

Política Externa e instituições democráticas no governo Lula: politização, interpretações divergentes e ensaios de opinião pública

Dhiego de Moura Mapa*

Resumo:

O desenvolvimento das instituições democráticas, desde os anos 90, tem reestruturado o processo decisório da diplomacia nacional, gerando a politização da política externa. O ápice do movimento afigurou-se ao longo do governo Lula, haja vista as percepções divergentes acerca do pragmatismo/acerto ou ideologização/equívoco da conduta externa brasileira. O acompanhamento do debate é o objetivo do presente trabalho, cuja pesquisa se arvorou nas diferentes opiniões emitidas acerca do projeto de inserção internacional do governo Lula, por diversos setores sociais (burocratas ligados ao Itamaraty, pesquisadores acadêmicos e 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.

Palavras-chave: Política Externa. Governo Luis Inácio Lula da Silva. Democracia. Instituições Políticas.

1. Introdução

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 90, no âmbito do pós-Guerra Fria, em vista de ter de se adaptar às mudanças de um sistema internacional em processo de transição e indefinições, a política externa brasileira se vê envolta da dinâmica continuidade/mudança. Tal dinâmica fez com que houvesse notória reorientação da postura diplomática do país, em conformidade com as transformações mundiais¹ e domésticas de então.

* Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPGRI/UERJ); bolsista da CAPES. Bacharel e Licenciado em História pela UERJ. E-mail: dhiegomapa@gmail.com.

¹ O fato é que o início da década de 1990 foi marcado pelo fortalecimento do liberalismo. Até então o Estado, de um ponto de vista realista, era a unidade das Relações Internacionais. A partir de então, com a temática da democracia e dos direitos humanos, a unidade última passa a ser o indivíduo, colocando a questão da soberania em discussão. Surgem, também, novos temas e agendas: feminismo, racismo,

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” (o governo deve ser exercido visando o “bem comum” ou deve atender a projeto/plataformas partidárias e de governo?). Evidencia-se, assim, o debate entre política de governo e de Estado e a dinâmica continuidade e mudança, no processo decisório da política externa.

O tradicional insulamento burocrático do MRE (Ministério das Relações Exteriores) passa a conviver com os ensaios de opinião pública de um regime democrático. Urge, ainda, 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 é que as prerrogativas do MRE passam 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, ONG’s e setores sociais interessados nos rumos diplomáticos do país, gerando a politização da política externa.

Em vista disso, a política externa que, em geral, é marcada pela continuidade e consenso, tem vivenciado contrariedades no âmbito doméstico. O fator chave do fenômeno é a ascensão do governo Lula (2003-2010), de corte social-democrata (que propugna, na arena internacional, um projeto de inserção via cooperação sul-sul, e reforço da multipolaridade). 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 findou rompendo 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 Européia).

A mudança de foco e de estratégia de inserção internacional é o motor dos debates internos sobre a política externa brasileira durante o governo Lula, que envolve pesquisadores acadêmicos, burocratas intelectuais vinculados ao Itamaraty e a grande imprensa. Acompanhar esse debate, que gera opiniões divergentes sobre a diplomacia

desarmamento, meio ambiente. Tais questões são discutidas em foros coletivos, de âmbito multilateral, devido a uma maior institucionalização da ordem. É nesse movimento que se desenvolve o conceito de governança global, e emergem novas instituições (a exemplo da OMC, em substituição ao GATT, em 1994). Ao mesmo tempo, os EUA adquirem um papel central importante (reforço da unipolaridade).

nacional, é o objeto do presente trabalho. Para melhor compreender o tema, primeiramente será abordado o projeto de política externa, tal como elaborado por seus formuladores, enfatizando a diferença entre os governos (FHC e Lula) que se sucederam. O objetivo é demonstrar a existência de setores divergentes dentro do próprio corpo diplomático.

Os momentos em que as diferentes percepções afloraram, foram as eleições presidenciais de 2006 e 2010, nas quais os grandes temas da política externa foram postos em tela e criticados. 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 fito 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. O trabalho será seguido de conclusões remissivas acerca dos pontos encadeados.

2. Os projetos de política externa

É possível notar, desde o início do mandato de Lula da Silva em 2003, que a política externa de seu governo apresenta-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 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 estado-unidense”, 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’” (POMAR, 2010).

Por “potência periférica” entenda-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 social-democracia partidária) e a corrente nacionalista/autonomista do MRE.

O posicionamento presidencial sempre foi muito claro. A prioridade ao Mercosul e a defesa do multilateralismo foram pautas reforçadas durante o discurso de posse ao cargo presidencial, em 2003, em que falou sobre a defesa dos interesses nacionais no cenário internacional². A busca da integração sulamericana 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.

As figuras de Celso Amorim e Samuel Pinheiro Guimarães fortalecem e amadurecem 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 idéia 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” (AMORIM, 2004). 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

² Discurso do Presidente Eleito Luiz Inácio Lula da Silva, "Compromisso com a Mudança". São Paulo, 28/10/2002. Disponível em: http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discurso. Acesso em: 19 mai. 2009.

os países da Comunidade Andina e o projeto de constituição da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA)³.

O G-20, aliado à criação do Fórum IBAS (Índia-Brasil-África do Sul) e da Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA), demonstra, de outra forma, a segunda linha de ação prioritária da diplomacia do governo Lula: o estabelecimento de parcerias estratégicas com países em desenvolvimento, 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” (AMORIM, 2004).

A aspiração à condição de potência, apontado por alguns analistas (e pelo próprio Valter Pomar), é perceptível no pensamento do embaixador Samuel Pinheiro Guimarães (2005). Sua idéia central é que o Brasil possui todas as condições (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 redução das disparidades sociais, a superação das vulnerabilidades externas, a concretização do potencial brasileiro e o fortalecimento da democracia.

A percepção de Guimarães é de que o sistema internacional aponta para a formulação de pólos de poder centrados na Europa (sob o eixo França-Alemanha), na Ásia (eixo Japão-China) e na América. Para a América, procura defender a idéia de articulação entre Brasil e Argentina a fim de conformar a região sulamericana como pólo de poder no sistema multipolar em ascensão, fugindo da hegemonia norteamericana 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” (GUIMARÃES, 2005, p. 341). Nesse sentido é que se encaminhariam as ações do governo Lula como, por exemplo, o protagonismo internacional brasileiro, dado pela aproximação estratégica a países africanos e árabes (a

³ 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>. Acesso em: 24 out. 2010).

partir do discurso de fortalecimento do diálogo Sul-Sul), a atuação multilateral brasileira, com destaque para a OMC e a criação do G20 e do IBAS.

A visão de Guimarães apresenta um forte posicionamento anti-hegemônico (onde o sistema internacional é percebido a partir da dicotomia entre centro e periferia), que exerceu forte influxo sobre a política externa de Lula, que rumou em direção à África, Oriente Médio e Ásia, sem tirar os olhos dos EUA e da Europa, e procurou fortalecer o bloco regional de sua preponderância. Essa preocupação, principalmente em termos de fortalecimento do bloco regional, vão ao encontro das propostas de caráter 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” sulamericana. 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 intervimos para mudar significativamente a região”⁴.

É possível notar, assim, que a estratégia de inserção internacional adotada pelos formuladores de política externa, no governo Lula, se dá a partir de uma percepção específica do sistema internacional (instável e que abre 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 90 (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” (LAFER, FONSECA JUNIOR, 1997, p. 71), o que esboçava a lógica da participação no sistema

⁴ Entrevista concedida pelo assessor especial para assuntos internacionais da presidência, Marco Aurélio Garcia, à Agência de Notícias Carta Maior (Brasil). Caracas, 07/06/2006. Disponível em: <http://www.voltairenet.org/article139857.html>. Acessado em: 19 mai. 2009.

internacional pela integração a regimes e organismos. Em outras palavras, enquanto a percepção de corte liberal e institucionalista, vigente nos anos 90, 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 busca 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).

A “mudança de programa”, segundo Vigevani e Cepaluni (2007), apresenta diferentes estratégias para a busca da projeção internacional do Brasil. O governo FHC teria sua política externa caracterizada como de “autonomia pela participação”⁵, 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 [...] pois acredita-se que eles reduzem as assimetrias nas relações externas com países mais poderosos e aumentam a capacidade negociadora nacional” (VIGEVANI, CEPALUNI, 2007, p. 283).

É importante salientar que, a visão do sistema internacional e da inserção brasileira, conforme a ótica de Amorim e Guimarães, configurariam 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”

⁵ O “legado concreto” da política externa de Cardoso, conforme Vigevani et al (2003), apresenta uma “perspectiva multifacetada”, com ampla agenda e campo de atuação. A prioridade dada ao Mercosul é compreensível tendo em vista que o entorno regional era a esfera geopolítica mais palpável para manter margem de autonomia em relação aos EUA e seu posicionamento hegemônico. Nesse sentido, a adesão às normas internacionais de garantia ao desarmamento nuclear, além do processo de abertura econômica e reformas internas, sinalizavam o desejo de manter boas relações com as potências econômicas mundiais (em especial, os EUA), e agiram no sentido de “desdramatizar as relações com os Estados Unidos”. Ao mesmo tempo, o bloco mercosulino, enquanto plataforma de inserção e “reserva de autonomia”, serviu como espaço de negociação diplomática em busca de alternativas ao projeto norte-americano de criação de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA, apresentada na cúpula de Miami, em 1994), verdadeira extensão do NAFTA, cuja idéia proposta acabaria servindo à expansão da economia norte-americana pela América Latina, com vantagens marginais ao interesse brasileiro. Outro aspecto marcante da atuação internacional do Brasil no período, de âmbito multilateral, se deu no seio da OMC (Organização Mundial de Comércio), espécie de terceiro “tabuleiro de negociações comerciais multilaterais” (junto com a Alca e o acordo Mercosul-UE), através do mecanismo de resolução de controvérsias, utilizado nos contenciosos comerciais.

(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 idéia de “uma inserção internacional do país a partir de uma *soberania compartilhada* [...] busca na América do Sul uma liderança mais discreta” (SARAIVA, 2007, p. 22-24).

A existência de duas correntes de pensamento e propostas de ação internacional brasileira, dentro do Itamaraty (que possui histórico perfil burocrático de relativa coesão), são um demonstrativo do impacto gerado pela mudança de orientação da política externa nos anos 90 (o rompimento com o paradigma da “autonomia pela distância”⁶, vigente nos anos 70 e 80). Tal fator reflete a politização da política externa. Não obstante, a crise do ideário neoliberal, ainda nos anos 90 (forçado pelo ciclo de crises econômicas: mexicana, asiática e russa) e os impactos do pós-11 de setembro (que se desdobrou em uma postura unilateral do governo norteamericano de George W. Bush), reorientaram o impulso institucionalista (de viés liberal) em prol da globalização (surtiu 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 apóiam esta ou aquela perspectiva de inserção internacional, conforme esboçaremos a seguir.

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. Curioso notar que, no meio acadêmico, os defensores da conduta diplomática do governo Lula são, necessariamente, os críticos do governo Cardoso. Exemplo notório é o autodenominado “grupo de Brasília” (SARAIVA, 2007, p. 36) – especialistas das Relações Internacionais, em geral historiadores, vinculados à Universidade de Brasília – cujas

⁶ A “autonomia pela distância” seria a “política de não-aceitação automática dos regimes internacionais prevalentes e, sobretudo, a crença no desenvolvimento parcialmente autárquico, voltado para a ênfase no mercado interno” (VIGEVANI, CEPALUNI, 2007, p. 283). Esta perspectiva perdeu suas bases com o fim do mundo bipolar da Guerra Fria, com as crises econômicas latinoamericanas (que demonstravam os limites da industrialização por substituição de importações) e o processo de abertura democrático (que deu espaço a novas perspectivas de inserção internacional).

restrições ao governo Cardoso se transmutam em defesa da política externa de Lula da Silva. Amado Cervo e Paulo F. Vizontini são os expoentes desse grupo acadêmico.

Os críticos da política externa de Cardoso costumam acentuar o caráter neoliberal de sua conduta externa. É o caso de Paulo Fagundes Vizontini (2005), para quem a diplomacia do governo Cardoso surgiu “no auge do modelo neoliberal da globalização, com a idéia 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 11 de setembro de 2001) e da crise econômica argentina, é possível perceber que “uma inflexão foi esboçada por FHC 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 “foi dirigida, essencialmente, em direção à agenda globalizadora, embora certa margem de recuo tenha sido mantida, especialmente devido à integração regional” (VIZENTINI, 2005, p. 381-388).

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 globalista 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 2000 (que propôs a integração da infra-estrutura física dos países sulamericanos), e na II Cúpula Sul-Americana em Guayaquil, em 2002 (que previa o estabelecimento de uma associação entre o Mercosul e a Comunidade Andina), o que marcaria uma postura cautelosa em vista dos interesses norte-americanos na região, haja vista o Plano Colômbia, lançado em 2000 (VIZENTINI, 2005, p. 283-285).

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, Vizentini acentua a assertividade da política externa do governo Lula, que apresenta três dimensões: “uma diplomacia econômica, outra política e um programa social”⁷.

Entre os defensores das tendências apresentadas pela política externa do governo Lula, destaca-se Amado Luiz Cervo, editor da “Revista Brasileira de Política Internacional”, periódico acadêmico que tem congregado pesquisadores universitários que há algum tempo se ocupam do estudo das relações internacionais do Brasil. Ao traçar comparações entre a política exterior de FHC 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 idéia do “Estado mínimo”).

Para Cervo (2003), os quatro rumos da política externa de Cardoso (multilateralismo, regionalismo, relações com EUA e União Européia), “orientaram claramente os esforços externos para o denominado Primeiro Mundo” e, relegando a 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 respeitadas 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 ALCA (CERVO, 2003, p. 05-07).

⁷ A primeira dimensão se caracteriza pelo desejo de cumprir os compromissos internacionais (dívida externa), a fim de não gerar rupturas no plano internacional. A segunda dimensão é mais ousada, sendo marcada pela defesa dos interesses nacionais dentro de um projeto de desenvolvimento, de caráter empreendedor. A última diz respeito ao engajamento particular do governo Lula no combate à desigualdade social que, em ações efetivas, se traduz na campanha contra a fome mundial em órgãos multilaterais. Para Vizentini, todas essas dimensões denotam o protagonismo do Brasil na cena internacional (VIZENTINI, 2005)

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 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”.

De acordo com Cervo, enquanto o governo Cardoso estaria envolto pelo “paradigma do Estado normal” (ou liberal)⁸, o governo Lula apresentou um diplomacia marcada pelo “paradigma do Estado logístico”, que seria uma espécie de associação entre liberalismo e desenvolvimentismo, 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” (CERVO, 2008, p. 86-89).

Não obstante o apoio conferido à diplomacia do governo Lula, desde o início de seu mandato, por acadêmicos antes insatisfeitos com o governo Cardoso, não tardou a surgirem pesquisadores que, de forma oposta, colocaram em xeque as inovações

⁸ O governo Cardoso, segundo Cervo, teria acompanhado a “onda neoliberal” dos governos latinoamericanos nos anos 90. Como desdobramento, sua estratégia de política externa faz parte da cartilha neoliberal estabelecida pelo “Consenso de Washington”, que determina a abertura econômica e a redução das atribuições do Estado e, nesse sentido, Cardoso teria implementado uma “abertura como estratégia sem estratégia de inserção interdependente”, o que acirrou a vulnerabilidade externa brasileira (CERVO, 2003).

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

Imbuído dessa compreensão, Eduardo Viola argumenta que a diplomacia do governo Lula seria “um desvio com relação à convergência com as democracias de mercado consolidadas do governo FHC”, apresentando “obstáculos culturais” para a completa “modernização da política externa brasileira”, a saber: 1. afastamento dos países centrais/democracias de mercado; 2. prioridade nas relações com países emergentes; 3. 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); 4. 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” (VIOLA, 2006, p. 90-93).

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 internacional geradas pelo impacto dos ataques terroristas do 11 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 leva 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” (ALBUQUERQUE, 2006, p. 13-21).

A fala dos críticos da política externa brasileira é envolta pela perspectiva liberal, que calcula que quanto mais próximo e alinhado dos países desenvolvidos, melhor estará a posição brasileira no cenário internacional (devido aos pretensos 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 mordazes 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 Européia, pois estaria aí envolvendo quase 70% das exportações brasileiras”, motivo pelo qual protesta: “política externa não é para amadores nem para ideólogos do Sul. Estes partem de um equívoco central: acham que, reunindo um pobre, dois pobres, três pobres, isso forma um rico” (SARDENBERG, 2005).

Dentre os opositores à política externa do governo Lula, destaca-se Celso Lafer, que foi Ministro das Relações Exteriores do governo FHC, cujas opiniões tem sido veiculadas 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 cheia de erros e equívocos, 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 Chavez”⁹.

Não à toa, ao longo das eleições de 2006, em que Lula se candidatava à reeleição, o embaixador Celso Amorim, durante uma entrevista concedida ao “Jornal do Brasil”, ao ser perguntado sobre os candidatos à presidência, afirmou que o “Presidente Lula está preparado porque conhece os temas de política externa”, enquanto os “outros não têm sido muito felizes quando buscam criticar”. Na mesma oportunidade, quando argüido, fez o seguinte balanço da política externa do 1º mandato do governo Lula: “Houve aumentos espetaculares no comércio. As pessoas se esquecem de dizer que o comércio aumentou mais onde colocamos ênfase na política externa”¹⁰.

As 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 –, se davam no sentido de demonstrar que a proposta diplomática do governo Lula, envolta por uma ideologia partidária, cometia 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 neoliberal de inserção

⁹ O ESTADO DE SÃO PAULO. Reeleição de Lula aprofundará erros em política externa. São Paulo: 21 jun. 2006. Cidades. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/arquivo/nacional/2006/not20060621p58192.htm>. Acesso em: 25 mai. 2009.

¹⁰ Entrevista concedida pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, ao Jornal do Brasil. Brasília, 24/10/2006. Disponível em: http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos. Acesso em: 19 mai. 2009.

internacional pela acomodação ao sistema internacional e, ao invés disso, buscar realizar uma correlação de forças com países em desenvolvimento, a fim de superar as assimetrias existentes, daí a acusação de “terceiro-mundismo”, nomenclatura atrelada à política externa do regime militar.

A afirmação dos opositores ao governo Lula de que sua conduta diplomática mantém relações privilegiadas com países em desenvolvimento seria 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 idéia de “alianças preferenciais” inexistia no corpo diplomático brasileiro, mas, o que ocorreu de fato foi “um esforço em incentivar o relacionamento com os países do Sul e mesmo de retomar relações tradicionais, praticamente abandonadas no governo anterior, como com a África” (LIMA, 2006).

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” (PECEQUILO, 2008).

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 descaso com os países industrializados e os da região sulamericana (SEITENFUS, 2007).

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 “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”¹¹. 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.

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.

4. O segundo governo Lula: aumento da politização da política externa

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 antiamericanistas) 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 (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 Lula¹². Não tardou para que o fato fosse explorado pela mídia impressa opositora ao governo. Em 2007, o ex-embaixador Abdenur concederia uma entrevista em que apontava críticas

¹¹ SARDENBERG, Carlos Alberto. “Lula = FHC+China”. *O Globo*. “Opinião”. 17 jun. 2010, p. 06.

¹² DAVILA, Sergio. “Mudança no governo Lula começa por Embaixada de Washington”. *Folha de São Paulo*, Brasil, 01 nov. 2006. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u86272.shtml>. Acesso em: 03 fev. 2011.

graves à ideologização no MRE – material (e percepção) que seria amplamente veiculado por ocasião das eleições de 2010.

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 “idéia 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”¹³.

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 (os EUA).

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

¹³ “Nem na Ditadura”. Entrevista: Roberto Abdenur, *Revista Veja*, ed. nº 04, 07 fev. 2007. Disponível em: <http://diplomattizando.blogspot.com/2010/09/embaxador-roberto-abdenur-e-diplomacia.html>. Acesso em: 03 fev. 2011.

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”¹⁴.

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 FHC e Lula)¹⁵.

A forma como essa mudança de postura do governo petista seria divulgada pelo periódico “O Estado de S. Paulo” (que congrega entre seus colunistas os diplomatas da corrente institucionalista do governo FHC), demonstra o apoio da grande imprensa às perspectivas de política externa de outro partido (PSDB): “Cúpula do Itamaraty da Era FHC discorda sobre ‘nova’ diplomacia: embaixadores de destaque nos anos 90 elogiam voto do Brasil na ONU, mas divergem sobre dimensão da mudança na diplomacia”. Seria a acusação de uma ideologia partidária por outra.

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 Mahmoud Ahmadinejad). Tal aspecto seria reprovável, visto que o

¹⁴ “Diplomacia de Palanque”. Entrevista: Roberto Abdenur, *Revista Veja*, 06 set. 2010. Disponível em: http://diplomattizando.blogspot.com/2010/09/embaixador-roberto-abdenur-e-diplomacia_06.html. Acesso em: 03 fev. 2011.

¹⁵ SIMON, Roberto. “Cúpula do Itamaraty da Era FHC discorda sobre ‘nova’ diplomacia”. *O Estado de S. Paulo*, 26 mar. 2011. Disponível em: http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20110326/not_imp697519,0.php. Acesso em: 03 abr. 2011.

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”¹⁶. Logicamente que as críticas dos setores de oposição obtiveram resposta.

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?”, procurando demonstrar que a própria perspectiva de Abdenur de que “nossa diplomacia se alimente de ‘valores ocidentais’” seria não apenas ideológica, mas também “ultrapassada e perigosa”, visto que coaduna com o discurso vigente na Guerra Fria (a idéia 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 democrático, teocráticos, de partido único ou responsáveis por violações dos direitos humanos), pois estes “relacionamentos não se devem a idiosincrasias presidenciais”, mas corresponderiam ao “difícil esforço de construção de um mundo multilateral e, sobretudo, de um mundo de paz”¹⁷.

Em outra ocasião, 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

¹⁶ ALMEIDA, Maria Pereira de. “Brasil não pode respaldar ditaduras, diz diplomata Rubens Barbosa”. *Revista Veja*, Desafios Brasileiros: política externa, 31 ago. 2010. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/noticia/internacional/brasil-nao-pode-respaldar-ditaduras-diz-o-diplomata-rubens-barbosa>. Acesso em: 03 fev. 2011.

¹⁷ GARCIA, Marco Aurélio. “O triste fim de um discurso diplomático”. *Luis Nassif Online*, 10 set. 2010. Disponível em: <http://www.advivo.com.br/blog/luisnassif/marco-aurelio-garcia-responde-a-roberto-abdenur>. Acesso em: 03 fev. 2011.

programa (nuclear) militar, permitindo uma solução negociada”, que as “potências não aceitaram e optaram pelas sanções”¹⁸.

O caso da intermediação brasileira nas negociações sobre o programa nuclear iraniana é emblemático, visto que ensejou um ensaio de opinião pública em questões de política externa. O acompanhamento panorâmico do debate no editorial do jornal “O Globo” (periódico de grande circulação e de visão direitista/liberal), que serviu como espaço de discussão, permite dimensionar a questão.

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 CS”¹⁹. 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”²⁰. 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 do B”²¹.

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 idéia de decadência da hegemonia norteamericana e a ascensão de novos pólos do poder mundial, em uma configuração multipolar do sistema internacional)²². No mesmo sentido vai a crítica do sociólogo Demétrio Magnoli, publicado no referido editorial: “O Brasil [...] sacrifica seus interesses nacionais no altar de imperativos partidários e ideológicos quando

¹⁸ SIMON, Roberto. “Claro que há mudanças na política externa”. *O Estado de S. Paulo*, Notícias, 03 abr. 2011. Disponível em: http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20110403/not_imp700996.0.php. Acesso em: 03 abr. 2011.

¹⁹ Suicídio diplomático. *O Globo*, Nossa Opinião, 24 mai. 2010, p. 06.

²⁰ Nuances da postura nuclear do Brasil. *O Globo*, Opinião, 25 mai. 2010, p. 06.

²¹ Uma derrota desnecessária ao Brasil. *O Globo*, Opinião, 10 jun. 2010, 2010, p. 06.

²² BARBOSA, Rubens. “Erro de cálculo”. *O Globo*, Opinião, 25 mai., 2010, p. 07.

oferece álibis ao governo de Ahmadinejad”²³. O jornalista Merval 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”²⁴. 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.

O mesmo espaço editorial congregou opiniões favoráveis à postura diplomática do governo Lula. É o caso do cientista político, Clóvis Brigadão, 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 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”²⁵.

Perspectivas partidárias de governo também foram contempladas no editorial do periódico. O deputado federal (PT-SP), Arlindo Chinaglia, por exemplo, 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”²⁶.

5. Conclusão

²³ MAGNOLI, Demétrio. “Nosso Homem em Teerã”. *O Globo*, Opinião, 27 mai. 2010, p. 07.

²⁴ PEREIRA, Merval. “Causa Perdida”. *O Globo*, O País, 10 jun. 2010, p. 04.

²⁵ BRIGADÃO, Clóvis. “Nada a temer com o Irã”. *O Globo*, Opinião, 22 mai. 2010, p. 07.

²⁶ CHINAGLIA, Arlindo. “Um acerto para a paz”. *O Globo*, Opinião, 24 mai. 2010, p. 06.

Este breve exemplo de entrelaçamento entre ensaio de opinião pública e política externa brasileira, permite 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) e vice-versa. Conforme Jean-Jacque Becker, 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 muito tempo – pelo menos em um Estado democrático e provavelmente tampouco nos outros – sem vínculos estreitos com as tendências dominantes da opinião pública” (BECKER, 2003, p. 201-205).

Destarte, 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 aponta 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 globalização e à plena inserção brasileira no mundo das democracias de mercado (mais ligados ao PSDB, e alcunhados de “americanistas”).

Enquanto as críticas soavam, a postura diplomática brasileira não alterou seus rumos ao longo do governo, que já havia adquirido vasto prestígio internacional. Os pontos negativos levantados ao longo do ano eleitoral de 2006 (referentes ao primeiro mandato presidencial de Lula), tinham por foco o erro econômico e comercial em privilegiar a cooperação Sul-Sul, e chamavam atenção para o abandono das relações com países desenvolvidos. Entretanto, o reforço das relações com países emergentes e em desenvolvimento aumentou o prestígio internacional do país, elevou a pauta e volume de exportações e não deixou de aprofundar as relações diplomáticas com os países “do Norte”. A reeleição de Lula e os resultados de sua política externa (reforçados pela relativa tranquilidade com que o Brasil atravessou a crise econômica mundial de 2008), oportunizaram o aprofundamento das diretrizes externas traçadas, e forçaram a mudança de tom dos argumentos da oposição.

O desentendimento intraburocrático do Itamaraty (institucionalistas e autonomistas), tornada pública com o desafeto de Amorim (Abdenur), forneceu os

argumentos da nova postura crítica. 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. Em vista disso, o reflexo do debate gerado foi que uma das primeiras medidas do governo petista que sucede ao de Lula foi dar ênfase ao tema dos direitos humanos em relações internacionais, especificamente, contra o Irã: trata-se da busca do consenso, já que o governo Dilma não goza do mesmo capital político do antecessor.

Referências Bibliográficas

ALBUQUERQUE, José A. G. “O governo Lula em face dos desafios sistêmicos de uma ordem internacional em transição”. *Carta Internacional*, vol. 01, nº 01, março 2006, p. 13-21. Disponível em: http://www.usp.br/cartainternacional/modx/assets/docs/CartaInter_2006-01.pdf. Acesso em: 23 mai. 2009.

AMORIM, Celso L. N. “Conceitos e estratégias da diplomacia do Governo Lula”, *Diplomacia, Estratégia, Política*. Brasília: ano I, nº 1, out-dez 2004, p. 41-48.

BECKER, Jean-Jacques. “A opinião pública”. In: RÉMOND, Réne (org.). *Por uma história política*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2003, p. 185-211.

CERVO, Amado Luiz. “Editorial - A Política Exterior: de Cardoso a Lula”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 46, nº 01, jan-jun 2003, p. 5-11. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v46n1/a01v46n1.pdf>. Acesso em: 23 mai. 2009.

_____. *Inserção Internacional e Política Externa: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

LAFER, Celso; FONSECA JÚNIOR, Gelson. “Questões para a diplomacia no contexto internacional das polaridades indefinidas (notas analíticas e algumas sugestões). In: FONSECA JÚNIOR, Gelson; CASTRO, Sergio Henrique Nabuco de (org.). *Temas de Política Externa Brasileira II*. Vol. 1, 2ª Ed. Brasília: FUNAG, Paz e Terra, IPRI, 1997.

- LIMA, Maria Regina Soares de. “Instituições Democráticas e Política Exterior”. *Contexto Internacional*, vol. 22, nº 02. Rio de Janeiro: IRI/PUC-RJ, jul-dez/2000, p. 265-303. Disponível em: http://publique.rdc.puc-rio.br/contextointernacional/media/Lima_vol22n2.pdf. Acesso em: 22 dez. 2010.
- _____. *Decisões e Indecisões: um balanço da política externa do primeiro governo do presidente Lula*. Rio de Janeiro, Observatório de Política Sul-Americana/Iuperj, 2006. Disponível em: http://observatorio.iuperj.br/artigos_resenhas.php. Acesso em: 27 mar. 2009
- MERKE, Federico. “Narrativas de identidad internacional: tragédia, romance y comedia em la política externa de Brasil”. In: 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.
- PECEQUILO, Cristina Soreanu. “A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 51, nº 02, dez. 2008, p. 136-153. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v51n2/v51n2a09.pdf>. Acessado em: 27 mar. 2009.
- POMAR, Valter. “A política externa do Brasil”. Disponível em: <http://www.pt.org.br/portaltpt/secretarias/-relacoes-internacionais-13/artigos-129/a-politica-externa-do-brasil--parte-i-1480.html>. Acesso em: 09 set. 2010.
- SARAIVA, José Flávio Sombra (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*, vol. 02, nº 01, março 2007, p. 22-24. Disponível em: <http://www.usp.br/cartainternacional/modx/index.php?id=70>. Acesso em: 27 mar. 2009.
- SARDENBERG, Carlos Alberto. “As más alianças de Lula”. *Exame*, São Paulo: nº 843, 25 mai. 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. Acessado em: 23 mai. 2009.
- SEITENFUS, Ricardo. “O Brasil e suas relações internacionais”. *Carta Internacional*, vol. 02, nº 01, março 2007, p. 11-21. Disponível em: <http://www.usp.br/cartainternacional/modx/index.php?id=70>. Acesso em: 27 mar. 2009.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de; CINTRA, Rodrigo. “A política externa do governo Cardoso: um exercício da autonomia pela integração”. *Tempo Social*, nº 20, 2003, p. 31-61.

VIGEVANI, Tullo e CEPALUNI, Gabriel. “A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação”. *Contexto Internacional*, vol. 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 mar. 2009.

VIOLA, Eduardo. “A diplomacia da marola”. *Primeira Leitura*, nº 50, abril 2006, p. 90-93. Disponível em: <http://www.imil.org.br/artigos/a-diplomacia-da-marola/>. Acesso em: 23 mai. 2009.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. “De FHC a Lula: uma década de política externa (1995-2005)”. *Civitas*, vol. 05, nº 02. Porto Alegre, jul-dez/2005, p.381-397.