

Política externa do Governo Lula: continuidade e mudanças

∞ CLÓVIS BRIGAGÃO

DIRETOR-ADJUNTO DO CENTRO DE ESTUDOS DAS AMÉRICAS DA UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES.

A política externa brasileira tem sido caracterizada por dois traços dinâmicos e complementares.

O primeiro, o da *continuidade*, tem como base os princípios da não-interferência nos assuntos internos de outros estados, a resolução de conflitos por meios pacíficos, a auto-determinação dos povos e a defesa do multilateralismo.

O segundo é o da *inovação*, que varia de acordo com conjunturas, internas e externas, e de suas várias ordens: político-diplomática, econômica, comercial, tecnológica, de paz e segurança e cooperação internacionais.

Introdução

Ao longo de sua trajetória, a política externa brasileira tem sido caracterizada por dois traços dinâmicos e complementares. O primeiro, o da *continuidade*, tem como base os princípios da não-interferência nos assuntos internos de outros estados, a resolução de conflitos por meios pacíficos, a auto-determinação dos povos e a defesa do multilateralismo.¹ O segundo é o da *inovação*, que varia de acordo com conjunturas, internas e externas, e de suas várias ordens: político-diplomática, econômica, comercial, tecnológica, de paz e segurança e cooperação internacionais. Pode-se inferir dessas inovações, as várias denominações das políticas externas dos governos brasileiros: *Política Externa Pendular* (de Getúlio Vargas, dos anos 30–50), *Política Externa Independente* (de Jânio Quadros e João Goulart, dos anos 60), *Pragmatismo Responsável* (do Governo militar de Ernesto Geisel, década de 70), *Diplomacia Presidencial* (Fernando Henrique Cardoso (FHC), anos 90), *Diplomacia de Negócios* (Luiz Inácio Lula da Silva, século XXI) entre outras e que serviram para marcar, com estilos e tônicas peculiares, a inserção brasileira nas relações internacionais, com ganhos e perdas.

Nossa diplomacia, por norma constitucional e tradição, tem sido elaborada, implementada e conduzida pelo profissionalismo do Itamaraty. A atuação da sociedade civil, do Congresso, dos partidos políticos, das corporações empresariais e sindicais têm sido a de atores coadjuvantes, ora mais, ora menos atuantes em relação à condução predominante do Ministério das Relações Exteriores. Somente nas últimas duas décadas essa situação começa a ter novas dinâmicas, acentuadas pela mão dupla (e dialética) da inserção internacional do Brasil, entre o *inserido* e o «*inserado*».

Política externa, democracia e a nova agenda global

Após duas décadas de democracia, a política externa brasileira passou a ter contornos mais sensíveis às mudanças internas e às externas. Internamente é notória a gradativa participação nas decisões de política externa dos atores federativos (estados e municípios), Congresso, partidos políticos e a sociedade civil organizada (mundo acadêmico, comunidade de negócios, sindicatos, Organizações Não Governamentais, etc.). No plano internacional, as mudanças advindas do fim da Guerra Fria provocaram reorientações na condução de nossa política externa. Destacam-se também o fenômeno da globalização, a integração regional (o eixo da América do Sul e, em especial a relação com a Argentina), a questão crucial das negociações multilaterais em torno da liberalização do comércio internacional e do papel da Organização Mundial do Comércio (OMC).

Além disso, surgiram novas ameaças globais que recortam as fronteiras e

delimitam a ação do Estado, com graus maiores ou menores de interpenetrações e interdependências: segurança (da guerra e da paz), tecnologia (*hard & soft* de novas engenharias e redes digitais), da logística do comércio e dos serviços (financeiros), do meio ambiente (os chamados bens comuns da humanidade), dos velhos e novos Direitos Humanos, sem falar dos novos crimes organizados internacionais (tráfico de drogas e armas, lavagem de dinheiro, piratarias, etc.), o terrorismo, que repercutem sobre direitos e regimes internacionais, bem como sobre as organizações multilaterais.

Nesse sentido, nossa política externa enfrenta maior e mais complexo fluxo de interações entre atores internos e externos, cujos interesses e posições afetam, intensamente, tanto o cenário internacional, como a própria sociedade brasileira. É nesse contexto de maior complexidade e múltiplos desafios que se situa a política externa do Governo Lula e que parece buscar incorporar as novas dimensões globais, que se vão desenhando no horizonte do início do século XXI.

A política externa do Governo Lula: balanço

Seguindo a política externa dos governos eleitos nos últimos 20 anos (José Sarney, Fernando Collor, Itamar Franco e FHC), a tônica da política externa do Governo Lula tem sido a de defender maior equanimidade nas relações internacionais, a globalização mais humana, solidária e não-excludente, a indissociação entre paz e segurança internacional e o desenvolvimento social. De um lado, a agenda interna do Governo Lula tem sido caracterizada pela continuidade da política econômica e fiscal de seu antecessor e que, apesar de críticas de setores mais radicais de seu próprio partido, parece estar afinada com os novos preceitos de governabilidade do Partido dos Trabalhadores (PT).² Por outro lado, o Governo Lula apresentou como programa de política pública uma proposta para alterar o quadro social do país com o combate à fome e à pobreza.

A dupla agenda interna do Governo Lula, de feições pragmáticas, acaba tendo reflexos na agenda externa. A *Carta ao Povo Brasileiro*³ definiu a continuidade da política econômica a fim de evitar rompimento aos condicionamentos externos estabelecidos pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), enfatizando o pragmatismo sobre a ideologia de seu próprio partido. Ao mesmo tempo, vislumbra-se no documento a importância da dimensão social no plano internacional. O Presidente Lula transmitiu essa mensagem, tanto no *Fórum Social* de Porto Alegre, quanto no *Fórum Econômico* de Davos, acenando, ainda que simbolicamente, a dura realidade oriunda da profunda assimetria e desigualdade do poder internacional, aquilo que o ex-governador Leonel Brizola cunhava, ao seu estilo, de «perdas internacionais».

Dupla estratégia diplomática: política e negócios

Com vistas à maior inserção internacional do Brasil, o Governo Lula tem respondido com a intensificação das atividades diplomáticas, querendo ganhar terreno sobre oportunidades e «brechas» na presente situação internacional (pós-11 de Setembro de 2001). Essa atitude vem gerando mudanças de tônica na condução da política externa.⁴ Do ponto de vista dos interesses nacionais, é cedo ainda afirmar que tenhamos obtido resultados concretos e palpáveis.⁵ De qualquer modo, a política externa do Presidente Lula vem assumindo tônicas, marcas e características próprias, combinadas por essa dupla estratégia diplomática. Não que esse processo tenha sido inaugurado, de partida, pelo novo Governo do PT e de Lula, mas uma série de fatores convergentes, internos e externos, o senso de oportunidades, a techedura e a arquitetura de alianças pragmáticas, constituem a marca desses quase três anos da atual política externa. Temos a impressão de que o Brasil passa a assumir riscos do poder internacional com maior audácia e altivez. Num sentido mais político, a dupla diplomacia estratégica aprofunda a percepção de que o Brasil deve e está atuando com maior vigor, como *global trader* e *player*, de alianças amplas e múltiplas. Nesse sentido, o Brasil poderá ser retribuído com mais benefícios de poder, assim como terá que pagar uma conta mais alta por pretender ser ator mais relevante e, novamente e mais importante ainda, ter de assumir decisões que poderão acarretar maiores riscos.

Essa parece ser a intenção da política externa de Lula, quer do ponto de vista simbólico, mas também como processo de atuação. Sua postura pretende tirar o país de um certo acanhamento secular, dentro de um padrão amistoso, de querer «estar bem» com todos, agradando muitos e incomodando poucos. Primeiro, tem sido essa a atitude da elite brasileira: ora tendo arroubos e bravatas, ora passando por um estranhamento passivo, quando não pessimista. Segundo, o próprio povo voltado para dentro de seu interior, atemorizado e empobrecido, dentro dessa imensidão territorial. Creio estarmos ultrapassando essa «herança» e estimulando a criação de novos e mais amplos mecanismos, abrindo a sociedade brasileira à complexidade da política externa e dos cenários internacionais. Dá-me a impressão de que a face cultural brasileira está mais explícita, sem uma certa timidez (ou tibieza) que prevaleceu nos nossos meios de comunicação, mas cuja origem é a nossa própria identidade (ou falta dela) dessa integração etnicamente plural: ameríndios, africanos-negros e europeus, além de orientais (asiáticos, árabes, etc.).

Esse perfil *mestiço* começa a ser culturalmente mais afirmativo (sem ser xenófobo ou de um nacionalismo vesgo e com complexo de vítima) como produto brasileiro de exportação, tanto na área dos negócios como na da política internacional. Nesse sentido, o Presidente Lula tem tirado proveito e, atra-

vés de pronunciamentos, gestos e *savoir*, como líder popular, vem obtendo a simpatia internacional, esperando com isso ter, a curto e médio prazos, resultados mais palpáveis dessa dupla inserção internacional do Brasil. Sua política «olho no olho» (*tête-a-tête*), com extensa agenda de viagens internacionais, opera como um mascote, juntamente com seus ministros das Relações Exteriores, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, da Agricultura e da Cultura. Ele parece querer mostrar aos brasileiros e à opinião pública internacional, a importância que o Brasil vem adquirindo nas relações internacionais, com maturidade e responsabilidade.⁶

Com essa diplomacia atuante e até mesmo desafiadora para padrões mais convencionais, Lula tece alianças mais amplas do que a tradicional relação com a Europa e com os Estados Unidos da América (EUA), sem perdê-los do foco. Busca-se alternativas ao poder da política internacional, sem confrontações ou arrogância, na tentativa de maior integração aos países em desenvolvimento. Evita-se o isolamento e procura-se a formação de blocos para enfrentar as assimetrias e as regras dos países mais ricos e fortes nos diversos fóros de complexas negociações em curso no mundo. Nessa ofensiva da estratégia diplomática política e de negócios, percebe-se a junção de propósitos: aos negócios, com antigos e novos parceiros, junta-se a questão política, de paz e segurança internacional. No alvo, a candidatura brasileira a membro permanente do Conselho de Segurança (CS) da Organização das Nações Unidas (ONU) e, como tal, maior poder, prestígio e responsabilidade, desdobrando-se numa maior inserção brasileiro nos negócios internacionais.

Maior investimento na política internacional

O Brasil está fazendo um bom investimento na política internacional, tecendo negociações e alianças amplas e múltiplas, dentro de uma respeitada e competente concertação dessa união indissociável, estratégica, entre a diplomacia política e a de negócios. A «terceira perna» que ainda nos falta é a da política de defesa (de 1996), a ser transformada também em diplomacia de defesa, democrática e defensiva, integrada às duas outras pernas, nessa inserção mais ampla e concertada ao sistema internacional.⁷ O mais interessante, em minha opinião, é o iniciante e expansivo mercado de serviços para negócios internacionais, com apoio da diplomacia negocial do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior⁸ e do Ministério da Agricultura,⁹ além da diplomacia de negócios das corporações empresariais (confederações e federações de indústrias, comércio e serviços negociais dos 27 estados), grupos de empreendimentos de negócios internacionais, uma crescente área de serviços e programas executivos, permitindo maior e mais persistente participação em Fóruns de Negócios, Investimentos e Cooperação

Empresarial, Centros Logísticos de Exportação de Produtos Brasileiros, com apoio da Apex (Agência de Promoção de Exportações do Brasil) e em parcerias com agências e câmaras de investimentos e negócios de países associados, além de aumentar a presença em Feiras, Mostras, Exposições e *Show Rooms*, cada vez mais numerosos, intensos e permanentes.

Essa inserção internacional de negócios vem sendo desenvolvida com razoável capacidade e é acompanhada pela maior presença da produção cultural brasileira e pelas iniciativas presidenciais, de natureza política e simbólica que ganham poder de unção e simpatia junto aos interlocutores (Chefes de Estado e de Governo, empresários e opinião pública da sociedade internacional). O objetivo parece ser o fortalecimento democrático, intercâmbios e cooperação vários, finalizando, com o não menos importante aspecto: o pedido de apoio à candidatura brasileira à cadeira permanente do Conselho de Segurança da ONU.

Os eixos de atuação

Essa dupla ação diplomática¹⁰ começou com a maior aproximação e simpatia pelos países em desenvolvimento («hegemonia Sul-Sul»),¹¹ tendo como primeira abordagem, a construção de uma América do Sul politicamente estável (com regras democráticas), integrada fisicamente no Mercado Comum do Sul (Mercosul) + o conjunto de países da América do Sul, a Comunidade Andina de Nações (CAN) e demais associados (Chile, Peru, Equador, Suriname e Guayana) e a recém-formada Comunidade Sul-Americana de Nações.¹² Poderá ser a consolidação de uma aliança econômica-comercial que abrange uma população de cerca de 350 milhões de habitantes e um Produto Interno Bruto de mais de US\$1 trilhão.¹³ Num outro arco de maior envergadura, tem-se reafirmado e consolidado alianças estratégicas com a China (com a aceitação de sua «economia de mercado»), a Índia, a África do Sul, com esses dois últimos formando o IBAS (Índia, Brasil e África do Sul), a Rússia, o mundo árabe, países africanos (Nigéria, Senegal, Gana, etc.),¹⁴ rarefeitos negócios e alianças com grande parte da Ásia, etc.

Com os mais tradicionais e fortes parceiros, como a União Européia (UE), Estados Unidos e Japão, mantém-se o relacionamento o mais harmonioso possível e vê-se alguma expansão em quantidade e em determinados setores do comércio. Continua, no entanto, o interminável embate em torno da grande questão agrícola (proteção, barreiras e subsídios) e decisões sobre conflitos já mais definidos na órbita das rodadas da OMC, mas postergadas para 2006. Resumidamente, com os Estados Unidos, nosso maior parceiro bilateral, temos relações de aproximações e de distanciamentos. Hoje temos um contingente expressivo de brasileiros em solo norte-americano e áreas de co-

laboração (intercâmbios em educação, tecnologias, ordem pública e até de defesa, etc.) e outras com tensões e desconfiças (tecnologias sensíveis e duais, questão da pirataria, migração, uso das forças armadas no combate ao narcotráfico – que o Brasil já está flexibilizando).¹⁵ Minha impressão é que a cada movimento de maior inserção do Brasil há uma interrogação por parte dos EUA; por outro lado, parece-me que o Brasil tem uma cota de complexo em relação aos EUA e, por razões políticas da liderança americana, tem receio de maior aproximação.

Quanto ao grande desafio da efetivação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), reunindo 34 países dos continentes norte, centro e sul das Américas, o processo de negociações tem experimentado crises e desentendimentos sobre uma série de questões e obstáculos, principalmente entre os dois co-presidentes atuais, Brasil e EUA, com suas maiores economias. A cada rodada, os impasses e insistências inegociáveis ressurgem e até recoam-se: acordo ampliado ou reduzido e mais específico, acordos bilaterais com outros parceiros, mas sem contemplar um mais consolidado com o Mercosul. Por iniciativa brasileira, propôs-se a reestruturação da agenda negociadora. Os temas da ALCA seriam repartidos em três «trilhos» negociadores: o das negociações bilaterais sobre o acesso a mercados; o dos temas a serem incluídos no acordo da ALCA (tratamento diferenciado, solução de controvérsias, subsídios à exportação, participação da sociedade civil); os temas a serem discutidos na OMC, como regras sobre serviços, subsídios domésticos, *antidumping* e propriedade intelectual.

Houve alguns avanços com um conjunto de direitos e obrigações aplicáveis aos 34 países membros da ALCA. Com as eleições para o segundo Governo de George W. Bush, as negociações ficaram suspensas e seu principal negociador americano, Robert Zoellick (então representante de Comércio dos EUA), deslocou-se para o cargo de subsecretário do Departamento de Estado (de Condoleezza Rice) o que pode até favorecer as negociações, conforme percepção do próprio ministro de Relações Exteriores do Brasil, Celso Amorim. Mas o dado concreto é que não há no horizonte, de curto prazo (no final de 2005 entraria em funcionamento e execução a ALCA), uma efetiva chance de entendimento pleno e equilibrado para o pontapé inicial da ALCA. Diante do impasse, o Brasil procura e tece novas alianças alternativas, enquanto os EUA promovem seus acordos bilaterais.

Com a União Européia, há uma discussão política e de avaliações negociais em torno do Tratado Comercial com o Mercosul, que continua bloqueado, condicionado às discussões na OMC. Houve algum avanço, como na proposta do Mercosul de oferecer um nível maior de abertura nas áreas de serviços e compras governamentais, em troca de ter mais acesso ao mercado

européu em carnes e outros produtos agropecuários. Mas os impasses persistem, as negociações continuam desequilibradas e sem um cronograma definido para os próximos passos e encontros.

Plano político estratégico

No plano político estratégico, nossa diplomacia investe no apoio de dois parceiros fundamentais na questão do CS da ONU. Na Europa, já se tem o apoio da Alemanha (que junto com a Índia, o Japão e o Brasil formaram o A4, os quatro aspirantes ao assento permanente no Conselho de Segurança da ONU), França, Portugal, Inglaterra, Espanha, etc. Nos Estados Unidos, não há nada oficialmente declarado sobre apoio ou rejeição explícita à candidatura do Brasil. É provável que os EUA não façam uma Delcarção explícita de apoio à pretensão brasileira. Antes de sair do Departamento de Estado, em sua visita ao Brasil, em 2004, Colin Powell, qualificou o Brasil de um «sólido candidato». A construção do A4 é uma jogada inteligente, mas ainda dependente de uma solução da complexa arquitetura geopolítica mundial e, a postura atual do Governo Bush é de postergar o máximo possível a reforma do Conselho de Segurança da ONU.

Mesmo aqui na América do Sul, o Brasil sofre a oposição, agora oficializada, da Argentina, cuja posição é a de que a ampliação do Conselho não significará sua maior legitimidade e que a representação da América do Sul não pode ficar reduzida ao assento exclusivo do Brasil. Do México, há uma atitude ambígua, nada a declarar, se de apoio ou de oposição, mas o México está no páreo, competindo.¹⁶ Na Europa, podemos sofrer recuos dos que nos pretendiam apoiar: da Itália que disputa com a Alemanha, ou mesmo da Espanha que tem suas pretensões particulares. Na Ásia, a disputa entre China e Japão é um complicador absolutamente imprevisível e os acontecimentos entre os dois países, com protestos em centros urbanos chineses contra o Japão, são apenas um indício do jogo duro, ao estilo oriental.

Creio ser a Índia, com poder nuclear, a que enfrenta, do grupo A4, menos oposição à sua candidatura. A Índia encontra-se, no momento, reprocessando suas chances de aliança estratégica com a China e esta parece apoiar a pretensão da Índia ao Conselho de Segurança. Resta a dúvida sobre a disputa maior com o Paquistão. Na África, onde o Brasil ganha maior simpatia e apoio, a iniciativa de ter a África do Sul, como associada ao Mercosul e também como parceira na construção institucional do IBAS, poderá receber o maior apoio quando da votação da questão na Assembléia Geral das Nações Unidas, o mesmo ocorrendo com o mundo árabe, com quem o Brasil realizará a *Cúpula de Brasília* entre países árabes e América do Sul, simbolicamente um grande acontecimento diplomático.¹⁷

Essas alianças globais e regionais com base nas negociações e trocas, dentro da dupla estratégia diplomática e apoiadas pela sociedade brasileira ainda não têm um desfecho claro. Não se pode prever qual será a decisão final, que terá de levar em conta a complexa estrutura de poder internacional, leia-se os cinco países nucleares, que detém o poder de veto no Conselho de Segurança da ONU, além da complicada geopolítica de balanço de poder regional. De qualquer forma, o Brasil parece estar fazendo seu dever de casa, empenhando-se e investindo seu cacife diplomático. Por outro lado, acho melhor assumir riscos, claro, desde que sob formas de concertação e bem conduzidas, que permanecer à espera de algum «convite» generoso e solidário, o que certamente não acontecerá. A bandeira brasileira, caso venha a ser representada na pretendida cadeira permanente do Conselho de Segurança, significará todo esse empenho e esforço de ter sido levada a todos os que apoiaram o Brasil a concretizar seu sonho. É ainda um sonho. A conferir, se esse projeto de inserção política e de negócios irá obter resultados.

Tenho uma atenção especial para as questões de liderança, das alianças negociadas e o custo dessa inserção. Para ser líder, ampliar parceiros e assumir responsabilidades regionais e globais – legitimamente alcançadas – exige-se pagar uma conta muito mais alta do que se imagina. Não só em termos de recursos orçamentários disponíveis que, no Brasil, sofrem de todo tipo de embaraços, logístico e de gerenciamento, mas, principalmente, em termos de decisões a serem tomadas frente às grandes estratégias e aos conflitos que surgirão com nossos aliados e parceiros, ou de nossos possíveis e declarados adversários. É a prova de fogo desse duplo projeto de inserção internacional.

O *front* da diplomacia de negócios

No *front* da diplomacia de negócios, o Brasil tem tido nas rodadas da OMC a fonte de possíveis benefícios e possíveis perdas. Comparativamente, nossa atuação na OMC, vem se consolidando como ator relevante no sistema de solução de controvérsias, figurando como o país em desenvolvimento que mais vezes participou de procedimentos do referido sistema: oito contenciosos e, como terceira parte, em 16 contenciosos – entre 2003–04, sem demandas contra o país. Foram resultados positivos, como nos casos do algodão com os EUA¹⁸ e do açúcar com a UE, eliminando distorções que caracterizam o mercado internacional de produção agrícola.

Nesses dois anos, a mais arrojada iniciativa da diplomacia de negócios do Brasil ocorreu na Conferência Ministerial de Cancún (Setembro de 2003), com a criação do G20, uma articulação política, assentada em sólidos argumentos técnicos, que vem contribuindo para desbloquear, como instrumento eficaz para a defesa de negociações substantivas sobre agricultura na Rodada

Doha, atendendo aos interesses agrícolas de países em desenvolvimento. A atuação do G20 foi central para a adoção do chamado «Pacote de Julho» pelo Conselho da OMC (2004) e que dá novo ímpeto às negociações e maior poder com a integração no Grupo de 5 países – o chamado NG5 (*Non-Group of Five*), ao lado dos EUA, UE e Austrália, o cerne do processo decisório da rodada de negociações comerciais, antes restrito ao chamado «quad» (EUA, UE, Canadá e Japão). No caso da candidatura brasileira à Direção-Geral da OMC, creio ter sido precipitação e erro seu lançamento, dividindo o Mercosul (com a candidatura uruguaia ao mesmo posto), e competindo com a candidatura da UE e da República de Maurício. Pretender e ganhar tudo, de uma só vez, não é prática recomendável para uma diplomacia de negócios, que amadurece passo a passo.

O caixeiro-viajante em busca de inserção internacional

É evidente a atenção do Presidente Lula à sua diplomacia de negócios, reforçando, de um lado, a imagem de que é preciso consolidar a liderança do Brasil no mundo em desenvolvimento, garantindo a defesa da dimensão social no plano internacional. Num outro plano, busca-se divulgar a campanha da candidatura brasileira à cadeira permanente no Conselho de Segurança da ONU e, por último, mas não menos importante, colocar produtos brasileiros no mercado do comércio internacional. E tal prática tem sido expressiva. O Presidente Lula já realizou, nesses dois anos, 46 viagens, passando por 61 nações, dando prioridade ao hemisfério sul, mas sem descuidar do hemisfério norte.¹⁹

Sua prática de caixeiro viajante e sua política «olho no olho» têm merecido aplausos e críticas. Dos aplausos recebe a mensagem de que um Presidente hoje tem que conhecer seus interlocutores e expressar as convergências que possibilitem entendimentos e negócios entre parceiros ou, diante de divergências, tentar ultrapassá-las com acenos, gestos e atos convincentes (e simpáticos). É uma boa prática e com o mundo globalizado, esses contatos diretos surtem efeitos como aproximações políticas e vantagens mútuas de negócios. Do lado dos críticos, pergunta-se sobre os resultados práticos dessas inúmeras viagens e não apenas resultados simbólicos ou pessoais, além dos gastos exagerados. Critica-se uma postura dispersa: considera-se que o Brasil deveria concentrar-se em aliados e parceiros que tragam benefícios diante da importância do Brasil e em função de seu desenvolvimento econômico e social: uma questão de prioridades. Alguns chegam a afirmar que é preferível disputar e até mesmo perder dos grandes do que ganhar com pequenos.

Vivemos momentos muito significativos: o Brasil será chamado cada vez mais a participar desse complexo e não muito bem definido mundo das rela-

ções internacionais. Tradicionalmente, nossa inserção foi realizada, com razoável capacidade pela diplomacia pública e, mais recentemente, pelos negócios empresariais, em termos multilaterais, bilaterais e parcerias estratégicas. Trata-se de consolidar – com naturalidade, maturidade e responsabilidade – a nossa ponderada e razoavelmente frutífera inserção internacional, mobilizando, efetivamente, o Congresso, partidos políticos, acadêmicos e a sociedade civil para ampliar nossas capacidades de inserção internacional múltipla e concertada. Mas, as vezes, parece-me que o Brasil vive certa ambiguidade em suas aspirações internacionais: passamos, sem mediações, de um distanciamento e insularidade (parte pelo peso e tamanho de nossa continentalidade e parte pelo isolamento e herança cultural) para uma sanha, diria surrealista. Ora não queremos nada, de repente, queremos tudo: cadeira permanente no Conselho de Segurança da ONU, Secretaria-Geral da OMC (tivemos uma oportunidade perdida tempo atrás), o próximo Papa (perdido) e o que mais aparecer, do ponto de vista, de prestígio internacional.

É o desafio que está posto diante do Presidente Lula e do comando de sua política externa e da própria sociedade brasileira: continuar mudando e manter o essencial. No tempo que ainda falta para terminar seu mandato, o Presidente Lula poderá tornar real e vivo o que parece ser o desejo de toda a nação: de ser mais participante, com voz ativa e responsável, e cujos resultados práticos e palpáveis beneficiarão o desenvolvimento da sociedade brasileira. É um preço justo de nossa inserção nos negócios internacionais.

Notas

- 1 Agradeço ao Embaixador José Eduardo Felício pela contribuição do documento-cronologia sobre a política externa do Governo Lula e pela cópia do artigo de Celso Amorim, «Política Externa do Governo Lula: os dois primeiros anos» (*Análise de Conjuntura OPSA*, nº 4, 2005), pp. 1–14. O documento e o artigo foram muito úteis para aprofundar minha pesquisa. Meus agradecimentos à Fernanda Fernandes e à Juliana Beltrão pelo seu inaugural apoio, inclusive na parte da redação final e pelo apoio logístico na instrumentalização da pesquisa para o artigo, respectivamente.
- 2 Sobre o princípio da não-interferência, o atual ministro de Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, em entrevista recente, referindo-se aos novos acontecimentos sul-americanos em que o Brasil começa a participar mais ativamente, comentou que a não-interferência não significa «não-indiferença». Na reunião do Campo Majoritário (núcleo principal que formula o Programa do Governo, como José Dirceu, Casa Civil e Antônio Palloci, ministro da Fazenda), no Rio de Janeiro, 9–10 de Abril, 2005, como uma prévia preparatória do embate presidencial de 2006, formalizaram o apoio definitivo à política econômica comandada pelo ministro Palloci, que nesses dois anos sofreu severa crítica por parte de outros ministros e muitos militantes do próprio PT.
- 3 A *Carta ao Povo Brasileiro* foi o documento que o Presidente Lula e seu partido, apresentaram à nação, em 22 de Junho de 2002, antes de sua vitória nas urnas, em Outubro de 2002. Diante de um clima de desconfiança dos propósitos do PT, que durante anos, prometeram mudar as regras de mercado e promover uma mudança radical da situação social, *A Carta ao Povo Brasileiro* respondeu de forma a criar confiança entre os investidores externos, mantendo as regras do jogo do mercado e os contratos internacionais sem alterações. Funcionou como caução do que, caso contrário, poderia causar uma grande instabilidade ao país. Foi um manifesto de promessa e garantias de governabilidade.
- 4 Faço aqui uma interessante, observação, cujo caráter destaca a diferença entre o comando e a condução da política externa do Governo do PT e os anteriores governos dos últimos 20 anos. O Presidente Lula nomeou como seu assessor internacional, o antigo secretário de Relações Internacionais do PT, Marco Aurélio Garcia (também professor universitário), assumindo e tomando iniciativas diplomáticas, do ponto de vista da Presidência da República e com a visão de política externa do PT, que é uma prática em países europeus (e alguns latinoamericanos) com governos socialistas (democráticos) e sociais-democratas. Detalhe histórico, caso chegasse à Presidência da República, o ex-governador Leonel Brizola, adotaria a mesma fórmula da do Governo Lula; a de ter uma assessoria de política internacional no Gabinete da Presidência da República, na visão do Partido Democrático dos Trabalhadores. Os demais presidentes do período democrático (pós-regime militar) tiveram também assessores internacionais, no Palácio do Planalto, mas todos oriundos dos quadros do Itamaraty. Um outro ponto interessante tem sido a participação do Ministro-Chefe da Casa Civil, José

- Dirceu, na área da agenda externa do Governo Lula. Em duas ocasiões, a primeira deslocou-se a Washington para conversações com a nova secretária de Estado do Governo Bush, Condoleezza Rice, o que despertou uma série de conjuncturas sobre os assuntos tratados e por que não teria ido o próprio ministro das Relações Exteriores tratar de assuntos de Estado com sua congênera; a segunda, na véspera da chegada ao Brasil da secretária de Estado dos EUA, o ministro José Dirceu deslocou-se para Caracas para uma reunião de emergência com o Presidente venezuelano Hugo Chávez, um dia após a decisão de Chavez de acabar com o intercâmbio militar com os EUA. Parece que temos uma diplomacia com vários «mediadores» paralelos.
- 5 Cada vez mais países como o Brasil e, de resto, a maioria dos estados «nacionais» em desenvolvimento e emergentes, jogam suas chances internacionais, a partir de uma base que é, ao mesmo tempo, nacional e internacional, cada vez mais indissolúveis.
- 6 Em várias ocasiões, o ex-ministro das Relações Exteriores, Celso Lafer, vem reiterando suas críticas sobre a forma dos acordos bilaterais e regionais, no plano político e nos acordos comerciais, da diplomacia de Lula: «o Governo Lula trabalha em todas as direções e não tem senso de prioridades... os resultados ficam mais difusos». Afirmou ainda que o dado mais interessante e que anima a diplomacia de Lula é sua trajetória de vida e sua experiência pessoal (*O Estado de S. Paulo*, 13 de Fevereiro de 2005). Nesse sentido é bem original o artigo de Rudá Riici, «A Política Externa de Lula» (*Revista Espaço Acadêmico*, Vol. 3, nº 27, Agosto de 2003), em que mostra como o Presidente Lula, parece aprofundar estas características (de tecer essa diplomacia de negócios internacionais), ao trazer, consigo, um pragmatismo sindical, que se movimenta num eixo ideológico, mas não muito definido, daí um pragmatismo diplomático.
- 7 Ver Clóvis Brigagão e Domício Proença Jr., *Concertação Múltipla – Inserção Internacional de Segurança do Brasil* (Rio de Janeiro: Francisco Alves/FKA, 2002), com prefácio do Embaixador Rubens Ricúpero, cujo estudo diagnostica as estruturas de política externa e de defesa, os diagnósticos existentes dentro de um novo diálogo democrático e, aponta sugestões – de idéias e de políticas públicas – com vistas ao tema da inserção internacional do Brasil.
- 8 Ocupado hoje por um empresário brasileiro bem-sucedido, com sua empresa Sadia, cujo dono é o ministro Luiz Fernando Furlan.
- 9 No Ministério da Agricultura está à sua frente o super-empresário do agronegócios, Roberto Rodrigues. Pioneiramente, o Ministério da Agricultura acaba de estruturar seu Departamento Internacional, voltado para a política internacional do agronegócios, que tanto rende ao Brasil.
- 10 Gostaria de destacar aqui a chamada Diplomacia Cidadã, que se expressa nos últimos anos através da criação de cursos de graduação e pós-graduação de relações internacionais por todo o Brasil, programas e grupos de pesquisa, atuando em conjunto com iniciativas do terceiro setor e de ONG, traçando seus próprios caminhos no sentido de colaborar com a maior inserção internacional do Brasil. Ver Clóvis Brigagão, *Relações Internacionais no Brasil – instituições*,

programas, cursos e redes (Rio de Janeiro: Gramma, 2004).

- 11 Esse termo foi originalmente citado, como «Hegemonia Terceiro-Mundista», por uma formanda do curso de graduação de relações internacionais da Universidade Católica de Goiás, Lívia Tolentino Souza, que me pareceu muito original, invertendo o sentido de hegemonia de tradição realista nas relações internacionais (embora eu mesmo não saberia definir o que venha a ser «hegemonia Sul-Sul»), mas que pode pegar nessa via das alternativas arquitetadas pela diplomacia do Presidente Lula.
- 12 Em primeiro lugar concluiu-se, em 2003, o acordo diplomático Mercosul-Comunidade Andina de Nações, com projetos de integração física (transportes, telecomunicações e recursos energéticos) e cuja tônica, a longo prazo, poderá conduzir ao próprio fortalecimento do desenvolvimento brasileiro. O projeto é politicamente ambicioso: criar uma união econômica-comercial que possa vir a ser uma alternativa viável às mais tradicionais associações com a Europa, Estados Unidos e Japão, sem no entanto, entrar em rota de colisão com esses parceiros, gigantescos, do ponto de vista de comércio e de laços político-diplomáticos. Essa idéia-projeto foi formalmente incorporada à III Reunião de Presidentes da América do Sul (Cusco, no Peru, 8 de Dezembro, 2004), originando a formação da Comunidade Sul-Americana de Nações constituída por 12 países: os quatro do Mercosul (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai), os três da Comunidade Andina de Nações (Colômbia, Equador e Venezuela), além da Bolívia e Chile, Peru, Guyana e Suriname. Estendendo essa projeção, busca-se alcançar o Caribe crioulo, propondo acordos, negócios e perspectivas de alianças.
- 13 Desde a I Cúpula de Presidentes da América do Sul (2000), a região vem efetivando a Iniciativa para a Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), com a identificação dos eixos estratégicos de integração viária e corredores bioceânicos, com a aprovação em 2004 da Agenda de Implementação Consensuada 2005-10.
- 14 O Presidente Lula já visitou quatro vezes o continente africano e sua última viagem a cinco países (Camarões, Nigéria, Gana, Guiné-Bissau e Senegal), além de seu valor simbólico – pois foi em Senegal, exatamente na visita à Ilha de Goré e à Casa dos Escravos, Senegal, que o Presidente brasileiro pediu desculpas pelo passado escravocrata do Brasil – tem o objetivo de relançar o comércio com esses países, principalmente Nigéria (com expectativa de se ter um volume de us\$1 bilhão com tais países) e a busca de apoio à cadeira no Conselho de Segurança da ONU.
- 15 As Forças Armadas, especialmente o Exército, estão formando uma Brigada Especial de milhares de homens armados para enfrentamento da ordem social, pública e interna, onde certamente acabará tomando parte no combate ao narcotráfico, urbano, concentrado em favelas dos centros urbanos brasileiros.
- 16 O Brasil defende o modelo que prevê a criação de seis novas vagas permanentes e três vagas rotativas a cada dois anos. A Argentina prefere outro modelo: não estabelece a criação de novas vagas permanentes, mas sim oito vagas rotativas a cada quatro anos – duas vagas por região – e uma nova vaga rotativa a cada dois anos.
- 17 A I Cúpula de Brasília entre países

árabes (com a exclusão da Turquia e do Irã) e a Comunidade Sul-Americana de Nações, proposta pelo Brasil, realizada em Brasília, 10–11 de maio de 2005, com a presença de dezenas Chefes de Estado e de Governo das duas regiões, teve como objetivo a intensificação do diálogo e cooperação, com uma agenda enfaticamente econômica, mas que ajudará a expandir os laços culturais (mais de 15 milhões de árabes na América do Sul), comércio, investimentos, etc., através de propostas bi-regionais.

18 No contencioso do algodão, o Brasil levou ao sistema de solução de controvérsias questões fundamentais

nunca antes submetidas por qualquer membro da OMC, como subsídios agrícolas domésticos outorgados à produção de qualquer bem agrícola ou subsídios agrícolas sob a forma de garantias de crédito à exportação. No caso do açúcar, submeteu-se a política europeia para o setor açucareiro ao exame das regras multilaterais de comércio, permitindo reconhecer as graves distorções por ela provocadas.

19 Em 2003, o Presidente Lula realizou 18 viagens ao exterior, num total de 53 dias e visitando 32 países. Em 2004 foram realizadas 21 viagens internacionais, somando 39 dias em 21 países (*O Globo*, 10 e 13 de Abril de 2005).