a lente de análise de Vizontini, conforme demonstra Federico Merke (2009) está envolta de uma perspectiva estruturalista, que prioriza o viés econômico (de inspiração marxista), cujo eixo de reflexão é a autonomia e desenvolvimento como vetores da política externa brasileira em que, o rompimento com a postura nacionalista-desenvolvimentista seria um erro de cálculo estratégico que levaria à perda de margem de autonomia do país ou, na pior hipótese, à implementação de uma política externa que, no limite, tornaria o país economicamente dependente das decisões tomadas pelos países pertencentes ao centro da estrutura de poder hegemônico do sistema internacional. Nesse sentido, Vizontini acentua a assertividade da política externa do governo Lula, que apresenta três dimensões: “uma diplomacia econômica, outra política e um programa social”.

Entre os defensores das tendências apresentadas pela política externa do governo Lula, destaca-se Amado Luiz Cervo. Ao traçar comparações entre a

⁵⁷ VIZENTINI, 2005, p. 381-388

⁵⁸ Esta cúpula teve como ênfase a integração da infraestrutura física dos países sul-americanos.

⁵⁹ Esta cúpula previa o estabelecimento de uma associação entre o MERCOSUL e a Comunidade Andina.

⁶⁰ VIZENTINI, 2005, p. 283-285

política exterior de Cardoso e Lula, a crítica de Cervo é severa, na medida em que é defensor de uma visão nacionalista/progressista, na qual o Brasil encontra-se em etapa de desenvolvimento capitalista que preconiza a internacionalização das empresas nacionais, sendo para isso necessário o aporte logístico do estado no processo (opondo-se, assim, à ideia do “Estado mínimo”).

Para Cervo (2003), os quatro rumos da política externa de Cardoso (multilateralismo, regionalismo, relações com EUA e União Europeia), “orientaram claramente os esforços externos para o denominado Primeiro Mundo” e, relegando ao segundo plano parcerias consolidadas ao Sul (no âmbito do terceiro-mundismo), “afastou-se da África e do Oriente Médio, desdenhou parcerias consolidadas anteriormente como a China e não percebeu as oportunidades que se abriam na Rússia”. Na esfera multilateral, segundo Cervo, apresentou um “idealismo kantiano da paz e cooperação”, baseado na fé na “construção de uma ordem global feita de regras transparentes, justas e respeitada por todos” que, diante dos “magros resultados concretos”, seria flexibilizado pelo “conceito de *globalização assimétrica*”. Com relação aos EUA, Cervo declara que o governo Cardoso “submetia-se de forma subserviente, na esfera econômica e confrontava-o pelo discurso político”, enquanto que as relações com a UE seria um contraponto às relações com os norte-americanos e sua proposta de criação da ALCA⁶¹.

O resultado disso – e nisso se localiza a oposição de Cervo – é que, por um lado, o “comércio exterior adquiriu função de variável dependente da estabilidade de preços, perdendo o caráter de instrumento estratégico de desenvolvimento” fazendo com que a carência de divisas fosse suprida pelos fluxos de capitais (gerando dependência financeira) e, por outro lado, a diminuição do raio de ação estatal gerou falta de investimento em tecnologia no sistema produtivo. Diferente do governo Cardoso, por sua vez, o governo Lula apresentou uma mudança de modelo de inserção internacional, a partir de “quatro linhas de força”: a) recuperação do universalismo e do bilateralismo, em uma diplomacia que procura maiores interlocuções com países africanos, asiáticos e árabes, se comparado ao anterior; b) prioridade estratégica à

⁶¹ CERVO, 2003, p. 05-07

integração dos países da América do Sul; c) combate às dependências estruturais e instrumentalização da política externa em prol do desenvolvimento nacional; d) manutenção do acumulado histórico, principalmente o compromisso com a “ideologia desenvolvimentista”.

Não obstante o apoio conferido à diplomacia do governo Lula, desde o início de seu mandato, também surgiram linhas de pensamento que, de forma oposta, colocaram em xeque essas inovações do governo Lula. Esse governo apresentou uma diplomacia marcada pelo “paradigma do Estado logístico”, cujo foco consiste em “dar apoio logístico aos empreendimentos, o público e o privado, de preferência o privado, com o fim de robustecê-lo em níveis comparativos internacionais”. De acordo com Cervo, o “governo Lula se afasta da fé na capacidade do livre mercado de prover por si o desenvolvimento”, e tem, por isso, avançado no sentido de fortalecer o MERCOSUL, aproximar-se de países emergentes como Índia, Rússia, China e África do Sul, apresentando positiva, embora lenta, progressão no sentido de internacionalização econômica das empresas nacionais (como Vale do Rio Doce, Gerdau e Petrobrás) com o objetivo de diluir a vulnerabilidade externa, superando as assimetrias internacionais, buscando “elevar o patamar nacional ao nível das nações avançadas”⁶² propostas pela equipe formuladora da política externa do governo Lula, como é o caso de Eduardo Viola e José Augusto Guilhon Albuquerque (que fizeram um balanço crítico do governo ao fim do primeiro mandato de Lula, no ano eleitoral de 2006).

Partindo da constatação de que no mundo contemporâneo prevalece o “sistema internacional de hegemonia da democracia de mercado”, Eduardo Viola entende que “a ascensão dos países no sistema internacional está correlacionada com o aumento da interdependência com os centros mais dinâmicos da economia mundial” devido à “superioridade do modelo explicativo liberal-neoclássico” sobre o “modelo marxista-dependente”. Nesse sentido, seria preciso que o Brasil completasse seu processo de modernização política e econômica, a fim de tornar-se uma “democracia de mercado consolidada”, adequando-se, assim, às realidades do mundo contemporâneo; tal concepção encontra entraves “epistemológicos e culturais” que estão enraizados em

⁶² CERVO, 2008, p. 86-89

setores da sociedade brasileira, como, por exemplo, o antiamericanismo, o superdimensionamento do papel do Estado em detrimento do papel do mercado na organização socioeconômica e a delimitação do interesse nacional a partir de preceitos mais normativos que realistas.

Seguindo esta linha de pensamento, Viola argumenta que a diplomacia do governo Lula seria “um desvio com relação à convergência com as democracias de mercado consolidadas do governo Cardoso”, apresentando “obstáculos culturais” para a completa “modernização da política externa brasileira”, a saber: primeiro, o afastamento dos países centrais/democracias de mercado; segundo, a prioridade nas relações com países emergentes; terceiro, a concentração no “objetivo irrealista e de limitado valor de tornar-se membro permanente do CSNU, em vez de prosseguir o objetivo realista e consoante com o interesse nacional de tornar-se membro da OCDE” (Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico); e quarto, a rejeição da ALCA e apoio a governos antiamericanos (Cuba e Venezuela). Em vista disso, Viola conclui: “A política externa do governo Lula é dissonante com o lugar do Brasil no mundo, como democracia de mercado em consolidação”⁶³.

É nítido que, para Eduardo Viola, a inserção internacional brasileira deve, antes, buscar acomodar-se ao sistema internacional dominado pelas “estruturas hegemônicas”, do que tentar articular uma correlação de forças com países em desenvolvimento a fim de superar as assimetrias existentes, o que contrasta diretamente com as propostas de política externa formuladas pela equipe do governo Lula.

Por sua vez, José Augusto Guilhon Albuquerque propõe que o governo Lula, ao formular a política externa brasileira, procura atender às “demandas de setores internos da coalização governamental” em detrimento da mudança sistêmica ocorrida no contexto internacional. Exemplo disso seria a recusa governamental em corroborar a resolução da OEA que caracteriza as FARC como movimento terrorista, pois as “relações privilegiadas do PT com o movimento guerrilheiro e a ojeriza dos setores nacionalistas das Forças Armadas com relação à política americana consubstanciada no Plano Colômbia”, seriam mais relevantes do que as transformações no contexto

⁶³ VIOLA, 2006, p. 90-93

internacional geradas pelo impacto dos ataques terroristas de onze de setembro, que redimensionaram o combate mundial ao terrorismo. Da mesma forma, a proposta de obtenção de um assento permanente no CSNU atenderia apenas a setores governistas, pois, segundo Albuquerque, não tem razão de ser devido à “capacidade residual de ação sistêmica” e à “escassa capacidade de mobilização de recursos para projeção externa de poder”, inerentes ao Brasil, só passível de ser explicada, talvez, devido ao voluntarismo presidencial. Tal percepção levou Albuquerque à hipótese de que o governo Lula desconsidera “o contexto internacional na formulação dos objetivos, na escolha dos meios e na execução das ações de política externa”⁶⁴.

Críticos também expõem que quanto mais próxima e alinhada aos países desenvolvidos, melhor estará a posição brasileira no cenário internacional (devido aos ganhos políticos e/ou econômicos).

Além de setores da comunidade acadêmica, a conduta diplomática do governo Lula tem suscitado críticas de representantes (ou formadores) da opinião pública, como, por exemplo, o jornalista Carlos Alberto Sardenberg que, em um artigo publicado na revista “Exame”, em 2005, intitulado “As más alianças de Lula”, teceu considerações críticas com relação à proposta de estabelecimento da cooperação “Sul-Sul”, pelo governo, como estratégia de desenvolvimento e incremento da pauta de exportações. Sardenberg utiliza dados estatísticos para comprovar que os países ricos (EUA e Europa), são o maior destino de exportação e fonte de dinamização econômica e, por outro lado, os países em desenvolvimento têm uma participação irrisória na pauta comercial brasileira em termos globais. Acrescentando-se a isso o fato de que a convergência de interesses entre países periféricos é menor do que a competição por mercados e a tendência protecionista, o jornalista conclui que “se o objetivo da diplomacia brasileira é melhorar a posição do país na geografia mundial, então deveria concentrar-se na ALCA e no acordo com a União Europeia, pois estaria aí envolvendo quase 70% das exportações brasileiras”, motivo pelo qual protesta: “política externa não é para amadores

⁶⁴ ALBUQUERQUE, 2006, p. 13-21

nem para ideólogos do Sul. Estes partem de um equívoco central: acham que, reunindo um pobre, dois pobres, três pobres, isso forma um rico”⁶⁵.

Dentre os opositores à política externa do governo Lula, destaca-se Celso Lafer, que foi Ministro das Relações Exteriores do governo Cardoso, cujas opiniões têm sido veiculadas principalmente por meios de imprensa, como o jornal “O Estado de São Paulo”. Em uma de suas declarações publicadas no referido periódico, por ocasião das eleições de 2006, o ex-ministro caracterizou a diplomacia do governo Lula como errônea e equivocada, pois “tem se dado com sobreposição dos aspectos ideológicos do Partido dos Trabalhadores, sobre o enfoque de inserção econômica do Brasil” como, por exemplo, o “afastamento do Brasil dos Estados Unidos e a aproximação ao governo da Venezuela, de Hugo Chávez”.

Muitas críticas direcionadas à política externa de Lula da Silva, surgidas principalmente em 2006 – por ocasião da campanha à sucessão presidencial daquele ano, que colocou a atuação internacional brasileira em debate –, apontam que a proposta diplomática do governo Lula, envolta por uma ideologia partidária, cometeu um erro de cálculo estratégico ao valorizar mais as relações com países periféricos do que com os pertencentes ao centro da “estrutura hegemônica”, incorrendo em retrocesso histórico ao abandonar a estratégia de inserção internacional pela adequação ao sistema internacional e, ao invés disso, buscar realizar uma correlação de forças com países em desenvolvimento, muitos de duvidosa índole moral, a fim de superar as assimetrias existentes.

A afirmação dos opositores ao governo Lula de que sua conduta diplomática mantém relações privilegiadas com países em desenvolvimento foi também contestada por estudos posteriores, realizados por analistas apartidários. Para Maria Regina Soares de Lima, por exemplo, “a polêmica eleitoral em torno da direção da política externa esteve fora do lugar”, pois as “relações com o mundo desenvolvido não foram abandonadas em razão da ênfase conferida aos países do Sul”, haja vista que a própria ideia de “alianças preferenciais” inexistente no corpo diplomático brasileiro, mas, o que ocorreu de fato foi “um esforço em incentivar o relacionamento com os países do Sul e

⁶⁵ SARDENBERG, 2005

mesmo de retomar relações tradicionais, praticamente abandonadas no governo anterior, como com a África”⁶⁶.

Conforme demonstra Cristina Soreanu Pecequilo, a política externa de Lula não se caracterizou pela aproximação de países emergentes e pelo afastamento de países com quem o Brasil mantém relações tradicionais (EUA, países europeus), conforme protestaram os seus opositores, mas sim, destacou-se pela capacidade de “combinação dos eixos horizontal e vertical” que, entre outros fatores, apresenta a vantagem de aumentar o “poder de barganha frente ao eixo vertical e os EUA” em negociações estratégicas, e conclui: “essa coadunação dos eixos tem se provado essencial para a recuperação do *status* como potência média emergente, permitindo revitalizar tradições e encontrar espaços diferenciados de atuação”⁶⁷.

Esse aspecto, apontado por Lima e Pecequilo, seria destacado na análise de Ricardo Seitenfus, para quem o “equilíbrio do atual relacionamento externo brasileiro”, perceptível no aumento da pauta e volume de exportação brasileira durante o governo Lula e, principalmente, na atenção conferida pela “diplomacia presidencial” de Lula a todos os quadrantes do mundo – e não apenas aos países desenvolvidos ou do entorno regional – configuraria a “dimensão mundial da política externa brasileira”, pois, o protagonismo presidencial junto a países em desenvolvimento, não significou um completo descaso com os países industrializados e os da região sul-americana⁶⁸.

A diplomacia de Lula, portanto, apresentou uma vertente mais universalista do que “terceiro-mundista”, conforme apontado por setores americanistas (e/ou institucionalistas) da sociedade brasileira (os opositores). Não obstante as críticas ao aparente afastamento das economias de mercado, o que se verificou de fato foi a ampliação e diversificação do comércio internacional do Brasil. O próprio crítico da política econômica do governo, Carlos Alberto Sardenberg, não deixou de notar o fato de que o “Brasil conseguiu elevar fortemente suas exportações [no período 2002-2008], que trouxeram os dólares com os quais o Banco Central fortaleceu suas moedas”, mas não deixa de pontuar que, apesar de Lula creditar o evento como

⁶⁶ LIMA, 2006

⁶⁷ PECEQUILO, 2008

⁶⁸ SEITENFUS, 2007

“resultado de sua diplomacia”, o fato seria tributário a um fenômeno de conjuntura favorável aos países periféricos, pois “aconteceu a mesma coisa com os bons emergentes”.

A ação governamental, no que tange ao processo de aumento das trocas comerciais, tem sido fundamental. As próprias viagens presidenciais têm sido marcadas pelo acompanhamento de missões empresariais, que se tornaram uma constante e alcançaram dinâmica própria. O fato, porém, é que o saldo econômico foi positivo ao ponto de a crise internacional não desestabilizar a economia nacional no período, como se temia. Esses ganhos econômicos, porém, podem ter incorrido muitas vezes num custo político e “moral”. O alinhamento, muitas vezes inesperado, a governos com claras características autoritárias, geraram um desgaste na imagem brasileira de defensor dos direitos humanos, que pode, por sua vez, superar os considerados ganhos econômicos que deles decorreram.

Por fim, os custos internos que essa reestruturação da forma de fazer política externa gerou, podem vir a ter consequências futuras inesperadas, uma vez que a vinculação das forças tomadoras de decisão da política externa ao partidarismo de qualquer governo que está no poder possui muito em comum com regimes que não sejam necessariamente democráticos. A independência do MRE por muitas vezes na história do Brasil, serviu como forma de atenuar políticas de alinhamento duvidosas de governos anteriores, os quais buscavam usar a política externa como forma de auferir ganhos políticos internos.

2.4. O aumento da politização da política externa: Segundo Mandato

Apesar das críticas, os números do comércio exterior (e a forma como o Brasil passou pela crise econômica mundial de 2008) e a própria reeleição de Lula, dinamizaram um aprofundamento das diretrizes da política externa adotada. Como desdobramento, houve divergência interna no Itamaraty entre os autonomistas (vistos como anti-americanistas) e setores mais favoráveis a maior aproximação com as economias de mercado, simpatizantes da postura institucionalista.

Ainda em 2006, o então embaixador do Brasil em Washington, Roberto Abdenur (que se tornou um desafeto público do chanceler Amorim, por não ter

se retratado ao ir contra o fato de o Brasil reconhecer a China como economia de mercado), teve seu cargo pedido em telegrama enviado pouco depois das eleições que reelegeram o presidente Lula. Em 2007, o ex-embaixador Abdenur concedeu uma entrevista em que apontava críticas graves à ideologização no MRE.

Ao longo de sua entrevista, Abdenur acentuou que “nem na ditadura militar” teria havido tentativa de convencer os diplomatas da ideologia do governo, enquanto que no governo Lula “as decisões são permeadas por elementos ideológicos”. O “elemento ideológico muito forte” funcionaria como uma “doutrinação” (inclusive para a promoção nos postos da carreira diplomática), e seria definido como a “ideia do Sul-Sul como eixo preponderante [que] revela um antiamericanismo atrasado”, sendo perceptível uma “intolerância à pluralidade de opinião”. Apesar de ponderar que “houve acertos” na política externa (a parceria com Índia, Japão e Alemanha para a obtenção de um assento permanente no CSNU; a abertura de novas frentes de comércio com países árabes, africanos e asiáticos; a articulação em torno do IBAS; a liderança no G20 na Rodada Doha; a participação na Missão de Paz no Haiti), Abdenur deixou claro que sua “maior crítica à atuação do Itamaraty está na dimensão exagerada dada à cooperação entre os países menos desenvolvidos como eixo básico da nossa diplomacia”, pois entende que desde o fim da Guerra Fria a dimensão Norte-Sul das relações internacionais se desvaneceu, tornando invalidada a valorização da dimensão Sul-Sul, pois seria “um substrato ideológico vagamente anticapitalista, antiglobalização, antiamericano, totalmente superado”.

Outros pontos levantados por Abdenur seriam o erro estratégico em encaminhar a incorporação da Venezuela de Hugo Chávez ao MERCOSUL. Por outro lado, o travamento das negociações da ALCA deveria ser revisto, já que o Brasil estaria perdendo acesso privilegiado ao maior mercado do mundo.

Em 2010, em decorrência das eleições presidenciais, Abdenur seria novamente entrevistado pelo mesmo periódico, sendo que dessa vez esboçou críticas mais profundas. Além de realçar a “ideologização da política externa” e a hegemonia de setores antiamericanistas no Itamaraty, fez referências à diplomacia presidencial, que demonstraria um “palanquismo na política externa”, já que o “problema é que o Itamaraty não sabe dizer ‘não’ a Lula, e

isso cria situações como as que envolveram recentemente o Brasil e o Irã”. Segundo Abdenur, o apoio e aproximação do Brasil a governos de esquerda na América do Sul (Venezuela, de Chávez, Bolívia, de Evo Morales, Equador, de Rafael Correa, Cuba, de Fidel Castro) seria “uma aberração diplomática”, pois a “diplomacia tem de refletir os interesses do estado, não de um partido”. Outro aspecto ressaltado por Abdenur foi a questão dos direitos humanos, pois registrou que a política externa de Lula “relegou a um plano de quase irrelevância o compromisso com dois valores fundamentais para a política externa: a democracia e os direitos humanos. Estes são valores ocidentais e, também, brasileiros”.

A percepção do personalismo presidencial (o chamado “lulismo”, como variável do populismo, em pleno século XXI) atuante na política externa (assim como no âmbito doméstico) e da dimensão ética em política externa (as parcerias econômicas, comerciais e políticas postas na frente da questão dos direitos humanos, no caso das relações com Cuba, ditaduras africanas e o Irã, em específico), seriam aspectos amplamente debatidos ao longo das eleições de 2010. Não por acaso, uma das primeiras medidas em política externa da sucessora de Lula na presidência, se deu com relação ao tema: o voto do Itamaraty no Conselho de Direitos Humanos (CDH) da ONU, em Genebra, pela designação de um relator especial para o Irã, que foi saudada por quadros ligados ao Itamaraty (corrente institucionalista) e ao PSDB, como Luiz Felipe Lampreia, Roberto Abdenur e Rubens Barbosa (que foi embaixador do Brasil em Washington entre os governos Cardoso e Lula).

O ex-embaixador Rubens Barbosa, ao traçar um perfil das propostas de política externa dos candidatos à presidência em 2010 (em entrevista à “Revista Veja”), pontuou as relações do governo Lula com ditaduras (com destaque para Fidel Castro, Hugo Chávez e o iraniano Mahmud Ahmadinejad). Tal aspecto seria reprovável, visto que o Brasil, pela ótica de Barbosa, deveria projetar no exterior os mesmos valores que preza internamente, como a democracia e os direitos humanos. Nas palavras do próprio diplomata: “O Brasil pode fazer negócios com estes países, mas não pode silenciar e, em alguns casos, até apoiar, restrições à liberdade e aos direitos humanos, como foi feito em Cuba e na Venezuela, onde o Brasil tem posições favoráveis aos dois regimes”.

Em 2010, Marco Aurélio Garcia respondeu às entrevistas de Abdenur na “Revista Veja”, iniciando pela indagação: “quando não temos motivações ideológicas na política, em particular na política externa?”. Desta forma, procurava demonstrar que a própria perspectiva de Abdenur de que “nossa diplomacia se alimenta de ‘valores ocidentais’” seria não apenas ideológica, mas também “ultrapassada e perigosa”, visto que seguia um discurso vigente na Guerra Fria (a ideia da “civilização cristã ocidental”), e com a visão dos neoconservadores (o choque de civilizações entre ocidente e oriente, que justifica ações intervencionistas militares). Além disso, acentuou o pragmatismo do governo Lula ao manter boas relações com amplo leque de governos (fossem estes democráticos, teocráticos, de partido único ou responsáveis por violações dos direitos humanos). Estes relacionamentos, segundo Garcia, “não se devem a idiosincrasias presidenciais”, mas corresponderiam ao “difícil esforço de construção de um mundo multilateral e, sobretudo, de um mundo de paz”.

Por outro lado, ao tratar do tema dos direitos humanos no governo Lula, em comparação com o governo Dilma, Marco A. Garcia (durante entrevista concedida ao “O Estado de S. Paulo”) salientou que o governo Lula não ficaria marcado pelo convívio com regimes ditatoriais, mas sim pela “boa relação com a América do Sul, América Latina, África, China, Índia, União Europeia e EUA”. Além disso, procurou deixar claro que, no caso específico do programa nuclear iraniano, não havia “nenhuma afinidade com o governo do Irã”, pois o objetivo brasileiro seria “tentar frear um programa (nuclear) militar, permitindo uma solução negociada”, que as “potências não aceitaram e optaram pelas sanções”.

O caso da intermediação brasileira nas negociações sobre o programa nuclear iraniana é emblemático, visto que demonstrou um acompanhamento da opinião pública em questões de política externa.

Em maio de 2010, na seção “Nossa Opinião” (parte do editorial não assinada, que expressa a visão institucional do periódico), o acordo com o Irã foi nomeado de “Suicídio diplomático”, visto que ao “ter ajudado, na prática, o Irã a buscar a bomba nuclear, Brasília perdeu parte da credibilidade nos principais centros da diplomacia mundial”. Ficou mais longe do assento de titular no Conselho de Segurança. O cálculo decisório brasileiro, conforme o

periódico seria baseado em conotação ideológica antiamericanista, capitaneado por Samuel Pinheiro Guimarães, pois “o governo brasileiro, em seus cálculos estratégicos para ampliar o raio de ação do país, chegou à conclusão de que é preciso ir contra os interesses dos Estados Unidos”. Como resultado, na avaliação do jornal, “com a aprovação, pelo Conselho de Segurança da ONU, de novas e mais duras sanções ao Irã, completa-se uma das mais desastrosas ações da política externa brasileira, na linha do antiamericanismo militante comandada pelo Itamaraty de Lula”.

No mesmo espaço editorial, Rubens Barbosa tratou a postura diplomática brasileira no caso iraniano como “Erro de cálculo”, pois “sem clareza sobre o interesse nacional, o governo tratou o caso do Irã com a visão do PT” (a ideia de decadência da hegemonia norte-americana e a ascensão de novos polos do poder mundial, em uma configuração multipolar do sistema internacional).

No mesmo sentido seguiu a crítica do sociólogo Demétrio Magnoli⁶⁹, publicado no referido editorial: “O Brasil [...] sacrifica seus interesses nacionais no altar de imperativos partidários e ideológicos quando oferece álibis ao governo de Ahmadinejad”. O jornalista Merval⁷⁰ Pereira (colunista do jornal “O Globo” e analista de assuntos políticos) classificou a empreitada diplomática brasileira de “Causa perdida”, pois a “decisão do Brasil de votar contra as sanções no Conselho de Segurança da ONU nos isola politicamente não apenas naquele órgão colegiado, mas no mundo ocidental do qual fazemos parte”.

O mesmo espaço editorial congregou opiniões favoráveis à postura diplomática do governo Lula. É o caso do cientista político, Clóvis Brigadão⁷¹, que procurou pontuar que o “papel de intermediação no diálogo com o governo iraniano, não significa que o Brasil seja pró-Irã”, além de ser “falacioso” afirmar que essa postura diplomática brasileira entravaria “o interesse (legítimo) do Brasil de conquistar um assento no Conselho de Segurança da ONU”. Brigadão critica aqueles que “defendem o bom-mocismo para o Brasil, sentado em seu berço esplêndido, com sua diplomacia bem comportada, ao sabor do status

⁶⁹ MAGNOLI, Demétrio. “Nosso Homem em Teerã”. *O Globo*, Opinião, 27 mai. 2010, p. 07.

⁷⁰ PEREIRA, Merval. “Causa Perdida”. *O Globo*, O País, 10 jun. 2010, p. 04

⁷¹ BRIGADÃO, Clóvis. “Nada a temer com o Irã”. *O Globo*, Opinião, 22 mai. 2010, p. 07.

quo do poder mundial internacional”, pois entende que o papel do Brasil seria “sacudir o mofo da ordem internacional e não ser submisso – o que aparece nas entrelinhas das críticas – e buscar seu lugar com valor inovador para a nova e emergente ordem internacional”. Percebe-se nas opiniões divergentes o temor de o Brasil ser isolado em meio aos países centrais (“democracias de mercado”, “mundo ocidental”, ou termos correlatos), o que geraria depreciação internacional.

Perspectivas partidárias de governo também foram contempladas no seu editorial. O deputado federal (PT-SP), Arlindo Chinaglia⁷², salientou que a “diplomacia brasileira reagiu à altura do novo papel do Brasil no mundo e contribuiu para o Irã firmar um compromisso que até então resistia a fazer”, motivo pelo qual entende que “O Brasil abriu as portas para o diálogo e para a paz”, traçando, ainda, a observação de que, no Brasil, “parte da oposição e da mídia fica na torcida contrária à diplomacia brasileira”.

Assim, é possível se perceber os impactos das opções diplomáticas nacionais frente aos grandes meios de comunicação (notadamente, “O Globo” e “O Estado de S. Paulo”, no trabalho apresentado aqui) e vice-versa. O estudo da opinião pública permite, por um lado, entender como os acontecimentos foram percebidos e, por outro lado, ajuda a explicar o contexto político em que se deram os eventos. Ainda que, no que diz respeito às relações internacionais, Becker pondere que “muitas decisões de política externa foram e são tomadas sem a influência da opinião pública”, é preciso considerar que “não existe política que possa se desenvolver por um longo tempo – pelo menos em um Estado democrático e provavelmente tampouco nos outros – sem vínculos estreitos com as tendências dominantes da opinião pública”⁷³.

Assim, é possível compreender que, as críticas lançadas sobre o projeto de inserção internacional implementado pelo governo Lula, bem como os elogios (os defensores), demonstram não somente o impacto gerado pelo rompimento com o programa adotado pelo governo anterior, mas apontam para a existência de setores sociais favoráveis a uma perspectiva mais progressista, anti-hegemônica e nacionalista (identificada com o governo petista, chamados de “antiamericanistas”) em oposição a grupos liberais e favoráveis à

⁷² CHINAGLIA, Arlindo. “Um acerto para a paz”. *O Globo*, Opinião, 24 mai. 2010, p. 06.

⁷³ BECKER, 2003, p. 201-205

globalização e à plena inserção brasileira no mundo das democracias de mercado. O teor econômico e comercial foi trocado pelas questões político-ideológicas: em 2010 as críticas se dirigiam ao personalismo presidencial, à partidarização e ideologização da política externa, refletida no erro de cálculo brasileiro ao buscar intermediar a questão nuclear iraniana.

2.5. Bases Ideológicas: O PT na Política Externa.

Uma primeira observação, quanto ao conteúdo ou à função que a política externa parece desempenhar no governo do Partido dos Trabalhadores, pode ser feita em relação, justamente, à “ideologia da política externa” do 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 política externa do período Lula da Silva, esta deve fazer parte de um “projeto nacional”, do qual ela constituiria 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 ideia está expressa em várias declarações do próprio presidente e de seus auxiliares diplomáticos. Esta 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”, evidenciando o desejo manifesto de uma união dos países em desenvolvimento para negociar, em melhores condições políticas, uma alteração no padrão de trocas prevalecente, considerado desigual 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.

Dois princípios estão explicitamente presentes na política externa do governo Lula, eles se traduzem nas duas grandes linhas de ação que moldaram a diplomacia dos seus dois mandatos. Eles consistem em objetivos ambiciosos: a chamada “presença soberana no mundo” e a “forte integração continental”. Em seu discurso inaugural, pronunciado no Congresso Nacional em 1º de janeiro de 2003, o presidente Lula expôs seus 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 estabilidade 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.”

Em relação específica à política externa, o presidente começava por objetivos amplos e consensuais. Segundo Lula: “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. [...] As negociações comerciais são hoje de importância vital. Em relação à ALCA, nos entendimentos entre o MERCOSUL e a União Europeia, 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.” Desta forma, o presidente expunha, já em seu discurso, estar de acordo com os ideais de soberania expostos na carta de política externa do PT.

Explicitando, então, o seu grande objetivo de política externa, o presidente enfatizava que a “grande prioridade da política externa durante o meu governo seria 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”. O projeto do presidente buscou 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.”

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 estava colocada de maneira explícita, desde antes do discurso inaugural. Da mesma forma, a afirmação do multilateralismo – “Vamos valorizar as organizações multilaterais, em especial as Nações Unidas, a quem cabe a primazia na preservação da paz e da segurança internacionais.” – e a recusa à hegemonia vinham lado a lado, 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 a 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 princípios tradicionais da diplomacia do Itamaraty com algumas inovações conceituais introduzidas pela base ideológica do presidente, como será tratado agora no capítulo que à seguir.

CAPÍTULO 3 - AS NOVAS LIDERANÇAS POLÍTICAS NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Como foi estabelecido no capítulo anterior, sempre existiu no Brasil o costume de tratar a política externa a partir de conceitos e pressupostos sobre uma continuidade histórica na ação diplomática, fundamentada na figura do próprio Ministério das Relações Exteriores. Neste capítulo, será tratado o debate sobre as alterações na formulação da política externa após a ascensão de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência da República, trabalhadas no capítulo anterior. O governo de Lula da Silva representou a ascensão de um novo grupo político ao poder e, portanto, de novos interesses e nova base de sustentação.

Verifica-se assim uma situação interessante: diferentemente do que ocorre nos países como os Estados Unidos, onde a postura da política externa é associada às posições de membros do governo e de seus grupos de apoio, no Brasil sempre foi de praxe o pressuposto de que a política externa ultrapassa as mudanças de governos. Ao mesmo tempo, é importante reconhecer as especificidades da Política Externa do governo Lula, que representaria uma mudança em relação aos seus antecessores.

Essa nova gestão indicaria uma mudança na maneira de formular e implementar a política externa brasileira. Ou ainda, representaria uma alteração nos interesses domésticos defendidos pela diplomacia ou, por fim, uma alteração na cultura política do país?

A primeira pergunta a ser respondida é se as mudanças resultam da especificidade do governo Lula ou resultam de pressões estruturais induzidas pela própria realidade política mundial e doméstica. A dialética interna do governo, através de seus agentes tomadores de decisão (*decision-makers*) explica como a política externa se adaptou ao panorama externo durante o governo Lula.

Ao assumir nesta análise o pressuposto de que há uma mudança, admite-se também que houve uma continuidade. Esta conclusão é corroborada por boa parte da literatura especializada, trabalhada aqui, sobre o desenvolvimento histórico da política externa do Brasil, que identifica a existência de elementos norteadores das decisões tomadas nesse campo.

Amado Cervo (1994), por exemplo, os descreve como tradições que acompanham a história da política externa brasileira, capazes de sobreviver às mudanças de governo e às próprias alterações organizacionais do Estado.

Mesmo quando algumas interpretações acadêmicas apresentam paradigmas explicativos para a forma dominante da política externa de um determinado período histórico, ainda assim, verificamos que esses paradigmas contemplam e validam os princípios norteadores da atuação internacional do país.

Um exemplo disso é a análise feita por Lessa (1998, p.29) a respeito do paradigma universalista presente na política externa brasileira, para a qual o “[...] universalismo, o pacifismo, o apoio a legalidade e o realismo, constituem a moldura conceitual da práxis diplomática brasileira”. Também é recorrente no discurso diplomático a ideia de que há valores que balizam a atuação internacional brasileira e justificam a defesa constante dos princípios que caracterizariam a sua singularidade.

Ressalta-se aqui que o reconhecimento da existência destes elementos norteadores é acompanhado da ideia de uma continuidade quase inerente ao comportamento brasileiro na arena internacional. O atributo “tradicional” reforça o reconhecimento de que a ação diplomática brasileira é singular e, ao mesmo tempo, dotada de um padrão geral capaz de se ajustar às circunstâncias dominantes de cada época.

“Faz parte de nossa melhor tradição diplomática, desde a Independência, dar sentido realista à nossa política externa, recusando iniciativas de fácil fosforescência, e evitando guinadas bruscas de doutrina e de comportamento” (LAMPREIA, 1999).

Essa capacidade de adaptação contribui para a continuidade – que para diversos autores resulta da conduta adotada pelo corpo diplomático ao orientar-se segundo esses princípios, tradições e valores⁷⁴ – e permite uma maior previsibilidade (tanto por estudiosos nacionais quanto por governantes estrangeiros) às análises sobre a política externa do Brasil. Isso não significa

⁷⁴CERVO, 1994; VAZ, 1999; SILVA, 2002; FAVERÃO, 2006

uma ausência de mudanças, mas implica afirmar que estas são variações dentro de um determinado espectro de possibilidades⁷⁵.

A justificativa diplomática para a desvinculação da política externa das mudanças de governo fundamenta-se num discurso que ressalta o perigo e as consequências de possíveis escolhas equivocadas, resultantes dessas conjunturas governamentais. Com base nessa argumentação, se reforça, direta e indiretamente, a necessidade de existência, a eficiência e a manutenção de formuladores capazes de construir uma compreensão da política externa nacional que transcenda os governos. No caso brasileiro, este modelo é baseado na figura central do Itamaraty.

Embora esse trabalho assuma a premissa da existência de uma linha de continuidade na política externa brasileira, amplamente respaldada na bibliografia, é preciso se tratar também sobre as razões que levam a essa continuidade. Esse entendimento aponta como causa principal da continuidade uma constante vigilância aos princípios defendidos pelos formuladores tradicionais, e esta seria a explicação central para a existência de um padrão no comportamento do Estado brasileiro no plano internacional. Neste trabalho, porém - seguindo a linha social-construtivista - difere-se um pouco dessa linha de interpretação, pois se assume que a continuidade na condução das ações externas explica-se mais pela organização diplomática em si – enquanto corpo político da estrutura estatal com grande capacidade de auto reprodução, através dos procedimentos já institucionalizados de transferência de valores, formação e arregimentação – do que pelos princípios apontados anteriormente.

Entende-se ser possível e necessário questionar as reais causas dessa continuidade, sem duvidar da existência desta margem mais ou menos delimitada de atuação externa. Segundo Maria Regina S. de Lima (1994, 2005), a estabilidade da política externa brasileira é mais resultado de uma narrativa construída pela diplomacia e reforçada por importante parcela da academia brasileira que se dedica ao assunto, do que um dado estrutural concreto, fundamentado em uma base real.

A autora afirma que: “[...] o forte componente institucional na formação da política externa, que se apresenta no papel preponderante do Ministério das

⁷⁵ VAZ, 1999

Relações Exteriores na formulação e implementação daquela política [...] não apenas garantiu poder de agenda àquele ministério, como reforçou o mito da estabilidade da política externa como uma política de Estado e não de governo, o que lhe asseguraria significativa continuidade ao longo do tempo”⁷⁶.

É possível identificar na análise bibliográfica e empírica elementos que comprovam a existência da estabilidade da atuação internacional do Brasil. O próprio corpo diplomático apropria-se deste fato da realidade para reforçar seu discurso político, mas o que se defende neste trabalho é que a razão para esta continuidade se deve mais a fatores internos ao sistema diplomático, uma consciência de classe e um nivelamento ideológico dos seus agentes, do que uma consciência por parte dos governantes brasileiros ao longo da história de manutenção de um mesmo padrão. Esta é mais um elemento constituinte da história do país do que uma construção subjetiva, mesmo que seja difícil compreender as reais causas desta característica singular.

Alguns estudos específicos⁷⁷ sobre a política externa brasileira também demonstram que a tese da autonomia decisória do Itamaraty não é facilmente verificada às vezes, mas, ainda assim, ressaltam a grande capacidade de influência do Itamaraty no processo de tomada de decisões e sua consequente capacidade de garantir uma relativa continuidade na formulação e na implementação da política externa. Em alguns casos, essa capacidade de influência extrapola a sua própria esfera de atuação.

3.1. A singularidade do regime Itamaraty

O ponto central deste capítulo é o reconhecimento da especificidade política do Itamaraty, dentro da política externa brasileira, explicada com base em diferentes argumentos e pressupostos. Estão identificadas a seguir, brevemente, algumas explicações para esta singularidade.

Uma primeira explicação para tal singularidade fundamenta-se nas características do país e em sua localização no mundo, traduzindo-se pela ideia de potência média. Do ponto de vista analítico, entende-se a dinâmica das relações internacionais e a especificidade brasileira a partir da sua situação

⁷⁶ LIMA, 2005, p.2

⁷⁷ LIMA, 2005, p.54

geográfica, suas principais características estruturais e os padrões de comportamento externo.

Esse tipo de enfoque considera que as potências médias priorizam a construção de coalizões nas arenas multilaterais como forma de diminuir o poder relativo das grandes potências, o que explica a necessidade de aceitarem a construção destas organizações internacionais. No entanto, no nível regional buscam aumentar sua capacidade de influenciar as nações menores, gerando zonas de influência regional com o objetivo de diminuir as possibilidades de atuação direta e indireta de outras potências⁷⁸.

A ideia de potência média, além de contribuir para a construção de um arcabouço analítico que ajuda na compreensão da atuação internacional do Brasil, também diz respeito à forma como a imagem do país é construída e reconstruída no chamado imaginário nacional.

Em estudo realizado por Marques (2005) sobre a imagem internacional brasileira de potência média no período do governo Fernando Henrique Cardoso, verificou-se que a própria diplomacia, através de seus discursos e atuação nas arenas multilaterais, considerou e reforçou essa ideia. O resultado dessa postura não se resumiu a um esforço de auto identificação perante os outros atores internacionais, mas revela também a existência desta ideia dentro do próprio Itamaraty.

A reiteração dessa visão, tanto interna quanto externamente, reforçaria as opções que buscam aumentar a capacidade de influência brasileira no sistema internacional, fortalecendo a ideia de que isso resultaria em um aumento das margens de ação externa, com o estabelecimento de seu papel de mediador.

Essa busca por maior influência internacional não é exclusiva do corpo diplomático brasileiro, mas se estende através do tempo sendo compartilhada pelos *decision-makers*, esperando obter com essa postura o reconhecimento e aceitação internacional enquanto uma liderança regional⁷⁹.

Segundo Marques (2005), dentro do Itamaraty, além de compartilhar-se da aceitação dessa imagem do Brasil como potência média, sustentou-se a capacidade diplomática nacional em difundir internacionalmente essa

⁷⁸ SENNES, 2001; MARQUES, 2005

⁷⁹ LIMA, 2005

percepção, o que justificaria a tentativa de alcançar um assento no Conselho de Segurança da ONU (Organização das Nações Unidas). O autor afirma ainda que [...] embora o país apresente uma extensão territorial continental, reservas de recursos naturais e um mercado consumidor potencial e relativamente grande, o Brasil não manifesta força militar relevante ou presença considerável no comércio mundial. Contudo, o entendimento brasileiro do país como potência média sustenta-se na força das ideias e das percepções para influenciar as decisões no sistema internacional⁸⁰.

Esse é, segundo o autor, um dos desafios do atual contexto, pois se tornou cada vez mais árdua a tarefa de manter intacta essa percepção. Não se trata somente de garantir um reconhecimento histórico da contribuição da diplomacia para o desenvolvimento do Estado brasileiro, mas o de poder reforçar essa relação contemporaneamente em um ambiente de aumento e diversificação de demandas externas, e também de crescente interesse por parte de atores políticos domésticos em acompanhar, opinar e influir nas decisões e posturas governamentais brasileiras a respeito de assuntos internacionais.

Para esta abordagem as origens da importância da diplomacia na história do país remontam à própria formação da sociedade brasileira, na qual o Estado precede e tem grande protagonismo na construção nacional. Neste processo, o peso assumido pela burocracia estatal na sociedade brasileira é considerado como um dos fatores determinantes, tendo a diplomacia um papel de destaque, enquanto corpo político-administrativo⁸¹.

Essa coincidência entre Estado e nacionalidade contribuiu para o desempenho diplomático na defesa dos interesses estatais e, simultaneamente, a própria atuação externa alimentou a formação do que hoje é chamada de nação brasileira⁸². Acentua-se assim o amplo reconhecimento de que, tradicionalmente, o Ministério das Relações Exteriores exerceu um papel central na formulação e na implementação da política externa brasileira, influenciando diretamente nas linhas e estratégias seguidas pelo governo no plano

⁸⁰ MARQUES, 2005, p.110

⁸¹ DANESE, 1999; LAFER, 2004

⁸² DANESE, 1999

internacional. No entanto, esse tipo de explicação vai um pouco além, sobrevalorizando o papel desempenhado pela diplomacia.

Como exemplo, pode-se citar o período do Império e seu destaque diplomático com relação à sua vizinhança, principalmente na construção de condições futuras para a consolidação de suas fronteiras, o que ocorreu definitivamente durante a Primeira República e mais especificamente sob a gestão do Barão de Rio Branco como ministro de Relações Exteriores.

Essa supremacia resultou principalmente da estabilidade e da coesão da elite imperial, e nem tanto da presença marcante de um corpo diplomático estatal mais desenvolvido⁸³.

Se a funcionalidade do corpo diplomático para a formação do Estado brasileiro durante o Império foi relativa, ao mesmo tempo, pode-se afirmar que esta ganhou força gradativamente com a consolidação das fronteiras nacionais através da ação diplomática no período Rio Branco (1902-1912), aumentando seu prestígio enquanto estrutura burocrática estatal entendida como eficiente e necessária.

Apesar da grande importância atribuída à figura do Barão de Rio Branco e suas qualidades pessoais com repercussão não somente no período sob sua direção, mas se prolongando através dos anos, deve-se ressaltar que sua gestão perpassou quatro governos – Rodrigues Alves, Afonso Pena, Nilo Peçanha e Hermes da Fonseca – coincidindo com o auge do período representando pela produção de café, sendo beneficiado indiretamente pela reforma financeira implementada por Campos Sales e por um período de estabilidade institucional⁸⁴. Estava, portanto, gerenciando o interesse nacional que, nesta época, se confundia com os interesses do setor agroexportador dominante. Alguns estudos acadêmicos minimizam o papel da diplomacia na formação do Estado brasileiro, mas o discurso diplomático está repleto de afirmações que o acentuam e, em determinados momentos, identificam a ligação com as forças políticas dominantes em diferentes etapas da história brasileira, como nas palavras do Embaixador Rubens Barbosa (1996, p.71):

⁸³ CHEIBUB, 1985

⁸⁴ BUENO; CERVO, 1986

“A diplomacia brasileira tem uma forte tradição de continuidade e previsibilidade, mantida há mais de um século graças ao profissionalismo dos seus quadros e legitimidade que lhe tem sido tradicionalmente conferida pelo consenso das forças partidárias internas”.

Outra explicação, interessante para o tema deste trabalho, sustenta-se na análise das características institucionais do processo decisório e do desenvolvimento do corpo diplomático através dos anos, fortalecendo-se enquanto uma agência singular na estrutura burocrática estatal brasileira.

Neste sentido, é interessante notar que, a despeito do Ministério das Relações Exteriores contar com o reconhecimento de sua importância, ao mesmo tempo, ele não foi objeto de análises mais aprofundadas sobre o seu funcionamento institucional. Uma das explorações mais bem realizadas neste sentido se deu em meados dos anos 1980, com a pesquisa realizada por Zairo Cheibub (1984).

Há, portanto, uma grande demanda por estudos que abordem os impactos sofridos pela organização como resultado do processo de democratização, o avanço da globalização, o surgimento dos novos atores domésticos interessados nos assuntos internacionais e a abertura brasileira ao mercado internacional.

Neste tipo de explicação, é comum que o primeiro esforço concentre-se nas características institucionais da diplomacia. O corpo diplomático possui uma localização específica na estrutura estatal, com capacidade institucional de manter-se como um grupo homogêneo e diferenciado do restante das agências burocráticas⁸⁵.

A partir do processo de redemocratização ocorreram avanços expressivos na diplomacia presidencial, no entanto, o corpo diplomático garantiu a importância de sua presença na formulação e na implementação decisória em matéria de política externa. O simples fato das nomeações para embaixadores serem quase totalmente compostas por membros provenientes da estrutura diplomática demonstra que a corporação conseguia difundir a

⁸⁵ ARBILLA, 2000

imagem de possuir uma capacidade técnica específica imprescindível à atividade de representação externa.

Essa opinião não se concentra somente na presidência da República, mas extrapola para setores como a comunidade intelectual e a classe política. Neste último caso, a constatação reflete-se na aparente falta de interesse dos políticos em ocupar cargos no Ministério das Relações Exteriores como resultado de uma percepção de que as questões externas estão distantes das questões de interesse do eleitorado⁸⁶.

Diferentemente da maioria dos países, nenhum cargo da estrutura do Ministério das Relações Exteriores, além do de Ministro de Estado e do de Consultor Jurídico, pode ser preenchido por profissionais fora da carreira diplomática. Apesar disso, o Presidente da República dispõe da faculdade de indicar para o cargo de Embaixador pessoas de sua confiança que não sejam membros da carreira diplomática. A quase totalidade dos Embaixadores do Brasil, no entanto, é escolhida entre funcionários de carreira. Mesmo durante o governo Lula da Silva, ocuparam funções no exterior apenas dois embaixadores políticos (na UNESCO e em Cuba). Esse é um dos aspectos essenciais da tradição de estabilidade e de profissionalismo do serviço diplomático brasileiro⁸⁷.

Esse ponto diz respeito às capacidades do corpo diplomático, ao longo dos anos, em se fortalecer enquanto uma agência destacada na estrutura estatal brasileira, referindo-se a algo que é intrínseco à organização burocrática: a busca de auto reprodução de seu *ethos*. Esta representa um elemento básico da explicação sobre a eficiência em transmitir valores para os seus membros, ou seja, conseguir com que os indivíduos aceitos na organização incorporem os princípios de valorativos, as relações de autoridade, os papéis previamente definidos, enfim, tudo aquilo que faz esse indivíduo se definir enquanto membro deste agrupamento.

Para isso, diversos mecanismos são empregados: desde a simples arrematamento até a adoção de procedimentos, vistos como verdadeiros ritos de passagem, que consolidam a aceitação de papéis e a legitimação das relações de autoridade. O Itamaraty é uma divisão administrativa do Estado

⁸⁶ ARBILLA, 2000

⁸⁷ CORRÊA, 1999

que desenvolveu internamente mecanismos de identificação que permitem a seus membros diferenciarem-se dos demais integrantes da estrutura estatal nacional e, mais amplamente, do restante da sociedade. Para isso, não bastou apenas o reconhecimento de seus próprios membros, mas o dos atores que se encontram fora da própria corporação, reforçando a percepção de que se trata de um fato da realidade que caracteriza a diplomacia brasileira enquanto tal.

O rigoroso processo de arregimentação e os cursos realizados para o ingresso na carreira diplomática, nas palavras de Cheibub (1985, p.128), “[...] têm sido a forma através da qual o Itamaraty consegue neutralizar a heterogenização crescente dos seus quadros e manter um alto grau de coesão e um *sprit de corps* bem desenvolvido entre seus membros”.

Outro aspecto relativo a essa capacidade de auto reprodução centra-se em sua adaptabilidade às mudanças de governo e de regime político, como bem demonstrado no período militar sob o governo Castelo Branco, quando a instituição aceitou momentaneamente as novas diretrizes governamentais, afastando-se da formulação da política exterior e “[...] trocou sua dignidade por sua integridade para evitar a caça às bruxas que surgia em outras agências”⁸⁸. Após o fim do período Castelo Branco, a corporação ganhou gradativamente a confiança do núcleo governamental, atingindo seu ápice durante o Governo Geisel com a implementação do que veio a ser chamado de “pragmatismo responsável” na política externa brasileira.

Essa capacidade adaptativa não se refere somente às mudanças governamentais, mas também às novas ideias trazidas por novos integrantes. A corporação demonstrou grande capacidade de moldar novos conceitos aos princípios, diretrizes e valores que a instituição tradicionalmente busca manter como forma de sustentar a ideia de continuidade, ou, nas palavras de Arbilla (2000, p.346), a “aparência de continuidade”, a partir dos mecanismos institucionais construídos ao longo dos anos.

Nessa organização as inovações têm maiores chances de se institucionalizar quando são provenientes do Poder Executivo. No entanto, também existem dificuldades para compor os quadros representativos das mudanças de governo na própria estrutura do Ministério de Relações

⁸⁸ PINHEIRO, 2004, p.22

Exteriores, indicando que muitas vezes a orientação presidencial busca sua adaptação aproveitando-se das divisões internas da corporação diplomática⁸⁹.

No que se refere ao espírito de corpo do Itamaraty – ou sentimento de identificação enquanto grupo diferenciado e presente no interior da estrutura estatal brasileira –, este se iniciou no período da gestão Rio Branco e seguiu reforçando-se até o primeiro governo de Getúlio Vargas, com o desenvolvimento da organização e de sua expansão burocrática⁹⁰.

Letícia Pinheiro (2004) afirma que o Barão de Rio Branco, enquanto artífice da construção deste espírito corporativo reeditou uma realidade já existente no período Imperial quando o recrutamento dos novos integrantes realizava-se nas famílias de alta classe que nutriam relações profundas com a política oficial ou com o setor militar. Assim, havia uma preocupação com a padronização da origem social dos novos membros a fim de garantir maior coesão no interior da organização.

Os processos de construção de identidade de grupo não se baseiam somente no desenvolvimento dos mecanismos de identificação, usando igualmente a capacidade de criar as condições para que seus membros sejam percebidos pelos demais atores enquanto um grupo específico e, neste caso, o reconhecimento da comunidade internacional é essencial. Ao analisar a política externa durante o período militar Shiguenoli Miyamoto e Williams Gonçalves (2000, p.191) reforçam a ideia de que [...] o que se deve pensar no intercâmbio do Brasil com o resto da comunidade internacional é a existência de uma instituição burocratizada, hierarquizada, que mantém através da formação de um corpo altamente preparado, uma tradição de dezenas de anos em assuntos diplomáticos.

Dentre as interpretações que buscam entender a política externa brasileira a partir das suas relações com a estrutura política e institucional está aquela que se baseia na constatação do insulamento burocrático da diplomacia, que mais do que uma constatação debruça-se, entre outras coisas, sobre as repercussões desta característica sobre as decisões tomadas, seus efeitos sobre a ampliação do debate das questões externas, as possibilidades

⁸⁹ ARBILLA, 2000

⁹⁰ BUENO, 2002

de controle em um ambiente democrático e, também, a legitimidade do processo decisório⁹¹.

Essa característica singular resultou, entre outros fatores, em um relativo isolamento na forma como o debate sobre as questões internacionais foi conduzido pela diplomacia, havendo ainda pouco intercâmbio de informações com o restante da sociedade⁹².

As características insulares do Itamaraty possuem origens estruturais importantes que permitem sua especialização, eficiência e também um distanciamento da política doméstica, além da pouca interação com outros setores componentes da sociedade brasileira. O resultado mais evidente é o diminuto debate existente na opinião pública acerca das questões internacionais e sobre a forma como a diplomacia conduz essas negociações⁹³.

Do ponto de vista estrutural podemos descrever ao menos três fatores predominantes. O primeiro é a restrição dos canais institucionalizados de participação política e controle da política externa. Conseqüentemente, há limitações na incorporação de novas ideias e interesses na pauta de discussão, restringindo a capacidade real de influenciar a gestão das relações exteriores do Brasil a um pequeno número de pessoas⁹⁴. A inadequação dos mecanismos institucionais que viabilizariam a expressão dos grupos de interesses não se restringe somente aos diversos setores da sociedade civil, mas também a outras esferas governamentais.

As críticas sobre a insuficiência de canais formais ou informais, que viabilizem a ampliação do leque de atores e interesses na agenda da política externa brasileira, e também o seu controle democrático, são corroboradas por recente estudo a respeito das percepções dos *decision-makers* e dos públicos de massa sobre o tema⁹⁵. Apesar do reconhecimento de um avanço neste sentido, ao menos nos últimos anos, a percepção geral é que as possibilidades reais de interação com os formuladores tradicionais da pauta brasileira de relações exteriores ainda são escassas e, mesmo quando há essa oportunidade, os resultados limitam-se a informar as opções existentes e as

⁹¹ LIMA, 1994, 2000; VIEIRA, 2001; PINHEIRO, 2004; OLIVEIRA, 2005

⁹² PINHEIRO, 2004

⁹³ LIMA, 2000; PINHEIRO, 2004; CERQUEIRA, 2005

⁹⁴ VIEIRA, 2001

⁹⁵ HOLZHACKER, 2006

escolhas realizadas. Dependendo do tema e do interesse do corpo diplomático pode haver maior ou menor abertura à participação.

Em um estudo que abordou a aceleração ou bloqueio da tramitação de projetos de lei, durante o primeiro governo de Lula da Silva, relacionados às negociações comerciais internacionais e especificamente à ALCA (Área de Livre Comércio das Américas), percebeu-se a utilização por parte do Poder Executivo dos mecanismos existentes para influenciar a tramitação da pauta do Legislativo. Assim, parece haver forte correspondência entre as medidas com o objetivo de controlar o debate legislativo e os interesses publicamente manifestados pelo Itamaraty, seja em seus discursos ou nas posições tomadas nessas grandes negociações. Portanto, no que se refere ao controle da política externa brasileira, se verifica uma capacidade ampliada de ação autônoma da diplomacia, onde instrumentos democráticos de controle ainda são pouco desenvolvidos⁹⁶.

O mesmo poderia ser dito no período dos dois governos de Fernando Henrique Cardoso, quando esta autonomia se manteve e a capacidade de influência da diplomacia além da esfera dos temas externos foi importante. Como regra geral, o sistema político brasileiro permite ao Poder Executivo gerenciar a agenda internacional mantendo o papel central da diplomacia estatal, enquanto o Poder Legislativo ainda manifesta o costume de abster-se da sua capacidade decisória evitando contrariar acordos aprovados pela presidência da República⁹⁷.

O segundo fator refere-se à forma como a relativa autonomia do Itamaraty é operada. A conclusão geral é que no sistema presidencial brasileiro há uma relação direta entre a relativa autonomia gozada pelo Itamaraty e a autorização recebida pela figura presidencial. Lima (1994) descreve que a variação se dá no estilo presidencial para conceder essa autorização que pode ser por delegação, como no período do governo Médici, ou por afinidade de posições entre a presidência e o corpo diplomático, como no período dos governos Geisel e Sarney, podendo inclusive concluir sobre a existência de uma maior autonomia em momentos de autoritarismo do que de democracia,

⁹⁶ OLIVEIRA, 2005

⁹⁷ CERQUEIRA, 2005; MARIANO, 2001)

tendo em vista o papel que pode ser desempenhado pelo Poder Legislativo em um ambiente de abertura política.

Segundo Marques (2005), em geral, a política externa acaba expressando as concepções geradas pela diplomacia estatal, tendo posteriormente a aprovação presidencial. Isso não significa ausência de oposição, mas sim que esta tende a ser pontual e a não se manifestar com relação aos objetivos mais gerais.

O terceiro fator estrutural concentra-se nas características dominantes da cultura política nacional e da legitimação obtida pelo corpo diplomático em relação às suas atividades.

Como já foi abordado anteriormente, existe a tendência geral de abdicação do Poder Legislativo em relação às questões internacionais e a dificuldade sentida pelos setores sociais organizados em participar das discussões e influenciar a tomada de decisões.

Alguns autores reforçam como resultado desse modo de funcionar o estabelecimento de uma percepção de consenso interno baseado na ideia da existência de um interesse nacional unitário⁹⁸, para o qual a diplomacia cumpriria um papel legítimo por meio da constante vigilância de defesa e promoção desse interesse geral.

É importante notar que as relações institucionais presentes no sistema político brasileiro e a forma como são encaminhadas as questões internacionais acompanham uma cultura política que delimita essa realidade como legítima, na qual a ideia da existência de uma agência estatal especializada para o tratamento destas questões assume o atributo de tradicional, reforçando o caráter de continuidade descrito anteriormente.

Além dos fatores estruturais acima apontados, é importante lembrar que isoladamente estes não seriam suficientes para o fortalecimento da autonomia diplomática e o seu relativo insulamento das questões domésticas. Também devem ser considerados os fatores conjunturais, representados pela especificidade dos temas que ao longo do tempo compõem a agenda internacional brasileira e os impactos internos provenientes das consequências das escolhas externas. Neste sentido, os efeitos da abertura econômica dos

⁹⁸ LIMA, 1994, 2000; VIEIRA, 2001)

anos 1990 e o avanço do processo de globalização, tendem a distribuir os impactos sobre diversos setores sociais, fazendo com que as probabilidades de politização da política externa aumentem⁹⁹.

Em estudo realizado sobre a atuação do Brasil nas negociações do GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*), relativo ao período de 1947 a 1993, Farias (2006) constatou que neste caso em particular, outras agências tiveram uma importante atuação influenciando diretamente na formulação da política externa brasileira e, conseqüentemente, diminuindo a liberdade do Itamaraty em administrar essas questões.

No entanto, em um estudo realizado sobre o contencioso a respeito da Informática entre Brasil e Estados Unidos durante os anos 1980, Túlio Vigevani (1995) demonstra as limitações da autonomia dos atores domésticos participantes da formação da política externa neste caso em particular, que assumiram uma postura defensiva diante das fortes pressões externas e dos interesses organizados fora do âmbito de influência doméstica.

Esse aspecto é um dos mais problemáticos na atualidade, pois diversas condições para esse tipo de explicação continuam sendo válidas, como a capacidade de arregimentação e a manutenção de um espírito de corpo, mas existem fortes pressões, que dificultam a manutenção dessa capacidade de adaptação à velocidade das mudanças mundiais e na sociedade brasileira, por conseguinte, limitam a manutenção da característica de insulamento burocrático.

3.2. As pressões por mudança no Itamaraty

Um aspecto que devemos ressaltar refere-se à crescente tensão entre a conhecida continuidade da política externa brasileira e a nova realidade marcada pela intensificação de pressões resultantes do contexto doméstico, durante o governo Lula da Silva.

Essas pressões com origens diversas afetaram diretamente a diplomacia. É importante expor alguns fatores que contribuíram para essa nova realidade na qual surgiram outros atores com intenção de influir na formulação

⁹⁹ LIMA, 2000

da agenda externa brasileira. Contraditoriamente, o Ministério das Relações Exteriores insistiu em reforçar em seu discurso a ideia de que sua atuação esteve respaldada socialmente e, portanto, não haveria razões para tensões.

Apesar de essa postura ser parcialmente sustentada pela tradição histórica, a nova realidade evidenciou uma tendência de aumento das pressões e, conseqüentemente, das tensões entre a diplomacia brasileira e os novos atores que não reivindicam apenas a adoção de uma determinada postura ou política por parte do Estado – o que justificaria o apoio social à atuação do Itamaraty – mas uma intervenção real no seu processo decisório. A pressão se encontrava tanto no tipo de política formulada, mas na forma como esta era elaborada.

De um lado existia o questionamento não da qualidade ou capacidade do corpo diplomático brasileiro para elaborar a política externa do país, mas da perspectiva de dialogar com a sociedade e com os diversos atores nela presentes (um impulso à “democratização”) – não restritos apenas pelos limites territoriais, estando muitas vezes fortemente articulados com movimentos transnacionais. Isto implica num outro aspecto: essa mudança na postura desses novos atores representou um desafio às tradicionais noções de soberania e legitimidade do Estado, que teria seu poder diminuído devido à expansão das forças transnacionais reduz o controle que cada governo pode exercer sobre as atividades de seus cidadãos e dos outros povos.

Dentro desta nova realidade marcada pela globalização, a crescente interdependência veio a questionar a legitimidade e a soberania ao diminuir a capacidade dos Estados de oferecerem bens e serviços às suas populações sem apelar para a cooperação internacional¹⁰⁰. Essas mudanças promoveram alterações importantes no comportamento e nas funções do Estado como um todo, e não apenas no que se refere à formulação de sua política externa, o que por sua vez apresentou implicações no funcionamento do sistema internacional.

A nova realidade produziu um movimento de transformação nos Estados que cria um novo cenário, no qual coexistiam duas tendências ou dimensões

¹⁰⁰ KRASNER, 2000

de articulação e funcionamento dos governos nacionais: uma voltada para a lógica subnacional e outra para a transnacional.

É possível distinguir duas fontes de pressão sobre os Estados: uma originada pelo sistema internacional e outra proveniente dos próprios aspectos domésticos dos países. Nos dois casos, essas pressões estão associadas ao fenômeno da globalização que gerou consequências tanto sobre as relações entre os Estados como destes com suas sociedades. Já as pressões oriundas do plano interno estão ligadas a processos históricos específicos, à institucionalidade resultantes destes, e a forças político-ideológicas.

O fenômeno da globalização tem relação direta e dinâmica com a lógica das pressões tanto do sistema internacional – especialmente dos novos atores – como na relação entre Estado e Sociedade, ao transformar o contexto e as condições da interação e da organização social e ao levar a um novo ordenamento das relações entre território e espaço.

O primeiro ponto a ser destacado nessa nova lógica do Estado é que este não pode ser considerado como um ente isolado no sistema internacional, ou seja, os Estados e as suas respectivas sociedades estão cada vez mais inseridos em sistemas e redes mundiais de interação, gerando mudanças estruturais na organização social moderna que, por sua vez, levam ao reordenamento das relações de poder. O Estado moderno como corpo político isolado, formado por governantes e governados, com plena jurisdição sobre um território demarcado – incluindo-se nesta jurisdição o direito ao monopólio da força coercitiva – e com legitimidade baseada no consentimento de seus cidadãos, cede lugar a uma nova forma ou lógica de poder, na qual as decisões políticas são permeadas e influenciadas por redes transnacionais.

Assume-se, por conseguinte, que as relações entre os Estados no sistema internacional são cada vez mais marcadas pela noção de interdependência que, enquanto conceito de relações internacionais, refere-se a situações caracterizadas por efeitos recíprocos entre países ou entre atores de diferentes países, efeitos estes resultantes de transações internacionais e que dependerão dos custos associados a eles: onde há reciprocidade nos custos dos efeitos das transações (ainda que não necessariamente simétricos), há interdependência. Este aspecto é de grande importância, pois quando isto não ocorre temos apenas interconectividade.

O que interessa assinalar com o conceito de interdependência é que este tipo de relacionamento entre Estados limitaria a autonomia política de cada um, sem ameaçar sua soberania formal, uma vez que uma das atribuições da nação soberana é justamente a adesão a acordos internacionais.

É preciso ressaltar que a participação nesses acordos implica necessariamente a aceitação por parte do Estado de uma redução, ainda que parcial, de sua própria liberdade de ação, tendo como contrapartida limitações similares para seus parceiros.

Dado o fato de que o fenômeno da interdependência limita parcialmente a autonomia dos Estados, é possível sustentar que o resultado disso é uma restrição na capacidade governamental de controlar e responder aos eventos de seu interesse. Ao mesmo tempo, a interdependência também influencia e altera os interesses nacionais, que passam a pressionar as esferas governamentais em busca de sua satisfação¹⁰¹.

Esta influência promovida pela interdependência é, às vezes, utilizada por lideranças políticas ou tomadores de decisão para consolidar ou reforçar seu posicionamento. Quando as pressões domésticas confrontam suas posições ou pressionam por mudanças, estes alegam que o sistema internacional globalizado e interdependente é um fato ao qual a política e os grupos de interesse domésticos deveriam se adequar, e não como algo resultante da própria política.

Contraditoriamente, este fenômeno intensificou as interações sociais transnacionais e estimulou o surgimento dos chamados novos atores internacionais que passaram a ter uma influência crescente neste cenário globalizado, assim como nas pressões sobre os próprios Estados, conscientes de sua dificuldade de lidar de forma autônoma com essa nova realidade porque são menos capazes de responder às demandas provenientes tanto de suas sociedades como do sistema internacional.

Como efeito da globalização e da intensificação do fenômeno da interdependência, temos um processo de modificação ou alteração no comportamento dos Estados, evidenciado na forma como estes procuram

¹⁰¹ MORAVCSIK, 1994

responder a esse novo desafio. Esta resposta se dá em dois planos ou dimensões: uma subnacional e outra transnacional. Na primeira, o Estado transfere novas responsabilidades para as instâncias governamentais subnacionais (como governos estaduais e prefeituras, no caso do Brasil) e, de certa forma, impulsiona novos padrões de comportamento nesses atores, ainda que isto ocorra de forma não intencional. Na dimensão transnacional, os Estados fortalecem as articulações intergovernamentais.

Esse diálogo entre o governo federal brasileiro e os seus cidadãos, no que se refere à formulação da política externa, ainda é um fenômeno relativamente recente no contexto da globalização. Este novo papel das instâncias governamentais subnacionais se contrapõe à tendência centralizadora que restringe o grau de autonomia do sistema estadual e municipal.

Além disso, há uma dificuldade legal: a Constituição brasileira – assim como a de muitos países – determina que apenas o governo central possua a prerrogativa de fazer política externa.

Assim sendo, as instâncias governamentais não-centrais ficariam subordinadas e deveriam criar mecanismos domésticos para influenciar as decisões no campo diplomático. À medida que os Estados se tornam mais permeáveis às interações transnacionais, outras instâncias governamentais assumem novas posturas e papéis. Neste cenário, os governos subnacionais ganham maior relevância no campo das relações internacionais. Isto é, existiriam dois estímulos básicos para a maior intervenção dos governos não-centrais no cenário internacional: o próprio comportamento do Estado que se altera e o adensamento e proliferação de estruturas internacionais em que essas instâncias participam.

Os governos subnacionais são apenas um novo tipo de ator presente no sistema internacional, que se encontra permeado de atores não governamentais, apesar de manter os Estados como os atores centrais. São eles: empresas multinacionais, Organizações Não-Governamentais (ONGs), movimentos sociais transnacionais, associações, redes etc. Estes novos atores pressionam por participar da formulação da política externa brasileira, uma vez que ampliaram a sua atuação também no plano internacional, embora com

intensidade variável e de diferentes modos: funções de coordenação, articulação, negociação, mobilização e indução dos agentes envolvidos.

Por exemplo, há a partir dos anos 1990 um maior interesse por parte dos governos não-centrais nesses processos decisórios porque reconhecem que os impactos das decisões tomadas no âmbito federal são locais; portanto, participar e influenciar a política externa são passos importantes para essas instâncias subnacionais se afirmarem no novo cenário.

A pressão por intervir no processo decisório da política externa brasileira está ligada diretamente às reivindicações de democratização do Estado brasileiro e da reestruturação de suas instituições no sentido de incorporar de forma mais efetiva a sociedade e seus interesses no processo decisório.

3.3. Especificidade do governo Lula e Pressões estruturais

É aceitável que a manutenção da singularidade da política externa brasileira dependa do atendimento de certas condições, principalmente da capacidade da diplomacia ministerial em absorver e responder às pressões de forma a garantir a chamada continuidade. Ao mesmo tempo, nota-se que há uma crescente incapacidade do corpo diplomático em lidar com essas pressões, não por um problema de qualificação ou preparo de seus quadros, mas pelo aumento significativo e pelo tipo de demandas que hoje estão colocadas em pauta, principalmente de forças políticas de dentro e fora do próprio quadro.

Frente à possibilidade de que ocorra uma reestruturação da esfera diplomática e uma reformulação da política externa brasileira com Lula, o Itamaraty fez uso de sua apontada adaptabilidade para se adequar a nova realidade da política externa brasileira. Neste sentido, o Itamaraty não manteria sua lógica de ação sem implementar alguma mudança real ou contar com alguma alteração no próprio sistema que justifique a manutenção da situação.

Neste sentido, ocorreram três cenários que se referem à adaptação do Itamaraty as pressões externas à instituição. No primeiro deles, um contexto internacional favorável reforçou a necessidade de uma intervenção externa profissionalizada e justificando certo insulamento na formulação da política externa brasileira. Neste cenário, ocorreu um aumento de questões

conflituosas de curto prazo, como já foi tratado, cujo tratamento adequado dependeria da eficiência das ações tomadas, havendo uma oportunidade para ressaltar as funções e o prestígio da corporação.

A diplomacia pôde recompor sua capacidade de cristalizar paradigmas vinculados a objetivos econômicos importantes para o desenvolvimento brasileiro, como no caso africano. Analisando a história da ação diplomática no Brasil é possível verificar que quando a política externa consegue defender e expandir os interesses econômicos brasileiros, capazes de alimentar um processo de desenvolvimento econômico significativo, ela reforça o seu papel de instância burocrática altamente qualificada, assim como a necessidade de manter suas funções e consolidar o seu prestígio.

Num segundo cenário, que se desenvolveu durante o governo Lula - com a entrada de diversos ministérios na política exterior- essas pressões permitirão um aumento no número de agências governamentais envolvidas na dinâmica da política externa, com a criação de espaços para a participação de outros atores domésticos e da opinião pública. Nesta situação, o Itamaraty sofreu uma restrição na sua capacidade de influenciar os diversos temas envolvidos na política externa brasileira, mas sem perder o reconhecimento da especificidade e qualificação dessa corporação em suas áreas de interesse. Um exemplo digno de nota seria a entrada de comissões de comércio juntos as delegações de relações exteriores. Neste caso, a capacidade de acomodação dessa instituição passou por uma ampliação dos canais de participação e, portanto, por uma modificação na sua forma de elaborar a política externa de certo modo.

Um terceiro e último cenário ocorrido foi o de uma perda na capacidade de adaptação da corporação diplomática, levando a um forte questionamento sobre a validade e importância da “continuidade”.

Se aceita, neste trabalho, o argumento que correlaciona esta continuidade e a atenção dada pela corporação diplomática para manter os elementos que lhe atribuem caráter de tradição, como a defesa dos princípios e valores estabelecidos no decorrer do tempo. Também se supõe a relação existente entre a tradição, ou sua expressão na ideia de continuidade, e a legitimidade obtida pela diplomacia.

Sendo assim, tornam-se evidentes os esforços do corpo diplomático para manter sua capacidade de adaptação frente às novas circunstâncias e, conseqüentemente, seu poder decisório. Essa empreitada verifica-se de diferentes maneiras, por exemplo, na adaptação do discurso, na preocupação em justificar-se perante a imprensa quando uma decisão é criticada ou, principalmente, no exercício de sua prerrogativa no momento de implementação das decisões previamente formuladas.

Ressalta-se, assim, que o movimento de mudança na formulação da política externa brasileira é estrutural e não conjuntural. Isto é, resulta das pressões geradas pelo sistema internacional, mas principalmente pela esfera doméstica (influenciada pelas suas interconexões políticas e humanas), especialmente pelas mudanças estipuladas por Lula da Silva.

Ainda não é possível afirmar que esta realidade se alterou, sendo mais correto abordar a questão delimitando a existência de um período de transição, tornando mais fácil o entendimento da dificuldade analítica que caracteriza claramente o estudo da política externa brasileira atualmente. O fator transitório marca a passagem de uma situação anterior razoavelmente bem definida, para uma futura situação ainda desconhecida. Assim, as abordagens possíveis sobre a atuação externa brasileira da atualidade lidam com a tentativa de compreensão dessas tendências.

O governo Lula fez parte de um cenário de pressões por mudança. Este é fruto do momento pelo qual os atores estão passando, com modificações nas suas condições reais e a incerteza sobre o futuro que altera as expectativas. Se antes a singularidade da política externa conseguia orientá-las, nos dias de hoje essa capacidade é questionada. De fato, constata-se que a política externa do governo Lula fortaleceu o sistema vigente por seus antecessores. Como indica Maria Regina Soares de Lima (2006, p.27):

Certamente, o grau de continuidade de qualquer política externa é razoável em vista de sua natureza como questão de Estado e por envolver longos processos de negociação que podem perdurar por mais de uma década. Nas últimas eleições presidenciais, porém, a política externa foi alçada à condição de tema partidário, introduzida pela candidatura da oposição. De modo geral, as críticas concentraram-se na necessidade de se abandonar os

arroubos terceiro-mundistas do governo Lula e se retornar às relações com os países desenvolvidos, em particular Estados Unidos e União Europeia.

Sem dúvida o governo Lula deu novos direcionamentos à política externa. Já notada a intensificação da cooperação com os países da América do Sul, a intensificação das relações com países de língua portuguesa e da África.

Ao mesmo tempo, o governo petista reforçou sua atuação nos espaços multilaterais, envolvendo não só o comércio, mas também os demais temas que compõem a agenda internacional. Isto pode ser verificado nas experiências como a presença brasileira no Haiti, a busca por maior influência na OMC (Organização Mundial do Comércio) através da coalizão do G-20, ou na ONU com o estreitamento de posições com os países do G-4 (Alemanha, Índia e Japão) em torno de uma reforma no Conselho de Segurança.

Como apontam Vigevani, Ramanzini Junior e Correia (2008), há na América Latina a emergência de grupos sociais que não tiveram acesso ao Estado ou quando o tiveram isto ocorreu de forma limitada. De modo que em alguns países, os novos governos são formados ou estão fortemente apoiados nos interesses desses grupos emergentes que estão disputando a influência na política externa com o antigo modelo.

A resposta, portanto, está no fato de que o governo Lula representa uma importante modificação na composição governamental e, por isso mesmo, o debate é mais uma expressão do aumento da competitividade em torno da disputa do núcleo do poder nacional, já que existe uma nova força política envolvida no processo democrático.

Deste modo, o governo Lula resulta na causa por esta pressão por mudança, uma vez que sua lógica governamental tenha contribuído para intensificar e acelerar essas pressões. Por fim, sua chegada ao poder criou uma conjuntura favorável para evidenciar uma tendência anterior que ganhou força com a mudança governamental, no sentido de influir no processo de formulação e implementação da política externa brasileira.

3.4. Proposição final: uma defesa do estudo de caso

Como vimos nos três primeiros capítulos deste trabalho. A política externa do governo Lula foi o principal fator de inovação de seu governo em relação aos governos democráticos anteriores. Embora a “continuidade” em relação ao governo Cardoso se evidencie nos planos econômico/político interno, houve uma ruptura na política externa em relação a primazia das relações Norte-Sul. Lula, por sua vez, guiou os rumos diplomáticos em direção ao que ficou conhecido como a Cooperação Sul-Sul, ou seja, com países ou regiões fora do eixo central da economia mundial.

Neste sentido, existem países de uma região que receberam um destaque comparativamente desproporcional ao seu relacionamento histórico com o Brasil: os países da África subsaariana e de língua-portuguesa. Estes países - considerados como de pouco valor tanto econômico quanto político – receberam destaque e investimentos significativos por parte da gestão Lula. Representam, desta forma, uma investida inédita da diplomacia brasileira, cuja motivação está intimamente relacionada às três questões fundamentais deste trabalho.

Defende-se que a importância que a gestão Lula deu a estes países teve um caráter e magnitude inéditos (questão um); foi elaborada e fomentada pela base ideológica do partido do presidente (questão dois); e, por fim, teve como motivação muito mais uma busca por *soft power* ganhos políticos, em detrimento de ganhos econômicos e de *hard power*(questão três).

Desta maneira, o último capítulo desta dissertação consiste em um estudo de caso da inserção brasileira na África lusa e subsaariana. Este, busca tratar tanto do ideário e das motivações que lhe deram origem, quanto dos resultados que foram alcançados no período que vai de 2003 a 2010. Espera-se, com este estudo de caso, por à prova as teses expostas por este trabalho e chegar a uma avaliação final do governo Lula da Silva no que tange a formulação de sua política externa.

CAPÍTULO 4 – ESTUDO DE CASO: A CORRIDA PARA A ÁFRICA

Como já foi tratado, a política externa do governo Lula, ao contrário da política externa de Cardoso, emergiu num viés de desalinhamento em relação ao consenso do “Atlântico Norte”, como alternativa de recuperar a capacidade de negociação¹⁰². Tomando o conceito “eixo horizontal”, o governo Lula promoveu parcerias com países emergentes e países menos desenvolvidos, englobando países da África, Ásia e Oriente Médio.

Este eixo representou a dimensão terceiro-mundista da sua política externa, também chamada de relações Sul-Sul e, através dessa relação o Brasil conseguiu aumentar sua presença no mercado do Sul, estabelecendo contatos mais amplos com a Índia e África do Sul.

Neste contexto, as relações da política externa do governo se concentravam em três dimensões: uma diplomacia econômica, que determinava a necessidade de manter abertas as relações com o Primeiro Mundo, para obter investimento e tecnologias. Uma atuação política, configurada como uma arena de reafirmação dos interesses nacionais de forma ativa e afirmativa e um programa social. Ao frisar a importância de impostos sobre vendas e compras de armas como forma de angariar fundos para luta contra a fome global, o presidente Lula conquistou a simpatia da comunidade internacional¹⁰³.

Guiado pela diplomacia presidencial, Lula assumiu a liderança dos países em desenvolvimento e pobres nos fóruns multinacionais¹⁰⁴. Assim, o Brasil formulava novos princípios de inserção internacional, o que levou Amado Cervo (2004) a caracterizar seu governo também como um Estado logístico (como o de Cardoso), pois este governo planejava outra forma de inserção no mundo da globalização, ao reforçar a economia nacional; reconvertendo a política de comércio exterior em instrumento estratégico de desenvolvimento. Sob a administração Lula o país evoluiu de uma aliança estratégica com o ocidente para o “universalismo de ação”. “O Brasil de Lula transforma sua

¹⁰² VIZENTINI, 2006 p.22

¹⁰³ *Ibid*, p.35

¹⁰⁴ MALIMANN, 2009 p.32

política exterior pelo paradigma do Estado logístico, imitando o comportamento dos grandes”¹⁰⁵.

A mudança de foco da política externa brasileira promovida por Lula, ao priorizar as relações Sul-Sul e o discurso por uma ordem global mais igualitária e justa, estava também enraizada na ideia de que as relações Sul-Sul possuem boa potencialidade comercial e se figuram como espaços para projeção da diplomacia brasileira. Porém “a mudança de foco geográfico produzirá melhores resultados se o país estabelecesse concentração nos resultados e não no discurso para o consumo interno e popular”¹⁰⁶. Em oposição, continuavam de forma maciça os investimentos diplomáticos e comerciais para que a mudança da política externa brasileira tratada neste trabalho obtivesse ganhos.

Neste sentido, Lula percebeu a aproximação com o continente africano e com outras regiões do mundo como a possibilidade da garantia de maiores alternativas e maior poder de barganha do Brasil no ambiente internacional. Torna-se pertinente frisar o ativismo do presidente nas negociações e buscas de novas parcerias comerciais com países fora da região, principalmente formação do G-20 e do Fórum Trilateral, Índia, Brasil e África do Sul (IBAS). Estas coalizões eram, em discurso, calcadas em um compromisso com uma ordem social e econômica mais justa e igualitária¹⁰⁷.

No primeiro capítulo, vimos como a política externa do governo Lula deu prioridade à reconstrução do MERCOSUL e a integração sul-americana. Conjuntamente a esta estaria também à solidariedade com os países africanos, focada no princípio de democratização com o direito de maior participação dos países emergentes nas decisões internacionais.

Aplicando o conceito de diplomacia presidencial trabalhado por Power (2009), nota-se que o papel ativo do presidente Lula marcou a política externa brasileira especificamente para África, que ganhou um espaço privilegiado e diferente em relação aos presidentes antecessores.

Desta forma o continente africano era considerado como a área de maior investimento em termos diplomáticos do governo. Verificou-se o aumento de

¹⁰⁵ CERVO 2004, p. 42

¹⁰⁶ LOPES, JUNIOR, 2004, p. 30

¹⁰⁷ RIBEIRO 2010

novas embaixadas e reabertura das que foram desativadas no governo Cardoso. De dezoito saltaram para trinta embaixadas e dois consulados no continente africano. Em contrapartida, aumentou a intenção e o interesse de vários países africanos em abrirem postos diplomáticos no Brasil, que no ano de 2006 saltou de dezesseis para vinte e cinco¹⁰⁸.

O Presidente Lula entendia que o estreitamento das relações com a África apresentava uma obrigação política do Brasil, que incluiu apoio técnico às nações do hemisfério e também transferências de conhecimento principalmente para Nigéria, em razão dos acordos na área petrolífera. Assim a política externa de Lula para África ganhava contornos cada vez mais significativos e no Itamaraty assistia o desmembramento do departamento da África e do Oriente Médio, que depois passaria a cuidar exclusivamente de assuntos pertinentes ao continente africano. Vale salientar a divisão da África-III (DAF-III) que passou a congrega as duas divisões já existentes (DAF-I e DAF-II), estas medidas marcaram a política externa ao valorizar regiões anteriormente desvalorizadas em termos comerciais, como a África lusófona.

4.1. As relações comerciais com a África

O período do governo Lula, registrou uma balança comercial superavitária, auxiliado pelo crescimento estável da economia mundial como também, pela abertura a novos mercados, principalmente os mercados emergentes. Desta forma o país quitaria sua dívida de US\$ 15,6 bilhões com o FMI¹⁰⁹.

O ajuste na política externa brasileira lograva do raciocínio que no plano global existia um espaço mais afirmativo para o Brasil¹¹⁰, desta forma seguia o projeto de exploração econômico-comercial com países em desenvolvimento e neste contexto, alguns países da África (Angola, Moçambique e Namíbia).

Além dos acordos relativos à criação de uma zona de livre comércio entre MERCOSUL-União Aduaneira da África Austral e MERCOSUL-Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral. Destarte nota-se clara

¹⁰⁸ RIBEIRO 2010

¹⁰⁹ MALIMANN, 2009 p.34

¹¹⁰ LIMA, 2003 p.12

a prioridade e a importância comercial que o continente africano teria neste governo traduzida nas viagens feitas pelo Lula ao continente, visitando vinte países em seis viagens, no período de 2003 a 2006¹¹¹.

Estas viagens se traduziam não só num mero simbolismo embutido nas semelhanças culturais, mas Lula percebia o resultado delas “como oportunidade de traduzir o atraso tecnológico e econômico por meio de alianças, não só com a África, mas também, com Oriente Médio e outras regiões do globo”¹¹².

Portanto, a tentativa de buscar novos mercados e parceiros no cenário internacional constitui uma forma de alcançar a “autonomia pela diversificação”¹¹³. Ao contrário de alguns aspectos da autonomia pela participação sustentada no governo Cardoso, neste contexto as relações Sul-Sul ganhavam espaço, defendendo maior participação nos fóruns multilaterais internacionais e as articulações políticas advindas do estreitamento das relações entre os países do Sul.

A África passou a ocupar um lugar de destaque no governo Lula e em relação à solidariedade com os países deste continente, o presidente perdoou a dívida africana em aproximadamente US\$ 1 bilhão e perdoou quase 95% da dívida moçambicana em 2004. A intenção era estabelecer uma parceria para incentivar as exportações de produtos de maior valor agregado e também almejar novos mercados no continente¹¹⁴. Entretanto, no caso nigeriano, “após um árduo processo de negociação o país começou a pagar a dívida contraída com o Brasil na década de 1980. A dívida original era de US\$ 128 milhões, reduzida após as negociações em crédito, para muitos considerados fundo perdido”¹¹⁵.

Ainda em termos comerciais, a diplomacia presidencial favoreceu os empresários nacionais na África, ao se analisar o aumento das empresas nacionais no solo africano. Percebe-se o aumento do intercâmbio comercial entre Brasil e a África, no qual as exportações aumentaram 487% no período entre 1996 a 2006, sendo que maior aumento foi observado no governo Lula,

¹¹¹ RIBEIRO, 2010 p.52

¹¹² LOPES, JUNIOR, 2004 p.21

¹¹³ VIGEVANI, 2007

¹¹⁴ SANTANA, 2003 p.21

¹¹⁵ ALTEMANI, LESSA, 2006 p.48

315% em quatro anos. Em relação às importações registrou-se um aumento em 478% na última década com um resultado de US\$ 2,6 bilhões para US\$ 8 bilhões em 2006¹¹⁶.

Assim, as transações comerciais com a África aumentaram, o continente ocupou o lugar do quarto maior parceiro comercial do Brasil. Analisando-se os países: o intercâmbio comercial com África do Sul, Angola e Nigéria assumiu valores expressivos. Sozinhos, representaram 82% das exportações brasileiras para o continente no período de 2003-2006. O país registrou saldo positivo com exceção da Nigéria em razão da importação do petróleo.

Especificamente para África do Sul, o governo assinou em 2003 uma Carta de Intenção referente à Implementação de Acordo de Cooperação Cultural por um período de três anos. Depois, em 2006, veio a promulgação de um decreto referente à convenção para evitar a dupla tributação e prevenir a evasão fiscal relativo aos impostos sobre a renda realizada em 2003 com a África do Sul.

Dentre os produtos exportados para África encontram-se: combustíveis (10,8%), açúcar (10%); carne bovina (6,1%), minério de ferro (3,6%), em contrapartida Brasil importa do continente: Petróleo bruto, minérios de magnésio (6%), hulha antrácita não aglomerada (12%), outros propanos liquefeitos (24%), (MDIC, 2010) sendo que a origem destes produtos na sua totalidade corresponde à África do Sul, Angola e Nigéria.

Porém, o comercio Sul-Sul na visão de alguns críticos não foi de todo compensador. O Brasil estaria sofrendo prejuízos neste comércio, frente às perdas de exportação para os países do Norte, nomeadamente os Estados Unidos e a União Europeia. Sustentando-se assim na ideia de que a abertura de novos mercados tem que ser vista como uma atividade complementar e não substitutiva. Assim os críticos frisam o déficit comercial com a África de US\$ 2 bilhões, “no entanto ao excluir-se o petróleo desse cálculo, obtêm-se um superávit de aproximadamente 3,5 bilhões de dólares”¹¹⁷.

¹¹⁶ RIBEIRO, 2010 p.54

¹¹⁷ ALTEMANI, LESSA, 2006 p.42

4.2. Articulações políticas e seus reflexos comerciais

As relações do governo Lula preconizadas com as economias emergentes: China, Índia, África do Sul e Rússia, seguem, segundo o Ministério das Relações Exteriores, um cálculo racional de que estes países detêm mercados com grande possibilidade de absorção de produtos brasileiros e de insumos, ou investimentos demandados pela economia brasileira. Em contrapartida figuram como espaços políticos, possuindo forte expressão regional e com perspectiva de atuação comum nos organismos internacionais¹¹⁸. Neste sentido deve-se frisar o papel da diplomacia presidencial cunhada na imagem do presidente Lula que se empenhou na formação de mecanismos de atuação no cenário internacional.

4.3. Fórum Trilateral, Índia Brasil e África do Sul (IBAS).

Em relação ao IBAS, Brasil têm buscado maior articulação e intensificação da cooperação política e comercial com outros membros. O resultado da intensificação comercial foram metas comerciais de aproximadamente US\$ 15 bilhões até o ano de 2010. No campo político, as preocupações do IBAS se direcionam aos problemas do Sul¹¹⁹. Desta forma a interação política se concentra nos esforços de diminuir a desigualdade nos fóruns multilaterais internacionais como, OMC, OMPI e CDH.

IBAS possui um fundo criado em 2004, tendo como preocupação central apoiar projetos viáveis e replicáveis que contribuam com as prioridades nacionais de países em menor desenvolvimento. Neste contexto, dois projetos foram financiados pelo Fundo IBAS na África, projeto de apoio à agricultura em Guiné Bissau e de reconstrução de posto de saúde em Cabo Verde.

4.4. União Africana e América do Sul

Em relação à União Africana (UA), em fevereiro de 2007, Alpha Konaré, então Presidente da Comissão do bloco, efetuou uma visita oficial ao Brasil. Na

¹¹⁸ ALTEMANI, 2005 p.12

¹¹⁹ VIZENTINI; 2008, p.29

ocasião foi firmado o Acordo-Quadro de Cooperação Técnica bilateral. Em julho de 2009 o Presidente Lula assinou Ajustes Complementares ao Acordo-Quadro citado acima, nas áreas de agricultura e desenvolvimento social.

Ainda no âmbito da UA, destacou-se a iniciativa do governo brasileiro e nigeriano Olusegun Obasanjo na formação da cúpula América do Sul-África (ASA), ideia formulada na ocasião da visita de Lula ao seu homólogo nigeriano em 2005. Obasanjo manifestou interesse, reiterando que iria apresentar a proposta na UA em Sirte, Líbia em julho do mesmo ano.

Na visita do presidente nigeriano a Brasília em setembro de 2005, Lula reforçou o apoio brasileiro à ideia de Obasanjo de promover a cúpula entre os países da América do Sul e da África. Em novembro de 2006, a cúpula emitiu a declaração de Abuja, o Plano de Ação e Resolução, formalizando o Asacof.

A constituição dessa cúpula fortaleceu os laços comerciais entre os países e as relações estratégicas e de cooperação. Neste sentido, a ASA surge na visão do governo Lula como um mecanismo multilateral que almeja objetivos comuns, centrado no espírito de solidariedade e de cooperação Sul-Sul, estimulando desta forma a capacidade de desenvolvimento sustentável dos países-membros¹²⁰.

4.5. União Aduaneira da África Austral

No que tange à União Aduaneira do Sul da África (SACU), ela foi estabelecida em 1910, (como curiosidade, esta consiste na união aduaneira mais antiga do Mundo). Seu objetivo principal refere-se à promoção do desenvolvimento econômico através de uma coordenação regional do comércio¹²¹.

As relações de Lula com esta união não se restringiam somente ao Brasil, mas também a região do MERCOSUL. Assim, as negociações entre os dois blocos, numa primeira fase aconteceram em 2000 somente com a África do Sul. Depois, em junho de 2003, em razão da reestruturação do bloco africano, as negociações foram estendidas para os demais países da SACU. O objetivo central destas negociações se concentrava no estabelecimento de

¹²⁰ MRE, 2010

¹²¹ MRE, 2010

uma área de livre comércio entre MERCOSUL e a SACU. Desta forma, decidiu-se negociar um acordo de preferências tarifárias fixas ou ACP.

O governo Lula definiu SACU como uma área importante para intercâmbio comercial. Neste viés, o resultado foi positivo principalmente para o Brasil; o comércio entre o país e o país da SACU registrou o valor de US\$ 1,75 bilhão em 2009, com saldo de US\$ 878,8 milhões a favor do Brasil. Em relação ao ano 2010, as exportações brasileiras para os países da SACU atingiram US\$ 1,31 bilhão e as importações, US\$ 435 milhões¹²², salientando que as transações comerciais entre o país e o bloco saltaram de US\$ 744.968.263 em 2003 para US\$ 1.781.887.422 em 2008¹²³.

4.6. Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC)

No que tange à SADC, as relações comerciais com o Brasil mostraram-se significativas, ao se analisar o governo Lula. Neste período as transações comerciais saltaram de US\$ 1 bilhão, em 2003, para US\$ 3,9 bilhões, em 2008¹²⁴. Além disso, foram assinados em 2010 acordos em áreas ainda a serem exploradas, cuja intenção promover o desenvolvimento socioeconômico, industrial, científico e tecnológico entre Brasil e os países da SADC. Estes acordos possibilitarão melhor coordenação entre Brasil e a SADC na consecução dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Ainda ressaltam-se os programas de interesse comum nesta parceria, além da troca de informações, estágios e missões técnicas e programas de formação e de capacitação¹²⁵.

Lula firmou ainda a aproximação e participação com outras regiões africanas, destacando-se a participação do Brasil na ZPCAS, a NEPAD e a CEDEAO. Estes mecanismos tem, por si, favorecido também a cooperação multilateral do Brasil na África.

¹²² MRE, 2010

¹²³ MDIC, 2010

¹²⁴ MDIC 2010

¹²⁵ MRE, 2010

É importante ressaltar que a cooperação Sul-Sul não negligenciou as relações Norte-Sul. Entretanto “o Sul passa a ser o destino final dos esforços de política exterior e não mais uma mera rota complementar”¹²⁶.

Em relação ao Norte, Lula possuía relações com países-chave, principalmente com os Estados Unidos. O presidente manteve relações de equilíbrio com o país no que diz respeito à parceria em conjunto de produção de bicomustíveis embora as clivagens de pensamentos que existia entre Lula e ex-presidente Bush¹²⁷. Referente ao Etanol, Lula buscou parcerias dentre as quais africanas para fortalecer a “diplomacia do etanol” principalmente com a Nigéria, centrado no viés pragmático e universalista de conduzir a política externa brasileira.

O ajuste da política externa no governo Lula promoveu a inserção internacional do país. Entretanto, de uma forma mais apurada o presidente almejou um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU (CSNU). Entendendo que o Conselho necessita de uma reforma institucional, para isso contaria com ajuda de um dos membros permanentes do conselho, a China, que, em contrapartida, levaria o governo Lula a definir a economia chinesa como uma economia de mercado, apesar da forte oposição da FIESP. Lula também contaria com o apoio dos países africanos nesse projeto, ao lançar no continente como líder dos países em desenvolvimento e pobres, também ao usar da cooperação técnica para fortalecer as relações com o continente.

4.7. Cooperação técnica afro-brasileira

A atuação brasileira no continente africano contemplou ainda outra área. O Brasil se projetou na África utilizando mecanismos diversificados e a cooperação técnica. Destacou-se nas relações com os países africanos por causa da sua estrutura, como reforça o Ex-Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Celso Amorim:

“A cooperação técnica é um instrumento central da ação externa brasileira. A cooperação que o Brasil promove num verdadeiro espírito Sul-Sul

¹²⁶ LOPES; JUNIOR, 2004, p. 10

¹²⁷ NOGUEIRA, 2007

privilegia a transferência de conhecimento, a capacitação, o emprego da mão-de-obra local e a concepção de projetos que reconheçam a realidade específica de cada país. A solidariedade que anima o relacionamento do Brasil com outros países em desenvolvimento é pilar fundamental de nossas ações de cooperação com a África”¹²⁸.

Entretanto, a projeção brasileira no continente africano, era vista ainda como uma estratégia de compatibilizar o plano das negociações Norte-Sul com as perspectivas de cooperação Sul-Sul¹²⁹. Assim, o governo Lula enfatizou as coalizões Sul-Sul por entender que os países que contemplam esta coalizão compartilham da mesma realidade socioeconômica e enfrentam os mesmos desafios. Neste sentido, Lula realizou acordos e parcerias que aproveitam essas similaridades – ainda que estas sejam questionadas.

O presidente firmou, em 2005, acordos relativos à cooperação técnica com alguns países da África: Botsuana, Sudão, Burkina-Faso, Benin, Gâmbia e Guiné Equatorial. Em 2006 com Zâmbia e Tanzânia, na mesma linha, foram também assinados acordos com a UA, Ruanda e Suazilândia e Serra Leoa, além dos acordos de cooperação técnica ainda em negociação¹³⁰.

A cooperação técnica brasileira assinalava também uma maior atenção ao continente africano. Neste contexto Lula se comprometeu já em 2002 em ampliar o campo de cooperação com o Senegal. Verificou-se o compromisso do Brasil em expandir as intenções na área de saúde. Também no setor da agricultura, o Senegal ganharia a experiência brasileira no ramo de produção da biodiesel.

Relativo a Camarões o governo brasileiro assinou diversos acordos nas áreas de saúde, educação e da cultura de cacau. Nas palavras do então presidente de Gana, John Kufour, “a qualidade dos produtos e serviços brasileiros ganhava campo frente aos congêneres europeus”¹³¹.

Em relação a Cabo Verde, o Brasil detém ótimas relações, importando anualmente cerca US\$ 364 milhões, ressalta-se ainda uma linha de navegação

¹²⁸ CELSO AMORIM, 2008, em discurso proferido em 12 de maio.

¹²⁹ ALTEMANI; 2006

¹³⁰ FARANI, 2008, p.7

¹³¹ ALTEMANI; LESSA, 2006, p. 227

comercial já em operação, ligando Praia-Fortaleza injetando 150 mil dólares por semana no estado de Ceará, além da criação de um polo aéreo marítimo no Recife, atingindo comércios e serviços no ramo das comunicações¹³².

No ano de 2008, segundo Farani (2008) cerca de cento e quinze ações de cooperação foram implementadas no continente africano, destinadas a diversas áreas: educação, agricultura, pecuária saúde, administração pública, desenvolvimento urbano, etc. em 2009-2010 registraram-se um aumento tanto no orçamento, num total de US\$ 38 milhões, como também, nos projetos a serem executados.

Neste contexto, a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) logra uma atenção especial, ao responder por quase 74% do total dos recursos referentes à cooperação técnica na África, embora o governo tenha diversificado os beneficiários da cooperação técnica, abrangendo Senegal Nigéria, Namíbia etc.

A CPLP constituiu um fórum privilegiado entre os seus membros no que se refere à articulação de ideias e construção de parcerias, ao mesmo tempo sendo um fórum geoestratégico dada a sua abrangência desde a Ásia (Timor Leste) a Europa (Portugal), passando pela África (Angola, Cabo Verde, Guiné Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe) a América do Sul (Brasil).

A cooperação nos países da CPLP contempla diferentes campos: apoio à capacitação de recursos humanos em saúde pública, isto é, formar profissionais multiplicadores em áreas específicas da saúde pública, oferecendo suporte para implementação de escolas. Cooperação técnica em telecomunicações, apoiando os organismos das telecomunicações dos países da comunidade; programa de treinamento em cooperação técnica internacional; projeto de governo eletrônico oferecer suporte a elaboração de programas de governo eletrônico nos países da CPLP¹³³.

Através da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), o governo Lula incluiu uma nova estratégia de ação tocante à cooperação Sul-Sul; os projetos estruturantes outorgam maiores vantagens tanto para a cooperação brasileira como também para os países africanos beneficiários. Produziu impacto

¹³² ALTEMANI; LESSA, 2006. p. 227-231

¹³³ ABC, 2008, p. 94

socioeconômico sobre o público-alvo da cooperação, facilitando a mobilização das instituições brasileiras para implementação dos projetos¹³⁴.

O elenco de projetos estruturantes enquadra a cooperação técnica da Embrapa à Iniciativa do Algodão em benefício dos países membros do Cotton-4 (Benin, Burkina-Faso, Chade e Mali), dentre outros projetos salienta os projetos de formação profissional.

No contexto da educação, o governo Lula expandiu o PEC para o PEC-PG, que passara a abranger área de pós-graduação com ofertas de bolsas para estudantes africanos, como também, a oferta de pesquisas científicas e intercâmbio de professores, objetivando, ampliar o conhecimento de ambos os lados do Atlântico, (VIZENTINI; PEREIRA, 2008).

Desta forma, torna-se viável afirmar que o governo Lula usou da “diplomacia presidencial”. Por meio da sua imagem e prestígio almejou diferente objetivo, com auxílio do Itamaraty, desenvolveram um grau maior de desenvolvimento da atuação brasileira, principalmente na África¹³⁵.

4.8. Política de Estado ou ideologia?

No final dos anos noventa e início da primeira década do século 21, o que chamava a atenção dos analistas da política externa brasileira era a resiliência do paradigma de política. Essa continuidade se impunha apesar das importantes mudanças por que o País passara na década de noventa: liberalização comercial e do regime de investimentos, participação num número significativo de negociações comerciais ambiciosas, etc. Em relação a este quadro, a década que passou trouxe importantes alterações. Novos fatores domésticos se desenvolveram e passaram a influenciar o desenho da política externa. De um lado, registra-se o surgimento de interesses econômicos ofensivos nas negociações internacionais, em contraste com a tradição defensiva brasileira. De outro, emergiram objetivos propriamente políticos na agenda internacional do Brasil. Enquanto o primeiro fator traduz transformações estruturais da economia – o surgimento do agribusiness competitivo e de empresas transnacionais brasileiras -, o segundo resulta de

¹³⁴ FARANI, 2008

¹³⁵ ALMEIDA, 2007, p.12

decisão política, mas se apoia em evoluções internas e externas que tornam possível sua emergência.

A principal modificação introduzida pelo governo Lula no paradigma que dominou a inserção externa brasileira nas últimas décadas é a valorização da dimensão propriamente política da estratégia e o condicionamento dos objetivos econômicos à "variável política". Em seu tempo, eles passaram a ser perseguidos dentro de um quadro de prioridades e restrições definido por uma visão política.

Em algumas frentes, política e economia divergiram, como atestam críticas empresariais à submissão das negociações comerciais a objetivos políticos. Em outras, porém, política e economia convergiram e se alimentaram reciprocamente, na lógica do que Luiz Werneck Vianna chamou "um bismarquismo tardio": campeões nacionais apoiados pelo Estado se projetaram em escala transnacional e fizeram o contraponto empresarial à busca estatal por protagonismo internacional. Negócios privados significativos foram gerados para empresas brasileiras na esteira das amizades presidenciais na América Latina e legitimam, no setor empresarial, a entrada da Venezuela no MERCOSUL.

A perda de relevância relativa da lógica econômica em benefício da política esteve na origem do distanciamento do País, nos últimos anos, do pragmatismo que prevaleceu nas décadas anteriores. Há os que criticam a política externa de Lula por ter abandonado os princípios de uma política de Estado, substituindo-a por uma linha de ação ideológica, referem-se a duas evoluções. Primeiro, apontam para essa distância em relação ao pragmatismo e aos objetivos econômicos que a introdução da política gerou na estratégia externa brasileira. Esse tipo de crítica à "ideologização" da política externa ainda aponta para uma divergência quanto aos valores políticos que estariam guiando a estratégia externa do País recentemente. Neste sentido, um valor político central veiculado pela diplomacia do governo Lula é o explícito questionamento da distribuição do poder no cenário global. A importância dessa "grade de leitura" da ordem internacional para a estratégia externa do governo aparece na já citada esfera das negociações comerciais, mas também nas alianças preferenciais (BRICs, IBAS, etc.) feitas pelo País em diferentes foros nos últimos anos.

A prioridade concedida à redistribuição de poder em escala mundial justificaria, para os defensores dessa visão, não só uma postura de resistência a regimes internacionais politicamente injustos e economicamente intrusivos, mas também a aproximação com países cuja estratégia de emergência internacional se baseia num antagonismo à hegemonia existente.

Mas, no debate interno, a passagem do questionamento da hierarquia de poder definida pela ordem global vigente – considerado legítimo por críticos da política – à aproximação com regimes de estratégia de emergência internacional anti-hegemônica tem sido cada vez mais criticada. Esse questionamento tem duas dimensões. Uma é de ordem estratégica: aproximar-se de países fora do eixo hegemônico é uma política adequada para promover a emergência de um mundo multipolar e nele posicionar o Brasil como interlocutor incontornável? Outra é da ordem dos valores políticos: questionar a ordem global estabelecida justifica desconsiderar preocupações com a defesa dos direitos humanos e das liberdades democráticas?

Na diplomacia de Lula – e, sobretudo no seu segundo governo – o questionamento da ordem global como fim – e não meio – assumiu a posição de valor político principal, sobrepondo-se a outros, como o respeito aos direitos humanos. Estes são vistos, por alguns defensores da política, como problemas essencialmente domésticos dos Estados nacionais e, por outros, como valores "ocidentais" promovidos para ocultar os interesses estratégicos dos países hegemônicos.

4.9. Novas políticas do governo Lula

O governo Lula fez escolhas pelo “aprofundamento” da integração regional, com a proposta da criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), e pelo fortalecimento das negociações comerciais multilaterais na OMC através do G-20. No primeiro caso, o início do governo em 2003, marcado pelos conflitos comerciais com a Argentina no MERCOSUL, deu lugar a uma agenda propositiva no âmbito de grandes projetos de infraestrutura. Em paralelo, houve um inequívoco movimento de internacionalização de empresas brasileiras que acompanham o governo. No segundo caso, em que pese à expectativa do governo Lula no fechamento da Rodada Doha – potencializadas

pela criação do G-20 em 2003, permanece o impasse junto aos países desenvolvidos até hoje. Tentativas de nova redução tarifária na indústria – o último movimento foi esboçado pela equipe do ex-ministro Antônio Palocci – como contrapartida à liberalização agrícola, não obtiveram êxito.

Este trabalho propõe - baseado neste estudo de caso – que a política externa foi a arena mais ousada e inovadora do governo do Partido dos Trabalhadores. Em face de uma política macroeconômica ortodoxa e, em consequência, de políticas microeconômicas e sociais estrangidas, o espaço/grau de liberdade para o exercício de uma política heterodoxa, com ressonância em setores de esquerda e outras forças nacionalistas, teria sido implementado precisamente no âmbito da política externa.

Foi no marco dessa heterodoxia/inação que o Governo Lula expressou a importância de uma política externa autônoma no que diz respeito às grandes potências e rechaçou as grandes negociações comerciais do MERCOSUL com EUA e União Europeia; amplificou contatos e parcerias com países do Sul, via coalizões ou acordos bilaterais; instrumentalizou, de forma ainda mais assertiva do que nos governos anteriores, a diplomacia presidencial e a imagem positiva de uma liderança de esquerda, proclamando a disposição de liderança tanto no plano global quanto regional em marcar diferenças com a gestão anterior (tida como pouco assertiva no plano internacional); adensou alianças com países que já dispunham de agendas alternativas como Argentina e Venezuela; defendeu a expansão de uma agenda normativa no campo multilateral com propostas de taxaão transnacionais para criação de fundos de desenvolvimento, erradicação da pobreza e da fome etc.

No âmbito regional, graças a uma maior convergência política com outros regimes de esquerda da região (Argentina, Bolívia, Chile e Venezuela), houve um impulso ao aprofundamento da integração e da governança sul-americana. Neste caso, houve um paradoxo potencial, ainda pouco explorado pela teoria. Embora seja de se supor que os governos de esquerda tenham maior propensão a conferir apoio político ao regionalismo sul-americano, posturas nacionalistas desses mesmos governos introduzem elementos conflitivos à integração comercial e produtiva, tanto no âmbito de acesso a mercados quanto no campo regulatório.

4.10. Políticas Públicas e Política Externa: dicotomia entre política industrial e exterior

Apesar disto, porém, não havia plena autonomia da política externa em relação à política macroeconômica. Com efeito, os constrangimentos à execução de políticas de corte desenvolvimentista impuseram limites à utilização de recursos em prol de políticas inovadoras na área externa. Os recursos vindos do BNDES, para efeito de financiamento da infraestrutura da integração física sul-americana, enfrentaram o contraponto, além das questões relacionadas aos aspectos regulatórios e normas de *project finance* como condição de utilização desses recursos.

Mas a ortodoxia macroeconômica não foi, durante o mandato do governo PT, o único nem talvez o mais importante freio ao exercício mais pleno de uma política externa inovadora, de corte sul-sul e propriamente de “esquerda”. Na realidade, existe um conflito estrutural entre política nacional-desenvolvimentista e políticas de integração regional ou global, seja de corte sul-sul ou norte-sul.

O aparato conceitual do nacional-desenvolvimentismo centrou-se na ideia de intervenção estatal e da industrialização induzida. Vê-se, nesse esquema, a combinação da ênfase nos graus de liberdades nos instrumentos de formulação de política industrial e rechaço a compromissos internacionais que constriam esses instrumentos com políticas comerciais restritivas, contrárias ao aprofundamento da abertura comercial. Regras sobre investimentos diretos estrangeiros, compras governamentais e direito de propriedade intelectual são alguns desses compromissos restritivos. Este conflito estrutural, política nacionais *versus* compromissos internacionais, impactou o cerne dos projetos integrativos sul-americanos, arena chave ao exercício de uma política externa inovadora e progressista, na perspectiva do governo brasileiro. Não resta dúvida que a simultaneidade, na América do Sul, de governos de centro-esquerda ou progressistas, reforça a convergência política e a prioridade em torno do projeto de integração ou governança sul-americana. Contudo, a forte propensão dos governos em manter graus de liberdade em termos de formulação de políticas industriais dificultam os esforços de ação coletiva e a compatibilidade com os foros multilaterais.

As dificuldades enfrentadas no campo da integração física e energética talvez seja o exemplo mais claro do conflito estrutural mencionado. A maior parte dos projetos de infraestrutura se desenvolvem lentamente graças ao excesso nas regulamentações nacionais e da falta de convergência regional desses marcos regulatórios.

Especialmente digno de nota, nesse sentido, é a súbita alteração do marco regulador na produção e distribuição de gás na Bolívia. Mas o caso boliviano não é o único, e dificuldades similares encontram assento na Argentina, Brasil, Venezuela e em outros países da região. O Chile, espécie de enclave regulatório puxado por acordos bilaterais assimétricos e, portanto, mais maduro para acordos de livre comércio e investimentos internacionais, dá sentido a esse paradoxo.

Outro aspecto complicador tem a ver com o fato de que países com regimes presidencialistas plebiscitários, casos da Bolívia e do próprio Brasil, têm menor propensão à supranacionalização de acordos comerciais ou, no limite, da internalização e cumprimento das regras internacionais estabelecidas. É mais provável que governos nacionalistas tendam a privilegiar esquemas intergovernamentais de negociações internacionais, ao invés de adensamento das estruturas supranacionais estabilizadoras das decisões tomadas, ou de instauração de mecanismos de solução de controvérsias com efetivo poder de imposição das regras. Mais uma vez o problema está relacionado com a relutância de ceder liberdade de manobras políticas em prol de esquemas supranacionais de *enforcement* da integração regional, uma característica, é digno de nota, de todos os últimos governos, não apenas do presidente Lula.

Por fim, vale mencionar o fato de que o apoio político de governos de esquerda tende a não conferir, necessariamente, suporte a esquemas integrativos, a menos que nesses esquemas estejam previstos mecanismos corretivos ou compensatórios dos impactos negativos oriundos da integração regional. No campo do setor privado, tende a ocorrer um duplo reforço a posturas mais defensivas em termos de política comercial. De um lado, os setores mais protecionistas tendem a defender abertamente seus interesses de forma mais participativa; de outro, os governos de esquerda tendem a ser mais receptivos a essas demandas protecionistas. Deste modo, no governo Lula, a

coalizão doméstica vencedora nas duas mais importantes negociações (ALCA e MERCOSUL-União Europeia) foi fruto de uma aliança entre o Itamaraty e a indústria sensível à competição de importados.

4.11. Conclusões do estudo de caso

O ponto de inflexão na política africana do Brasil manifestou-se mais claramente na tentativa de recuperar as oportunidades perdidas frente ao continente ao longo dos anos, o que se significou para os apoiadores da nova abordagem para a região algo positivo para o desenvolvimento do país.

Nas palavras de Celso Amorim em um discurso em 2003: “O que ocorreu foi uma superação do período de silêncio na sua relação com a África para um ciclo de cooperação e projetos altruístas comuns para o outro lado do Atlântico Sul”.

Como foi demonstrado, o Brasil despendeu largos investimentos diplomáticos no continente, com a reabertura e inauguração de postos diplomáticos como consulados, representações e embaixadas, como consequência do interesse nacional de estar “fisicamente” presente nos países africanos. Em números, o presidente Lula visitou 39 dos 53 países africanos durante seus dois mandatos, alguns mais do que uma vez. Atualmente, todos estes países possuem embaixadas brasileiras, diferentemente de quando, em 2002, essas se faziam presentes apenas em dezesseis. Essas visitas são de um simbolismo significativo para o Brasil na medida em que representam um novo ciclo na inserção internacional brasileira, mais afirmativa e incisiva na consecução de sua agenda.

Nas palavras do ex-ministro de Relações Exteriores, Celso Amorim, neste mesmo discurso de 2003: “como declarou o presidente Lula, o estreitamento das relações com a África constitui para o Brasil uma obrigação política, moral e histórica. Com 76 milhões de afrodescendentes, somos a segunda maior nação negra do mundo, atrás da Nigéria, e o governo está empenhado em refletir essa circunstância em sua atuação externa.”.

O processo de revalorização da África abriu espaço para projeção internacional do Brasil frente aos países de periferia, através de exemplos concretos como o perdão de dívidas de países menores, além de estimular e

facilitar a promoção de empresas brasileiras relacionadas à área de saúde e fornecer o *know-how* para desenvolvimento das chamadas “boas práticas sociais”.

O Brasil desenvolveu durante o governo Lula em relação à África uma maneira diferente de defender seus interesses: embora o altruísmo não exista puramente no sistema de Estados, este “viés solidário” apresentado tem sido amplamente utilizado pela diplomacia brasileira para projetar-se internacionalmente de forma diferenciada dos países centrais, com declarados objetivos universalistas – a manutenção da paz mundial e respeito a direitos humanos, por exemplos – supostamente legítimos.

Embora não se possa afirmar categoricamente qual o curso de ação a ser adotado a partir governo Dilma, é improvável um retrocesso nessa proatividade brasileira. Mesmo que não haja iniciativas inovadoras, os ganhos da cooperação estabelecida durante o governo Lula reforçam a possibilidade de o Brasil estreitar seus laços “morais e culturais” junto aos países africanos.

CONCLUSÕES FINAIS

Este trabalho chega ao final com a ambição de haver elucidado os principais fatores que levaram as mudanças da PEB com a chegada de Lula ao poder. Para isso, foram desenvolvidas as três questões fundamentais introduzidas no início deste trabalho. A primeira, se perguntando se houve realmente uma ruptura nos moldes segundo os quais o Itamaraty lidava com a política externa brasileira durante o governo Lula. A segunda se interessava pela medida em que essa ruptura esteve relacionada à visão-mundo, e a ideologia presente na carta do PT para as relações exteriores. Por fim, a terceira tratou das vantagens e desvantagens que esse tipo de abordagem resultou quanto à diplomacia brasileira nas relações exteriores.

Ao desenvolver a primeira questão, surgiu a clara relegação do setor do planejamento da política externa a setores internos do PT, como forma de apaziguamento do presidente Lula utilizou para compensar grupos que foram preteridos em questões de planejamento econômico e participação na alta cúpula do poder. Disto adveio que a política externa sofreu pressões para transformar-se em um órgão de propagação de uma visão-mundo compartilhada por grupos contrários ao modelo dominante e até esse momento monolítico no Itamaraty: o do alinhamento aos países mais desenvolvidos que deu preferência às vantagens tácteis (de *soft e hard power*) através do comércio.

Em relação a esta questão, o trabalho reforça a ideia de que se produziu uma ruptura após o primeiro mandato do governo Lula da Silva com o modo de fazer política externa: mudança que se concentrou mais no cerne do poder onde foi concebida, do que na estrutura das ferramentas de política externa.

Em sua base teórica, a política externa de Lula da Silva, em comparação com as anteriores – especialmente com a de Fernando Henrique Cardoso, apresentou os mesmos elementos de “mudança dentro da continuidade”¹³⁶ ou, como foi argumentado, nos de ajustes e mudanças de programa. A administração de Lula da Silva não se afastou do princípio historicamente assentado para a diplomacia do país de que a política externa é um instrumento para o desenvolvimento econômico e para a consequente

¹³⁶ LAFER, 2001, p. 108

preservação e ampliação da autonomia do país. O que ocorreu foram mudanças no ideário e nas estratégias para lidar com os problemas e objetivos colocados pela conjuntura internacional, mas estes objetivos não foram essencialmente diferentes dos existentes há muito para o Brasil (ver capítulo 1.3).

A análise das posições governamentais realizada neste trabalho também indica que Lula da Silva buscou parceiros estratégicos no Sul e segundo demonstra o estudo de caso empregado, com a África lusófona para ter maior poder de barganha nas negociações internacionais. Mesmo assim, as relações com os países centrais eram consideradas fundamentais, buscando-se um equilíbrio apaziguador, inclusive no tocante aos Estados Unidos. Havia, porém, limites estruturais para levar adiante os projetos perseguidos. O objetivo de parcial coordenação das ações de diferentes países para agir de forma consertada no âmbito internacional encontrou diversos percalços, como o ilustraram as dificuldades de uma maior coordenação entre o MERCOSUL e a Comunidade Sul-americana de Nações. Os custos econômicos, o número reduzido de diplomatas – fraqueza a qual Lula buscou sanar no seu primeiro mandato – e a relativamente baixa capacidade nacional para produzir políticas e viabilizar negociações complexas prejudicaram o projeto governamental de projeção da sua política presidencial para a América Latina, mas não para a África.

No que se refere à importância da nova visão-mundo para a ruptura com a tradição (temática abordada na segunda das questões fundamentais elencadas), apareceu claro o relacionamento que o núcleo de relações exteriores do Partido dos Trabalhadores mantinha com movimentos sociais de ascendência negra, a ponto de inserir em suas cláusulas a intenção de renovar a política externa brasileira dando ênfase aos laços de amizade, culturais e raciais de amizade existentes entre o Brasil e os chamados países do eixo Sul, com destaque à África. Conforme escreveu Valter Pomar, secretário das relações exteriores do governo Lula¹³⁷, ocorreu uma intersecção entre o pensamento anti-neoliberal, progressista e a política externa brasileira do

¹³⁷ POMAR, Valter. A política externa do Brasil. Disponível em: <<http://www.pt.org.br/porta1pt/secretarias/-relacoes-internacionais-13/artigos-129/a-politica-externa-do-brasil--parte-i-480.html>>

período. Disto decorre a interconexão entre os movimentos de base e a intelectualidade de esquerda. Estes grupos se posicionavam em prol de um relacionamento mais relevante com o Sul, como a África, tanto no plano externo (com a criação em número inédito de embaixadas em países considerados até então pouco relevantes) quanto no plano interno, com a criação de mecanismos que deviam facilitar o acesso de minorias e grupos étnicos a educação superior e aos níveis mais altos do poder¹³⁸.

A variabilidade de comportamento brasileiro não implica que o País tenha agido de forma irracional, mesmo que guiado por uma base ideológica, ou que não tenha buscado interesses pragmáticos durante o governo Lula. Pressupõe, porém que o pragmatismo esteve restrito a visão-mundo daqueles que formulavam a política, os quais questionavam a noção de uma única estrutura geral de poder independente da área temática¹³⁹. Decorre daí o interesse deste trabalho em ressaltar que as buscas por maior equilíbrio e por mudanças nas relações de poder não resultaram em rupturas definitivas com os países desenvolvidos, embora as suas relações fossem abaladas em casos tópicos como o da Venezuela e do Irã. Ainda que a importância do ideário apareça indubitável, é digno de nota que as mudanças ocorridas durante o governo Lula da Silva, próprias de sua diferente visão-mundo, incluíram razoável capacidade de distinguir as questões específicas de objetivos mais amplos (como o desenvolvimento econômico e a manutenção de uma política externa autônoma) das questões mais polêmicas das alianças duvidosas de caráter humanitário.

No que se refere aos resultados obtidos (terceira questão fundamental do trabalho), buscou-se avaliar as consequências das transformações ocorridas no próprio cerne da estrutura do MRE, mas os resultados foram ambíguos. Por um lado, a maior pluralização, e, por que não dizer, a democratização na escolha dos membros interlocutores da política externa resultou de mudanças internas que privilegiam candidatos que não pertenciam às classes que tradicionalmente compunham o MRE. O desvio do padrão de comportamento Norte-Sul para o que é conhecido como a Cooperação Sul-Sul também obteve

¹³⁸ O autor aqui se refere principalmente às cotas para o Itamaraty, histórico reduto das camadas mais abastadas brasileiras, mas também ao ensino superior, tradicional veículo de ascensão social até a pouco reservado para as classes média-alta da sociedade.

¹³⁹ SOARES DE LIMA, 1990, p. 11

modestos ganhos econômicos – um crescimento relativo vertiginoso no comércio com os países africanos, embora fraco em termos absolutos – e relevantes ganhos políticos, com diversos acordos de cooperação com os países da região (ver estudo de caso, capítulo 4).

Por outro lado, a reestruturação da política externa não passou incólume de críticas tanto internas quanto externas ao MRE. Internamente, diversos membros do corpo diplomático da velha guarda manifestaram seu despreço com o que seria uma tentativa de inserir a ideologia do grupo governante em uma instituição historicamente respeitada e eficiente. Externamente, segmentos tanto da mídia quanto de intelectuais criticaram a falta de pragmatismo na defesa dos interesses nacionais. Alvos de duras críticas foram os casos da crise do gás boliviano, a chefia da MINUSTAH no Haiti, e o apoio a governos de comportamento mais que duvidoso em relação aos direitos humanos, como o de Hugo Chávez e o do Presidente iraniano Mahmud Ahmadinejad (ver Capítulo 3).

Existe ainda, neste sentido, uma dicotomia entre o modelo do MRE independente e o da “autonomia pela diversificação”. Foi necessário o uso das diversas capacidades representadas pelo Itamaraty para interagir com audiências tão diversificadas quanto a dos participantes do Fórum Econômico de Davos e do Fórum Social de Porto Alegre. Em contrapartida, se a estratégia de “autonomia pela diversificação” fosse empregada de forma bem-sucedida no longo prazo, talvez possam surgir resultados positivos, consolidando os objetivos históricos de desenvolvimento e uma inserção internacional menos assimétrica, com maior poder dos países emergentes, entre eles o Brasil. Os resultados futuros da política exterior dos mandatos de Lula da Silva (2003-2007 e 2007-2010) dirão se o conjunto de suas políticas, (que nas palavras do ex-chanceler Celso Amorim, seu defensor não se dissociam de forma exacerbada do patrimônio histórico da diplomacia e do Estado brasileiro) resultará doravante em um novo paradigma de inserção internacional. Essa aceção é de caráter fundamental para demonstrar a relevância futura desta dissertação.

Este trabalho, por fim, chama a atenção para a ruptura do chamado “*ethos*”, ou consciência de corpo, dentro do próprio Itamaraty. Este “*ethos*” serviu como fonte de estabilidade em meio às consecutivas crises e mudanças

políticas que ocorreram na história recente do Brasil. Graças ao status de que gozava o Ministério, este pode se adaptar e “abrandar” as tentativas de governos populistas ou autoritários de usar a política externa para suprir carências no plano interno¹⁴⁰.

Também nos parece ter confirmado a tese de Soares de Lima (1990; 2005), segundo a qual as ideias de dependência e de autonomia são inerentes às relações internacionais do Brasil, não parecendo existir escapatória do sonho de potência média. O Brasil, por estar em uma escala de poder intermediária, tende a apresentar uma variabilidade de padrões de comportamento, em certas ocasiões mais semelhantes aos países fracos; em outras, mais próximos das grandes potências. Dessa maneira, “capacidades e vulnerabilidades podem variar de uma área temática a outra, modificando-se, portanto, as relações de força dentro dos próprios grupos que a compõe”¹⁴¹.

A considerável intensificação das relações entre Brasil e África nos últimos nove anos justifica-se em grande parte pela estratégia de política externa do governo Lula de ampliar as relações para além dos eixos tradicionais da política externa brasileira, Estados Unidos e Europa.

Esta opção deve-se, segundo vimos, a razões político-ideológicas, como, por exemplo, a predileção pelas relações Sul-Sul e à consequente tentativa de ampliação dos países periféricos no contexto internacional e econômico, já que nos nove últimos anos, como foi mencionado, representaram uma mudança significativa no cenário econômico internacional, com a presença cada vez mais significativa dos países emergentes.

Deste modo, para esgotar as questões fundamentais colocadas neste trabalho, foi utilizado o estudo de caso das relações brasileiras com a África subsaariana e luso-africana. A escolha desses grupos geográficos e culturais se deu devido a sua pouca relevância durante sua história nas relações internacionais brasileiras (capítulo 1). Neste sentido, foi inédita sua centralidade durante o governo Lula da Silva. Como resultado, ficou claro no capítulo 4 que, embora disto resultassem ganhos na esfera econômica e comercial, bem como

¹⁴⁰ Foi o caso do presidente Geisel em 1975 e Sarney em 1986, como vimos no primeiro capítulo deste trabalho

¹⁴¹ SOARES DE LIMA, 1990, p. 11

escassos ganhos de projeção de poder a importância da ascensão da África na pauta diplomática resulto de três contextos presentes no governo Lula.

Em primeiro lugar, o íntimo relacionamento do partido do presidente, o Partido dos Trabalhadores com movimentos sociais, que viam com bons olhos a ideia de uma maior aproximação cultural entre povos divididos pelo atlântico. O imaginário de união e reparação pelas injustiças históricas teve forte impacto na construção de uma política de aproximação como nossos “vizinhos” africanos esquecidos. Ambos os conceitos se fazem presentes no discurso de posse do presidente antes mesmo da formulação das diretrizes da política externa de seu primeiro mandato.

Em segundo lugar e, talvez, a razão mais importante propagada pelos canais de mídia, a busca por uma cadeira no Conselho de Segurança da ONU iniciada no governo Cardoso em 1997 assumiu papel de destaque no governo Lula da Silva. A partir daí começaram as incessantes tentativas de apresentar o Brasil como uma força de paz e justiça engajada no cenário internacional e líder dos países emergentes. Boa parte da virada da política externa brasileira rumo ao Sul esteve relacionada com esta ambição.

Terceiro, havia interesses econômicos na inserção nos crescentes mercados africanos, ricos em matérias-primas e com um mercado consumidor atrofiado. Este trabalho argumentou que fracos resultados atingidos nesta área corroboram a hipótese de que as investidas brasileiras foram mais de caráter ideológico do que pragmático.

No caso específico da África, vemos outras questões ideológicas pontuais, como a aproximação de alguns setores do governo como movimento negro e o alinhamento entre política interna e externa. A possibilidade de exportação de produtos brasileiros para um mercado em constante expansão também explica este interesse no contexto econômico.

A presença brasileira na África auxilia ainda o projeto do País de ampliar sua participação no cenário internacional, com a expansão do comércio exterior, a possível reforma do Conselho de Segurança da ONU e a exportação de modelos considerados bem sucedidos no Brasil, como as políticas sociais, através das quais Lula é identificado internacionalmente.

Os resultados da política externa do Governo Lula dentro do Itamaraty ainda são difíceis de serem avaliados, justamente por terem se iniciado

recentemente e ainda estarem em curso. É importante, todavia, um estudo mais detalhado sobre a estrutura da instituição, bem como sobre os interesses do Brasil no continente africano, a fim de verificar a efetividade dos projetos de auxílio e cooperação engajados para o Brasil e para a África.

Embora acreditemos ter obtido resultados importantes no sentido de avaliar as razões e os motivos que guiaram a política externa do governo Lula em seus dois mandatos, não se pode avaliar de maneira definitiva se a dicotomia ideologia-razão empregada foi a mais apropriada. Isto é, se os ganhos aos quais auferiu compensam o enfraquecimento dos laços com as potências centrais, tradicionais aliadas brasileiras, além da quebra da identidade do *corpus* que compôs uma das mais respeitadas instituições públicas brasileiras, o Itamaraty.

Neste sentido o presente estudo busca colaborar na evolução do conhecimento em variadas áreas até agora pouco desbravadas. Tanto as mudanças na estrutura interna da tomada de decisões das relações internacionais quanto a recente busca do Brasil por uma maior projeção de influencia no continente africano são um ponto de inflexão, inédito, no contexto da história de nosso país. Por fim, acreditamos que este trabalho abre espaço para que novas pesquisas sejam realizadas no que concerne tanto a transformação na hierarquia do *modus operandi* de nossas relações internacionais, quanto às forças internas que influem no modo como o Brasil se posiciona frente ao mundo. E nesse sentido, por fim, comprometemos nosso futuro trabalho acadêmico.

BIBLIOGRAFIA CITADA

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. O governo Lula em face dos desafios sistêmicos de uma ordem internacional em transição. **Carta Internacional**, v.01, n.01, p.13-21, mar. 2006.

ALDEN, Chris. **China in Africa: Partner, Competitor or Hegemon?** London: Zed Books, 2007.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **O Estudo das Relações Internacionais do Brasil**. São Paulo: Unimarco Editora, 1999.

_____. **O estudo das relações internacionais do Brasil: um diálogo entre a diplomacia e academia**. Brasília: LGE, 2007.

AMORIM, Celso Luiz Nunes. Conceitos e estratégias da diplomacia do Governo Lula. **Diplomacia, Estratégia, Política**, Brasília: ano I, n.1, p.41-48, out./dez. 2004.

_____. Chávez tem o estilo dele. O nosso é outro. [dez. 2006]. Entrevistadores: Guilherme Evelin e Marcelo Musa Cavallari. **Época**, São Paulo, edição 552, 17/12/2008

ARBILLA, José Maria. Arranjos institucionais e mudança conceitual nas políticas externas argentina e brasileira (1989-1994). **Contexto Internacional**, v.22, n.2, p.337-385, 2000.

BARBOSA, Rubens Antonio. **O lugar do Brasil no Mundo**. Política Externa, São Paulo, v.5, n.2, p.69-82, 1996.

_____. A Política Externa do Brasil para a América do Sul e o Ingresso da Venezuela no Mercosul. **Interesse Nacional**, ano I, edição 1, abr./jun. 2008.

BARROS, Alexandre de S. C.. "A formulação e implementação da política externa brasileira: o Itamaraty e os novos atores". 1986

BARROS, Sebastião do Rego. A execução da política externa brasileira: um balanço dos últimos 4 anos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, v.42, n.2, p.19-28, 1998.

BECKER, Jean-Jacques. A opinião pública. *Em*: RÉMOND, Réne (Org.). **Por uma história política**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2003. P. 185-211.

BRASIL. Ministério da Defesa. Estratégia Nacional de Defesa. 2008. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br>>. Acesso em 25/3/2011.

BUENO, C. Transição do Período Vargas (1930-1945): continuidade, equidistância, realinhamento. *Em*: CERVO, A. L.; BUENO, C. (Org.). **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Editora da UnB, 2002. P. 245-257.

_____; CERVO, A. L.. **A política externa brasileira: 1822-1985**. São Paulo: Ed. Ática, 1986.

CASON, Jeffrey; POWER, Timothy. *Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era*. **International Political Science Review**, v.30, n.2, 2009.

CERVO, Amado Luiz. Tendências da política exterior do Brasil. *Em: CERVO, Amado Luiz (Org.). O desafio internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias*. Brasília: Ed. UnB, 1994. P. 25-58. 2004

_____. Política de Comércio Exterior e Desenvolvimento: a experiência brasileira. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v.40, n.2. 1997.

_____. Editorial - A Política Exterior: de Cardoso a Lula. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 46, n. 01, jan./jun. 2004, p. 5-11. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v46n1/a01v46n1.pdf>>. Acesso em: 23/5/2011.

CHEIBUB, Zairo. Borges. **Diplomacia, diplomatas e política externa: aspectos do processo de institucionalização do Itamaraty**. Rio de Janeiro: Dissertação de Mestrado – IUPERJ, 1984.

_____. A carreira diplomática no Brasil: o processo de burocratização do Itamaraty. **Revista de Administração Pública**, v.23, n.2, 1985.

CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. O Brasil e o mundo no limiar do novo século: diplomacia e desenvolvimento. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, v.42, n.1, p.5-29, 1999.

DANESE, Sérgio França. A Diplomacia no processo de formação nacional do Brasil. **Política Externa**, São Paulo, v.8, n.1, p.98-117, 1999.

DUPAS, Gilberto. África do Sul, Brasil e Índia: Divergências, Convergências e Perspectivas de Alianças. *Em: VILLARES, Fábio (Org.). Índia, Brasil e África do Sul: Perspectivas e Alianças*. São Paulo: Editora UNESP, 2006.

EISENMAN, E. HEGINBOTHAM E D. MITCHELL. (Eds.) **China and the Developing World: Beijing's Strategy for the Twenty-First Century**. East Gate Books, 2007

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v.51, n.2, 2008.

_____. O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários. *In: 2º Encontro da ABRI*, 2. Rio de Janeiro. 2009.

FIGUEIREDO, Rubens. **A era FHC: um balanço.** São Paulo: Cultura, 2002.

GARCIA, Marco Aurélio. A Opção Sul-Americana. **Interesse Nacional**, ano 1, n.1, abr./jun. 2008.

GUERRA e Paz no Itamaraty. Local: Editora, 2007.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes.** Rio de Janeiro: Contraponto Editora Ltda., 2005.

HOLZHACKER, Denilde Oliveira. **Atitudes e percepções das elites e da população sobre a política externa brasileira nos anos 90.** São Paulo: Tese de Doutorado – USP, 2006.

JAGUARIBE, Helio. **O Nacionalismo na Atualidade Brasileira.** 2.ed. Rio de Janeiro: Editora Universitária Candido Mendes, 2005.

KEATING, M. *Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias.* Em: ALDECOA, F.; KEATING, M. (Org.). **Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones.** Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 2000.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. **Power and interdependence.** Boston: Scott, Foresman and Company, 1989.

LAFER, Celso. **A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa.** São Paulo: Editora Perspectiva, 2001.

_____; FONSECA JÚNIOR, Gelson. Questões para a diplomacia no contexto internacional das polaridades indefinidas – notas analíticas e algumas sugestões. Em: FONSECA JR, G.; CASTRO, S. H. N. (Org.) **Temas de política externa brasileira II.** São Paulo: Paz e Terra, 1997, p.49-77.

_____ *et al.* Política Externa Planejada: Os Planos Plurianuais e a Ação Internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008). **Revista Brasileira de Política Internacional**, ano 52, n.1, 2009.

LAMPREIA, Luiz Felipe. Discurso do Embaixador Luiz Felipe Lampreia por Ocasão da Posse do Embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa. 04 de janeiro de 1999. Disponível em: <<http://www.embarg.org.br/disclampreia.htm>>. Acesso em: 27/01/2008.

LESSA, Antônio Carlos Moraes. A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, v.41, p.29-41, 1998.

LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições democráticas e política exterior. **Contexto Internacional**, v.22, n.2, p.265-304, 2000.

_____. Instituições Democráticas e Política Exterior. **Contexto Internacional**, v. 22, n. 02. Rio de Janeiro: IRI/PUC-RJ, p. 265-303, jul./dez. 2000b.

_____. Decisões e indecisões: um balanço da política externa no primeiro governo do presidente Lula. **Carta Capital**, São Paulo, ano XIII, n.425, p.56-58, dez. 2006.

_____. O Brasil e a Reforma da ONU. *In*: SEMINÁRIO REFORMA DA ONU, Rio de Janeiro, 2009.

_____. Brasil e Polos Emergentes de Poder Mundial: Rússia, Índia, China e África do Sul. Em: BAUMANN, Renato (Org.). **O Brasil e os Demais BRICs: Comércio e Política**. Brasília: CEPAL, Escritório no Brasil/IPEA, 2010.

_____. Buenos Aires. **Ejes analíticos y conflictos de paradigmas en la política exterior brasileña**. América Latina Internacional, Buenos Aires, n. 1, v. 2, p. 27-46. 1994

MARIANO, Karina L. Pasquariello; MARIANO, Marcelo Passini. **A FORMULAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E AS NOVAS LIDERANÇAS POLÍTICAS REGIONAIS**. Perspectivas, São Paulo, v. 33, p. 99-135, jan./jun. 2008. Disponível em:
<http://publique.rdc.puc-rio.br/contextointernacional/media/Lima_vol22n2.pdf.>
Acesso em 25/3/2012.

MARIANO, Karina L. Pasquariello. **Integração regional do Cone Sul: os partidos políticos e as centrais sindicais do Brasil**. 2001. 293f. Tese (Doutorado)-Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas, Campinas, 2001.

MERKE, Federico. *Narrativas de identidad internacional: tragedia, romance y comedia em la política externa de Brasil*. Em: LECHINI, G.; KLAGSBRUNN, V.; GONÇALVES, W. (Org). **Argentina e Brasil vencendo os preconceitos. As várias arestas de uma concepção estratégica**. Rio de Janeiro: Ed. Renavan/UFF, 2009, p.295-325.

MIYAMOTO, Shiguenoli; GONÇALVES, Williams. Militares, diplomatas e política externa no Brasil pós-64. *Em*: ALBUQUERQUE, J. A. G. **Sessenta anos de política externa brasileira:1930-1990: prioridades, atores e políticas**. São Paulo: Annablume; USP: NUPRI, 2000. v.4, p.176-213.

MOTTA VEIGA, Pedro da; RIOS, Sandra Polónia. O Brasil na OMC e a Governança do Sistema Multilateral. **Breves Cindes**, n.12, jan. 2009.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de. **Política externa brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2005.

_____; LESSA, Antônio Carlos (Org.). **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Ed. Saraiva, 2006, p.365-388.

PATRIOTA, Antônio de A.; PADOVAN, Gisela Maria F.; FERNANDES, Leonardo G. N. Os Três Painéis sobre o Iraque nas Nações Unidas. *Em: O Brasil e a ONU*. Brasília: FUNAG, 2008.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v.51, n.02, dez. 2008, p.136-153. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v51n2/v51n2a09.pdf>>. Acesso em 27/3/2009.

PINHEIRO, Letícia. **Política externa brasileira (1889-2002)**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2004.

POMAR, Valter. A política externa do Brasil. Disponível em: <<http://www.pt.org.br/portalpt/secretarias/-relacoes-internacionais-13/artigos-129/a-politica-externa-do-brasil--parte-i-1480.html>>. Acesso em: 09/9/2010.

PUNTIGLIANO, Andrés Rivarola. *Going global: an organizational study of Brazilian foreign policy*. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v.51, n.1, p.28-52, 2008.

RICUPERO, Rubens. O Brasil, a América Latina e os EUA desde 1930: 60 Anos de uma Relação Triangular. *In: ALBUQUERQUE, J. A. G. (Org.). Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)*. São Paulo: Cultura Editores Associados, 1996.

SARAIVA, José Flávio Sombra. Federalismo e relações internacionais do Brasil. *Em: ALTEMANI, H.; LESSA, A.C. (Org.). Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo, Ed. Saraiva, 2006. P.429-456.

_____. (Org.). **História das Relações Internacionais Contemporâneas: da sociedade internacional do século XIX à era da globalização**. São Paulo: Saraiva, 2007.

SARAIVA, Miriam Gomes. O segundo mandato de Lula e a política externa: poucas novidades. **Carta Internacional**, v.02, n.01, mar. 2007, p.22-24.

SARDENBERG, Carlos Alberto. As más alianças de Lula. **Exame**, São Paulo: n.843, 25/5/2005. Disponível em: <http://portalexame.abril.com.br/degustacao/secure/degustacao.do?COD_SITE=35&COD_RECURSO=211&URL_RETORNO=http://portalexame.abril.com.br/economia/m0044101.html>. Acesso em: 23/5/2009.

SASSEN, Saskia. **Perdiendo el control? La soberania en la era de la globalización**. Barcelona: Edicions Bellaterra, 2001.

SEITENFUS, Ricardo. O Brasil e suas relações internacionais. **Carta Internacional**, v.02, n.01, mar. 2007, p.11-21. Disponível em: <<http://www.usp.br/cartainternacional/modx/index.php?id=70>>. Acesso em: 27/3/2009.

SILVA, Carlos Eduardo L. Política e comércio exterior. *Em*: LAMOUNIER, Bolívar; FIGUEIREDO, Rubens. **A Era FHC: Um balanço**. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2002, p.295-330.

SOUZA, Amaury de. **Agenda internacional do Brasil**: um estudo sobre a comunidade brasileira de política externa. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Relações Internacionais, 2002.

_____. **A Agenda Internacional do Brasil**. São Paulo: Elsevier Editora Ltda., 2009.

VAZ, Alcides Costa. Parcerias estratégicas no contexto da política exterior brasileira: implicações para o Mercosul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, v.42, n.2, p.52-80, 1999.

VIEIRA, Marco Antônio. Ideias e instituições: uma reflexão sobre a política externa brasileira do início da década de 90. **Contexto Internacional**, v.23, n.2, Rio de Janeiro, p.245-293, 2001.

VIGEVANI, Tullo. **O contencioso Brasil x Estados Unidos da informática: uma análise sobre formulação da política exterior**. São Paulo: Alfa Omega: EDUSP, 1995.

_____; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; CORREIA, Rodrigo Alves. Relação entre política doméstica e integração regional: uma interpretação do Brasil no governo Lula da Silva. *In*: AYERBE, L. F. (Org.). **Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul**. São Paulo: Editora Unesp e Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, San Tiago Dantas, da Unesp, Unicamp e PUC-SP, 2008. P. 83-115.

_____ e CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, v.29, n.02. Rio de Janeiro, IRI/PUC-Rio, jul./dez. 2007, p.273-335. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cint/v29n2/v29n2a02.pdf>>. Acesso em: 27/3/2009.

_____; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de; CINTRA, Rodrigo. A política externa do governo Cardoso: um exercício da autonomia pela integração. **Tempo Social**, n.20, 2003, p.31-61.

VIOLA, Eduardo. A diplomacia da marola. **Primeira Leitura**, n.50, abr. 2006, p.90-93. Disponível em: <<http://www.imil.org.br/artigos/a-diplomacia-da-marola/>>. Acesso em: 23/5/2011.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. A Política Externa Brasileira em Transição: do desenvolvimentismo ao neoliberalismo. *In*: MARTINS, Estevão Chaves de

Rezende (Org.). **Relações Internacionais: visões do Brasil e da América Latina**. Brasília: IBRI, 2003.

_____. De FHC a Lula: uma década de política externa (1995-2005). **Civitas**, v.05, n.02. Porto Alegre, jul./dez. 2006, p.381-397.

_____; PEREIRA, A. D. . O Atlântico Sul nos Séculos XIX e XX - História e Diplomacia do Brasil e da África. 2008

WEISS, Thomas G. *Overcoming the Security Council Reform Impasse*. **Dialogue on Globalization**. Occasional Papers, n.14, New York, 2005.