



UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS V – ALCIDES CARNEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E BIOLÓGICAS APLICADAS
CURSO DE BACHARELADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

THALITA CARVALHO BORBA

**LULA E O APROFUNDAMENTO DO VIÉS
SOCIAL DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA**

JOÃO PESSOA – PB

2011

THALITA CARVALHO BORBA

**LULA E O APROFUNDAMENTO DO VIÉS
SOCIAL DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA**

Monografia apresentada ao Curso de Bacharelado em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba, em cumprimento à exigência para obtenção do grau de bacharel.

Orientador: Profº Drº Henrique Altemani de Oliveira.

JOÃO PESSOA – PB

2011

B726l Borba, Thalita Carvalho.
Lula e o aprofundamento do viés social da política
externa brasileira / Thalita Carvalho Borba. – 2011.
55f.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em
Relações Internacionais) – Universidade Estadual da
Paraíba, Centro de Ciências Biológicas e Sociais Aplicadas,
Departamento de Relações Internacionais, 2011.

“Orientação: Prof. Dr. Henrique Altemani de Oliveira”.

1. Política externa brasileira. 2. Governo Lula. 3. Política
social. I. Título.

21. ed. CDD 327.81



UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA

CURSO DE BACHARELADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

FOLHA DE DEFESA COM OS MEMBROS DA BANCA

ALUNO(A): THALITA CARVALHO BORDA
MATRÍCULA: 072521490

***Lula e o aprofundamento do viés social
da Política Externa Brasileira***

Monografia apresentada ao Curso de Relações
Internacionais da Universidade Estadual da
Paraíba.

Professor(a) Henrique Azevedo de Oliveira (Orientador(a)) - UEPB

Professor(a) Elias David Moraes Martínez - UEPB

Professor(a) Gabriela Gonçalves Barbosa - UEPB

João Pessoa, 05 de julho de 2011.

Dedico este Trabalho de Conclusão de Curso à minha avó Iracema Borba, que me ensinou com seu exemplo que nunca é tarde para aprender. Dedico também ao meu avô, Peryllo Borba, que me ensinou que o trabalho aliado ao esforço é a combinação perfeita para atingir grandes objetivos.

Agradeço primeiramente a Deus, por me ajudar a vencer todas as dificuldades que me sobrevieram no período da graduação;

Aos meus avôs e avós, pois sempre estiveram ao meu lado, me auxiliando em tudo o que precisei;

Aos meus pais, pelo amor incondicional, por todo o esforço e dedicação para que eu pudesse concluir a formação acadêmica;

Aos professores, pela paciência de transmitir o conhecimento acadêmico; em particular, ao meu professor orientador do Trabalho de Conclusão de Curso, Henrique Altemani de Oliveira, pela paciência e pela constante disponibilidade em ajudar;

Aos colegas de turma, por todo o apoio, por se constituírem na família que eu precisava;

Aos demais amigos, colegas e conhecidos, por todo o incentivo e pelas palavras de encorajamento;

“[...] Desenvolver-se é emancipar-se. Emancipar-se externamente pela extinção de vínculos de dependência a centros de decisão, políticos ou econômicos, localizados no exterior. E emancipar-se internamente, o que só se alcança através das transformações de estrutura social, capazes de instituir, paralelamente ao enriquecimento, uma sociedade aberta, com oportunidades equivalentes para todos, e uma distribuição social da renda apta a assegurar níveis satisfatórios de igualdade” (San Tiago Dantas).

Resumo: As Relações Internacionais envolvem as relações entre Estados e outros atores no sistema internacional. Os Estados projetam seus interesses através do discurso da política externa e de seu instrumento prático, a diplomacia. A política exterior brasileira sempre visou a defesa do interesse nacional do país. Nesse sentido, o aspecto social foi utilizado como um componente discursivo visando o desenvolvimento nacional. Este trabalho visa explorar, o aprofundamento do aspecto social na administração de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), colocando como variáveis determinantes para a ocorrência deste fenômeno o carisma do presidente Lula e seu histórico de vida.

Palavras-chave: Política Externa; Governo Lula; política social

Abstract: The International Relations involves relations between states and other actors in the international system. The States design their interests through the speech of foreign policy and its practical instrument, the diplomacy. The Brazilian Foreign Policy has always aimed to defend the national interest of the country. In this sense, the social aspect was used as a component of the discourse that aimed the national development. This paper aims to explore the deepening of the social aspect in the administration of Luiz Inacio Lula da Silva (2003-2010), allocating as determining variables to the occurrence of this phenomenon the charisma of Lula and his life history.

Key-words: Foreign policy; Lula's administration; social politic;

LISTA DE SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CEE	Comunidade Econômica Européia
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FMI	Fundo Monetário Internacional
IBAS	Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul
JK	Juscelino Kubitscheck
MRE	Ministério das Relações Exteriores
OEA	Organização dos Estados Americanos
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
OPA	Operação Pan-Americana
PEI	Política Externa Independente
PNB	Produto Nacional Bruto
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PT	Partido dos Trabalhadores
RI	Relações Internacionais
SELA	Sistema Econômico Latino-Americano e do Caribe
UNITAID	Agência Internacional de compra de medicamentos para Países em Desenvolvimento

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1. O BRASIL E A BUSCA PELA AUTONOMIA.....	14
1.1 POLÍTICA EXTERNA COMO PROJEÇÃO DO INTERESSE NACIONAL DO ESTADO.....	15
1.2 A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: PRÍNCIPIOS BASILARES E CARACTERÍSTICAS DETERMINANTES.....	17
2. O DISCURSO SOCIAL COMO FERRAMENTA DE POLÍTICA EXTERNA.....	21
2.1 O GOVERNO DE JUSCELINO KUBITSCHEK E A OPERAÇÃO PAN-AMERICANA.....	21
2.2 A POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE.....	24
2.3 OS ANOS 1990 E O CONCEITO DE GLOBALIZAÇÃO ASSIMÉTRICA.....	29
3. O GOVERNO LULA.....	33
3.1 O APROFUNDAMENTO DO ASPECTO SOCIAL NA PRÁTICA: A COOPERAÇÃO TÉCNICA E A “DIPLOMACIA SOLIDÁRIA”.....	39
3.2 ASPECTOS EXPLICATIVOS: O CARISMA E O HISTÓRICO DE VIDA DO PRESIDENTE LULA.....	43
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	48
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	50

INTRODUÇÃO

As relações internacionais se constituem em um campo complexo e dinâmico de estudo. Dentro dessa dinâmica, em um sistema internacional onde a palavra de ordem é “sobrevivência”, os Estados procuram projetar seus interesses através de ações externas, consubstanciadas na política externa. Nesse sentido, o estudo da política externa é de suma importância, pois segundo Fred Halliday, o Estado compete com outros Estados para mobilizar recursos internos e usa o papel internacional para consolidar sua posição no âmbito interno (1999, p. 98). Tal política se diferencia das demais políticas públicas por sua continuidade, como enfatiza o ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva:

Política externa não se faz somente com os olhos postos em objetivos de curto prazo. Para um país com a dimensão do Brasil e com [sua] variedade de interesses e necessidades, a política externa tem que ser necessariamente ambiciosa e não perder de vista as metas essenciais, que são as mesmas de nossa política interna: garantir o bem-estar da população, com desenvolvimento econômico e social para todos (BRASIL, 2007, p.24).

Como um país periférico, e conseqüentemente, com menos recursos de poder, mas ao mesmo tempo, emergente, o Brasil procura delinear os argumentos do discurso externo a favor de uma ordem internacional onde ele possa ter condições de efetuar seu desenvolvimento. Nesse sentido, o viés social sempre acompanhou o discurso da política externa brasileira, advogando uma justiça distributiva¹ no sistema internacional, ou seja, uma justiça que almeja o bem comum e o interesse da sociedade em seu conjunto. Nesse sentido, segundo Hedley Bull, essa justiça pode ser efetuada, mas para tanto, é fundamental haver uma compatibilidade entre as regras e as instituições da sociedade internacional:

Em um plano abstrato, não há incompatibilidade geral entre a ordem, no sentido em que foi aqui definida, e a justiça em qualquer um dos sentidos em que a consideramos neste trabalho. Em outras palavras, podemos imaginar uma sociedade em que haja um padrão de atividade que sustente os objetivos elementares ou primários da vida social e também os objetivos avançados ou secundários da justiça ou da igualdade: para os estados, para os indivíduos e em termos de um bem mundial. Não existe uma razão apriorística para afirmar que tal sociedade seja inalcançável, ou que seja inconsistente perseguir ao mesmo tempo ordem e a justiça mundiais. No entanto, há uma incompatibilidade entre as regras e as instituições que

¹ Neste trabalho, justiça distributiva é entendida a partir da definição de Hedley Bull. (verificar em: BULL, Hedley. A Sociedade Anárquica. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002. p.95,96)

sustentam atualmente a ordem dentro da sociedade dos estados e as exigências de uma justiça mundial, que implicam destruição dessa sociedade; as demandas pela justiça humana, que só podem ser acomodadas de forma seletiva e parcial, e as exigências da justiça entre os estados, ou internacional, com respeito à qual essas regras e instituições não são basicamente hostis, mas que só podem satisfazer de forma limitada (BULL, 2002, p.109-110)

Sabe-se, todavia, que o propósito da evocação do “social” no discurso brasileiro é racionalista, ou seja, está voltado para a defesa do interesse nacional. O vetor social denuncia um sistema de regras comerciais desiguais, a irracionalidade dos países ricos que resistem a mudar uma ordem internacional injusta, com a finalidade obter maior capacidade de barganha, como sugere Lula em sua fala na Organização das Nações Unidas (ONU) em 2006:

Soluções permanentes para a miséria só vão existir se os países mais pobres tiverem a oportunidade de progredir pelo seu próprio esforço. Desde que livre e justo, o comércio internacional será um valioso instrumento para gerar riqueza, distribuir renda e criar empregos. É essencial nos libertarmos das amarras do protecionismo. Os subsídios dos países ricos, sobretudo na área agrícola, são pesados grilhões que imobilizam o progresso e relegam os países pobres ao atraso. Não me canso de repetir que enquanto o apoio distorcido dos países desenvolvidos alcança a indecorosa cifra de US\$ 1 bilhão por dia, 900 milhões de pessoas sobrevivem com menos de US\$ 1 por dia nos países pobres e em desenvolvimento. Essa é uma situação política e moralmente insustentável. Pior do que a inação pela ignorância é a omissão pela conveniência. A velha geografia do comércio internacional precisa ser reformada em profundidade. (...) Se bem-sucedidas, as negociações na OMC ajudarão a tirar milhões de pessoas da pobreza extrema (BRASIL, *op. cit.* p.126).

Com a ascensão de Luís Inácio Lula da Silva à Presidência da República em 2003, nota-se um “aprofundamento” do viés social da política externa brasileira. Este, não se limita apenas a ser utilizado em favor de um clamor desenvolvimentista de um país em desenvolvimento; mas se amplia influenciado pelo histórico de vida do Presidente e projetado pela sua liderança carismática. Adiciona-se, ao discurso, um clamor para erradicação da fome e da pobreza, não esquecendo a reivindicação por uma ordem internacional mais justa e solidária, como se vê abaixo:

O combate à fome e à pobreza não é uma meta utópica. Consiste na luta contra a exclusão e a desigualdade, e a favor da justiça social e do crescimento sustentável. Estou propondo uma mudança de atitude. Estou fazendo um chamado ético e político para que a comunidade internacional trabalhe por um novo conceito de desenvolvimento, em que a distribuição da renda não seja consequência, mas a alavanca do crescimento. O desafio de nossos dias é o de conjugar estabilidade econômica e inclusão social (*Ibid*, p. 277).

Neste sentido, este trabalho busca, de maneira geral e breve, estudar o fator social ensejado no discurso político externo brasileiro no período do Governo Lula (2003-2010), colocando seu carisma e histórico de vida como fatores que influenciaram o “aprofundamento social” no discurso da ação externa do Brasil. Para isso, no primeiro capítulo, explora-se a política externa brasileira como mecanismo utilizado no corpo discursivo do país em busca de um desenvolvimento. Ressalta-se também, de forma breve, algumas peculiaridades do Brasil que influenciam na formação e na implementação de tal política.

No segundo capítulo, com o intuito de lançar uma base segura sobre o fato do aspecto social sempre ter estado presente nos contextos onde a diplomacia brasileira não teve um amplo espaço de manobra no sistema internacional, faz-se um breve retrospectivo histórico de três momentos: o Governo de Juscelino Kubitschek e como o discurso social foi utilizado para pretensões de atração de investimentos públicos norte-americanos; depois, trata-se da Política Externa Independente, onde o viés social teve um forte apelo, estando em sua base teórica e se constituindo em um mecanismo no discurso² de um país em desenvolvimento; por fim, considera-se o período dos anos 1990, onde houve adoção do modelo de desenvolvimento neoliberal.

No último capítulo, trata-se do governo Lula, que abarcou dois mandatos (2002-2010). Primeiramente, observam-se as linhas gerais da política externa neste período, para posteriormente, destacar um “aprofundamento” do fator social. Este foi utilizado não só como um discurso para aumentar o espaço de projeção internacional do Brasil, clamando em favor de um comércio internacional mais justo, mas também, ensejou uma luta protagonizada pelo próprio Presidente contra a fome e à pobreza no panorama internacional. Neste bojo, se destaca como uma variável determinante para este aprofundamento, a liderança carismática do presidente e seu histórico de vida. Ressaltam-se também iniciativas que levaram o viés social do discurso teórico à prática.

Na seção das considerações finais será colocado o que foi realizado em compatibilidade com as propostas dessa introdução. E, a partir do que as fontes permitiram, daremos respostas às questões motivadoras do estudo. Contudo, é válido ressaltar que nessa

² “Discurso” abrangendo os pronunciamentos do Presidente da República em exercício no período (2003-2010), assim como também documentos e falas de autoridades do Ministério das Relações Exteriores do Brasil.

seção não teremos por objetivo chegar a algum tipo de conclusão totalmente acabada, finalizando essa discussão com algum tipo de conclusão precoce. Pois com esse estudo espera-se contribuir para aumentar o interesse acadêmico sobre o tema de política externa, para que o intercâmbio entre a Academia e a prática diplomática seja cada vez mais intenso.

O trabalho foi de natureza empírica, baseado nos documentos fornecidos pelos sites oficiais do País, e por estudiosos em matéria de Política Externa Brasileira, como Vizentini (2008), Cervo e Bueno (2008), Almeida (2003), entre outros.

1. O BRASIL E A BUSCA PELA AUTONOMIA:

A política externa brasileira³ tem como objetivo principal a busca pela autonomia, para que dessa forma o desenvolvimento nacional possa ser efetuado, cooptando assim recursos a fim de melhorar a condição de vida de sua população. Para isso, ela busca vencer um sistema internacional estratificado e desigual, mas que pode ser mais justo e solidário, através de um projeto intelectual consistente aliado a um programa político. Segundo Arrighi,

Como é possível que um processo que se desenvolveu para legitimar e garantir desigualdades mundiais se transforme num meio de promover maior igualdade e solidariedade mundiais? Numa era de ambição desenfreada e de colapso dos projetos socialistas do passado, naturalmente o empenho parece inútil. Todavia, vamos dar um salto de quinze anos, desta vez rumo ao futuro. Como mencionamos, os problemas estruturais que estão na raiz dos processos de formação do governo mundial deverão tornar-se mais, e não menos, sérios. Mas, quando o processo de formação do governo mundial estiver muito mais avançado do que agora, os custos do caos sistêmico para os povos do Ocidente também serão muito maiores.

[...] Nessa altura, os discursos coaxados pelos “sapos” ocidentais aos girinos do “ex-Leste” e do Sul soarão anacrônicos para os próprios “sapos”, ou, pelo menos, para um número crescente deles. Os socialistas ocidentais enfrentaram então seu próprio momento de verdade. Ou juntam forças com associados do Leste e do Sul e fazem um projeto intelectual e um programa político capazes de transformar o caos sistêmico numa ordem mundial mais igualitária e solidária, ou seus apelos em favor do progresso humano e da justiça social perderão toda a credibilidade residual. (ARRIGHI, 1998, p.291-292).

O país busca, portanto, a projeção dos seus interesses no âmbito internacional através da diplomacia, o instrumento prático da política externa, a fim de fazer da “ambição desenvolvimentista” uma realidade concreta. O discurso social, proclamado em sua política externa, está ligado a um projeto reformista do sistema internacional, que almeja romper com o certo imobilismo do sistema, retirar o país sair da zona periférica e abandonar a condição de país em desenvolvimento.

Nesse sentido, é mister, estudar a política externa brasileira e suas especificidades, pois esta é a política ensejada pelo Estado no plano internacional. Este é o objetivo deste capítulo; apesar de serem concisas, as considerações que seguem são fundamentais para o objetivo geral deste trabalho.

³ Considera-se neste trabalho, o paradigma nacional-desenvolvimentista de política externa, onde a política externa passa a ter o papel de buscar auxiliar no fomento ao desenvolvimento do país.

1.1 POLÍTICA EXTERNA COMO PROJEÇÃO DO INTERESSE NACIONAL DO ESTADO:

Na discussão que abarca as relações internacionais e a política externa inerente aos Estados, o conceito de soberania coloca-se como um elemento-chave. A filosofia política do Congresso de Westfália (1648) consagrou a superioridade do princípio da independência dos Estados, em assuntos internos e externos, sobre o princípio antagônico da hegemonia. A *raison d'État*, conceito elaborado para regular as relações internacionais prevaleceu sobre o conceito de um *imperium* universal, fazendo avançar a sociedade de Estados soberanos, mas não, contudo, a ponto de ignorar a existência de hierarquia e hegemonia entre os Estados e a mobilidade da balança de poder (SARAIVA, 2007). O conceito de soberania é, portanto, o aspecto jurídico-político que fortalece o Estado frente a outros atores, na inexistência de um *Leviatã* no plano internacional,

O Estado convive, portanto com uma dupla realidade: uma interna, em que é soberano e tem a autoridade e a legitimidade de impor decisões e diretrizes, e uma outra realidade externa, em que está ausente qualquer autoridade que tenha a legitimidade de tomar e impor decisões. Nesta segunda realidade, o Estado tem como função principal – para não dizer única – a defesa do interesse nacional, isto é, a preservação e a permanência do Estado como ator nas relações internacionais” (NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p.25).

Tendo, pois, por pressuposto que a soberania é o instrumento de legalidade que permite ao Estado sobreviver no sistema internacional anárquico, é preciso destacar também que esta assegura a este o direito de lidar com suas dificuldades internas, regular as relações sociais e os possíveis conflitos entre o seu povo no seu território. Segundo Waltz,

[...] dizer que um Estado é soberano significa que ele decide por si mesmo como irá enfrentar seus problemas internos e externos, incluindo se quer ou não procurar a assistência de outros e ao fazê-lo limitar sua liberdade chegando a compromissos com eles. Os Estados desenvolvem suas próprias estratégias, cartografam seus próprios caminhos, tomam as suas próprias decisões sobre como responder a qualquer necessidade que tenham e quaisquer desejos que desenvolvam (WALTZ, 2002, p.136).

A soberania, no entanto, não se constitui em aparato para a “libertinagem estatal”. Os Estados, apesar de soberanos, se deparam com limitações causadas pelo anárquico sistema internacional, sendo também, pressionados por outros Estados ou por atores não-estatais. Waltz menciona que o sistema internacional possui uma “dupla característica”: a anarquia

(que se origina da soberania e da semelhança entre Estados) e a hierarquia (oriunda da distribuição desigual de poder entre os Estados), como se vê,

A hierarquia entre os Estados e o equilíbrio entre as grandes potências constituem, pois, no quadro da anarquia internacional, os dois elementos estruturais básicos que a transformam de simples pluralidade caótica de Estados, num sistema de Estados, ou seja, numa realidade caracterizada por uma relativa ordem e, por isso, relativamente mais compreensível e previsível em seu desenvolvimento concreto. (PISTONE, 2002, p.1096).

Nesse sentido, cabe diferenciar entre o “sistema internacional” e o “sistema de Estados”, que segundo Pistone, deve-se, “[...] utilizar a primeira expressão quando nos referimos ao complexo constituído pelo sistema de Estados e pela sociedade transnacional que aquele abrange, e, a segunda expressão, quando, ao invés, nos limitarmos a considerar apenas o sistema de Estados, prescindindo do tipo concreto de sociedade transnacional a que está ligado” (PISTONE, 2002, p. 1097). Portanto, o campo do sistema internacional pode ser definido pelo conjunto da soma das relações estatais e extra-estatais no âmbito internacional. Ainda sendo um ator relevante, o Estado, convive, no sistema internacional, com outros atores e forças que não dependem exclusivamente da sua atuação, pelo contrário, chegando até mesmo a influenciá-lo.

Sabendo-se então, que o sistema internacional não é somente o resultado da soma das políticas externas dos Estados, mas que este inclui outros atores como multinacionais, ONG’s, organizações sindicais, igrejas, comunidades epistêmicas, etc., faz-se necessário distinguir então, a política internacional da política externa, sendo assim:

Para analisar a política internacional seria preciso traçar, no sistema internacional, linhas funcionais verticais, isto é, esforçamo-nos por isolar grupos de questões ou de domínios, com base em critérios pertinentes para a análise política. Por outro lado, para elaborar uma teoria de política externa podem-se combinar estes diferentes domínios na ótica do Estado ator: a análise permanece fundamentada na noção de ator e, nesta perspectiva, o estudo da política externa é a coordenação horizontal das ações do Estado em diversos domínios (MERLE *apud* BRAILLARD, 1990, p.260).

Portanto, a política externa é apenas um dos elementos das relações internacionais, que ganha forma através do acarbouço de iniciativas do Estado. Nesse sentido, a percepção da ação do Estado nas duas dimensões, na doméstica e na internacional, se coloca como um dos temas mais importantes a ser estudado pela disciplina de RI.

Não obstante o fato da política externa se colocar como a projeção externa dos interesses de um Estado existem fatores que influenciam a sua gênese. Assim, para o estudo da tal, em especial as suas condições de sua formulação, é central a percepção do Estado como elemento de mediação entre interesses dos diversos grupos da sociedade civil. O Estado não se constitui em um agente “neutro e isolado”, ele também está sujeito às pressões internas e externas que tentam definir o que tradicionalmente se denomina de “interesse nacional”. Todavia, considerando a crescente interdependência entre os Estados, é problemático e presunçoso considerar fontes puramente domésticas para a formulação de política externa. Não obstante, há uma interação, uma troca constante, onde os constrangimentos são recebidos, absorvidos e influenciados pelas forças internas, em um processo que envolve o Estado e a sociedade em dinâmicas complexas.

Nesse sentido, é importante conhecer as especificidades de cada país, os valores que informam e compõem a sua identidade internacional no cenário internacional. A interação com outros atores, estatais ou não-estatais, dada através da diplomacia é informada por certas características como o histórico colonial, localização geográfica, dimensão territorial, entre outros. A seguir de maneira sucinta, lançaremos um olhar sobre algumas peculiaridades do Brasil que influenciam na dinâmica da política externa brasileira.

1.1 A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: PRÍNCIPIOS BASILARES E CARACTERÍSTICAS DETERMINANTES

A política externa brasileira sempre se constituiu em um instrumento de defesa e promoção do desenvolvimento do país. Apesar de rupturas e continuidades, ela preza por uma atuação no plano internacional coerente com os princípios que a orientam, sendo estes definidos pelas peculiaridades do Brasil. Segundo Celso Lafer (2007), a identidade internacional brasileira, condicionada pelos seus princípios, é formada por vários fatores dentre eles podendo-se destacar as origens históricas (formação e consolidação nacional) e os condicionamentos externos, como o relacionamento com a região onde está localizado, a América do Sul, e as relações com os países ricos.

Embora sendo uma política pública antes de tudo, a continuidade e a tradição do Itamaraty são marcas da política externa brasileira como ressaltadas por San Tiago Dantas:

A continuidade é requisito indispensável a toda política exterior, pois se em relação aos problemas administrativos do país são menores os inconvenientes resultantes da rápida liquidação de uma experiência ou da mudança de um rumo adotado, em relação à política exterior é essencial que a projeção da conduta do Estado no seio da sociedade internacional revele um alto grau de estabilidade e assegure crédito aos compromissos assumidos. A política exterior do Brasil tem respondido a essa necessidade de coerência no tempo. Embora os objetivos imediatos se transformem sob a evolução histórica de que participamos, a conduta internacional do Brasil tem sido a de um Estado consciente dos próprios fins, graças à tradição administrativa de que se tornou depositária a Chancelaria Brasileira, tradição que nos tem valido um justo conceito nos círculos internacionais (DANTAS, 1962, p.17).

Essa dimensão de continuidade, afirma Celso Lafer, pode ser explicada por fatores persistentes que influenciam na condução da mesma, os quais ele denomina de “forças profundas”. Estas ofereceriam elementos essenciais para esclarecer “iniciativas, gestos e decisões governamentais”, cabendo destacar entre eles: (1) o dado geográfico da América do Sul; (2) a escala continental; (3) o relacionamento com os muitos países vizinhos; (4) a unidade lingüística; (5) a menor proximidade, desde a Independência em 1822, dos focos de tensão presentes no centro do cenário mundial; (6) o tema da estratificação mundial e o (7) desafio do desenvolvimento (LAFER, 2007, p.20).

Do mesmo modo, os princípios de política internacional foram constitucionalizados no principal marco normativo brasileiro, a Magna Carta de 1988. A Constituição de 1988 estabelece no seu preâmbulo o compromisso do Brasil, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica de controvérsias e, no artigo 4º, enumera como princípios que devem reger as relações internacionais do Brasil:

(I) independência nacional; (II) prevalência dos direitos humanos; (III) autodeterminação dos povos; (IV) não-intervenção; (V) igualdade entre os Estados; (VI) defesa da paz; (VII) solução pacífica dos conflitos; (VIII) repúdio ao terrorismo e ao racismo; (IX) cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; (X) concessão de asilo político (BRASIL, CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988, p.13).

Estes também são esboçados freqüentemente nos discursos brasileiros nas organizações multilaterais, como a ONU e a OEA e nos diversos fóruns de concertação política:

Nossa política externa está firmemente orientada pela busca da paz, da solução negociada dos conflitos internacionais e pela defesa intransigente dos nossos interesses nacionais. A paz não é só um objetivo moral. É, também, um imperativo de racionalidade. Por isso, defendemos que as controvérsias sejam solucionadas por vias pacíficas e sob a égide das Nações Unidas. (BRASIL, 2007, p.18)

E ainda:

A democracia não pode ser imposta; ela nasce do diálogo. Alguns países da região têm experimentado dificuldades recorrentes em função, sobretudo, dos graves problemas econômicos e sociais, que ainda persistem em nosso continente. (...) A diplomacia brasileira pauta-se pelo princípio da não-ingerência em assuntos internos, consagrado em nossa Carta. (Ibid, p.18)

Também segundo José Brandi Aleixo, “algumas dimensões importantes da política externa do Brasil são conseqüências da sua condição assumida de país latino-americano, atlântico, lusófono, plurirracial, cristão, ocidental e em desenvolvimento” (ALEIXO, 1998, p. 670). Todas essas características afetam juntamente com os princípios citados, a inserção internacional do Brasil no mundo.

A localização geográfica é um fator importante na condução das ações internacionais. Devido à sua localização geográfica na América do Sul, o país se empenha para que a região permaneça sendo uma região pacífica e democrática como demonstra a aprovação da ONU de iniciativa brasileira e de outros países da criação da Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul, em 1986⁴.

Com efeito, para o Brasil, a região da América do Sul é uma opção significativa de parceria e diálogo. Desde a época do Barão do Rio Branco, após a consolidação do território nacional por meio de tratados, “trabalhar para a união e amizade entre os países sul-americanos – o que significa em primeiro lugar, empenhar-se na construção de paz na América do Sul – passou a ser uma constante, uma ‘força profunda’ da política externa brasileira” (LAFER, 2007, p.52). Além da corroboração da paz, o desenvolvimento da região é prioridade para o país, pois a globalização exige que não só se faça a ‘melhor política de sua geografia’ como também a ‘melhor economia de uma geografia’, intenções que se observam em discurso recente do Presidente Lula, como segue abaixo:

De acordo com a Orientação Estratégica do Governo, o fortalecimento da integração sul-americana constitui objetivo prioritário. *O Brasil busca uma integração real e*

⁴ A Resolução foi aprovada pela Assembléia Geral da ONU em 27 de Outubro de 1986, por 124 votos contra 1, (Estados Unidos).

efetiva da América do Sul, que propicie condições para o desenvolvimento de todos os países da região. Esse compromisso tem permitido uma intensificação do diálogo político, do comércio e da cooperação entre os países sul-americanos. (...) A estabilidade e o desenvolvimento da região são condições essenciais para o Brasil. Uma política pró-integração, solidária com os parceiros sul-americanos, corresponde ao interesse nacional de longo prazo. O Brasil respeita as escolhas de seus vizinhos e não interfere no direito soberano de cada país de encontrar soluções para os problemas que enfrenta. Está, do mesmo modo, disposto a colaborar para ajudar países amigos em situações de crise política ou social, sempre que chamado e na medida de suas possibilidades (BRASIL, 2007, p.42, grifo nosso).

De forma conjunta, a qualificação de “país ocidental” traz conseqüências para política externa brasileira, sendo os valores ocidentais observados nos discursos do país, como a defesa da democracia e dos direitos humanos. É importante especificar, o que se entende por Ocidente:

Pois o único Ocidente que vale como um todo duradouro e coeso, o Ocidente que se pode de facto distinguir nitidamente, de tantas outras civilizações e culturas, dotado de uma individualidade própria, original e marcadamente característica, é para nós o Ocidente como ideal, o Ocidente como propósito, o Ocidente como Programa... Resumi-lo-emos em seus termos essenciais: A Ciência - como instrumento de acção: a Democracia - como fórmula de organização política; o Cristianismo - como supremo padrão ético de convivência e fraternidade: o amplo reconhecimento da dignidade do homem; a plena expansão da personalidade individual: o máximo de bem-estar físico e espiritual para todos; a justiça social e a paz (OLYMPIO *apud* ALEIXO, 1988, p. 683, 684).

Na perspectiva de país em desenvolvimento, o Brasil procura utilizar a política externa como um instrumento para afetar o destino de seu povo, estabelecendo resultados de desenvolvimento e crescimento. Nesse sentido, segundo Lafer (2007), o Brasil se utiliza do elemento “Outro Ocidente” da sua identidade para participar das numerosas dimensões da esfera internacional. Essa idéia de “dupla inserção” representa a especificidade de um “Outro Ocidente” da política externa brasileira, daí concluindo que,

É uma especificidade compartilhada com boa parte da América Latina no âmbito do Terceiro Mundo, que também abrange, na sua diversidade, países africanos e asiáticos, cujas matrizes culturais e demográficas têm características muito diferentes das nossas. Por isso, o Brasil integrou e integra o Grupo dos 77, que exprime a dimensão da pobreza e dos problemas econômicos do Terceiro Mundo, mas sempre foi, mesmo no auge da capacidade de influência política internacional dos países em desenvolvimento, apenas um observador do Movimento Não-Alinhado. (LAFER 1984 *apud* LAFER, 2007, p. 41,42)

Tendo observado as principais características que influenciam a identidade internacional do Brasil, conclui-se que estas orientam a Política Exterior Brasileira, modelando suas idéias, fornecendo “corpo” para suas linhas de ação.

2. O DISCURSO SOCIAL COMO FERRAMENTA DE POLÍTICA EXTERNA

Segundo Lafer, a tarefa da política externa é “traduzir necessidades internas em possibilidades externas para ampliar o poder de controle de uma sociedade sobre seu destino” (2007, p. 16). Tendo isto em consideração, o Brasil sempre utilizou a política externa como ferramenta para o seu desenvolvimento, como é sabido,

A política externa nacionalista e independente do Brasil deve objetivar *o interesse nacional do desenvolvimento*. Política externa para o desenvolvimento significa que (...) nossa ação diplomática deve ser motivada principalmente pela preocupação de assegurar os meios e recursos de ordem externa necessários à expansão da economia brasileira, *com vistas a contribuir para a crescente emancipação política e social da comunidade nacional*. A política externa para o desenvolvimento, nacionalista e independente, identifica de imediato a posição internacional do Brasil como a de um dos protagonistas de maior responsabilidade no contexto do conflito Norte-Sul, que opõe as nações ricas às nações pobres (FRANCO, 2008, p.17, grifo nosso).

O vetor social da política externa brasileira encontra-se atrelado à necessidade do desenvolvimento. Para tanto, sempre aparece acoplado à reivindicação de espaço internacional e de oportunidades onde este possa ser efetivado. O propósito deste capítulo é expor a presença do componente social no discurso da política internacional do país, sendo utilizado como “arma de barganha” frente a difíceis contextos.

2.1 O GOVERNO DE JUSCELINO KUBITSCHEK E A OPERAÇÃO PAN-AMERICANA

Assumindo o governo após Café Filho, Juscelino Kubitschek iniciou seu governo com grandes desafios, tanto no âmbito interno quanto externo. No primeiro, além do embate entre “entreguistas” e “nacionalistas” que ainda persistia, grande era o descontentamento popular

com o quadro econômico do país, a urbanização crescia e proporcionava mobilização política de setores sociais. Por sua vez, no âmbito internacional, a configuração de novos quadros como o início da primeira onda de descolonização, o Oriente Médio em convulsão e a ascensão de nacionalismos na Ásia configuravam um cenário de pouco espaço de manobra para a Chancelaria brasileira.

O governo de Juscelino pautou-se pelo discurso desenvolvimentista e modernizador dos “50 anos em 5”. Seu projeto econômico foi estruturado no Plano de Metas⁵, que se baseava no privilégio dos bens de consumo sofisticados. A associação estreita com o capital estrangeiro e o alinhamento automático com os Estados Unidos fizeram do “nacional-desenvolvimentismo” de JK muito mais um “desenvolvimentismo-associado”. Nos primeiros anos de seu governo (1954-1958), Juscelino deu prosseguimento à política de Café Filho, fundamentando-o em uma associação estreita com o capital internacional e com um alinhamento automático com os Estados Unidos. Houve um retrocesso comparado com a barganha ativa exercida por Getúlio, assim como uma política externa autônoma e ativa como instrumento do desenvolvimento econômico. O Brasil se afastou dos movimentos de libertação nacional do Terceiro Mundo como também do campo socialista, caracterizado pelo recuo nas relações comerciais, tendo ainda estreita cooperação com Portugal, sustentando posições favoráveis a posição colonialista lusitana. Para Vizentini,

[...] tanto nas diversas áreas de atuação político-diplomática como nas relações econômicas externas, o período que se estende do suicídio de Vargas em agosto de 1954 até a formulação da Operação Pan-Americana (OPA) de Kubitschek, em 1958, caracterizou-se como uma espécie de hiato dentro do conjunto da política externa brasileira da fase populista. A busca de uma maior autonomia diplomática frente aos EUA e a utilização dinâmica da política exterior como instrumento do desenvolvimento econômico nacional tornaram-se elementos secundários nesta fase (VIZENTINI, 2004, p.97).

Todavia, a partir de 1958, a junção de fatores externos e internos forçou o governo de Juscelino a retomar a ativa política externa de barganha face aos Estados Unidos aliado a um discurso diplomático de tom nacionalista. No domínio interno, o fim do “milagre desenvolvimentista” dos anos 1956-57, a crise e a transformação da sociedade brasileira, a radicalização do debate interno sobre relações exteriores, aliados a fatores como a queda da

⁵ Plano composto por 30 metas agrupadas em cinco setores, por ordem de prioridade: energia, transportes, indústrias de base, educação e alimentos. O plano teve um sucesso inicial.

taxa de crescimento do PNB, inflação, aumento do custo de vida, queda das exportações brasileiras, o acentuado endividamento externo e a tendência a recessão agravavam o quadro do país (VIZENTINI, 2004).

O projeto de JK começou a mostrar seus limites, ao mesmo tempo em que as transformações na conjuntura internacional agravaram o quadro. Os crescentes antagonismos sociopolíticos latino-americanos, a Revolução Cubana, a emergência do campo socialista no cenário internacional, o incremento da descolonização e a criação da Comunidade Econômica Européia são fatores que contribuíram para essa mudança de atitude, além da pressão do FMI para o governo para tomar medidas drásticas. A CEE tornou-se um problema para o Brasil considerando que as colônias dos países europeus usufruiriam da política de tarifas alfandegárias preferenciais, tendo então vantagens no mercado europeu frente às exportações brasileiras. É nesse contexto que Kubitscheck lança a Operação Pan-Americana, em 1958. Segundo Cervo e Bueno (2008, p.290), “esta era uma proposta de cooperação internacional de âmbito hemisférico, na qual se insistia na tese de que o desenvolvimento e o fim da miséria seriam as maneiras mais eficazes de se evitar a penetração de ideologias exóticas e antidemocráticas, que se apresentavam como soluções para os países atrasados”. Juscelino lançou-a logo após a visita⁶ do vice-presidente Nixon à América Latina, no envio de uma carta então presidente americano Eisenhower (28 de maio de 1958), aproveitando o antiamericanismo crescente, enfatizando que a região latino-americana necessitava de uma atenção maior do governo norte-americano.

Ainda segundo Vizentini, os objetivos da Operação Pan-Americana eram claros: o incremento dos investimentos nas regiões economicamente atrasadas do continente americano (preferencialmente, públicos e não privados), compensando assim, a escassez de capitais internos, promoção de assistência técnica no intuito de melhorar a produtividade e garantir os investimentos realizados, proteção dos preços dos produtos primários exportados pela América Latina, a ampliação dos recursos e liberalização dos estatutos das organizações financeiras internacionais (VIZENTINI, 2008).

⁶ Na viagem para a América Latina, que contemplou as cidades de Caracas, Lima e Buenos Aires, em maio de 1958, Nixon foi alvo de violentas manifestações antiamericanas que demonstraram o descontentamento latino-americano com a política dos EUA para a América Latina.

Nessa conjuntura, onde o espaço de manobra do país era pequeno, devido aos fatores internos e externos anteriormente citados, o aspecto social é enfatizado na Operação Pan-Americana juntamente com a necessidade de investimentos na América Latina, realçando que esta foi negligenciada ao contrário da Europa Ocidental, assistida com o Plano Marshall no Pós-Segunda Guerra Mundial. Da mesma forma, em virtude do contexto internacional da Guerra Fria, o aspecto social também aparece atrelado ao argumento de que o subdesenvolvimento dos países latino-americanos se constituía na maior ameaça à penetração da ideologia socialista, como nota-se abaixo,

[...] toda ênfase foi posta na reconstrução, sem que suscitasse igual interesse o *sério problema do desenvolvimento dos países de economia rudimentar*. [...] A América Latina, que também contribuiria para a vitória democrática, se viu pouco a pouco em situação econômica mais precária e aflitiva que as nações devastadas pela guerra, e passou a constituir o ponto mais vulnerável da grande coalizão ocidental. Daí a necessidade de “*combater a enfermidade do subdesenvolvimento, [...] atacar de frente a anemia econômica que debilita zonas inteiras deste lado do mundo. [...Isto] equivale a usar medidas preventivas e estratégicas de grande sabedoria, alcance e segurança* (BRASIL 1958 *apud* VIZENTINI, 2004, p.106, grifo nosso).

Portanto, o âmbito social esteve presente nos discursos referentes à Operação Pan-Americana, atrelado a reivindicações desenvolvimentistas, dentro do conflito Leste-Oeste,

[...] O Brasil acrescenta hoje, com caráter prioritário, à política de colaboração internacional para o desenvolvimento, que é a política do futuro, *a política da esperança*. Estamos profundamente convencidos de que – como afirmou o Chefe da Nação Brasileira – a inércia diante do *problema da miséria, da doença, da ignorância*, num mundo que tem a sua disposição recursos científicos e técnicos nunca dantes sonhados, constitui um crime contra o espírito, um atentado aos nossos pretendidos foros de civilização, uma imperdoável ofensa moral e uma imprudência política de incalculáveis conseqüências para a paz no mundo. Que essa advertência seja ouvida enquanto for tempo (BRASIL 1995 *apud* LAFER, 2007, p.96).

Apointa-se como resultado da Operação Pan-Americana a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). A idéia de um mercado comum regional (Associação Latino-Americana de Livre Comércio, Alalc), também aparece associado à proposta, além do Brasil ter conseguido a obtenção de alguns empréstimos junto ao Eximbank e outras entidades bancárias particulares.

2.2 A POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE

A política ensejada nos governos de Jânio Quadros e João Goulart correspondeu à Política Externa Independente (1961-1964). Tal política foi ativa e pragmática, transformando a diplomacia brasileira em um instrumento prático a serviço dos interesses da nação e a serviço de um sistema internacional justo e pacífico. Conforme afirmou por Jânio, em artigo a Revista *Foreign Affairs*, o Brasil deixou de ter uma diplomacia subsidiária e insignificante de uma nação alinhada a interesses de outrem e passou a ter uma posição frontal de proteção dos nossos direitos, pois só assim, o país poderia contribuir para o entendimento dos povos (QUADROS, 1961).

San Tiago Dantas, Ministro das Relações Exteriores no governo de João Goulart, forneceu corpo teórico consistente à PEI e a levou do discurso retórico à prática com a defesa do princípio de não-intervenção no caso Cubano e com o reatamento de relações diplomáticas com a União Soviética. Ele mesmo colocou de forma pragmática as diretrizes sob as quais esta estaria baseada,

- (a) Contribuição à preservação da paz, por meio da prática da coexistência e do apoio ao desarmamento geral e progressivo; (b) reafirmação e fortalecimento dos princípios de não-intervenção e autodeterminação dos povos; (c) ampliação do mercado externo brasileiro mediante o desarmamento tarifário da América Latina e a intensificação das relações comerciais com todos os países, inclusive os socialistas; (d) apoio à emancipação dos territórios não-autônomos, seja qual for a forma jurídica utilizada para sua sujeição à metrópole (DANTAS, op. cit., p.6).

Segundo Cervo & Bueno, a política internacional independente partia para uma visão universal não descuidando do âmbito regional, ampliando a política de JK em geografia, e enfatizando as relações Norte-Sul ao invés da dimensão Leste-Oeste. Possuía um caráter pragmatista, na medida em que buscava a ampliação das relações internacionais do país com a América Latina, com o Oriente e a Europa Oriental com fins comerciais, desconsiderando ideologias; almejava uma maior participação nas decisões internacionais, advogava pelo desenvolvimento, pela paz e pelo desarmamento (CERVO; BUENO, 2008).

A despeito da continuidade da política externa nos dois governos assinalados, é importante ressaltar que a PEI não foi totalmente uniforme, devendo se considerar que,

Os princípios ideológicos básicos da PEI não sofreram alterações significativas ao longo de suas três fases. O que mudou foi a ênfase dada a cada elemento. A primeira fase da PEI abarcou o governo de Jânio Quadros, e nela esse enigmático simpatizante de De Gaulle, Nasser e Tito apoiou-se numa espécie de neutralismo temperado, visando obter uma posição importante para o Brasil no cenário mundial. Na segunda fase, de agosto de 1961 a fins de 1962, existe uma acentuada continuidade, mas a crise interna, a polarização ideológica e a necessidade de melhorar o relacionamento com os EUA fazem a PEI alterar sua importância na vida nacional, embora se concretizem algumas promessas da primeira fase. A derradeira etapa, que se estende por 1963 e o primeiro trimestre de 1964, é influenciada por Araújo Castro, o qual busca concentrar-se nos aspectos ligados ao desenvolvimento (VIZENTINI, 2004, p.134).

Segundo Vizontini, a PEI pode ser analisada sob vários prismas: em termos econômicos, pode ser considerada uma reação à deterioração dos termos de troca do comércio exterior, e por isso, a busca por novos mercados. Pode ser entendida também como instrumento diplomático do interesse nacional, isto é, como elemento de apoio do processo de desenvolvimento industrial brasileiro. Do ponto de vista sociológico, a PEI pode ser considerada o resultado das transformações internas da sociedade brasileira, tais como o surgimento de novos segmentos sociais em função da acelerada urbanização e industrialização do país, e dos efeitos políticos decorrentes. Esses enfoques não são mutuamente excludentes, mas abarcam distintos aspectos da realidade. Todavia, o fio condutor desse processo está no fato de que a PEI se constituiu em um projeto coerente, articulado e sistemático visando transformar a atuação internacional do Brasil. A política externa procurou “não ser o produto de uma conjuntura específica” como no caso da barganha nacionalista de Vargas nos anos 30, mas procurou se tornar um instrumento indispensável para a realização de projetos nacionais, como a industrialização e o desenvolvimento como um todo (VIZENTINI, 2004).

Sua principal especificidade, no entanto, em relação às gestões anteriores foi à ênfase na reforma social interna. Isto exigiu grande habilidade de seus formuladores em razão da confrontação ideológica ainda vigente da Guerra Fria. O pragmatismo pregado pelos seus defensores, que advogavam independência da política frente aos constrangimentos internacionais gerados pela confrontação leste-oeste, também se remetiam à vertente social, para que as mudanças propostas não fossem encaradas pelos conservadores de “práticas comunistas”. Neste sentido, expressou Afonso Arinos,

O Brasil só pode ver causa ideológica condicionada por seu caráter nacional e seus interesses legítimos. O grande interesse brasileiro, nessa fase histórica, é o de vencer a pobreza, o de realizar efetivamente o seu desenvolvimento. *o desenvolvimento e a*

justiça social são da essência mesma dos ideais democráticos. (ARINOS FILHO, 2001, p.156, grifo nosso).

O aspecto social aparece no cerne da Política Externa Independente. A busca por uma reforma social estava no centro das motivações de tal política, que segundo San Tiago Dantas, orientavam as ações sob a constante da:

[...] consideração exclusiva do interesse do Brasil, visto como um país que aspira (I) ao *desenvolvimento* e a emancipação econômica e (II) à conciliação histórica entre o regime democrático representativo e *uma reforma social capaz de suprimir a opressão da classe trabalhadora pela classe proprietária.* (DANTAS, *op. cit.*, p. 5, grifo nosso)

O aspecto social esteve atrelado à necessidade do país de investimentos internacionais e à conseqüente busca por desenvolvimento, anseios comuns a um país de médio porte como o Brasil. O anseio pelo “desenvolvimento” passava pela aspiração de uma justiça social no meio internacional que permitisse aos países de igual posição no jogo internacional ou inferior à nossa, encontrar nos regimes e foros internacionais, ou seja, na conjuntura internacional, regras e espaços que proporcionassem um crescimento sustentável. O “discurso social” constituiu uma estratégia utilizada para questionar o *status quo* mundial e negociar uma nova forma de inserção internacional do país ou, dito mais claramente, renegociar o perfil de sua dependência.

Em discurso na abertura da XVIII Sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas, em 17 de setembro de 1963 o embaixador João Augusto de Araújo Castro, expressou,

O que estamos aqui presenciando é a emergência de uma articulação parlamentar no seio das Nações Unidas e uma articulação parlamentar de pequenas e médias potências que se unem, fora ou à margem das ideologias e das polarizações militares, numa luta continuada em torno de três temas fundamentais: *Desarmamento, Desenvolvimento econômico e Descolonização.* É fácil precisar o sentido de cada um dos termos desse trinômio. A luta pelo *desarmamento* é a própria luta pela paz e pela igualdade jurídica de Estados que desejam colocar-se a salvo do medo e da intimidação. A luta pelo *desenvolvimento* é a própria luta pela emancipação econômica e pela justiça social. A luta pela *descolonização*, em seu conceito mais amplo, é a própria luta pela emancipação política, pela liberdade e pelos direitos humanos [...] Esse movimento, iniciado sob o signo dos três “Ds” mencionados – *Desarmamento, Desenvolvimento econômico e Descolonização* –, não faz senão exigir o cumprimento das promessas já contidas na Carta de São Francisco. (FRANCO, 2008, p.190)

Continuando, desenvolveu o problema do desenvolvimento econômico e social, ressaltando sua urgência e suas disparidades,

O segundo feixe de considerações que a delegação do Brasil sente indispensável expender relaciona-se com o desenvolvimento econômico e social. O problema do desenvolvimento econômico, pela conjuntura demográfica e econômica mundial, tende a ser, aos nossos olhos, de igual urgência que o do desarmamento, mas com uma diferença básica: enquanto o desarmamento se escalona como um processo que se arrastará no tempo, mas que diluirá sua própria periculosidade na medida em que os passos pacíficos forem sendo conquistados pela humanidade, o desenvolvimento econômico se tornará pressão dia a dia mais insuportável pela estrutura das sociedades humanas, se medidas urgentes destinadas a desencadeá-lo e acelerá-lo não forem tomadas no mais curto lapso de tempo, em ritmo cumulativo. [...] Nas condições atuais, dois terços da humanidade, atravessando uma conjuntura demográfica explosiva, vivem em níveis de mera subsistência, sofrendo em toda a sua extensão os males sociais e econômicos que caracterizam o estágio de subdesenvolvimento. Ao lado desse imenso contingente humano, uma minoria da população mundial – beneficiada pelo aumento cumulativo da produtividade deflagrada pela industrialização – atinge altos níveis de prosperidade econômica e bem-estar social (Ibid, p.195).

Finalizando o famoso discurso dos “3D’s”, assentou a legitimidade da reivindicação pelo progresso social das nações “atrasadas” e a necessidade de cooperação como condição *sine qua non* para a obtenção de tal fim,

É dentro desse quadro de dados e previsões sombrias que devemos procurar compreender os esforços dos *países subdesenvolvidos para atender aos reclamos de progresso social e justiça econômica de seus povos*. Esses reclamos, que correspondem aos anseios mais legítimos das comunidades humanas, não poderão ser reprimidos e, para seu atendimento no mais curto prazo possível, é que devemos conjugar, aos esforços de cada nação subdesenvolvida, os esforços da comunidade internacional como um todo (Ibid, p.179, grifo nosso).

O quadro internacional não-favorável, circunscrito pelos constrangimentos impostos pela Guerra Fria fez com que o eixo social da política externa se restringisse apenas ao discurso. Alguns autores ainda elencam o esforço contra a expulsão de Cuba da OEA como ação concreta em termos de reforma social, em virtude da defesa do princípio de não-intervenção. Todavia pode-se resumir a atuação da PEI, no tocante à justiça social, como eminentemente discursiva. Sua importância se limitaria ao inserir o desenvolvimento econômico como preocupação fundamental de política externa. Enquanto no plano externo, houve certa inovação ao defender a permanência de Cuba no hemisfério, no plano interno as ações foram bloqueadas pela extrema polarização ideológica que contaminou as elites políticas e as massas, culminando no golpe de 1964.

2.3 OS ANOS 1990 E O CONCEITO DE GLOBALIZAÇÃO ASSIMÉTRICA

A queda do muro de Berlim em 1989 sagrou o triunfo do capitalismo sobre o socialismo e colocando a dimensão Norte-Sul em destaque como um conceito para ação, com a presença dos Estados Unidos como superpotência no âmbito econômico-militar. Houve a reincidência de temas que haviam perdido espaço com a Guerra Fria como direitos humanos, meio ambiente, democracia, multilateralismo comercial e temas referentes a minorias (direito das crianças, mulheres, minorias étnicos/ religiosas, etc). Aliado à isto, a globalização modificou as relações internacionais, sacramentando uma nova realidade econômica, caracterizada pelo aumento do volume dos fluxos financeiros internacionais e pela conseguinte uniformidade dos quadros regulatórios nos Estados.

Diante desse novo cenário externo e de um cenário interno confuso (o processo de cassação do mandato de Fernando Collor de Mello em 1992 e o consequente breve governo de Itamar Franco), o pensamento da política exterior brasileira sofreu espasmos e não foi homogêneo. No governo Collor, o MRE não teve participação política decisiva nas decisões, cabendo-lhe apenas a tarefa de minimizar os efeitos. O curto governo de Itamar Franco (1992-1993), o “hiato nacionalista”, foi um tempo de “cooptação de quadros”, segundo Vizontini. Para o autor, Fernando Henrique Cardoso, que assumiu a pasta de Relações Exteriores entre outubro de 1992 e maio de 1993, não se limitou a implementar a linha indicada pelo Presidente, mas desenvolveu um processo de cooptação de quadros para um novo projeto de inserção internacional de viés liberal que foi implantado em seu mandato, tendo depois, já em seu próprio governo, Luiz Felipe Lampréia como ministro (1995-2000) seguido sua linha de pensamento e ação. Em seu governo, o Itamaraty foi enfraquecido, devido à grande prática da diplomacia presidencial⁷ no período e em virtude do deslocamento das medidas econômicas e atividades relacionadas para autoridades econômicas que aplicavam diretrizes monetaristas e liberais (VIZENTINI, 2004, p.85).

⁷ A diplomacia presidencial implica na “(...) condução pessoal de assuntos de política externa, fora da mera rotina ou das atribuições *ex officio*, pelo presidente, ou, no caso de um regime parlamentarista, pelo chefe de estado e/ou pelo chefe de governo”. Esta definição consta em: DANESE, S. *Diplomacia Presidencial*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999. p. 51.

Segundo Cervo & Bueno (2008, p. 457), na década de 1990, a diversidade na linha de ação externa abarcou três diferentes axiomas⁸, sendo estes três paradigmas identificados como o *Estado desenvolvimentista*, predominante desde Vargas, baseado no empreendedorismo estatal; o *Estado Normal*, onde o governo possuía funções mínimas e confiaria o desenvolvimento ao mercado; e o *Estado logístico*, em que algumas responsabilidades seriam transferidas para o mercado, mas o Estado conservaria alguma capacidade de intervenção, buscando a eficiência e a inserção madura na economia mundial. No governo de Fernando Henrique Cardoso, houve a prevalência do Estado Normal, que se atrelou às medidas pregadas pelo Consenso de Washington⁹ como coloca Amado Cervo,

Houve, portanto, também no Brasil, a adoção acrítica e ideológica do neoliberalismo, que erigiu o Estado Normal latino-americano, reproduzindo no país, embora em menor escala, efeitos negativos que se generalizaram na região: aumento da transferência de renda ao exterior, inadimplência, repetidas corridas ao FMI, conversão do comércio exterior de instrumento estratégico de desenvolvimento em variável da estabilidade monetária, regressão do processo de desenvolvimento para dentro, aumento da desigualdade social, desemprego, desnacionalização, desindustrialização. E a perda de negociação de uma diplomacia atrofiada. (BUENO; CERVO, *op. cit.*, p.464).

Apesar de o modelo desenvolvimentista não desaparecer completamente, e sim, coexistir com o neoliberalismo, havia uma nova realidade internacional, gerada pela globalização e pelo pós Guerra Fria, que demandavam um novo tipo de inserção. A adoção do neoliberalismo e a aplicação das medidas¹⁰ de “boa governabilidade” propostas pelo Consenso foi uma tentativa de inserir o país na dinâmica internacional diante do esgotamento do paradigma vigente desde Getúlio Vargas.

⁸ Para mais informações sobre os três tipos de paradigmas enunciados por Cervo e Bueno, consultar: CERVO, Amado Luiz e BUENO, Clodoaldo. História da política exterior do Brasil. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 3 ed, 2008.

⁹ Tratou-se de uma série de princípios propostos pelos Estados Unidos, que deveriam guiar os países subdesenvolvidos em direção ao ajuste econômico-político do novo capitalismo global. O alvo principal era a América Latina, mas a cartilha foi estendida para mais de 60 países. Os principais itens do Consenso convergem com o receituário do FMI, do Banco Mundial e do Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD): privatizações, controle das contas públicas, desregulamentação e abertura dos mercados internacionais. O principal argumento pró-reformas estruturais seria que elas passariam a dar suporte financeiro ao Estado, possibilitando o crescimento econômico e a equidade social.

¹⁰ Numa primeira etapa, foram implantadas políticas de rigidez fiscal, retirou-se o Estado dos investimentos produtivos, contraiu os salários e benefícios do Estado do bem-estar, privatizou empresas públicas e vendeu-as às companhias estrangeiras para arrecadar dólares e pagar a dívida externa. Depois, seguiu-se uma segunda etapa, buscando estrutura regulatória estável e transparência dos gastos públicos.

De fato, a matriz neoliberal teve influência decisiva sobre a política externa de Fernando Henrique Cardoso. Ela configurou uma nova posição perante o Estado e o mercado. Segundo artigo à Revista Brasileira de Política Internacional, Fernando Henrique expressou em 2001, o tripé no qual seu governo estaria baseado, o qual a despeito da democracia e da estabilização monetária compreendia a exigência neoliberal da abertura de mercados:

Nas últimas décadas, o país tem-se transformado em pelo menos três dimensões fundamentais. E em todas as três houve conseqüências importantes para a política externa. Em primeiro lugar, o Brasil passou de um regime autoritário à democracia. Em segundo, abriu seus mercados de forma significativa, reduzindo tarifas e cortando barreiras não-tarifárias. Por fim, foi capaz de estabilizar sua moeda, após décadas de inflação fora de controle. Essas três dimensões de mudança tornaram possível que nós avançássemos naquilo que vem a ser um genuíno processo de construção de um novo Estado no Brasil. [...] A privatização foi parte desse processo, mas estamos indo muito além. [...] Tendo aberto seu mercado ao comércio internacional e, sobretudo, tendo alcançado a estabilidade monetária, o Brasil tornou-se capaz de estabelecer uma relação inteiramente diferente com a economia internacional: uma relação que já não se baseia na idéia de ameaça, mas na idéia de desafio. (CARDOSO, 2001, p.6)

Todavia, nos anos 1999/2000, o quadro internacional começou a demonstrar o esgotamento da matriz neoliberal. As crises asiática (1997) e russa (1998), e a conseqüente fuga de capitais ameaçaram a estabilidade alçada com a adoção do Plano Real. Aliado a esses fatores, somaram-se as dificuldades na OMC e o forte unilateralismo americano. Ficou explícito que um sistema kantiano de comércio internacional, com distribuição equitativa de benefícios entre países ricos e pobres não se constituía em uma prioridade na pauta da agenda dos países ricos. O quadro desfavorável fez o governo retomar uma política de comércio exterior mais realista. Promoveu-se, então, uma reorientação no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, onde a correção de rumos foi acompanhado por uma redefinição do papel do Mercosul e da própria América do Sul, que se tornou peça fundamental no projeto de inserção internacional.

Ao iniciar-se o novo milênio, recuperou-se o discurso de que o sistema mundial está condicionado por assimetrias e uma distribuição desigual de poder, em especial nas negociações comerciais. No que diz respeito a isto, Cardoso defendeu uma regulamentação mais justa e o controle de capitais como mecanismo de proteção as economias em desenvolvimento. Em relação a esse tema, é válido frisar sua fala durante a Conferência “Governança progressista para o século XXI”, realizada na Itália, em 1999, onde ele defendeu:

[...] precisamos regulamentar melhor essa ordem internacional. Regulamentar não significa bloquear o fluxo de capitais. Mas significa dotar o Fundo Monetário Internacional de instrumentos mais ágeis para colocar à disposição dos países, que seguem uma política justa, recursos para que eles possam contrapor a essas tendências selvagens de perda de patrimônio. Significa Pensar com Coragem. Eu sei que isso arrepia os economistas mais ortodoxos. Mas por que não imaginar-se uma taxa para os capitais voláteis? Não na saída dos capitais dos países, para não freá-lo, mas na entrada, para que nós possamos ter um colchão de proteção à disposição, no FMI, uma parte, e no Banco Mundial, outra parte, para o desenvolvimento das economias mais pobres. Houve um economista americano que propôs isso. Chama-se Tobin. (CARDOSO, 1999, p.430).

O viés social começou a surgir nos discursos do Presidente, criticando a globalização assimétrica e a defendendo uma “globalização solidária”, como se nota, nesta preleção na Assembléia Geral da ONU em 2001,

[...] é natural que, após 11 de setembro, os temas da segurança internacional assumam grande destaque. Mas o terrorismo não pode silenciar a agenda da cooperação e das outras questões de interesse global. O caminho do futuro impõe utilizar as forças da globalização para promover uma paz duradoura, baseada, não no medo, mas na aceitação consciente por todos os países de uma ordem internacional justa. [...] Pensemos na causa do desenvolvimento, um imperativo maior. Há um mal-estar indisfarçável no processo de globalização. [...] Há um déficit de governança no plano internacional, e isso deriva de um déficit de democracia. *A globalização só será sustentável se incorporar a dimensão da justiça. Nosso lema há de ser o da "globalização solidária", em contraposição à atual globalização assimétrica.* [...] Somos pelas leis de mercado e pela proteção à propriedade intelectual, mas não ao custo de vidas humanas. Este é um ponto a ser criteriosamente definido. A vida há de prevalecer sobre os interesses materiais. (Jornal Globo.com, 2001)

Ainda no mesmo discurso, completou:

Senhor presidente, uma ordem internacional mais solidária e mais justa não existirá sem a ação consciente da comunidade das nações. É um objetivo demasiado precioso para ser deixado ao sabor das forças do mercado ou aos caprichos da política de poder. Não aspiramos a um governo mundial, mas não podemos contornar a obrigação de assegurar que as relações internacionais tenham rumo e reflitam a vontade de uma maioria responsável. (Ibid, 2001).

Cardoso enfatizava que apesar da nova configuração do sistema internacional, o tema da justiça social não foi esquecido e continuava se constituindo em uma demanda importante, influenciada pelo processo globalizador. Para ele, este processo tinha modificado a natureza do capital, modificando assim os instrumentos que eram necessários para atingir a inclusão

social. O viés social passou a ser uma constante no discurso brasileiro, atrelado à reivindicação de desenvolvimento e a necessidade de implantação da solidariedade na esfera internacional. Para ele, a “ética da solidariedade” tinha de ser reintroduzida nas relações entre os Estados.

Como se pode notar, o viés social se consolidou como um componente importante no corpo discursivo da política externa brasileira, aparecendo em momentos onde o espaço de manobra da diplomacia brasileira foi pequeno. Este, sempre se viu ligado à reivindicações desenvolvimentistas, almejando ganhos externos para configurar o desenvolvimento interno e aumentar a projeção externa do país. O governo de Luís Inácio Lula da Silva não se constituiu em uma exceção neste sentido, verificando-se, todavia, um aprofundamento deste aspecto.

3. O GOVERNO LULA

Após três tentativas, a eleição do candidato Luís Inácio Lula da Silva, pelo Partido dos Trabalhadores, representou uma mudança de caráter paradigmático no panorama social, econômico e político brasileiro. Representou também, a confirmação de que a sociedade brasileira caminha a passos largos na consolidação democrática de seu sistema político e o consenso, em torno da necessidade de uma transformação radical nas estruturas sociais de desigualdade e de injustiça que a marcam (ALMEIDA, 2004). O Presidente, em meio a grandes expectativas de mudanças internas e na ação externa, esclareceu em seu discurso de posse, no Congresso Nacional, em 1º de janeiro de 2003, as principais diretrizes de sua política externa:

No meu governo, a ação diplomática do Brasil estará orientada por uma perspectiva humanista e será, antes de tudo, um instrumento do desenvolvimento nacional. Por meio do comércio exterior, da capacitação de tecnologias avançadas, e da busca de investimentos produtivos, o relacionamento externo do Brasil deverá contribuir para a melhoria das condições de vida da mulher e do homem brasileiros, elevando os níveis de renda e gerando empregos dignos (BRASIL, 2008, p.14, grifo nosso).

Almeida (2004) ressaltou algumas diferenças em relação à política externa de Fernando Henrique Cardoso, como se segue:

Do ponto de vista do conteúdo, a diplomacia do governo Lula apresenta uma postura mais assertiva, mais enfática em torno da chamada defesa da soberania nacional e dos interesses nacionais, assim como de busca de alianças privilegiadas no Sul, com ênfase especial nos processos de integração da América do Sul e do Mercosul, com reforço conseqüente deste último no plano político. [...] No que se refere à agenda diplomática propriamente dita, pode ser ressaltada a postura essencialmente crítica assumida em relação à globalização e à abertura comercial, com um maior empenho na reafirmação das posições tradicionais do Brasil em matéria de negociações comerciais (...), bem como uma definição contrária – também tradicional no PT – à conhecida “fragilidade financeira externa”, com a implementação conseqüente de políticas que permitam a produção de saldos comerciais e não aprofundem a dependência de capitais estrangeiros na frente econômica externa. [...] No plano político, são evidentes o projeto de reforçar a capacidade de “intervenção” do Brasil no mundo, a assunção declarada do desejo de ocupar uma cadeira permanente num Conselho de Segurança reformado e a oposição ao unilateralismo ou unipolaridade, com a defesa ativa do multilateralismo e de um maior equilíbrio nas relações internacionais. No plano econômico, trata-se de buscar maior cooperação e integração com países similares (outras potências médias) e vizinhos regionais. (ALMEIDA, 2004, p.166).

Todavia, em matéria de política externa, sendo as linhas de ruptura difíceis de serem implementadas, há uma tendência natural à preservação dos elementos de continuidade; portanto, as diferenças entre as duas políticas não são suficientes para qualificar uma “ruptura”. Conforme Cervo e Bueno, ainda no Governo Cardoso houve o ensaio do paradigma logístico¹¹, ao qual Lula deu prosseguimento, conforme se vê:

Lula embarcou nesse trem já posto em movimento e avançou pelo caminho da interdependência real. Deixou para trás mecanismos de inserção dependente para situar o Brasil entre as nações que andam por si só à busca de seu destino, tendo, porém, o apoio de seus governos, convertidos em agentes logísticos. Nisso consiste o avanço de qualidade do modelo brasileiro de inserção internacional na virada do milênio: o papel de intermediário entre os segmentos sociais e sua ação externa exercido pelo Estado, como amálgama superior do interesse nacional, a equalizar objetivos de produtores e consumidores, empresários e assalariados. (CERVO; BUENO, op. cit., p.492).

De modo geral, não houve ruptura significativa com paradigmas históricos da política externa do Brasil, sendo algumas das diretrizes, desdobramentos e reforços de ações que já estavam em curso na administração de Fernando Henrique Cardoso (FHC). A defesa do

¹¹ O paradigma logístico é enunciado por Cervo e Bueno, como o “que fortalece o núcleo nacional, transferindo à sociedade responsabilidades empreendedoras e ajudando-a a operar no exterior, para equilibrar os benefícios da interdependência mediante um tipo de inserção madura no mundo globalizado.” Essa definição pode ser encontrada em: CERVO, Amado Luiz e BUENO, Clodoaldo. História da política exterior do Brasil. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 3 ed, p.457, 2008.

multilateralismo, por exemplo, não destoam das posições tradicionais, que já abarcava o respeito às Organizações multilaterais e o respeito ao direito internacional.

Os principais pontos ressaltados pela diplomacia do Governo Lula situam-se no arcabouço das negociações comerciais internacionais e na busca de coordenação política com países em desenvolvimento e emergentes, com destaque para a Índia, África do Sul, China e Rússia. As relações com a América do Sul também tiveram um destaque particular. Vigevani e Cepaluni, ao comentarem sobre as dificuldades de mensuração de mudanças em política externa, apontam que

Os partidários do governo Lula da Silva têm elementos empíricos para advogar a existência de uma mudança “positiva” de programa de governo. Por exemplo, Lula da Silva procurou colocar temas sociais na agenda internacional, desde sua presença em janeiro de 2003 em Davos, defendendo o aumento da ajuda externa dos países ricos para o combate à fome, conseguindo o apoio dos presidentes Chirac (França) e Lagos (Chile). Conforme Alden e Vieira [...] a eleição de Luiz Inácio “Lula da Silva” para a Presidência em 2003 anuncia uma mudança no tom e na substância da política externa brasileira. Um esforço concertado foi feito para cortejar Estados do Sul [...]. Associada a tal esforço, houve uma ampliação da retórica a favor dos pobres [...]. (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p.281)

A América do Sul também teve um papel importante na política internacional do período lulista. Segundo Amorim,

South American integration is Brazilian foreign policy's top priority. Brazil recognizes that she is stronger and more influential in global affairs by working closely with her neighbours and by helping promote peace and prosperity in her region. In spite of her continental dimensions and vast natural resources, Brazil made a resolute choice to work for regional (i.e. South American) integration. Closer economic and political relations contribute to growth and stability. It also increases our (Brazil's and South America's) clout in global negotiations. (AMORIM, 2010, p. 227).

No aspecto da coordenação sul-sul, destaca-se nas relações internacionais deste período o IBAS. Ele se constituiu em um foro de diálogo entre o Brasil, a Índia e África do Sul que foi formalizado pela Declaração de Brasília, em 2003. Tratou-se de uma inovação em termos de cooperação internacional, por ser uma aliança trilateral com ênfase no aumento do diálogo político entre os participantes e que busca resultados concretos na promoção do desenvolvimento, via cooperação Sul-Sul. O IBAS ofereceu a possibilidade de se estabelecer a cooperação entre países em níveis de desenvolvimento semelhantes a fim de corrigir desigualdades internas em várias áreas sociais, políticas e do conhecimento.

Segundo Vizentini, as relações internacionais do Governo Lulista foram dotadas de três dimensões: “diplomacia econômica, diplomacia política e programa social. A primeira dimensão seria realista; a segunda, de resistência e afirmação; e a terceira, propositiva. Tratou-se de um projeto amadurecido por mais de uma década, e não uma política voluntarista”. (...) Em relação à diplomacia econômica, “seria necessário manter abertos os canais com o Primeiro Mundo, obter recursos (investimentos e tecnologia), negociar a dívida externa, sinalizando que o governo deseja cumprir os compromissos internacionais, sem nenhuma ruptura brusca” ou quebra do modelo macroeconômico. Aliado a isto, haveria o reforço da postura negociadora junto aos organismos financeiros multilaterais. “A diplomacia política, por sua vez, representou um campo de reafirmação dos interesses nacionais e de um verdadeiro protagonismo nas relações internacionais, com a intenção real de desenvolver uma ‘diplomacia ativa e afirmativa’”. “Finalmente, o projeto interno do governo Lula também tem significativo impacto internacional na medida em que suas propostas sociais foram ao encontro da agenda, buscando corrigir as distorções criadas pela globalização centrada apenas em comércio e investimentos livres. A campanha de combate à fome representa um elemento simbólico que, respondendo à crise da globalização neoliberal” (VIZENTINI, 2008, p.105, 106).

Celso Amorim, Ministro das Relações Exteriores do Governo Lula, qualificou a diplomacia da administração Lula como “ativa e afirmativa”, e em artigo, ele escreveu:

A eleição do Presidente Lula ocorreu em um momento de busca de novas respostas políticas e econômicas para os problemas com que se defrontam os países da América do Sul. A deterioração de indicadores sociais na região expunha as limitações do modelo neoliberal, centrado na fé cega na abertura de mercados – unilateral, em alguns casos – e na retração do papel do Estado. A natureza ilusória da crença de que tais modelos produziram desenvolvimento sustentável ficou patente com as crises sociopolíticas na região. Por seu compromisso com a democracia, por sua preocupação com a dimensão social do desenvolvimento, o Presidente Lula passou a simbolizar não apenas a aspiração de brasileiros por desenvolvimento com justiça social, mas a de muitos outros em nossa região e além dela. A ação diplomática do Governo Lula é concebida como instrumento de apoio ao projeto de desenvolvimento social e econômico do País. (AMORIM, op. cit., p.41).

O aspecto social¹² aparece nos discursos da política externa do governo Lula, e se firmou como um dos principais componentes da ação externa do Brasil no período. O próprio

¹² No âmbito interno, houve também grande ênfase no aspecto social. O governo travou uma luta no combate a fome e à pobreza, através de políticas públicas voltadas para redução de tais. O Bolsa Família, um programa voltado para a transferência de renda, voltados para famílias em situação de pobreza ou de pobreza extrema se

presidente ressaltou, em seu discurso de posse, “estimularemos a idéia de uma globalização solidária e humanista, na qual os povos dos países pobres possam reverter essa estrutura internacional injusta e excludente” (BRASIL, 2008, p.14). Da mesma forma, seu Chanceler, Celso Amorim também ressalta que o viés social está na raiz da ação exterior da diplomacia do Governo Lula:

A preocupação com a justiça social e com os direitos humanos também está na origem da proposta do Presidente Lula de uma ação internacional voltada para o combate à fome e à pobreza. Enraizados em valores éticos e humanistas, esses esforços visam chamar atenção para os limites de enfoques que privilegiam a dimensão militar da segurança internacional, sem levar em conta os vínculos entre desenvolvimento econômico e social, por um lado, e paz e segurança internacional, por outro. Como afirmou o Presidente Lula, durante encontro em Genebra, do qual participaram o Secretário-Geral da ONU e os Presidentes do Chile e da França, a fome pode ser considerada a mais mortífera das armas de destruição em massa. (Ibid, p.44, grifo nosso).

O Princípio da Não-Indiferença¹³ apareceu no cerne da ação social da política externa brasileira. Procurou conceber uma nova forma de legitimação de atuação dos Estados em termos de uma agenda securitária, consagrando-se na política externa do Governo Lula como um aliado, e não como algo oposto ao princípio de Não-Intervenção:

É muito importante que todos nós sejamos capazes de praticar a não-indiferença, isto é, um engajamento no auxílio sempre que solicitado, para a consolidação democrática dos países. Mas, ao mesmo tempo, também é importante nos abstermos de interferir em processos internos. É isso que tem guiado a política do Presidente Lula, baseada na integração, baseada na amizade, baseada na não-indiferença, mas também na não-intervenção (AMORIM, 2006, grifo nosso).

inseriu no bojo do Programa Fome Zero, que tem como objetivo assegurar o direito humano à alimentação adequada, promovendo a segurança alimentar e nutricional e assim contribuir para a conquista da cidadania pela população mais vulnerável à fome. Os resultados das políticas públicas no Governo Lula, apontam queda da pobreza extrema de 12% em 2003 para 4,8% em 2008 de acordo com o 4º Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, que pode ser encontrado no site <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>.

¹³ O Princípio da Não-Indiferença foi elaborado em solo africano, com base no conhecimento popular que advertia não ser possível resignar-se diante do sofrimento alheio, após o massacre de Ruanda. Pode ser compreendido como alternativa ao Princípio que, até então, havia figurado como cláusula pétrea nas Relações Internacionais: a Não-Intervenção. Foi institucionalizado na carta da União Africana, atuando em duas situações: mudanças institucionais de governo e grave violação aos Direitos Humanos. Está intimamente ligado a Responsabilidade de Proteger.

O discurso do Presidente Lula foi, desde seu início, marcado por uma forte perspectiva humanista, reconhecendo a importância de sobrepor os valores da solidariedade e da cooperação àqueles da indiferença e omissão perante os excluídos. Algumas atitudes demonstram a prática do princípio de Não-Indiferença mencionado acima, como o perdão de dívidas estrangeiras de países que sustentam em comum a condição de estarem entre as nações com os menores índices de desenvolvimento mundiais. Desde o início de seu mandato, o presidente Lula perdoou as dívidas de Bolívia (US\$ 52 milhões), Gabão (US\$ 36 milhões), Cabo Verde (US\$ 2,7 milhões), Moçambique (US\$ 331 milhões, equivalentes a 95% da dívida deste país com o Brasil) e Nigéria (US\$ 84 milhões), entre outros. Neste sentido, desenvolve Celso Amorim:

A mesma aspiração por desenvolvimento e progresso social, que moldam a ação governamental em âmbito interno, nos mobilizará nos planos regional e global. Nossa aspiração por paz e solidariedade passa necessariamente por uma atenção detida para as carências dos menos favorecidos (AMORIM, 2003, p. 160).

O aspecto social também apareceu, não sendo diferente no caso do governo Lula, atrelado à reivindicação desenvolvimentista. O ‘multilateralismo de reciprocidade’, ou seja, a busca por regras que beneficiem todas as nações, e que logicamente, favoreça o desenvolvimento brasileiro, foi um conceito elaborado a partir do comércio e da segurança, que se estendeu a todos os domínios das relações internacionais¹⁴ do país expressando-se, por exemplo, nas aspirações do G-20 (um grupo de países que se uniu para influir nas decisões da Organização Mundial do Comércio). A criação do G-20 também carregou consigo o viés social:

Se o conjunto sul-americano aproximar-se de outros países em desenvolvimento, seu peso e sua capacidade de negociação serão potencializados. Na esfera comercial multilateral, já estamos nos articulando com outros países em desenvolvimento, em torno de plataformas que aliam – de forma, talvez, inédita – *a promoção da liberalização comercial e da justiça social*. O G-20, criado durante a Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio (OMC) em Cancún, situa-se na vanguarda de um movimento internacional – que conta com o apoio da sociedade civil no próprio mundo desenvolvido – pela redução das barreiras protecionistas e a eliminação dos subsídios bilionários, que penalizam exportadores competitivos de produtos agrícolas do mundo em desenvolvimento (AMORIM, 2004, p.42,43, grifo nosso).

¹⁴ Para maiores detalhes acerca desse conceito cf. CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. 2002, p.497.

3.1 O APROFUNDAMENTO DO ASPECTO SOCIAL NA PRÁTICA: A COOPERAÇÃO TÉCNICA E A “DIPLOMACIA SOLIDÁRIA”

A partir dos anos 80, a aparição da cooperação internacional técnica nos discursos da diplomacia brasileira, enfatiza, áreas em que o Brasil poderia contribuir, em um quadro de parceria e de custos compartilhados, sempre tendo como parâmetro o desenvolvimento econômico e social. Na realidade, a cooperação técnica está prevista na Constituição Brasileira de 1988, no artigo 4º sendo colocado “que a República Federativa do Brasil “rege-se, em suas relações internacionais, entre outros princípios, pelos de cooperação entre os povos para o progresso da humanidade” (BRASIL, CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988, p.13). O Brasil quando “oferece” cooperação técnica, sempre o faz com o objetivo de promover o desenvolvimento do receptor. Essa percepção, além de entender a cooperação internacional como uma “opção estratégica de parceria”, está fundamentada sobre o conceito da solidariedade internacional, como pode ser observado no discurso do então Diretor da ABC, Embaixador Marco César Naslausky, na XV Reunião de Diretores de Cooperação Internacional da América Latina e o Caribe, promovida pelo SELA, em Montevideú, em 2002:

[...] entendo a Cooperação Técnica Internacional como uma opção estratégica de parceria. Nos últimos tempos, seja em meu trabalho de acompanhamento diário de temas ligados à CTPD, seja em minhas missões ao exterior para seguimento e supervisão de projetos ou negociação de acordos de cooperação, *pude certificar-me do impacto positivo dessa atividade sobre as populações, sua capacidade de alterar e elevar os níveis de vida, modificar realidades, promover o desenvolvimento sustentável, sempre inspirado pelo espírito de solidariedade internacional* (VALLER FILHO, *op. cit.* 217, 218, grifo nosso).

Com a eleição do governo Lula, a agenda da diplomacia brasileira, retomou as diretrizes propostas no programa do Partido dos Trabalhadores, inclusive essa proposta de “ação solidária” no plano internacional. O PT propõe uma política internacional de *solidariedade* entre os povos oprimidos e o respeito mútuo entre as nações para reforçar a cooperação. O PT afirmava sua solidariedade aos movimentos de liberação, particularmente “aos povos oprimidos”, coerente com suas raízes históricas de orientação esquerdista. Na análise do diplomata Paulo Roberto de Almeida, as intenções do governo lulista estavam claras desde a época da campanha presidencial: “uma nova política externa deveria,

sobretudo, contribuir para reduzir as tensões internacionais e trabalhar por um mundo com mais equilíbrio econômico, social e político, respeitando as diferenças culturais, étnicas e religiosas” (ALMEIDA, 2002, p. 229).

Em discurso de posse proferido no Congresso Nacional, em janeiro de 2003, quando sublinhou as principais diretrizes de sua política exterior, Lula assentou que esta seria orientada para a consolidação de uma “globalização solidária e humanista” (BRASIL, 2008), como, também, enfatizou Celso Amorim enfatizou em artigo:

The exercise of solidarity with those who are more in need has been one of the tenets of President Lula’s foreign policy. The Brazilian Government has not been indifferent to the necessities of countries stricken by poverty, armed conflict and natural disasters. Such attitude of *non-indifference* is not contradictory with the defence of our own interests. We are convinced that in the long run an attitude based on a sense of humanity that favours the promotion of development of the poorest and most vulnerable will not only be good to peace and prosperity around the world. It will bring benefits to Brazil herself, in political as well as economic terms. This dialectic relation between national interest and the exercise of solidarity has been a fundamental aspect of President Lula’s foreign policy. (AMORIM, 2010, p.225)

Esta evocação constante da “solidariedade” nos discursos, tanto nos presidenciais como nos proferidos pelos diplomatas, aponta para um “aprofundamento” do aspecto social da política externa brasileira. Este, não abandona a ligação com a reivindicação desenvolvimentista, mas, no governo Lula, se aprofunda, materializando conceitos como o de “diplomacia solidária”, “não-indiferença” e “solidariedade”, em ações concretas, sendo duas destacadas aqui: a ajuda e a cooperação técnica com o Haiti e o Fundo IBAS para o desenvolvimento social.

Ricardo Seitenfus analisou o que ele chamou de “diplomacia solidária”, em função da recorrência do conceito de solidariedade conjugado às relações internacionais a partir de 2003. Segundo ele, este conceito, explica, em grande medida, as razões para a presença brasileira no Haiti (SEITENFUS, 2006). Ele enseja que é uma nova matriz ideológica e operacional, que visa fornecer alternativas para litígios. Segundo ele, é inédita na tipologia de intervenção, conhecidas até o presente momento e representa um “caminho diferente” do modelo tradicional. Portanto,

A diplomacia solidária pode ser compreendida como sendo a aplicação de uma ação coletiva internacional feita por países intervenientes num conflito interno ou internacional, sem que haja interesses de ordem material ou estratégica, e movidos por dever de consciência. No caso haitiano, a política externa brasileira aportaria uma “valiosa e original contribuição” à teoria da diplomacia solidária, na medida em

que houve o reconhecimento explícito a razões de ordem moral, espontânea, incoercível – em que não estaria excluída a hipótese de tê-la fundamentada na idéias clássicas do direito kantiano – para uma intervenção que foi definida pelo Ministro das Relações Exteriores como expressão do profundo comprometimento do País em termos “políticos e emocionais”. (SEITENFUS, 2006, p.6)

A ação do Brasil no Haiti pode ser colocada como uma das expressões em termos de diplomacia solidária, dentro da diplomacia brasileira no período lulista. O Chanceler Celso Amorim colocou a importância da ajuda e da cooperação com o país americano:

Mais próximo de nós, o Haiti exige um compromisso de longo prazo por parte da comunidade internacional, em apoio a sua reconstrução econômica e institucional. Na condição de membro do Conselho de Segurança, o Brasil vem trabalhando para que as percepções e inquietações dos países do Caribe sejam levadas em conta nas decisões da ONU sobre o Haiti, e para que os haitianos voltem a se beneficiar no mais breve prazo, de um ambiente propício à consolidação de sua democracia. No caso do Haiti, é gratificante ver que estão dadas as condições para uma operação da ONU, que conta com o consenso político da comunidade internacional. Esse raciocínio embasou nossa decisão de aceitar o comando da operação de paz estabelecida pelo Conselho de Segurança. Nossa participação na Missão da ONU no Haiti, ademais, parte do princípio de que a paz não é um bem internacional livre: a manutenção da paz tem um preço. Esse preço é o da participação. Ausentar-se ou eximir-se de opinar ou agir diante de uma situação de crise pode significar a exclusão do processo de tomada de decisões, ou, pior, a dependência em relação a outros países ou regiões (AMORIM, 2004, p.46).

Segundo o ex-representante Permanente do Brasil junto à ONU, o Embaixador Ronaldo Sardenberg, “o que se passa no Haiti é - e deve ser - de profundo interesse para todos no Brasil e no restante da América Latina, não apenas por indeclinável dever de solidariedade, mas pelo interesse comum em que prevaleça em toda nossa região um clima de paz e de desenvolvimento” (SARDENBERG *apud* VALLER FILHO, 2007, p.225).

Também inserido dentro dessas ações solidárias, com vistas ao desenvolvimento social, é importante citar as iniciativas que são ensejadas para desenvolvimento social dentro do bojo do foro de diálogo IBAS. O IBAS é um foro de diálogo entre o Brasil, a Índia e África do Sul, que nasceu de uma cooperação iniciada na ênfase do problema da HIV/Aids e a quebra internacional de patentes. Hodiernamente, a cooperação foi ampliada, possuindo hoje diversos nichos de cooperação, com 16 grupos de trabalho, entre os quais, destaco aqui, o destinado à promoção do desenvolvimento.

Os objetivos do IBAS podem ser listados:

- (1) Promover o diálogo Sul-Sul, a cooperação e posições comuns em assuntos de importância internacional.
- (2) Promover oportunidades de comércio e investimento entre as três regiões das quais os países fazem parte.

- (3) *Promover a redução internacional da pobreza e implementar o desenvolvimento social.*
- (4) Promover a troca trilateral de informações em melhores práticas, tecnologias e habilidades em relações internacionais, assim como implementar os respectivos esforços de sinergia coletiva.
- (5) Promover a cooperação em diversas áreas, como agricultura, mudanças climáticas, cultura, defesa, educação, energia, saúde, sociedade de informação, ciência e tecnologia, *desenvolvimento social*, comércio e indústria, turismo e transporte. (Seminário IBAS, 2009. p.197)

Para fins desse trabalho, destaca-se um dos objetivos que é “promover a redução internacional da pobreza e implementar o desenvolvimento social”. No que tange ao aprofundamento do aspecto social no governo Lula, o Fundo Ibas (Fundo de Combate à Fome e à Pobreza), constituído em 2004, pela Índia, o Brasil e a África do Sul, para beneficiar países em desenvolvimento, dentro do foro de diálogo, pode ser colocado como uma ação concreta, pois ele inova em relação ao círculo tradicional de doadores. Este fundo foi ressaltado pelo Presidente, em discurso na LIX Assembléia Geral da ONU, em Nova York, em 2004, ele mencionou:

Tivemos, ontem, uma reunião histórica com mais de 60 líderes mundiais, para dar um novo impulso à ação internacional contra a fome e a pobreza. Acredito firmemente que o processo desencadeado ontem elevará o patamar da luta contra a pobreza no mundo. Na medida em que avançarmos nessa nova aliança, teremos melhores condições de cumprir as Metas do Milênio, sobretudo a erradicação da fome. Foi com esse espírito que África do Sul, Índia e Brasil estabeleceram, no ano passado, o fundo de solidariedade – IBAS. Nosso primeiro projeto, em Guiné-Bissau, será lançado amanhã. Também priorizamos o tema do HIV-AIDS, que tem perversa relação com a fome e a pobreza. Nosso programa de Cooperação Internacional no combate ao HIV-AIDS já opera em seis países em desenvolvimento e brevemente chegará a mais três (BRASIL, 2008, p.37).

Ressaltou ainda a iniciativa na Abertura do Colóquio “Brasil: um ator global”, onde ele expressou,

Com a Índia e a África do Sul estabelecemos um foro de diálogo trilateral. Além de estreitar nossa coordenação política, criamos um fundo inédito, administrado por essas três grandes democracias do mundo em desenvolvimento. Um primeiro projeto já está beneficiando a Guiné-Bissau (Ibid, p.45).

Os recursos do Fundo IBAS são aportados em contribuições anuais de USD 1 milhão dos países membros, e já foram utilizados para financiar dois projetos: a coleta de lixo sólido no Haiti; e como citado acima, em discurso do Presidente, o desenvolvimento agrícola na Guiné-Bissau (Seminário IBAS, 2009).

A fim de aperfeiçoar a utilização dos recursos disponíveis, o Brasil convocou reunião com os parceiros do IBAS e a Unidade Especial de Cooperação Sul-Sul, do PNUD, com o objetivo de estabelecer procedimentos para recebimento de propostas, preparação de projetos e sua implementação. É desejável que projetos já realizados possam ser replicados em outros contextos, aproveitando-se a experiência desenvolvida.

3.2 FATORES EXPLICATIVOS: O CARISMA E O HISTÓRICO DE VIDA DO PRESIDENTE LULA

O que poderia ser apontado como causa do aprofundamento do aspecto social na ação externa do Governo Lula? Sem dúvida, como já colocado neste trabalho, as variáveis que influenciam a política externa, suas idéias e implementações, são inúmeras. Para fim deste trabalho, sabendo que a ordem internacional contemporânea “*is heavily influenced by yet another leadership type: the charismatic-revolutionary leader*” (KISSINGER *apud* ROSENAU, 1969. p.271) e, devido à brevidade de sua formatação, destaco apenas uma, colocada como *liderança* ou a *liderança carismática* do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, onde o seu carisma levou a um exercício da diplomacia presidencial e ao destaque do tema social no discurso da política externa brasileira.

Como variáveis fundamentais para a compreensão da dinâmica interna do país na formulação da política externa, Alberto Von Klaveren propõe uma tipologia de quatro grandes categorias: (1) orientação do regime, (2) processo de tomada de decisões, (3) política burocrática e, por fim, (4) liderança. A *categoria de orientação do regime* é constituída pelas características estruturais e orientações básicas de uma sociedade. Questões de subcultura política, estratégias de desenvolvimento e tradição podem interferir na formulação da política externa. A dimensão do *processo de tomada de decisões* se concentra nas fontes internas da formulação da política exterior. Procura verificar quais foram os caminhos percorridos e os atores envolvidos na tomada de uma decisão. Trabalha com variáveis que influenciam na tomada da decisão: ocasião, personalidade, contexto organizacional e racionalidade que implica em cada atitude. Sob a perspectiva da *política burocrática*, considera-se que a política externa é o resultado do processo de negociação entre as diversas agências governamentais dotada de distintos valores e estilos. Marx Weber caracterizou burocracia, seu funcionamento e sua estrutura. Esta através da profissionalização e do poder conferido à sua capacidade de

gerenciar racionalmente um Estado tem um poder que concorre com os poderes políticos. No âmbito da política externa, o Ministério das Relações Exteriores se constitui em um corpo burocrático encarregado de auxiliar o corpo Executivo a formular e implementar a política externa e também a executá-la. Os diplomatas (funcionários de carreira) têm em geral, uma visão mais estável em matéria de política exterior se comparados com outras equipes políticas. Entretanto, apesar de ser necessária a inclusão da burocracia na análise de política externa, este enfoque ainda é muito limitado. O setor burocrático não é o único a formular a política externa e ainda sim não é monolítica (KLAVEREN *apud* SILVA, 2008, p.45-48).

A percepção que se procura destacar aqui, é estudar a política externa do ponto de vista da *liderança*. Esta dimensão tem como objetivo estudar a personalidade de líderes que de fato exerceram ou exercem uma liderança carismática. Apesar de alguns argumentarem que existem fatores de ordem estrutural que têm um maior potencial explicativo na área da política exterior, as crescentes utilizações da diplomacia presidencial nos últimos anos têm conferido ênfase à condução pessoal de tal política e, portanto, tem colocado os referenciais do mandatário como um elemento a ser considerado.

Também Vigevani e Cepaluni lembram que:

Da mesma forma, Hermann (1990) enfatiza que as mudanças na política externa podem ser enquadradas em um *continuum* que vai desde pequenos ajustes, passando por modificações de objetivos e de programas, até alterações fundamentais no comportamento internacional dos países. Esses graus de mudanças são examinados buscando identificar suas origens, agrupadas em quatro fatores: (1º) líderes; (2º) burocratas; (3º) reestruturação doméstica; e (4º) choques externos (p.277) [...] Na análise de Hermann (1990), tais mudanças são provocadas por diferentes atores e eventos. As mudanças líderes originam-se nas ações desencadeadas por uma liderança política. *No caso brasileiro, poder-se-ia tratar do próprio presidente, ou de um ministro (como parece ter sido o caso no período 1974-1978, com o chanceler Azeredo da Silveira), que interfere no redirecionamento da política externa. O líder deve ter a convicção, o poder e a energia para fazer com que seu governo mude de rumo ou ao menos o redirecione* (Vigevani; Cepaluni, p.278)

O histórico pessoal do Presidente Lula que ascendeu da pobreza ao cargo máximo da política do país, aliada à sua capacidade de negociação, ajudam a "legitimar" as reivindicações do Brasil nos principais debates mundiais. O recente cumprimento feito a Lula

pelo Presidente dos Estados Unidos, Barack Obama, com a expressão “*this is the man*”¹⁵ denota como a imagem do Presidente está ligado ao seu “ativismo diplomático” e que o perfil pessoal do presidente brasileiro é um fator que auxilia na projeção de poder do país no cenário internacional. Em relação a isto, o Ministro Celso Amorim coloca:

The way Brazil is seen – both abroad and within her borders – has dramatically changed in the last few years. The return to democracy, monetary stability, economic growth, poverty reduction, improvement in social indicators, internationalisation of Brazilian companies, the change of status from debtor to creditor, all add up to redefine Brazil’s image in the world. In this process, *President Lula’s magnetic personality, his large experience as a trade union leader, the charisma resulting from an extraordinary life, played a central role*. But it is not unreasonable to claim that an audacious and, sometimes, irreverent, foreign policy has contributed to this “leap forward”. (AMORIM, 2010, p.216, grifo nosso).

Por ter vivido em condições de vida desumanas, durante parte da sua vida, ele fez do combate à fome e à pobreza, uma bandeira a ser defendida, como nota-se neste discurso proferido na LIX Assembléia Geral da ONU, em Nova York, ano de 2004:

Pela segunda vez, dirijo-me a esta assembléia universal para trazer a palavra do Brasil. Carrego um compromisso de vida com os silenciados pela desigualdade, a fome e a desesperança. A eles, nas palavras tremendas de Franz Fanon, o passado colonial destinou uma herança comum: ‘Se queres, aí a tens: a liberdade para morrer de fome. (BRASIL, 2008, p.33, grifo nosso).

Isto ainda se nota em outro discurso, pronunciado na abertura do Colóquio “Brasil, um ator global”, em Paris, 13 de julho de 2005, como segue abaixo:

Outro exemplo, a que tenho mais me dedicado, é o do combate à fome e à miséria. Pela minha própria trajetória de vida e experiência política, essa é uma prioridade pessoal. Sempre tive consciência de que essa tarefa não era apenas dos brasileiros, mas de todas as nações. A fome e a pobreza têm determinações internacionais. Isso não quer dizer que os países não devam assumir suas responsabilidades para reduzir as desigualdades e garantir a todos uma vida digna (Ibid, p.44, grifo nosso).

Não só no âmbito internacional, mas também no âmbito interno, o combate à fome se constituiu em uma diretriz básica do Governo Lula. Sendo assim, ele já afirmava em campanha, em 2002 que: “para construir um novo modelo econômico, que terá como base um

¹⁵ A notícia na íntegra está disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/mundo/conteudo.phtml?tl=1&id=873816&tit=Esse-e-o-cara>. Acessado em 10.06.2011, às 14h30min.

vasto programa de inclusão social, será necessário aprofundar a democracia em nosso país e *garantir uma presença soberana do Brasil no mundo*” (SILVA *apud* MAIOR, 2003, P.12, grifo nosso). De forma correlata, em discurso da Reunião de Alto Nível da FAO sobre Segurança Alimentar, Mudanças Climáticas e Bioenergia, em Roma, em 3 de junho de 2008, ele coloca a importância de levar o mesmo projeto de erradicação da miséria ao plano internacional:

A segurança alimentar sempre foi uma preocupação central do meu Governo. Em 2003, lancei um programa pioneiro, o Fome Zero, que permitiu que milhões de brasileiros, antes submetidos à condição de miseráveis, tenham passado a comer três refeições por dia. Fiz do combate à fome e à pobreza uma prioridade da ação internacional do Brasil. Juntei-me a outros líderes de países ricos e pobres com o objetivo de encontrar fontes de recursos capazes de liberar uma grande parcela da humanidade dos flagelos da fome e da desnutrição. Desenvolvi, com eles, formas criativas de fazer que recursos hoje utilizados na produção de armamentos ou na busca de lucros exorbitantes por meio da especulação financeira pudessem ser canalizados para o mais humanitário dos objetivos: dar de comer a quem tem fome (Ibid, p.71).

O perfil popular ou populista do Presidente Lula e a clara influência disso na elaboração da agenda internacional do país denotam especificidades de seu governo e de sua diplomacia. Neste bojo se insere o discurso do combate à pobreza e as eventuais ações concretas. O dinamismo da diplomacia brasileira e a participação pessoal do presidente nos assuntos internacionais permitiram colocar a UNITAID como uma iniciativa do próprio Presidente que se constituiu uma ação concreta nesse sentido.

O combate à fome e à pobreza - uma das prioridades do Governo do Presidente Lula em seu primeiro mandato - seguirá tendo o apoio decidido do Ministério das Relações Exteriores. Como fundador do grupo de países que tem promovido a Ação contra a Fome e a Pobreza, *o Brasil procura mobilizar as entidades da sociedade civil em relação às propostas do Grupo Piloto sobre Mecanismos Financeiros Inovadores. Estão sendo implementadas iniciativas concretas, como a Central Internacional de Compra de Medicamentos para combate à AIDS, malária e tuberculose (UNITAID)*. O Brasil continuará trabalhando para viabilizar outras propostas, como um imposto sobre transações financeiras internacionais e a taxação do comércio de armas. O Brasil apóia todos os esforços que possam levar ao cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio até 2015. (BRASIL, 2007, p. 279, 280, grifo nosso)

Alguns autores qualificam o perfil popular do presidente Lula como a substância para um “novo populismo”, que se baseia em sua política social:

[...] o governo Lula, através da implementação de programas de transferência de renda, começa a lançar as bases de um novo tipo de apoio, agora assentado no segmento de mais baixa renda do país. A relação que estabelece com esse segmento constitui as bases de um “novo populismo”. (MARQUES; MENDES, 2006, p.59)

De qualquer forma, é notória a presença do componente carismático na política externa do período lulista. Tal componente, mesmo não se constituindo no único fator explicativo para as ‘variações na continuidade’ da política externa brasileira, trouxe para o seu corpo discursivo e para sua prática, o componente social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política externa é a política ensejada pelo Estado, no plano internacional, coordenando suas ações nos mais diversos aspectos da política internacional. O Brasil a utiliza como um instrumento de defesa do interesse nacional e a serviço do desenvolvimento do país. Esta é claramente influenciada por fatores como o histórico colonial, localização geográfica, pela condição de um país em desenvolvimento, entre outros igualmente importantes. Tendo os elementos que orientam a sua ação, consubstanciados em sua Magna Carta, ela orienta as suas ações a fim de obter projeção internacional do Brasil no sistema internacional e se utiliza da idéia do “outro Ocidente” para participar das diversas dimensões da política internacional.

O discurso da política externa brasileira sempre procurou conservar a temática social, o que é próprio de uma nação que detém grandes desigualdades internas e lida com assimetrias externas que tolhem o seu processo de desenvolvimento. Sendo sempre evocado atrelado à ambição desenvolvimentista, o discurso social procurava advogar uma justiça distributiva do sistema internacional com um claro propósito racionalista. Essa tática se ensaiou em períodos nos quais o cenário internacional estreitou a margem de manobra da diplomacia brasileira. No Governo de Juscelino Kubitschek, no quadro de retomada da barganha nacionalista face aos Estados Unidos, ele se apresentou dentro da iniciativa da Operação Pan-Americana, fazendo um chamado aos Estados Unidos para a necessidade de investimentos na América Latina. No que tange à Política Externa Independente, ensejada nos governos de Jânio Quadros e João Goulart, ele se consubstanciou em uma ênfase na reforma social tanto interna quanto externa. No plano interno, pairou acusações de “orientações comunistas”, enquanto no âmbito internacional, a ênfase social atuou no questionamento do status quo, procurando negociar uma nova forma de inserção internacional do país. Todavia, em razão do complexo contexto internacional, sua atuação foi meramente retórica. Nos anos 1990, onde o Brasil ensaiou vários paradigmas, variando do desenvolvimentista ao logístico, o viés social se inseriu dentro da crítica à globalização assimétrica e da evocação de uma “globalização solidária”. O argumento de que o mundo está baseado em uma distribuição desigual de poder e suas assimetrias perpetuam o jogo assimétrico entre os Estados, permitiu ao viés social ser novamente enfatizado no discurso externo do país.

O Governo Lula, que foi colocado como um governo de ‘aprofundamentos dentro da continuidade’, não sendo caracterizado como um governo que ensejou uma ruptura, possuiu um ativismo diplomático visível e procurou, neste sentido, diversificar parcerias, aprofundando a cooperação sul-sul. O viés social esteve na raiz de sua ação exterior, permanecendo atrelado à evocação desenvolvimentista, e neste sentido, levando o multilateralismo de reciprocidade à prática com ações como a criação do G-20. Notou-se, um aprofundamento do aspecto social que se consubstanciou, no plano discursivo, na evocação da solidariedade como um princípio basilador das relações estatais, como também em uma campanha de combate à fome e a pobreza que apelou para a dimensão do indivíduo. As ações práticas em cooperação técnica no caso do Haiti e a criação de “mecanismos inovadores”, como o Fundo IBAS, levaram à prática o conceito de não-indiferença. Tal conceito foi colocado no cerne da ação diplomática brasileira, não se contrapondo ao princípio da “não-intervenção”, afirmado pela Magna Carta. Os projetos de cooperação técnica com o Haiti foram reconhecidos como modelos em termos de cooperação sul-sul pela Organização das Nações Unidas (ONU), e se afirmaram como importantes iniciativas visando à reconstrução do país. A criação do Fundo IBAS demonstrou uma preocupação e uma política de solidariedade com os Países de Menor Desenvolvimento Relativo beneficiados pelos programas proporcionados por tal. A execução de todas essas iniciativas demonstrou um aprofundamento do fator social da política externa brasileira, para o qual, este trabalho considerou como variáveis fundamentais o carisma e o histórico de vida do ex-presidente Luis Inácio Lula da Silva.

De fato, esses dois fatores, embutidos no ativismo do presidente, não são suficientes para explicar tal fenômeno em sua totalidade, tendo o contexto internacional, por exemplo, desempenhado um papel relevante. Mas, com toda certeza, esses fatores foram determinantes para que a política externa brasileira considerasse o exercício da solidariedade como um aspecto não contraditório aos interesses políticos e econômicos do país.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEIXO, José Carlos Brandi. Fundamentos e linhas gerais da política externa do Brasil. **Revista Política e Estratégia**, São Paulo, v.6, n.4, p. 670-695, 1988.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Relações Internacionais e política externa brasileira: história e sociologia da diplomacia brasileira**. 2 ed. Ver. Ampl. Atual. Porto Alegre. Editora da UFRGS, 2004.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. A Política Externa do novo governo de Luís Inácio Lula da Silva. Retrospectivo histórico e avaliação pragmática. **Revista Brasileira de Política Internacional**. (Jul/Dez). v.45. n.002. Instituto Brasileiro de Relações Internacionais. Brasília. Brasil. P. 229-239. 2002.

AMORIM, Celso. Conceitos e estratégias da diplomacia do Governo Lula. **Diplomacia, Estratégia e Política**. Projeto Raúl Prebisch. vol.1, n.1 (out 2004), p.41-48, 2004.

_____. Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): An overview. **Revista Brasileira de Política Internacional**. vol.53 (special edition): p.214-240, 2010.

_____. Ministro de Estado das Relações Exteriores. **Discurso por ocasião da XXXVI Assembléia-Geral da OEA**, em São Domingos, República Dominicana, 5 un. 2006. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_CURSO=2853>. Acesso em: 3 jul. 2007>.

_____. Palestra no Instituto Rio Branco. “Adiplomacia do governo Lula” em 10 de Abril de 2003. Wilhelm Hofmeister (org.). **Anuário Brasil-Europa**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2004.

ARINOS filho. **Diplomacia Independente: um legado de Afonso Arinos**. São Paulo: Paz e Terra. 2001.

ARRIGHI, Giovanni. 5ª edição. **A Ilusão do desenvolvimento**. Petrópolis: Vozes, 1998.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **A Palavra do Brasil nas Nações Unidas (1946-1995)**. Brasília: FUNAG, 1995.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas emendas constitucionais de revisão nº 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2006.

_____. **Discursos selecionados do Presidente Luís Inácio Lula da Silva**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2008.

_____. **Repertório de política externa: posições do Brasil**. Ministério das Relações Exteriores. Secretaria de Planejamento Diplomático. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

_____. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação: Coordenação de Documentação Diplomática. Ano 1, n. 1 (jun. 1974), Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 1974.

BULL, Hedley. **A Sociedade Anárquica**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

CARDOSO, Fernando Henrique Cardoso. **Transcrição Integral das intervenções do Presidente da República**, Fernando Henrique Cardoso, na Conferência Governança Progressista para o século XXI. Florença, Itália, 20 e 21 de novembro de 1999. Palavra do Presidente. vol.10, 1999.

CARDOSO, Fernando Henrique. A política Externa do Brasil no início de um novo século: uma mensagem do Presidente da República. **Revista Brasileira de Política Internacional**. vol. 44 (1), p.5-12, 2001.

CARDOSO, Fernando Henrique Cardoso. *Transcrição Integral das intervenções do Presidente da República*, Fernando Henrique Cardoso, na Conferência Governança Progressista para o século XXI. Florença, Itália, 20 e 21 de novembro de 1999. Palavra do Presidente. Vol.10, ano 1999.

CARDOSO, Fernando Henrique. **O impacto da Globalização nos Países em Desenvolvimento: Riscos e Oportunidades**. Discurso proferido na Conferência do Senhor Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, no Colégio do México. Cidade do México, México, 20 de fevereiro de 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/GLOBA3.HTM>. Acessado em 22.04.2011.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Conseqüências Sociais da Globalização**. Discurso proferido na Conferência do Senhor Presidente da República, no Indian International Centre. Nova Delhi, Índia, 27 de janeiro de 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/GLOBA2.HTM>. Acessado em 22.04.2011.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA INTERNACIONAL. Rio de Janeiro. 2008. **III CNPEPI: O Brasil no mundo que vem aí: Seminário IBAS**. n.3 Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

DANESE, S. **Diplomacia Presidencial**. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

DANTAS, San Tiago. **Política Externa Independente**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1962.

“ESSE É O CARA!”. **Jornal Gazeta do Povo on-line**. 03 de Abril. 2009. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/mundo/conteudo.phtml?tl=1&id=873816&tit=Esse-e-o-cara>> Acesso em: 05.05.2011

FHC pede globalização solidária. **Jornal Globo.com**. 10 de Out. 2001. Disponível em: http://jornalnacional.globo.com/Telejornais/JN/0,,MUL538820-10406,00_FHC+PEDE+GLOBALIZACAO+SOLIDARIA+NA+ONU.html Acesso em: 10.03.2011.

FRANCO, Alvaro da Costa (org). **Documentos da Política Externa Independente**. Rio de Janeiro: Centro de História e Documentação Diplomática; Brasília: Fundação Alexandre Gusmão. 2008.

HALLIDAY, Fred. **Repensando as Relações Internacionais**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1999.

LAFER, Celso. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro**. São Paulo: Perspectiva, 2007.

MAIOR, Luiz A. p. Souto. **Desafios de uma política externa assertiva**. Revista Brasileira de Política Internacional. n.46 (1): 12-34, 2003.

MARQUES, Rosa Maria. MENDES, Áquilas. **O Social no Governo Lula: a construção de um novo populismo em tempos de aplicação de uma agenda neoliberal**. Revista Economia Política, vol. 26, n. 1 (101), pp.58-74 - janeiro-março, 2006.

MERLE, Marcel. **Política Externa e Relações Internacionais**. In: BRAILLARD, Philippe (org.) **Teoria das Relações Internacionais**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1990.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. **Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

PISTONE, Sergio. Relações Internacionais. In: BOBBIO, Noberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. (org.) **Dicionário de Política**. Brasília: Editora da UnB, São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 12ª Ed. 2002.

QUADROS, Jânio. A Nova Política Externa do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, ano IV, n.º 16. Rio de Janeiro: setembro/dezembro, 1961.

ROSENAU (ed). **International Politics and Foreign Policy**. New York: Free Press, 1969.

SEITENFUS, Ricardo. Elementos para uma Diplomacia Solidária: A Crise Haitiana e os Desafios da Ordem Internacional Contemporânea. **Carta Internacional**. Vol. 1, n.1, p.5-12, março, 2006.

SARAIVA, José Flávio Sombra (org.). **História das Relações Internacionais contemporâneas: da sociedade internacional do século XIX à era da globalização**. São Paulo: Saraiva, 2007.

SILVA, André Luiz Reis da. **Do otimismo liberal à globalização assimétrica: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)**. Porto Alegre, UFRGS, 2008, 358 p. Tese (doutorado) – Programa de Pós- Graduação em Ciência Política. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2008.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **Relações exteriores do Brasil (1945-1964): o nacionalismo e a política externa independente**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2004.

_____. **Relações Internacionais do Brasil: de Vargas a Lula**. 3 ed. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2008.

VIGEVANI, Tullo & CEPALUNI, Gabriel. **A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação**. Contexto Internacional, n.29 (2) p. 281-282, (jul/dez), 2007.

VALLER FILHO, Wladimir. **O Brasil e a crise haitiana: a cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática**. Brasília: FUNAG, 2007.

WALTZ, Kenneth. **Teoria das Relações Internacionais**. Lisboa: Gradativa, 2002.