

Por uma nova Política Externa Independente: O Governo Lula revisitado¹

ANDRÉ LUIS SILVA EIRAS*

Introdução

O estudo sobre a Política Externa entrou definitivamente na pauta de discussões da sociedade brasileira contemporânea. O que antes era debatido e avaliado somente no âmbito do Ministério das Relações Exteriores ou dentro das Universidades, em uma linguagem particular e quase sectária, com o jargão diplomático do Itamaraty ou em moldes acadêmicos, é hoje entendido como uma das principais políticas públicas do país.

O governo do Presidente Luis Inácio Lula da Silva, findo em 2010, realizou alterações na condução da Política Externa Brasileira tida como tradicional e marcada por uma continuidade ao longo de diferentes governos. Sua política foi anunciada, desde o início, como assertiva e ativa, semelhante, em parte, ao legado autonomista do passado, especialmente quando se considera a Política Externa Independente (PEI), de Jânio Quadros e João Goulart.

Essa política de Lula é movida por alguns objetivos estipulados como de interesse nacional, tais como a integração regional, a identidade de um país do Hemisfério Sul, a consolidação democrática e a justiça social. Essas metas, clássicas durante todo o período republicano brasileiro, ficaram mais bem marcadas durante a vigência da PEI.

Um segundo projeto de política externa, que reafirma os princípios independentes dos governos do início da década de 1960 – e que também fez parte no governo Sarney -, é a priorização de uma relação equilibrada na busca pela adequação

¹ Este artigo foi apresentado à professora Marina Gusmão de Mendonça na disciplina “Ideologia e Política na Construção do Capitalismo Brasileiro (1930-1964), ministrada na pós-graduação da UNESP/Marília no segundo semestre de 2010.

* Mestrando em Ciências Sociais, na linha de Relações Internacionais e Desenvolvimento na UNESP (Campus Marília). E-mail: andre.eiras@gmail.com

ao sistema global, por meio da estabilização monetária, da atração de capitais externos e pelo crescimento econômico interno, levando-se em conta a parceria com capitais privados e internacionais. Dessa maneira o Brasil poderia se inserir e consolidar seu caminho como potência internacional.

Esse projeto apresenta-se como resultado dos quarenta e cinco anos de desenvolvimento da diplomacia brasileira que teve início na PEI. Durante esse período, o Brasil assentou seu papel de grande produtor de *commodities* e tornou-se uma potência industrial moderada. Embora possuísse uma pequena parcela do comércio internacional, o país diversificou sua pauta exportadora e conquistou espaço na Europa, na Ásia, na África e nas Américas, definindo-se como um “*global trader*”².

O objetivo deste artigo é examinar a chamada “Política Externa Independente” do período compreendido entre 1961 a 1964 e sua, por assim dizer, “revisitação” na chancelaria do Governo Lula (2003-2010). Após uma breve análise desses dois períodos, procuraremos apontar suas semelhanças e diferenças. Embora os contextos históricos e sociais sejam diversos, ambos os governos tinham, por base, a apresentação de uma autonomia e uma perspectiva de desenvolvimento econômico como políticas públicas primárias.

A questão do desenvolvimentismo

Antes de traçar um esquema de comparações entre as duas políticas, é necessário, em linhas gerais, estabelecer uma perspectiva histórica da política externa brasileira no período republicano. De fato, no final do século XIX, com o advento d República, o Brasil ainda permanecia na divisão internacional do trabalho vigente como uma nação essencialmente agrária, com monocultura básica de exportação (embora tenha havido outros elementos, como a borracha, por exemplo) do café.

O novo regime não realizou grandes modificações na estrutura econômico-social do século XIX. No plano interno, vivia um período de grande afluxo de trabalhadores

² Ver ALMEIDA, Paulo Roberto de. Uma nova 'arquitetura' diplomática? - Interpretações divergentes sobre a política externa do governo Lula (2003-2006). *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, v.49, n.1, jun. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003473292006000100005&lng=pt&nrm=iso> Acesso em 25 jan. 2011.

imigrantes, os investimentos estrangeiros e capitais internos geraram uma grande dívida externa, além da questão financeira, com a negociação do *Funding Loan*, de 1898, provocando, assim, desafios para a diplomacia econômica, que ficou conhecida como “diplomacia do café”³. Mas no campo da política externa, ela trouxe novidades, como o pan-americanismo, em contraponto a uma tendência mais isolacionista durante o Império.

Com a chamada “Era do Barão do Rio Branco”⁴, de 1902 a 1912 os principais elementos dessa política podem ser descritos pela finalização dos acordos fronteiriços do país e a demarcação final de nosso território, iniciada ainda no Império. Um maior equilíbrio político no Cone Sul e a participação do Brasil nas conferências de paz de Haia, aliado, no âmbito econômico, à criação da Caixa de Conversão, em 1906, foram outros pontos altos dessa época.

Entre 1912 e 1930, no período denominado de “República dos Bacharéis”, o Brasil tentou se inserir no “Concerto de Nações”, com seu envolvimento na Primeira Guerra Mundial e, posteriormente, na Liga das Nações – que trouxe certas implicações negativas para nossa história da diplomacia multilateral, sendo um típico produto da *misperception* de nossas elites dirigentes, somada a necessidade do governo de Arthur Bernardes de instrumentalizar a política externa para fins de legitimação política doméstica⁵. Mesmo com as mudanças estruturais no cenário internacional desse período, a política externa brasileira continuou sua afirmação internacional ainda com base na exportação de produtos primários, com incipiente industrialização, porém ainda inserida entre as “potências menores” do globo.

No período pós-colapso de 1929, principalmente a partir da retração da interdependência econômica global e das crises político-militares e financeiras dos anos 1930, o Brasil modificou-se e formulou uma nova política externa, com o objetivo

³ Este e os eventos históricos descritos a seguir encontram-se em BUENO, Clodoaldo; CERVO, Amado Luiz. **História da Política Exterior do Brasil**. 2ª ed. Brasília: UNB, 2002.

⁴ José Maria da Silva Paranhos Júnior, primeiro e único Barão do Rio Branco, foi um diplomata brasileiro que serviu tanto no período imperial quanto no regime republicano. Foi chanceler brasileiro ao longo do mandato de quatro presidentes da república, de Dezembro de 1902 até sua morte, em Fevereiro de 1912.

⁵ BUENO, Clodoaldo; CERVO, Amado Luiz. **História da Política Exterior do Brasil**. 2ª ed. Brasília: UNB, 2002.

primordial de aprofundar o desenvolvimento⁶. O contexto de crise mundial redefiniu as posições políticas e as alianças externas, com uma intensificação dos acordos entre países parceiros tradicionais europeus, como a Alemanha, e os Estados Unidos, objetivando à formação de um parque industrial e ao desenvolvimento nacional independente, com a construção de uma siderúrgica e o alinhamento com as posições norte-americanas.

No período posterior à Segunda Grande Guerra, entre 1945 a 1960, o país tornou-se participante da tentativa de se criar uma nova ordem mundial, a partir da Conferência de Bretton Woods, em 1944, com uma reorganização econômica do mundo em face da disputa entre liberalismo e socialismo. Nessa nova fase, o Brasil concentrou sua diplomacia no desenvolvimento alinhado aos Estados Unidos, dentro do contexto da Guerra Fria, além de explorar a cartilha da cooperação com o Pan-americanismo de Juscelino Kubitschek e a Operação Pan-Americana (OPA)⁷, prenunciando uma mudança de postura diplomática.

No âmbito interno, esta fase foi marcada por uma crescente polarização e politização entre as correntes “americanista” (ou entreguista) e a do “neutralismo” (ou nacionalismo), cujas ideias encontram-se fundamentadas, respectivamente, na Escola Superior de Guerra (ESG), por meio do General Golbery do Couto e Silva, e do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (IESB), capitaneado pelo Hélio Jaguaribe.

Foi a partir desse período de intensos debates teóricos, baseados em ideologias antagônicas no cenário internacional que o Brasil iniciou a construção da chamada Política Externa Independente, muito embora, de acordo com Vizontini (2004), ela se “estruturava como continuidade e aprofundamento da barganha nacionalista de Vargas e Kubitschek [...]”⁸

⁶ Para informações detalhadas sobre o assunto ver CORSI, F.L. **Estado Novo: política externa e projeto nacional**. 1. Ed. São Paulo: Editora UNESP, 2000, 304p.; FURTADO, Celso. **O Mito do Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

⁷ A Operação Pan-Americana, criada em 1958 por JK, não surtiu efeitos imediatos (embora tenha desembocado eventualmente na criação do BID e da ALALC). Em 1961 foi lançada pelo Presidente dos EUA, John Kennedy, a “Aliança para o Progresso”, com vários de seus pontos inspirados pela OPA de JK.

⁸ VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. “Do nacional-desenvolvimentismo à Política Externa Independente (1945-1964)”. In FERREIRA, Jorge & DELGADO, Lucilia (orgs.). **O Brasil Republicano**. RJ, Civilização Brasileira, 2003, vol.3.

A Política Externa Independente

A PEI tem sido considerada, por alguns, como uma “experiência perdida” entre períodos de alinhamento com os Estados Unidos. Outros a têm como manobra tática de política interna na época. Enquanto uns acreditam ter sido uma tentativa corajosa de buscar autonomia internacional, com base nas necessidades do desenvolvimento industrial, outros veem um exercício de voluntarismo inconsequente, que desembocou no golpe militar de 1964. Mas ela marcou, de uma forma ou outra, o início de uma nova fase na política externa brasileira, baseada nos conceitos de mundialismo e de multilateralismo.⁹

O crescimento econômico acelerado no governo JK conduziu o país a uma grave crise econômica a partir de 1961, que se aliou a uma depreciação do preço de produtos primários de exportação, exigindo do país mudanças imediatas. Completando o quadro emergencial temos uma alta inflação, uma dívida externa considerável e pressões do Fundo Monetário Internacional (FMI), com uma grande falta de investimento estrangeiro.

No plano interno, as eleições de Jânio Quadros e uma nova sociedade urbanizada e industrializada provocam mudanças significativas. Esse quadro novo se refletiu na formulação de uma nova política externa que desse conta de balizar as novas direções do rumo do desenvolvimento desejado pelo novo governo.

No contexto mundial, a década de 1960 apresentava também grandes transformações. A Comunidade Econômica Europeia e o Japão haviam completado sua recuperação econômica, e competiam em algumas áreas com os EUA. O processo de descolonização alterava o equilíbrio mundial, tendo em vista o nascente “Movimento dos Países Não-Alinhados” e um terceiro-mundismo incipiente. Além disso, a Revolução Cubana levaria os Estados Unidos a modificarem sua política para a América Latina.

Foi nesse contexto que o presidente Jânio Quadros e seu chanceler, Afonso Arinos de Mello Franco, formalizam uma Política Externa Independente, que foi, mais

⁹ Ver Paulo Fagundes Vizentini, *A Política Externa Independente (1961-1964): história e diplomacia*, IN FRANCO, Alvaro da Costa (org.). **Documentos da política externa independente**. FUNAG, 2008.

tarde, melhor definida e formatada em seus pontos principais pelo chanceler San Tiago Dantas (BARBOSA, 2007)¹⁰.

Seus princípios podem ser agrupados em cinco postulados:

1. A defesa da paz, da coexistência pacífica e do desarmamento geral;
2. O apoio aos princípios de não intervenção e autodeterminação dos povos, dentro da estrita obediência ao direito internacional;
3. O suporte à emancipação dos territórios ainda não autônomos, sob qualquer designação jurídica;
4. Autonomia na formulação de projetos de desenvolvimento econômico e na implementação de ajuda internacional;
5. A ampliação dos mercados externos para a produção brasileira, através de facilidades alfandegárias em relação à América Latina e da intensificação do comércio com todos os países, inclusive os da comunidade socialista.¹¹

Apesar de o governo Jânio Quadros ter sido curto (sete meses apenas), ele “revolucionou” as relações externas brasileiras. Seu programa de austeridade econômica foi recebido com forte ânimo no FMI, permitindo um tratamento para a dívida externa. No tocante às relações políticas, o reatamento diplomático com a URSS e o envio da Missão João Dantas à Europa Oriental¹², com tratamento econômico com a República Democrática Alemã, foram medidas inovadoras.¹³ A missão oficial para a China, encabeçada pelo vice-presidente João Goulart, teve seu ponto alto no pedido de apoio brasileiro ao ingresso da República Popular da China na Organização das Nações Unidas (ONU).

Com relação ao Terceiro Mundo, Jânio Quadros apoiou explicitamente o processo de descolonização, especialmente da África Portuguesa. Este apoio tinha por base estabelecer novos vínculos econômicos com países que tinham por padrão um comércio bilateral com a metrópole, criando assim um mercado alternativo para o

¹⁰ BARBOZA, Mario Gibson. **Na Diplomacia, o traço todo da vida**. 3ª ed. Rio de Janeiro, Francisco Alvez, 2007.

¹¹ Cf. VIZENTINI, 2003.

¹² Missão com a função exploratória, a fim de reatar relações diplomáticas com o Leste Europeu, planejou também acordos comerciais do Brasil com a Bulgária, a Hungria, a Romênia, a Iugoslávia e a Albânia.

¹³ Cf. CERVO, 2002.

Brasil. Além disso, Quadros considerava o Brasil como um país que poderia servir de ponte entre a África e a Europa por manter em sua sociedade uma dupla origem. Essa postura terceiro-mundista representava uma significativa alteração de rumos estratégicos.¹⁴

Durante esse período conflituoso, o Brasil se aproximou da Argentina, aprofundando suas relações políticas e comerciais. Foi também nesse contexto que Quadros condecorou o Ministro da Economia “Che” Guevara quando este retornava de Punta Del Leste, onde estava sendo lançada a Aliança para o Progresso. Tratava-se, claramente, de uma afirmação da autonomia brasileira face aos Estados Unidos.

Após a renúncia de Jânio Quadros, João Goulart escolheu como chanceler San Tiago Dantas, que concretizou a PEI e a definiu como política pública brasileira. San Tiago Dantas iniciou sua breve gestão com intensos debates na Reunião de Chanceleres Americanos em Punta Del Leste, onde defendeu a negociação de um acordo de obrigações negativas com Havana, para evitar a adesão da ilha ao campo soviético, bem como a possibilidade de intervenção americana. Mesmo com a oposição de Brasil, México, Chile, Bolívia, Argentina e Equador, que se abstiveram das votações, Cuba foi expulsa da OEA em 1962.

Ao mesmo tempo, ocorreram querelas com os Estados Unidos devido a Leonel Brizola, governador do Rio Grande do Sul, ter encampado empresas estrangeiras no Brasil, pelo fato da lei que limitava a remessa de lucros ao exterior. O FMI interrompeu seus empréstimos ao Brasil, levando Goulart a diversificar ainda mais as relações econômicas por um caminho latino-americano.

A PEI entrou em choque com os Estados Unidos na questão da Revolução Cubana. Os EUA tentavam utilizar a Organização dos Estados Americanos (OEA) para intervir na ilha. O posicionamento do governo brasileiro ficaria estipulado, de acordo com o Primeiro-Ministro Tancredo Neves, em “[...]manter uma atitude de defesa intransigente no princípio de não intervenção, por considerar indevida a ingerência de qualquer outro Estado, seja sob que pretexto for, nos seus negócios internos”¹⁵.

¹⁴ Como outro exemplo pode-se citar a abertura de inúmeras embaixadas e consulados pelo continente Africano, o envio de observadores diplomáticos à Conferência Neutralista no Cairo e à Conferência dos Não-Alinhados, em Belgrado, ambas em 1961.

¹⁵ Ver discurso de Tancredo Neves em FRANCO, Alvaro da Costa (org.). *Documentos da política externa independente. Vol. 1*. Brasília, FUNAG, 2007.

Embora Brasil e EUA estivessem em rota de colisão, as relações com o governo Kennedy não eram completamente ignoradas. Mesmo assim, houve ingerência americana na política interna brasileira para a derrubada do governo Goulart. Segundo Cervo (2002, p. 361) “na medida em que Goulart preconizava as reformas de base a acercava-se de esquerdistas, crescia a apreensão sobre os rumos do país e, proporcionalmente, a pressão externa.”

A PEI pode ser dividida, de acordo com Vizontini (2007), em três teses: (i) uma resposta brasileira às transformações internacionais no campo multilateral; (ii) uma política conscientemente utilizada para questionar o *statu quo* e negociar uma nova forma de inserção internacional do Brasil, e (iii) uma forma de reação nacionalista à hegemonia norte-americana.

Em uma abordagem econômica podemos defini-la como uma busca incessante de novos mercados devido à deterioração dos termos do comércio exterior aliado a um interesse nacional de desenvolvimento industrial. No campo social, pode-se expressar que a PEI foi resultado das transformações internas da sociedade brasileira, com o surgimento de novas camadas em formação dos processos de urbanização e industrialização, em conjunto com os efeitos políticos decorrentes.

Seu fracasso, entretanto, ainda de acordo com Vizontini, está associado à queda do populismo no Brasil. O agravamento dos confrontos sociais e políticos, além de levar os EUA a uma reação, ameaçaram as próprias bases do projeto populista, deixando o governo sem alternativas.¹⁶ Sem um consenso interno, a política externa passou a atuar em um vazio no qual as palavras não correspondiam aos atos.

A Política Externa revisitada pelo governo Lula

Quando Luis Inácio Lula da Silva foi eleito, em 2002, a sociedade brasileira vivenciava o fato de que o país consolidara seu processo democrático, com a ascensão da esquerda ao poder, tendo como líder um ex-metalúrgico. Sua diplomacia passou a ser conduzida por diplomatas que começaram suas carreiras em plena PEI, e tiveram suas

¹⁶ Ver VIZENTINI, op. Cit. p 31.

primeiras aspirações ainda no modelo diplomático do “Pragmatismo Responsável e Ecumênico”¹⁷ do governo Geisel, ainda no regime militar.

Lula assume o poder em 2003 debaixo de grande tensão econômica, devido à desconfiança do mercado, principalmente do FMI, em relação a um governo de esquerda, tendo em vista que o partido de Lula, o Partido dos Trabalhadores (PT), desde sua origem teve um discurso contrário às instituições financeiras internacionais. A equipe econômica manteve, entretanto, a mesma linha do governo anterior, com política monetária de juros altos e controle da inflação, acalmando, assim, o mercado.

A política externa, entretanto, retomou o universalismo da PEI, com ampla e irrestrita defesa do multilateralismo. Ele pode ser resumido em três pontos principais: primeiramente, seu reforço permitiria uma “gestão democrática” do sistema internacional e, em segundo lugar, o multilateralismo político tenderia a reforçar o econômico, pois ambas as esferas estão interligadas. Por último, uma antiga aspiração de o Brasil obter um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, como representante da América do Sul, baseado no vínculo entre a paz, o desenvolvimento e a justiça social.

Em conjunto com o multilateralismo, a Política Externa de Lula definiu como eixo estratégico para o seu fortalecimento a “Cooperação Sul-Sul”, resumida em: (i) priorização dos laços com o Sul, baseados na integração política, econômica e cultural; (ii) integração energética da América do Sul, especialmente em fontes renováveis; e (iii) integração da infraestrutura da América do Sul¹⁸, como fator econômico estratégico.

Aliado ao eixo estratégico político, observa-se um eixo social na política externa brasileira. Essa temática interna¹⁹ é indissociável da justiça social externa. As políticas de desenvolvimento devem ser reorientadas para acabar com a fome e a pobreza que são, afinal, uma das maiores causas de conflitos internacionais. Para isso o governo

¹⁷ Rótulo que definia a nova estratégia de execução da política externa brasileira, conduzida pelo Chanceler Azeredo da Silveira, entre 1974-1979. Caracterizou-se por uma atuação mais autônoma, buscando maximizar o poder nacional no plano mundial. Ficou marcada por sua posição independente em relação aos EUA, devido as aproximações com os países árabes e o Japão, por exemplo, e relações comerciais mais próximas com a China e com a Alemanha.

¹⁸ Embora a IIRSA (Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana) tenha sido criada no ano 2000, portanto na gestão FHC, sua ampliação e desenvolvimento deu-se com mais intensidade durante os dois governos de Lula da Silva.

¹⁹ A temática de justiça social encontra-se no documento “*Orientação Estratégica do Ministério das Relações Exteriores, Plano Plurianual 2008-2011*”. IN *Repertório de Política Externa: a posição do Brasil*. FUNAG, 2008.

esperava fortalecer as instituições democráticas nacionais que se sobreporiam às soluções de forças para os conflitos internacionais.

Essa questão está diretamente ligada à PEI, isto é, condensando políticas públicas internas e externas para realizar uma reforma social em ambos os cenários, próximo talvez de um “socialismo democrático”, tal como na época de João Goulart. Há também uma busca em “[...] superar um complexo de inferioridade, proveniente de um passado colonial, institucionalmente já distante, mas que se fazia sentir nos planos econômico, cultural e político.”²⁰

Em resumo, a política externa orientou-se, fundamentalmente, pela concepção de que o Brasil deve assumir um papel crescente no cenário internacional, projetando uma imagem externa “ativa e soberana”²¹. Ela prioriza, para tanto, uma relação equilibrada entre a busca de adequação ao sistema global por meio de uma estabilização monetária e com a atração de capitais externos e crescimento interno, garantindo, assim, um controle nacional das áreas estratégicas sensíveis.

O governo fez também uso de uma “diplomacia presidencial” que segundo Guilhon (2005) tem o nome de “Terceira Agenda”, ou seja, a construção de uma agenda pessoal, com uma imagem de Lula como líder internacional que lhe garanta realizações positivas²². Ainda de acordo com Guilhon, esta característica de Lula limita um pouco a tradição multilateral com um excesso de protagonismo unilateral.

A política externa de Lula fundamentou-se por quatro eixos fundamentais²³:

1. A América do Sul é o eixo prioritário de nossa política externa, tendo o Mercado Comum do Sul (Mercosul) como núcleo central. Para este continente foram dedicados esforços necessários no sentido de avançar no processo de integração;
2. A África Ocidental, incluindo os arquipélagos de Cabo Verde e São Tomé e Príncipe, representa uma antiga fronteira, que havia sido esquecida, mas cujos laços precisam ser reatados;

²⁰ Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, durante a cerimônia em homenagem ao Dia do Diplomata, 2009.

²¹ Ver documento *Balanco de Política Externa 2003-2010*, desenvolvido pelo MRE. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>>

²² Ver entrevista “Objetivos conflitantes”, de José Guilhon de Albuquerque, pp. 10-15, IN *Indústria Brasileira*, Maio 2005. CNI, Brasília 2005.

²³ *Balanco de Política Externa 2003-2010*. Op. Cit. p. 18

3. A Ásia, novo centro dinâmico da economia mundial, é espaço essencial para a participação do Brasil no mercado global;
4. Europa e América do Norte, áreas tradicionais de vinculação política, econômica e cultural, permanecem como parceiros relevantes do Brasil, em particular no esforço de reforma da governança política e econômica global.

Esses eixos, têm sido analisados e interpretados por acadêmicos, jornalistas e diplomatas. Almeida (2006) ²⁴ fez uma divisão para fins didáticos dessas diferentes visões em três categorias sintéticas:

1. “vozes autorizadas”, isto é, os produtores originais de posições e discursos para a diplomacia em questão;
2. “apoiadores externos”, isto é, membros da academia e profissionais dos meios de comunicação que concordam, no essencial, com as grandes linhas do discurso e da prática diplomática;
3. “independentes” ou “críticos”, ou seja, aqueles que se dedicam ao registro de posições e à análise de suas implicações políticas e econômicas para as relações internacionais do Brasil, mantendo um olhar crítico sobre os fundamentos e as tomadas de posição da atual diplomacia.

Com as “vozes autorizadas”, podemos extrair a percepção de política externa do Partido dos Trabalhadores. Ela desenvolveu-se em um grupo de caráter mais ideológico desvinculado da diplomacia burocrática histórica exercida pelo Itamaraty. Seu maior expoente é o acadêmico Marco Aurélio Garcia, ex-secretário de Relações Internacionais do PT e assessor diplomático do Presidente Lula.

Suas orientações podem ser resumidas basicamente para a integração com os países da América do Sul (por meio do Mercosul, em especial) em virtude da crença na existência de uma identidade própria na região. Esta visão encontra semelhança na postura terceiro-mundista da PEI, tanto ideologicamente quando socialmente, ressaltando a ideia de autonomia da política exterior brasileira.

²⁴ ALMEIDA, Paulo Roberto de. Uma nova ‘arquitetura’ diplomática? – Interpretações divergentes sobre a política externa do Governo Lula (2003-2006). **Revista Brasileira de Política Internacional** (vol. 49, nº 1, 2006)

Outra região do globo que recebeu grande atenção do Governo Lula foram as nações em desenvolvimento, em especial China, Índia, Rússia e África do Sul. No ano de 2003 foi criado o IBAS, grupo formado por Índia, Brasil e África do Sul, que são as maiores democracias de suas respectivas regiões e de grande poderio econômico regional. Em 2004, o governo reconheceu a China como uma economia de mercado, representando uma medida de alinhamento com seu maior parceiro econômico. Podemos indicar também uma maior participação com os países lusófonos com fortalecimento da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). A Cúpula América do Sul - Países Árabes (ASPA), mecanismo de cooperação bi-regional e um fórum de coordenação política que reúne 22 países árabes e 12 sul-americanos, é criada em 2005.

A África recebeu grande atenção da política exterior de Lula. O Presidente realizou oito viagens ao continente, abriu inúmeras embaixadas e consulados, a fim de fortalecer as relações bilaterais e avançar nos investimentos comerciais. Um exemplo nítido é a presença da Petrobrás em sete países africanos, com obras de prospecção em águas profundas. Lula costumava definir sua relação com o continente como um alinhamento assertivo cooperativo. Essa visão é muito semelhante à posição de Jânio Quadros para o continente.

Esse caráter universalista, também presente na PEI, pode ser observado nas palavras do Chanceler Celso Amorim (grifo nosso):

Nossa política externa não pode estar confinada a uma única região, nem pode ficar restrita a uma única dimensão. O Brasil pode e deve contribuir para a construção de uma ordem mundial pacífica e solidária, fundada no Direito e nos princípios do multilateralismo, consciente do seu peso demográfico, territorial, econômico e cultural, e de ser uma grande democracia em processo de transformação social. O Brasil atuará, sem inibições, nos vários foros internacionais, regionais e globais.²⁵

²⁵ Ver *Discurso de Posse, Embaixador Celso Amorim, 01/01/2003*. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/embaixador-celso-luiz-nunes-amorim/Discurso-proferido-pelo-Embaixador-Celso-Amorim>>. Acesso em 25 jan. 2011.

Podemos sintetizar as ações e objetivos da política exterior de Lula durante seus oito anos de governo da seguinte forma: em primeiro lugar um processo, de amadurecimento da democracia e do multilateralismo; em segundo lugar uma luta para modificar as regras do comércio internacional por meio da conclusão da Rodada Doha na Organização Mundial do Comércio (OMC) e uma intensa diversificação da pauta comercial; um aprofundamento na Cooperação Sul-Sul, com a inserção do BRIC²⁶ no molde brasileiro, sem, entretanto, levar prejuízo no processo de integração na América do Sul; por fim a Justiça Social, com o objetivo de concretizar e institucionalizar medidas de reforma social tanto interna (Bolsa-Família) quanto externamente (Missão de Paz MINUSTAH²⁷, dentro da chamada “diplomacia solidária²⁸”).

Considerações finais

A busca por uma política externa baseada na autonomia e no desenvolvimento interno é intrínseco aos dois períodos vistos. Os dois momentos foram sido marcados por características semelhantes na expansão econômica, na participação em organismos multilaterais e na aproximação com países do hemisfério Sul (incluindo a China).

A autonomia durante a PEI era concebida em função do não alinhamento automático a qualquer dos lados ideológicos da Guerra Fria e do desenvolvimento baseado no eixo Norte-Sul. Mesmo assim o país não se alijou do sistema capitalista. Durante o Governo Lula houve uma semelhança nesses conceitos, mas com ênfase no relacionamento dentro do eixo Sul-Sul, tendo em vista o fim da Guerra Fria²⁹.

²⁶ Acrônimo cunhado por Jim O'Neill, economista chefe do grupo financeiro Goldman Sachs, que se refere as economias em desenvolvimento do Brasil, Rússia, Índia e China (BRIC).

²⁷ A Missão das Nações Unidas para a estabilização no Haiti ou Minustah (sigla derivada do francês: Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti), é uma missão de paz criada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas em 30 de abril de 2004, por meio da resolução 1542, para restaurar a ordem no Haiti, após um período de insurgência e a deposição do presidente Jean-Bertrand Aristide.

²⁸ Para conhecer o conceito, ver Ricardo Seintenfus, *Um exemplo da diplomacia solidária: o Brasil no Haiti*. Disponível em: < http://www.seintenfus.com.br/arquivos/o_brasil_no_haiti.pdf>. Acesso em 25 jan. 2011

²⁹ Cf. CERVO, 2002.

Embora as conjunturas sejam diferentes, é possível identificar pontos de semelhanças e de divergências entre as duas políticas externas³⁰. Dentre as semelhanças pode-se observar a defesa do multilateralismo por meio da ONU e uma simbiose entre o multilateralismo político e o econômico, com enfoque baseado na paz, no desenvolvimento e na justiça social. Encontramos também uma diversificação de mercados para a América Latina, a Ásia e a África, sem prejuízo dos parceiros tradicionais, além da busca por uma autonomia tecnológica. A não-intervenção em assuntos internos de outros países, a defesa da autodeterminação dos povos e a luta pela integração regional estão em concordância também. Une-se a isso uma definição de reforma social nos planos interno e externo.

Dentre as diferenças, destaca-se que, na PEI, havia um não engajamento em blocos e arranjos políticos fora do continente americano em oposição a uma enorme variedade de alianças dentro e fora do hemisfério no período Lula. Enquanto o governo Lula realizou uma forte campanha de inserção internacional como um *global player*, a PEI apresentou uma “introdução” do país no cenário internacional. Nesse mesmo quesito, observa-se que, enquanto na PEI os objetivos eram gerais e “retóricos”, as proposições de Lula eram mais concretas e ousadas.

No campo econômico a pauta comercial da PEI estava voltada predominantemente para produtos primários, enquanto na era Lula para produtos semi-industrializados e industrializados, já que o país dispunha de um parque industrial pré-existente com produção de bens de maior valor agregado. Durante a PEI, a ênfase comercial era na abertura de novos mercados para obtenção de divisas necessárias a um desenvolvimento industrial compatível com o país.

Na questão social, a opção por reformas estruturais mais imediatas contrapõe-se às com as medidas graduais do governo Lula. Quanto à justiça distributiva no sistema internacional havia muito discurso e pouca ação durante a PEI, e maior interação entre discurso e ação no período Lula.

O Brasil vem aprimorando uma política externa mais independente desde o surgimento da PEI. Ao que tudo indica, o Governo Lula buscou encontrar um modelo que promovesse o desenvolvimento econômico e sustentável. Os caminhos multilaterais

³⁰ Para este e os outros pontos de semelhança e diferença, ver MELLO, Eduardo Brigidi. *A Nova Política Externa Independente: o Governo Lula e a inserção externa brasileira no séc. XXI*, 2009, 113f. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. UFRG, Porto Alegre, 2009.

abertos pela PEI encontraram seu ápice na última década, com uma maior inserção brasileira no cenário internacional. Pode-se resumir as aparências na fala do Amorim: “[...] com a posse do Presidente Lula, o Brasil imprimiu um novo tom em sua política externa: uma política voltada para a inserção soberana do país, a um tempo universal e humanista, firmemente ancorada nos interesses da nação brasileira e da integração da América do Sul³¹”.

Referências bibliográficas

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Uma nova 'arquitetura' diplomática? - Interpretações divergentes sobre a política externa do governo Lula (2003-2006). *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v.49, n.1, jun. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292006000100005&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 25 jan. 2011.

BARBOZA, Mario Gibson. *Na Diplomacia, o traço todo da vida*. 3ª ed. Rio de Janeiro, Francisco Alvez, 2007.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Secretaria de Planejamento Diplomático. *Repertório de Política Externa: posições do Brasil*. Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

BUENO, Clodoaldo; CERVO, Amado Luiz. *História da Política Exterior do Brasil*. 2ª ed. Brasília: UNB, 2002.

CORSI, F. L. . *Estado Novo: política externa e projeto nacional*. 1. ed. São Paulo: Editora UNESP, 2000. v. 1. 304 p.

FONSECA JUNIOR, Gelson. *A Legitimidade e Outras Questões Internacionais*. 2ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

FRANCO, Alvaro da Costa (org.). *Documentos da política externa independente*. Vol. 1. Brasília, FUNAG, 2007.

_____. *Documentos da Política Externa Independente*. Vol. 2. Brasília, FUNAG, 2008.

³¹ Ver Palestra do Ministro Celso Amorim no Seminário "A Atualidade de San Tiago Dantas". Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/embaixador-celso-luiz-nunes-amorim/palestra-do-ministro-celso-amorim-no-seminario-a>>. Acesso em 25 jan. 2011.

SEINTENFUS, Ricardo. *Um exemplo da diplomacia solidária: o Brasil no Haiti*. Disponível em: <http://www.seitenfus.com.br/arquivos/o_brasil_no_haiti.pdf>. Acesso em 25 jan. 2011

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 29, n. 2, 2007. Disponível em <www.scielo.br/pdf/cint/v29n2/v29n2a02.pdf>. Acesso em 20 jan. 2011.

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. “Do nacional-desenvolvimentismo à Política Externa Independente (1945-1964)”. In FERREIRA, Jorge & DELGADO, Lucilia (orgs.). *O Brasil Republicano*. RJ, Civilização Brasileira, 2003, vol.3.