UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"
Campus de Marília

CULTURA ACADÊMICA Editora

Discurso e Prática da Política Externa do Governo Lula da Silva (2003-2010)

Marcelo Fernandes de Oliveira

Como citar: OLIVEIRA, M. F. D. Discurso e Prática da Política Externa do Governo Lula da Silva (2003-2010). *In* : THOMAZ, L. F.; MATHIAS, S. K.; OLIVEIRA, M. F. D. (org.). **Diálogos sul-americanos :** 10 anos da política exterior. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015. p.147-167. DOI: https://doi.org/10.36311/2015.978-85-7983-594-0.p147-167

BY NC ND
All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).
Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).
Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Sin derivados 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

Capítulo 6
Discurso e Prática da Política Externa do Governo Lula da Silva (2003-2010)

Marcelo Fernandes de Oliveira

Este capítulo tem como objetivo central analisar a política externa brasileira no governo Lula (2003-2010). Partiremos da hipótese de que durante esse governo o exercício da política externa pautou-se na premissa de defesa dos interesses brasileiros no mundo de maneira mais assertiva. O contexto sistêmico mais adequado para esse novo padrão de inserção internacional seria o multipolarismo compreendido como um movimento amplo em busca da desconcentração e regulação de novos polos de poder nas relações internacionais. Nessa perspectiva, caberia ao país aderir aos princípios e às normas internacionais por meio da formação de alianças estratégicas, a priorização da América do Sul e a preferência pelo eixo Sul-Sul nas relações externas do Brasil.

A dimensão prática doméstica dessa construção política está alicerçada no chamado "neodesenvolvimentismo" e no resgate da dívida social brasileira. Já a dimensão prática internacional esteve presente no protagonismo do país na formação do G-4; na criação do G-20 agrícola

https://doi.org/10.36311/2015.978-85-7983-594-0.p147-167

na Organização Mundial do Comércio (OMC) e do G-20 financeiro; na aproximação com países africanos e árabes; na discussão sobre a questão da segurança internacional; na desconstrução da ALCA (Área de Livre Comércio das Américas); na criação do Fórum IBAS (Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul) e BRICS (Brasil, Rússia, Índia e China); na afirmação de liderança na América do Sul; etc.

Essa combinação de fatores indica que a construção do conceito de autonomia pela assertividade passa pela recuperação das ideias prevalecentes no Brasil e no mundo e em conhecimento empírico acumulado, com base social histórica, considerando os vínculos existentes entre política interna, ambiente externo e política externa durante o governo Lula da Silva (2003-2010).

Diante do exposto, buscaremos demonstrar nossos argumentos em duas seções. Na primeira delas, tratamos do discurso implícito no exercício da política externa brasileira durante o governo Lula da Silva (2003-2010), chamando a atenção à construção do argumento favorável a autonomia pela assertividade. Na segunda seção, à luz do discurso sobre a assertividade, faremos um breve balanço dos resultados do exercício prático da "autonomia pela assertividade". Por fim, apresentamos nossas considerações finais.

1 Bases discursivas da política externa brasileira no governo Lula da Silva

O discurso sobre a inserção internacional do Brasil prevalecente no governo FHC começou a alterar-se após a vitória de Lula em 2002. Durante o discurso de sua posse o presidente afirmou que a política externa do seu governo seria "[...] orientada por uma perspectiva humanista e será, antes de tudo, um instrumento do desenvolvimento nacional." Para tanto, a principal prioridade da política externa do governo Lula seria "[...] a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social", a partir da revitalização do Mercosul como um projeto político que "[...] repousa em alicerces econômico-comerciais que precisam ser urgentemente reparados e reforçados."

No plano discursivo, após reorganizar o Mercosul como um bloco coeso, o próximo passo seria ampliá-lo aos outros países da América do Sul. Consolidando assim uma Comunidade Sul-Americana de Nações que pretenderia garantir bem estar às populações locais. Concomitantemente, o relacionamento internacional brasileiro passaria a privilegiar as principais negociações internacionais, tais como a ALCA e entre o MERCOSUL e a União Europeia. Ambas visaria acesso aos mercados, evitando a adesão a novas regras que levassem a uma maior liberalização comercial em conformidade com os interesses da elite econômica industrial. Enquanto isso na Organização Mundial do Comércio o país visaria o combate ao protecionismo, bem como regras para a liberalização do comércio agrícola de acordo com os interesses das novas elites econômicas do *agribusiness*.

No geral, no plano discursivo, a política externa do governo Lula da Silva pretendia nas negociações internacionais obter regras mais justas e adequadas à condição de país em desenvolvimento. Isso significava a manutenção de flexibilidade para políticas de desenvolvimento nos campos social e regional, de meio ambiente, agrícola, industrial e tecnológico sempre em consonância aos princípios do multilateralismo e do Direito Internacional consubstanciado nas principais organizações internacionais que o país participa, sobretudo a ONU em busca da democratização das relações internacionais "[...] sem hegemonias de qualquer espécie, [o que] é tão importante para o futuro da humanidade quanto a consolidação e o desenvolvimento da democracia no interior de cada Estado."

Consequentemente, a política externa do governo Lula da Silva se manteria na linha da multilateralização. Na medida do possível, buscaria cultivar uma parceria estratégica hemisférica com os EUA sem deixar o entendimento e cooperação com a UE e outros países desenvolvidos, tais como Japão.

Em suma, o discurso do governo Lula da Silva sobre os rumos da política externa, desde o início, apresentou uma marca distintiva dos seus antecessores: ideologização exacerbada e assertividade na defesa dos interesses concretos das novas elites econômicas brasileiras construídos no bojo da consolidação do Plano Real. Essas mudanças discursivas seriam essenciais porque trataram de reivindicar espaços de poder ao país e aos seus parceiros internacionais de capacidade econômica, política e so-

cial parecida, os quais estariam cumprindo papéis relevantes no mundo sem terem acentos correspondentes nos fóruns internacionais de tomada de decisões importantes na definição das diretrizes futuras do desenvolvimento econômico e social que prevalecerá no mundo no século XXI (MAIOR, 2004; VELASCO E CRUZ; STUART, 2004; VIZENTINI, 2005; CERVO, 2008; PECEQUILO, 2008). O que exigiria e justificaria maior assertividade.

Nessa direção, o governo Lula da Silva teve como "filosofia" da sua ação consolidar uma política externa mais afirmativa no tocante à defesa dos interesses brasileiros no mundo. Nesse sentido, assertivamente, a diplomacia brasileira sob a gestão Lula passou a defender a adesão do país aos princípios e às normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul. Relembrando discursos e mecanismos políticos e institucionais internacionais identificados com o movimento dos países não alinhados durante os anos de 1960 a 1980. Pois, segundo a perspectiva da diplomacia lulo-petista, esses realinhamentos serviriam para reduzir as assimetrias nas relações externas com países mais poderosos, permitindo aos países em desenvolvimento ocupar um espaço maior na tomada de decisões sobre assuntos globais. Além disso, permitiria também entre parceiros "falar mais alto", "bater na mesa", criando condições abstratas e práticas para um exercício mais assertivo dos interesses brasileiros.

Na próxima seção, faremos um breve balanço dos resultados do exercício prático do propalado discurso da "autonomia pela assertividade".

2 Entre o discurso e o exercício prático da "autonomia pela assertividade": um breve balanço dos resultados

A partir dessa constatação no plano discursivo, a mudança prática mais aparente na política externa brasileira introduzida pelo governo Lula da Silva ocorreu no tocante às relações com as grandes nações em desenvolvimento, como China, Índia, Rússia, África do Sul, etc. Tudo em consonância com a premissa básica da diplomacia do governo Lula da Silva, a qual substituiu o conceito de autonomia pela integração pelo de autonomia pela assertividade.

Esta alteração levou o país a consolidar uma política externa mais afirmativa no tocante à defesa dos interesses das novas elites econômicas brasileiras no mundo. Em resposta ao unilateralismo norte-americano, o governo Lula da Silva optou por reinterpretar e viabilizar o multilateralismo como princípio ordenador das relações internacionais. Contudo, compreendido como um movimento amplo em busca da desconcentração e regulação do poder na sociedade internacional. Por isso o protagonismo brasileiro na formação do IBSA; na criação do G-20; na aproximação com países africanos e árabes; na participação no G-4; no fomento ao BRIC's; a revalorização da inserção regional, inclusive ao se dispor a arcar com os custos do exercício da sua liderança, especificamente, no Mercosul e na América do Sul; etc. Notou-se no protagonismo internacional do governo Lula da Silva a clara intenção de ressuscitar sob novas bases a questão do desenvolvimento, na atualidade regional em substituição a dinâmica nacional precedente, e da clivagem Norte/Sul na política internacional.

Nesta perspectiva, na ótica da diplomacia brasileira no governo Lula da Silva, o discurso hegemônico global liberalizante, a partir do qual os Estados Unidos na era Clinton exercia a liderança internacional com viés mais multilateral, perdeu sua eficácia na medida em que seus resultados econômicos e sociais foram limitadíssimos para os países em desenvolvimento. O caso da Argentina foi ilustrativo, visto que o país ao seguir rigorosamente o receituário do FMI foi à *débâcle*. Paralelamente, a emergência de G. W. Bush, acentuou o viés unilateral do exercício da liderança internacional pelos Estados Unidos, impossibilitando a manutenção da estratégia de inserção baseada na premissa da autonomia pela integração consolidada no governo FHC e que em seu crepúsculo já vinha sendo readequada (VIGEVANI; OLIVEIRA, 2003).

Essa nova realidade demandou da diplomacia brasileira sob o governo Lula da Silva a necessidade de estabelecer novas premissas que sustentassem uma nova estratégia de inserção internacional do país adequada às demandas das novas elites econômicas, as coalizões sociais e políticas, a percepção do papel a ser ocupado pelo Estado brasileiro no mundo e os constrangimentos internacionais à inserção periféricas dos países em desenvolvimento na contemporaneidade.

A primeira dessas premissas foi a reinterpretação do multilateralismo na política externa brasileira, ao qual incorporou-se um novo sentido: de movimento amplo de desconcentração e novas regulamentações do poder na sociedade internacional mais favoráveis aos países em desenvolvimento. Isso porque estaria ocorrendo um "[...] redesenho da balança de poder global, a qual vem criando novas possibilidades e brechas de inclusão de novos atores e projetos de reorganização do sistema de Estados e dos valores no seio da comunidade internacional." (SARAIVA, 2005). Nessa direção, coube ao país desenvolver uma política externa mais heterodoxa, conceitualmente estruturada em torno dos temas do "[...] desenvolvimento como um valor universal e o acesso das grandes massas populacionais do globo aos padrões do bem estar e da cidadania." (SARAIVA, 2005). Ou seja, o papel do Brasil foi buscar ser eficaz na defesa de condições mais adequadas aos países em desenvolvimento para a elaboração de políticas públicas que permitam gerar crescimento econômico, consolidar a democracia e, por consequência, combater a pobreza, a exclusão social e a fome no mundo. Enfim, coube consolidar o consenso global de um multilateralismo compatível com os objetivos de desenvolvimento social.

Para concretizar esses objetivos o governo Lula da Silva buscou apoio do FMI à sua demanda de que não se considerasse o investimento público no cômputo do *superávit* primário. Isso permitiu realizar mudanças residuais na área social no Brasil e nos países em desenvolvimento sem comprometer a estabilidade fiscal. Ou seja, esse pleito junto ao FMI permitiu que se mantivesse o *modus operandi* da ortodoxia econômica, de acordo com os interesses da elite rentista e do setor financeiro nacional e internacional, e, ao mesmo tempo, obter recursos para amenizar a dívida social de modo que amenizasse a frustração e as pressões do eleitorado petista descontente com a adesão a ortodoxia na condução da economia. É óbvio que essa ação foi possível na medida em que os pilares da regulamentação financeira multilateral exercida pelo FMI vieram abaixo graças ao recrudescimento da crise econômica internacional com epicentro nos Estados Unidos e desdobramentos fulminantes na Europa a partir de 2008.

A reinterpretação do multilateralismo na esfera política internacional conduziu o Brasil e seus parceiros a defenderem a reforma no Conselho de Segurança da ONU solicitando sua ampliação e, em seguida,

sua incorporação como membros permanentes com direito de veto. Isso porque esses países teriam capital diplomático ao longo da história para desempenhar esse papel por serem estáveis, pacíficos, democráticos, líderes regionais, etc. Tais singularidades proporcionaram a formação do G-4 (Alemanha, Brasil, Índia e Japão) para ampliar sua capacidade de ação coletiva, bem como para proporem uma reforma pactuada. Em busca de se legitimar na comunidade internacional como futuro membro do Conselho de Segurança, o governo Lula da Silva decidiu chefiar a missão da ONU no Haiti, inclusive assumindo boa parte dos seus custos. Entre eles, além do engajamento de forças, o Brasil assinou acordos de cooperação no apoio à agricultura familiar e, junto com o Banco Mundial celebrou um acordo para oferecer merenda escolar a 35 mil crianças. Na primeira experiência entre o Banco Mundial e um país em desenvolvimento para auxiliar outro país do sul. Ações nesse sentido também foram concretizadas com o BID.

Outra ação da diplomacia brasileira no governo Lula da Silva nessa direção foi à intervenção em parceria com a Turquia sobre a questão do programa nuclear do Irá. O Brasil procurou demonstrar que negociações amistosas e diplomáticas podem ser mais eficientes do que sanções militares à solução do problema iraniano. Paralelamente, apresentou-se como mediador internacional em questões estratégicas, demonstrando a capacidade e *expertise* brasileira para lidar com temas da agenda global. Além, obviamente, de garantir espaços de liberdade ao país para o desenvolvimento de tecnologias nucleares para fins pacíficos na área industrial, bem como estabelecer trocas de experiências relevantes na discussão da segurança internacional. Por esses e outros motivos, na visão da diplomacia lulo-petista, o Brasil mereceria um acento permanente no Conselho de Segurança da ONU. Entretanto, as articulações realizadas durante o governo Lula da Silva não permitiram conquistar esse objetivo.

No campo do comércio multilateral, a política externa brasileira, por um lado, na OMC realizou a defesa do livre-comércio dos produtos agrícolas e a redução dos altos subsídios nesse setor que protegem os mercados dos países desenvolvidos. De acordo com a demanda das novas elites econômicas nacionais desse setor. Segundo Veiga (2005, p. 7) "[...] a estratégia governamental internalizou e deu prioridade às demandas de liberalização dos mercados agrícolas, que traduzem essencialmente um processo

de transformação estrutural da economia brasileira expresso na emergência de um *agribusiness* voltado para a exportação e altamente competitivo." Os contenciosos do algodão contra os EUA e do açúcar contra a UE são partes dessa estratégia. Ambos tiveram impacto direto na configuração do ambiente internacional relacionado à questão dos subsídios agrícolas, sendo amplamente favorável à sociedade brasileira e outros países em e menos desenvolvidos.

Por outro lado, conforme as demandas de segmentos da indústria, a diplomacia econômica do governo Lula da Silva na OMC deslocou o alvo do protecionismo brasileiro da dimensão tarifária para a agenda de novos temas, tais como compras governamentais, patentes, meio ambiente, questões trabalhistas, etc., bem como passou a ser refratária à adoção dos procedimentos nas transações comerciais previstos no modo 1 da OMC.

Esse comportamento se repete quando trata-se das negociações com os Estados Unidos na ALCA e com a UE referente ao acordo bi-regional com o Mercosul. Ambas negociações chegaram ao impasse generalizado, sendo, recentemente paralisadas. No caso da ALCA, o governo Lula adotou desde o princípio uma postura de resistência porque considera-a uma ameaça política e econômica aos projetos brasileiros. No caso da parceria com a UE, em um primeiro momento, a diplomacia brasileira interpretou-a como mais benéfica. Na sua opinião à harmonização de posições e ações nos foros internacionais por meio do acordo-quadro bi-regional poderia significar um incremento no poder do Brasil (GAMA; VALADÃO, 2001, p. 14).

Na perspectiva brasileira durante o governo Lula da Silva, isso poderia assegurar, de modo construtivo a manutenção da possibilidade do multilateralismo na política internacional, através do encaminhamento de regras e códigos de conduta globais, importantes para o estabelecimento, a implementação e a defesa de bens públicos internacionais favoráveis aos interesses brasileiros. Entretanto, o arrefecimento da ALCA contribuiu para que se alcance poucos resultados com a UE. Devido, por um lado, a diversidade de interesses reais e, por outro, da alocação da Europa no sistema internacional pós-Guerra Fria. Além disso, o governo Lula da Silva interpretou que o Brasil e seus parceiros do Mercosul abriram suas economias nos anos noventa, propiciando fortes investimentos, particularmente

espanhóis e portugueses, mas não tiveram reciprocidade dos países desenvolvidos. Outro choque de liberalização sem abertura nos países desenvolvidos dizimaria muitos setores econômicos no mundo em desenvolvimento, legando um passivo ainda mais negativo do que o existente hoje.

Essa construção diplomática permitiu ao governo Lula da Silva exigir a liberalização econômica do setor agrícola que, ao ser negada, propiciou a adoção de medidas paliativas de proteção para a industria em um contexto de crise econômica nos países centrais, garantindo que o mercado consumidor brasileiro não fosse inundado com produtos de exportação e, principalmente o adensamento da opção pelo diálogo e intensificação das parcerias sul-sul. Visando provocar, dessa maneira, a tão propalada mudança da geografia comercial e política do mundo em favor dos países em desenvolvimento. Simultaneamente, afastou da agenda brasileira a prioridade do relacionamento com Estados Unidos e Europa. Iniciando movimentações práticas de parcerias estratégicas com Índia e China. Com esses dois países o Brasil liderou uma coalizão de países em desenvolvimento durante a V Conferência Ministerial da OMC, a qual ficou conhecida como G-20 e concentrou sua atuação em agricultura: tema central da Agenda de Desenvolvimento de Doha.

A articulação do G-20 na Conferência de Cancun garantiu um novo papel aos países em desenvolvimento nas discussões sobre a liberalização do comércio internacional, especificamente o agrícola: o papel de serem uma ameaça de veto unificada e plausível. Isso porque representou uma aliança de países em desenvolvimento de três continentes, a qual abriga 60% da população rural, 12% da produção agrícola, 26% das exportações e 18% das importações mundiais. Constituindo-se nos mais dinâmicos produtores e mercados agrícolas mais promissores. O papel desempenhado pela liderança foi importante. Pois demonstrou sua capacidade em manter coesas coalizões de interesses diferentes, mas que convergiram diante da ameaça iminente de suas demandas não serem contempladas na V Conferência. A ausência de sinais de fratura e/ou defecção entre os líderes garantiu credibilidade à ameaça de retaliação do grupo e, simultaneamente, deixou evidente as possibilidades de ganhos advindas daí aos países menores (RAMAZINI JÚNIOR; VIANA, 2012).

Além disso, esses países abandonaram a agenda de veto que lhes caracterizavam e apresentaram uma agenda proativa, com capacidade técnica substantiva alicerçada em informações apuradas e convincentes que lhes permitiram, mais do que dizer "não", oferecer e propor alternativas viáveis ao impasse. Claramente, esses países foram capazes de renovar suas estratégias ao combinarem a lógica das coalizões de bloco com coalizões temáticas. Ou seja, ao invés de negociarem apenas em torno de fatores ideacionais e identitários, como ocorria com as coalizões de bloco do passado, tais como o movimento dos não-alinhados, etc., o G-20 negociou também como uma coalizão temática em torno de questões instrumentais.

O que proporcionou a oportunidade da emergência de coalizões de novo tipo, de terceira geração, as quais tendem a permitir que países em desenvolvimento recuperem a clivagem Norte/Sul na política internacional, atuem como coalizão de bloco, mas, ao mesmo tempo, estabeleçam coalizões temáticas, apropriando-se instrumentalmente com grande capacidade técnica da agenda pró-livre-comércio dos países desenvolvidos para abrir seus mercados agrícolas (NARLIKAR; TUSSIE, 2004). Em complemento, essa estratégia incorpora valores éticos e morais que acabam se traduzindo em apoio efetivo de novos atores internacionais, tais como ONG´s, os quais possuem a capacidade de moldar agendas globais e influenciar efetivamente a opinião pública (OLIVEIRA, 2005).

Ao discursar para os representantes de países do G-20, de acordo com a idéia de configurar uma nova geografia do comércio mundial, Lula (2004) aproveitou a oportunidade para afirmar que esse novo tipo de articulação deveria inspirar novas ações também em outros tabuleiros, além dos fóruns internacionais já consolidados como a OMC e a ONU para ampliar "[...] o nosso intercâmbio recíproco, especialmente para a intensificação do comércio Sul-Sul." (G-20, 2005). Nessa perspectiva, a diplomacia do governo Lula articulou com Índia e África do Sul o IBSA. Entre outros propósitos, essa parceria visa consolidar um bloco trilateral Sul-Sul para o fortalecimento tanto da capacidade política nas negociações comerciais internacionais desses países na OMC frente aos *partners* desenvolvidos quanto busca a reforma da ONU, que deverá ser mais democrática e voltada para as prioridades dos membros, a mudança na representação no Conselho de Segurança com suas respectivas emergências para que o órgão

torne-se representante efetivo da comunidade global, a redução da pobreza como meio para aumentar a paz e estabilidade internacional. Além disso, visa ainda desenvolver e intercambiar cooperação técnica internacional nas áreas de transporte, energia, infra-estrutura, defesa e missões de paz, comércio e investimento, pequenas empresas e criação de emprego, ciência e tecnologia de informação, educação, saúde (direitos de propriedade intelectual, medicina tradicional, pesquisas epidemiológicas, vacinas, desenvolvimento de produtos), bem como a criação de um fundo para alívio da pobreza e da fome (IBSA, 2005). Cabe enfatizar que muitas dessas coisas já vem ocorrendo, basta observarmos os diversos acordos de cooperação técnica internacional celebrados pelo Brasil na África e na América Latina.

Segundo Veiga (2005), tanto o G-20 quanto o IBSA podem gerar externalidades positivas associadas a iniciativas nem sempre comerciais entre países em desenvolvimento. O "[...] componente comercial das relações bilaterais pode, inclusive, não desempenhar o papel central, embora a própria iniciativa possa gerar externalidades positivas para o país em foros multilaterais." (VEIGA, 2005, p. 5). Prova disso, foi o contencioso das patentes contra os Estados Unidos na OMC. Ao Brasil foi concedida a possibilidade de manutenção da política pública de tratamento dos doentes de AIDS. A Índia ampliou seu mercado de genéricos ao fornecer os princípios ativos para a produção de medicamentos mais baratos. Enquanto a África do Sul foi beneficiada por programas de cooperação técnica internacional oferecidos pelo Brasil para o tratamento dos seus doentes de AIDS (OLIVEIRA; MORENO, 2007). Além disso, vale ressaltar o aprendizado acumulado pelos países em contenciosos na OMC, permitindo, mais tarde, outros embates, bem como uma união mais sólida entre os países em desenvolvimento.

Em suma, esses países se aproximaram com o intuito de buscar compatibilizar a idéia de multilateralismo nas relações internacionais com seus objetivos de desenvolvimento econômico, democrático e social, os quais devem ser concretizados por meio do exercício da sua liderança regional *vis-à-vis* a hegemonia neoliberal. No caso do Brasil, de certo modo generalizável a Índia e a África do Sul, as elites econômicas dos segmentos com capacidade de competir internacionalmente apóiam o governo em suas empreitadas multilaterais. Basta observar a agricultura no Brasil.

Paralelamente, a dimensão regional parece ser instrumental para as elites econômicas atuantes em segmentos com capacidade de competição limitada. No caso brasileiro o setor industrial e de serviços em construção de infra-estrutura (empreiteiras) que demandam do Estado a ampliação de acordos regionais que garantam um espaço econômico cativo para seus investimentos e novos mercados consumidores. Prova disso foram os diversos problemas que o setor de construção civil sofreu em vários países sul-americanos que necessitou da intermediação do governo brasileiro. Provavelmente, aquele que mais rendeu noticiário foi no Equador.

Especificamente no caso brasileiro, o Mercosul, antes considerado esse espaço econômico regional cativo, apesar da convicção e dos esforços do governo Lula da Silva em seu aprofundamento, vem sofrendo oposição de segmentos da diplomacia e da elite empresarial, os quais preferem manter uma atitude ambígua em relação ao projeto. Parcelas da elite empresarial nutrem pelo Mercosul uma visão positiva quando trata-se do seu potencial para alavancar exportações. Devido à crise dos seus parceiros do bloco nos últimos anos, sobretudo a Argentina, a qual vem estabelecendo medidas unilaterais para evitar o aumento das importações brasileiras no seu mercado, esse sentimento positivo vem se transformando em decepção. Consolidando no país uma visão negativa do Mercosul que tem se traduzido em propostas de sua reversão. Quando, na verdade, o projeto de integração requer maior institucionalização por meio do aprofundamento e da adoção de regras regionais que condicionem a ação unilateral por parte dos Estados-membros. Opção indesejável para as elites do país e parcelas da diplomacia (MARIANO, 2007).

Nessa perspectiva, outra opção está sendo construída. Em continuidade a proposta de Área de Livre Comércio Sul Americana (ALCSA) da era FHC, o governo Lula lançou a idéia da Comunidade Sul-Americana de Nações, transformada, mais tarde, na União de Nações Sul-Americanas (UNASUL). Esta iniciativa busca a ampliação da liderança regional brasileira na América do Sul e suas novidades estão na admissão de custos pelo exercício da liderança e a alteração de premissas históricas da diplomacia brasileira.

Nessa perspectiva, Lula (2004) afirmou que o Brasil terá que optar por políticas de defesa dos países mais pobres, mesmo que seja

necessário pagar mais caro por produtos importados dos vizinhos. Lula anunciou também o perdão de dívidas dos menores países sul-americanos. Estabeleceu ainda acordos com a Venezuela no setor de petróleo, geração de energia elétrica e exploração de áreas de carvão mineral, entre outros. Além disso, durante a crise da Argentina, o BNDES atuou como fonte estrangeira de recursos mantendo os planos de investimentos no país vizinho. Segundo Mantega (2005) "Nossa idéia é aumentar a presença do BNDES na América do Sul, mas sempre e quando exista atuação de empresas brasileiras. Assim, estaremos criando empregos no Brasil e dando ajuda direta ao desenvolvimento do país parceiro." Mas, até o momento o discurso não foi seguido de prática. Diferentemente dos financiamentos de obras no bojo do IIRSA com co-financiamento do BNDES, da CAF, do FONPLATA e do Banco Mundial para a integração e o desenvolvimento multisetorial da infra-estrutura regional sul-americana nas áreas de transporte, energia e telecomunicações.

No tocante a alteração de premissas históricas da diplomacia brasileira, Amorim (2005) defendeu que "O Brasil sempre se pautou pela não-intervenção nos assuntos internos de outros Estados. Esse é um preceito básico da nossa diplomacia. Mas a não-intervenção não pode significar descaso ou falta de interesse. Ou dito de outra forma: o princípio da não-intervenção deve ser visto à luz de outro preceito, baseado na solidariedade: o da não-indiferença." Com base nesse novo preceito, a diplomacia brasileira no governo Lula da Silva desempenhou papel proeminente para a solução pacífica de crises regionais. Já no início do governo Lula houve o apoiou ao presidente Chaves para que ele buscasse uma solução pacífica para a crise da Venezuela. A Petrobrás enviou um navio-tanque à Venezuela para atenuar os efeitos do desabastecimento de gasolina sobre a economia e propôs a criação de um Grupo de Amigos da Venezuela para mediar o conflito (VELASCO E CRUZ; STUART, 2004). Nessa linha ainda, interveio na solução de conflitos no Peru, no Equador, na Bolívia, em Honduras, no Haiti, etc. Manteve posições de absorção de custos nas demandas de revisão de contratos de Itaipu com o Paraguai (HAGE; PECEQUILO, 2007) e do gás com a Bolívia (HAGE, 2008). Sempre visando consolidar sua posição de líder regional e ampliar sua capacidade de inserção internacional.

Criticas foram realizadas sobre a estratégia brasileira de integração e busca pela liderança regional no governo Lula da Silva. Entre elas, a principal foi a de que muitos discursos foram realizados desde a eleição e muitas cartas de intenções propostas. Mas, na prática, o Mercosul regrediu tanto política quanto economicamente com prejuízos para todos os países (RICUPERO, 2010). Ademais, o Brasil não foi capaz de exercer a tão propalada autonomia pela assertividade na região cedendo frequentemente aos interesses dos seus parceiros sem maiores ganhos evidenciados.

Como exemplo, os críticos citam a questão das inúmeras barreiras comerciais da Argentina e a disputa com o Paraguai em torno do preço justo da energia consumida pelo Brasil oriunda da Usina de Itaipu. Nesse caso específico, a diplomacia brasileira sob a gestão lulo-petista parece ter alterado o *modus operandis* brasileiro no relacionamento com os seus vizinhos. Ao invés de desempenhar posição mais assertiva na região e ter perspectiva mais grociana globalmente, no governo Lula a diplomacia brasileira inverteu as tendências: passou a exercer um "realismo assertivo" na arena internacional, enquanto que na sua região passou a ter posturas grocianas admitindo, inclusive, perdas econômicas e políticas significativas em troca de uma ilusão de liderança (LAFER, 2004).

Em uma análise mais ampla, incorporando a UNASUL, segundo críticos, a mesma situação tende a prevalecer. Verifica-se uma posição "cordeira" adotada pelo Brasil na região, aceitando perdas econômicas importantes para países menores em troca de um suposto apoio para sua liderança regional e para a concretização do processo integracionista da UNASUL (RICUPERO, 2010). Encontra-se também uma desconfiança emergente em vários países da região sobre os verdadeiros interesses brasileiros, revivendo teses superadas relacionadas a um suposto imperialismo brasileiro.

Vale destacar que a balança comercial brasileira, antes extremamente positiva com os países da região, vem perdendo força em virtude da entrada chinesa nos mercados sul-americanos, a qual tem deslocado em vários países a posição hegemônica do Brasil. Logo, a avaliação do governo Lula da Silva na integração e liderança regional é negativa.

Outra importante vertente da política externa do governo Lula da Silva que corrobora com a estratégia da autonomia pela assertividade foi

a criação da Cúpula América do Sul – África (ASA) e da Cúpula América do Sul – Países Árabes (ASPA).

A ASA consiste em uma oportunidade histórica para ambas as regiões ao criar uma parceria de cooperação para o desenvolvimento mútuo e inovadora ao atrelar-se à ideia de sustentabilidade. Sua agenda é diversificada e inclui temas de cooperação ambiental em recursos hídricos, energias renováveis e biodiversidade, nos setores da agricultura, energia, mineração, turismo, informática, saúde, educação e esporte. Na visão da diplomacia brasileira, esta aliança é altamente estratégica ao empreender ações que busquem superar as desigualdades e assegurar o multilateralismo. No entanto, apesar de abranger os países dos dois continentes, há um destaque especial ao esforço do Brasil e da Venezuela para sua consolidação. Na visão brasileira, esta parceria consiste em trabalhar para uma "nova geografia do comércio mundial", a qual ainda que não resulte em resultados imediatos, deve ser preservada. De fato, os dados do governo brasileiro indicam que as exportações sul-americanas direcionadas ao continente africano aumentaram em aproximadamente 50% no período de 2006 para 2008. Para o ex-presidente, trata-se de uma "nova lógica política, que não existia há dez anos".

A ASPA é igualmente um mecanismo de cooperação bi-regional e um espaço de coordenação política. Seu objetivo é estimular um intercâmbio crescente entre as regiões em setores que reflitam demandas comuns e promova resultados positivos com base na reciprocidade. As ações de seguimento são orientadas por uma agenda de reuniões entre seus representantes (ministros, altos funcionários e especialistas), além de cinco Comitês Setoriais, responsáveis pelas iniciativas de cooperação nas áreas destacadas (cooperação nos setores de cultura, economia, comércio, finanças, desenvolvimento sustentável, cooperação Sul-Sul, ciência e tecnologia, informação, ação contra a fome e a pobreza[1]). A ASPA envolve 34 países sul-americanos e árabes, além do Secretariado-Geral da UNASUL e da Liga dos Estados Árabes (LEA). A ASPA promove ainda a coordenação política em assuntos de interesse do Brasil. Defende a reforma das organizações internacionais, fomenta a prática e fortalecimento do multilateralismo e do Direito Internacional, bem como a solução pacífica de controvér-

[1] Para maiores informações ver: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/mecanismos-inter-regionais/cupula-america-do-sul-paises-arabes-aspa/>. Acesso em: 10 ago. 2013.

sias em ambas as regiões. Além disso, trabalha a favor do desenvolvimento e do diálogo entre as civilizações[2].

Enfim, a política externa brasileira no governo Lula da Silva buscou abrir novos espaços de relacionamento internacional para o Brasil, alinhados aos interesses das novas elites econômicas emergentes pós Plano Real. Principalmente, no tocante a América do Sul, a África, ao Oriente Médio, aos grandes países em desenvolvimento (China e Índia) e a busca de proteção contra a concorrência internacional dos Estados Unidos e da Europa. Entre iguais, o governo Lula da Silva logrou benefícios na sua política externa porque decidiu colocar a questão social no coração do Estado brasileiro ao aprofundar e criar amplos programas sociais domésticos de inclusão de famílias e indivíduos no mercado consumidor. Esta decisão estratégica realizada pelo governo Lula da Silva em um contexto histórico de crise econômica e social, colocou o Brasil e outros países em desenvolvimento (Rússia, China, Índia e África do Sul) em uma posição internacional de destaque. Isso porque ter acesso a esses novos mercados consumidores do sul pode propiciar ganhos econômicos relevantes.

Considerações finais

Buscamos demonstrar nesse capítulo que a política externa brasileira na era democrática (1985-2010) buscou, com relativo sucesso, adequar o modelo de inserção internacional do país ao século XXI. Em um primeiro momento, entre meados dos anos 1980 e início dos anos 1990, prevaleceu um padrão de inserção reativo, obedecendo à lógica da autonomia pela distância, mas sem os resultados de proteção ao desenvolvimento econômico. Entretanto, a partir da queda de Collor de Mello e da emergência de Itamar Franco e FHC refinou-se a perspectiva da autonomia pela integração, a qual garantiu resultados domésticos, sobretudo para a consolidação de novas elites econômica no bojo da implantação do Plano Real.

[2] Iniciativas já implementadas na ASPA foram de cooperação técnica. Entre elas, projetos de redução de processos de desertificação e degradação do solo; intercâmbio cultural por meio da criação da Biblioteca e Centro de Pesquisas América do Sul-Países Árabes (BiblioASPA); mostras de cinema; palestras; tradução de livros; fóruns empresariais, etc. Visando ampliar o comércio interregional foi proposto a criação da Federação Sul-Americana das Câmaras Árabes de Comércio.

Realizada a transição, diante de claros sinais de esgotamento da lógica da autonomia pela integração, o governo Lula da Silva manteve a política monetária rígida favorável aos interesses das novas elites do segmento privado do sistema financeiro e dos rentistas. Na arena internacional seguiu a risca as diretrizes do FMI e protelou as negociações na ALCA e na OMC sobre a abertura de serviços. Para o setor agrícola manteve incentivos domésticos à ampliação das suas atividades, bem como o câmbio em um patamar razoavelmente adequado para o contínuo crescimento do superávit comercial externo. No âmbito internacional buscou estabelecer novas parcerias para a ampliação de mercados consumidores como, por exemplo, com os países árabes, intensificou relações bilaterais com o intuito de negociar acesso a mercado como, por exemplo, com a China, assim como também utilizou a OMC com apoio dos parceiros em desenvolvimento, como, por exemplo os componentes do IBSA, como agência internacional para a construção de regras à liberalização do comércio agrícola internacional. De acordo com os interesses do setor industrial e de segmentos do setor de serviços, por um lado, a diplomacia do governo Lula da Silva procurou abrir, sem sucesso, mercados na América do Sul. Essa mesma fração da nova elite econômica demandou e garantiu proteção na OMC quando tratou-se da negociação dos temas de Cingapura (investimentos, política de competição, transparência em compras governamentais e facilitação de comércio), bem como foi refratária a uma nova rodada de liberalização comercial unilateral tanto na ALCA quanto no acordo UE-Mercosul como grandes ameaças aos seus interesses.

Coube ainda ressaltar que a política externa do governo Lula da Silva buscou muito mais abrir espaços políticos entre países de menor poder relativo e países em desenvolvimento para neles efetuar um uso irrestrito da assertividade como norma da afirmação dos interesses domésticos brasileiros. As alianças estratégicas sul-sul obedece essa lógica, a qual visa fomentar a existência de um grande país que, de fato, ainda não existe na seara internacional nesse início de século XXI devido as suas fragilidades domésticas. Como conseqüência, este padrão comportamental tende a azedar relacionamentos com parceiros internacionais de longo prazo, bem como, no âmbito regional, redespertar "ciúmes" e desconfianças historicamente já solucionadas.

Infelizmente, o tão propalado "neodesenvolvimentismo" e suas parcerias internacionais ficaram condicionadas a imaturidade das elites brasileiras que não demonstraram querer adiantar o futuro do Brasil por meio da consolidação abrangente do combate à desigualdade e o resgate da dívida social do país. Esta necessidade nacional vem ocorrendo através da incorporação dos mais pobres como consumidores, na maioria das vezes de produtos importados, sem dar-lhes condições estruturais de autonomia individual.

Conseqüentemente, até o momento, os setores econômicos escolhidos como foco do "neodesenvolvimentismo" não são intensivos no uso de tecnologias, nem no fomento para absorção futura via melhorias educacionais da mão de obra qualificada que permita à população brasileira renda crescente e capacidade de consumo constante com incremento da poupança privada e pública para a realização de investimentos em inovação e infra-estrutura. Condição *sine qua non* à consolidação de um país sólido capaz de defender seus interesses domésticos de maneira autônoma e assertiva no sistema internacional neste início do século XXI.

Em miúdos, a formatação do projeto político de um grande país ocorreu, mas prevaleceu à urgência da manutenção do poder e os limites estruturais doméstico e internacional dificultaram a sua consecução. Enfim, o governo Lula da Silva optou operacionalizar a política externa brasileira à serviço dos interesses das novas elites econômicas atuantes no país pós Plano Real na era democrática.

Referências

AMORIM, C. *Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, por ocasião da cerimônia de abertura da III Conferência Ministerial da Comunidade das Democracias*. Santiago, Chile, 28 abr. 2005. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=2591>. Acesso em: 21 jun. 2005.

BRASIL e Turquia ampliam parceria para incrementar projetos na área de defesa. In: PORTAL TERRA, 23 ago. 2013. Disponível em: <http://noticias.terra.com.br/brasil/brasil-e-turquia-ampliam-parceria-para-incrementar-projetos-na-area-de-defesa,443f983c717a0410VgnCLD2000000ec6eb0aRCRD.html>. Acesso em: 10 set. 2013.

CERVO, A. L. *Inserção internacional*: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.

G-20. Disponível em: <http://www.g-20.mre.gov.br/>. Acesso em: 20 jun. 2005.

GAMA, A.; VALADÃO, A. *A autonomia pela responsabilidade*. Paris, 2001. Mimeografado.

HAGE, J. A. A. Bolívia, Brasil e o Gás Natural: um breve debate. *Revista de Estudos e Pesquisas Sobre as Américas*, v. 2, n. 1, p. 1-23, jan./jun. 2008.

HAGE, J. A. A.; PECEQUILO, C. S. Dilemas Sul-Americanos: o Brasil, o Paraguai e Itaipu. *Boletim Meridiano 47*, Brasília, DF, v. 8, n. 84, p. 7-9, jul. 2007.

IBSA. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/grupos/ibas/index.asp>. Acesso em: 20 jun. 2005.

LAFER, C. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira*: passado, presente e futuro. São Paulo: Perspectiva, 2004.

LULA DA SILVA, L. I. *Discurso de Posse na Presidência do Brasil*. 2013. Disponível em: <http://www.sfiec.org.br/artigos/temas/discurso_de_posse_do_presidente_Luiz_Inacio_Lula_da_Silva.htm>. Acesso em: 20 jun. 2005.

LULA DA SILVA, L. I. *Discurso proferido no Fórum da Sociedade Civil durante a UNCTAD XI*. São Paulo, 15 jun. 2004. Disponível em: <http://www.forumsociedadecivil.org.br/dspMostraNoticia.asp?idNews=68>. Acesso em: 27 jun. 2005.

MAIOR, L. A. P. S. Dois anos de 'presença soberana': uma reflexão sobre a política externa do governo Lula. *Cena Internacional*, Brasília, DF, v. 6, n. 2, p. 53-72, 2004.

MANTEGA, G. *BNDES libera US$ 200 mi para obras na Argentina*. 2005. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2005/03/050304_marciamla.shtml>. Acesso em: 27 jun. 2005.

MARIANO, M. P. *A política externa brasileira, o Itamaraty e o Mercosul*. 2007. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2007.

NARLIKAR, A.; TUSSIE, D. The G-20 at the Cancun Ministerial: developing countries and their evolving coalitions in the WTO. *World Economy*, v. 27, n. 7, p. 947-1148, 2004.

OLIVEIRA, M. F. Alianças e coalizões internacionais do governo Lula: o Ibas e o G-20. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, DF, v. 48, n. 2, p. 55-69, dez. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292005000200003&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 25 ago. 2013.

OLIVEIRA, M. F.; MORENO, F. V. Negociações comerciais internacionais e democracia: o contencioso Brasil x EUA das patentes farmacêuticas na OMC. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 1, p. 189-220, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582007000100007&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 2 jun. 2015.

O'SHEA, T. J. C. The domestic political setting of U.S. Trade Policy. In: WALTERS, Robert S. (Ed.). *Talking trade*: U.S. policy in international perspective. Boulder: Westview Press, 1993. p. 53-72.

PECEQUILO, C. S. A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, DF, v. 51, n. 2, p. 136-153, dez. 2008.

PT avisa que vai mudar rumo da diplomacia. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 15 dez. 2002.

RAMANZINI JÚNIOR, H.; VIANA, M. T. Países em desenvolvimento em uma ordem internacional em transformação: coalizões e soluções de disputas na OMC. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, DF, v. 55, p. 48-69, 2012.

RICUPERO, R. À sombra de Charles De Gaulle: uma diplomacia carismática e instransferível. A Política Externa do Governo de Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010). *Novos Estudos – CEBRAP*, São Paulo, n. 87, p. 35-58, jul. 2010.

SALLUM JR, B. Governo Collor: o reformismo liberal e a nova orientação da política externa brasileira. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 2, p. 259-288, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582011000200002&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 18 ago. 2013.

SARAIVA, J. F. S. O Brasil e o Conselho de Segurança dos Nações Unidas. *Colunas de RelNet*, n. 11, mês 1-6, 2005. Disponível em: <http://www.relnet.com.br/cgibin/WebObjects/RelNet.woa/1/wo/Bpx5I94b8rQh9AVYVjDzVM/2.17.1.0.0.3.2.5>. Acesso em: 20 jun. 2005.

VEIGA, P. M. A política comercial do governo Lula. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, ano XIX, p. 5-18, abr./jun. 2005.

VELASCO E CRUZ, S. *Estado e economia em tempos de crise*: politica industrial e transicao politica no Brasil nos anos 80. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

VELASCO E CRUZ, S.; STUART, A. M. *Mudando de rumo*: a política externa do governo Lula. [S.l.]: CEDEC, 2004. Manuscrito.

VIGEVANI, T. *O contencioso Brasil X Estados Unidos da informática*: uma análise sobre formulação da política exterior. São Paulo: Alfa-Omega: Edusp, 1995.

VIGEVANI, T.; OLIVEIRA, M. F. *Política externa no governo FHC*: a busca de autonomia pela integração. *Tempo Social*, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 31-61, 2003.

VIZENTINI, P. F. De FHC a Lula: uma década de política externa (1995-2005). *Civitas*, Porto Alegre, v. 5, n. 2, p. 381-397, 2005. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/viewFile/9/1602>. Acesso em: 15 abr. 2013.