UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

KJELD AAGAARD JAKOBSEN

**Análise de Política Externa Brasileira: continuidade,
mudanças e rupturas no Governo Lula**

São Paulo

2016

KJELD AAGAARD JAKOBSEN

**Análise de Política Externa Brasileira: continuidade,
mudanças e rupturas no Governo Lula**

Tese apresentada ao
Programa de Pós-Graduação
em Relações Internacionais
do Instituto de Relações
Internacionais da
Universidade de São Paulo
para a obtenção do título de
Doutor em Ciências

Orientadora: Profa. Dra.
Rossana Rocha Reis

Versão corrigida.

A versão original se encontra disponível na Biblioteca do Instituto de Relações Internacionais e na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da USP, documentos impresso e eletrônico.

São Paulo
2016

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônica, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte

Catálogo da Publicação

Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo

Jakobsen, Kjeld Aagaard;

Análise de Política Externa Brasileira: continuidade, mudanças e rupturas no Governo Lula/ Kjeld Aagaard Jakobsen; orientadora Rossana Rocha Reis. – São Paulo, 2016.

203 p.

Tese – Universidade de São Paulo, 2016.

1. Política Externa – Brasil. 2. Itamaraty. 3. Ministério de Relações Exteriores – Brasil. 4. Partido dos Trabalhadores – Brasil. I. Silva, Luiz Inácio Lula da. II. Reis, Rossana Rocha. III. Título.

Análise de Política Externa Brasileira: continuidade, mudanças e rupturas no Governo Lula

RESUMO

Esta Tese de Doutorado visa analisar a Política Externa Brasileira durante os oito anos do Governo do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva (2003 – 2010). Ela foi caracterizada como de continuidade, mudanças e rupturas em relação à política desenvolvida por governos anteriores durante o período democrático do país. Os resultados alcançados se devem a uma aliança positiva e construtiva entre o Partido dos Trabalhadores, representado no governo pelo Presidente Lula, seu Assessor Especial para assuntos internacionais, Marco Aurélio Garcia e titulares de outros Ministérios com o setor “soberanista” do Itamaraty, representado, principalmente pelo Ministro Celso Amorim e o Secretário Geral do Ministério de Relações Exteriores, Samuel Pinheiro Guimarães, bem como por outros servidores do Itamaraty. As visões comuns da aliança possibilitaram constituir uma sinergia ativa.

Palavras-chave: Política Externa – Brasil, Itamaraty, Ministério de Relações Exteriores do Brasil, Partido dos Trabalhadores – Brasil.

ABSTRACT

This PhD thesis aim to analyze the Brazilian Foreign Policy during the eight year mandate of the President of the Republic, Luiz Inacio Lula da Silva's Government (2003 – 2010). It was characterized as a policy of continuation, changes and ruptures in comparison with the one developed under former governments of the countries' democratic period. The results achieved are due a positive and constructive alliance between the Workers' Party represented in the government by President Lula, his special adviser for foreign affairs and the heads of other Ministries with the “sovereignist” sector of the Itamaraty, mainly Minister Celso Amorim and the General Secretary of the Foreign Affairs Ministry, Samuel Pinheiro Guimarães, as well as by other servants of the Itamaraty. The common visions of the alliance allowed to constitute an active synergy.

Key words: External Policy – Brazil, Itamaraty, Brazilian Foreign Affairs Ministry, Workers Party – Brazil.

ÍNDICE

Capítulos e subcapítulos	Página
Glossário	7
Introdução	13
Capítulo 1. Marco Teórico de Análise de Política Externa	23
1.1 Introdução	24
1.2.A Análise de Política Externa de Segunda Geração	30
1.3 O processo decisório na Política Externa Brasileira	41
Capítulo 2. A constituição do papel e da estrutura do Itamaraty	51
2.1 Introdução	51
2.2 A Diplomacia no Brasil	53
2.3 A formação dos princípios de atuação e da estrutura do Itamaraty	59
2.3.1 O período imperial	60
2.3.2 A proclamação da República	61
2.3,3 A transição entre o velho e o novo	63
2.3.4 Modernização da diplomacia	67
2.3.4 A diplomacia brasileira e redemocratização do país	79
2.3.5 O Itamaraty no Governo Lula	84
2.4 Sobre princípios, valores políticos e partidarização do Itamaraty	93
Capítulo 3. A Política Externa e o Partido dos Trabalhadores	110
3.1 Introdução	110
3.2 Os primórdios das relações internacionais do PT	114
3.3 Novas relações internacionais e a definição da PEB na visão do PT	122
3.4 O PT chega ao governo	138
Capítulo 4. A Política Externa do Governo Lula (2003 – 2010)	142
4.1 Introdução	142
4.2 Os primeiros passos da PEB	149

4.3 O “Fome Zero” Internacional	153
4.4 A integração regional em diferentes dimensões	157
4.5 O Governo Lula e o Comércio Internacional	165
4.6 Relações bilaterais e coalizões Sul – Sul	174
4.7 A cooperação internacional do Brasil de 2003 a 2010	178
4.8 Apoio à exportação do “capitalismo brasileiro”	181
4.9 As reformas reclamadas no sistema internacional	187
4.10 O Brasil e as mediações internacionais	189
 Conclusão	 193
 Entrevistados	 198
 Referências bibliográficas	 199

GLOSSÁRIO

ABC: Agência Brasileira de Cooperação
ACNUR: Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
AEB: Associação de Comércio Exterior do Brasil
AFEPA: Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares
AIEA: Agência Internacional de Energia Atômica
AISA: Assessoria Internacional de Saúde
Alca: Área de Livre Comércio das Américas
ALADI: Associação Latino Americana de Desenvolvimento Industrial
ALALC: Associação Latino Americana de Livre Comércio
Alcsa: Área de Livre Comércio da América do Sul
AMAN: Academia Militar de Agulhas Negras
AMI: Acordo Multilateral de Investimentos
APE: Análise de Política Externa
APEX: Agência Promotora de Exportações e Investimentos
ARENA: Aliança Renovadora Nacional
ASA: América do Sul e África
ASPA: América do Sul e Países Árabes
BACEN: Banco Central
BID: Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD: Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BNDES: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRICS: Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CAD: Curso de Aperfeiçoamento de Diplomatas
CAE: Curso de Altos Estudos
CALC: Cúpula de Países da América Latina e Caribe sobre Integração
CAN: Comunidade Andina de Nações
CASA: Comunidade Sul Americana de Nações
CCM: Comissão de Comércio do Mercosul
CCMAS: Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do Mercosul
CCP: Foro de Consulta e Concertação Política
CDE: Conselho de Desenvolvimento Econômico
CEB: Comunidade Eclesial de Base

CEDEC: Centro de Estudos de Cultura Contemporânea
CEBRI: Centro de Estudos Brasileiros de Relações Internacionais
CECA: Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
CEE: Comunidade Econômica Europeia
Celac: Comunidade de Estados da América Latina e Caribe
CMC: Comissão Mercado Comum
CEN: Comissão Executiva Nacional
CEPAL: Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CIEX: Centro de Informações do Exterior
CIOSL: Confederação Internacional de Organizações Sindicais Livres
CMN: Conselho Monetário Nacional
CMT: Confederação Mundial do Trabalho
CNA: Congresso Nacional Africano
CNC: Confederação Nacional do Comércio
CNI: Confederação Nacional da Indústria
COPPAL: Conferência Permanente de Partidos Políticos da América Latina
COSIPLAN: Conselho Sul Americano de Infraestrutura e Planejamento
CPC: Comissão Parlamentar Conjunta
CPCD: Curso de Preparação para a Carreira Diplomática
CPLP: Comunidade de Países de Língua Portuguesa
CPMED: Centro Mercosul de Promoção do Estado de Direito
CRB: Confederação Rural do Brasil
CRPM: Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul
CSL: Coordenação Socialista Latino Americana (Sigla em espanhol)
CSN: Companhia Siderúrgica Nacional
CSN: Conselho de Segurança Nacional
CUT: Central Única dos Trabalhadores
DAC: *Development Assistance Committee*
DASP: Departamento de Administração do Serviço Público
DCT: Departamento de Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica
DIPROC: Divisão de Propaganda e Expansão Comercial
DOPS: Departamento de Ordem Política e Social
DSI: Divisão Interna de Segurança
ESG: Escola Superior de Guerra

EUA: Estados Unidos da América

FAO: Organização para Alimento e Agricultura (Sigla em inglês)

FARC: Forças Armadas Revolucionárias de Colômbia (Sigla em espanhol)

FCES: Fórum Consultivo Econômico e Social

FCCR: Conselho Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul

FES: Fundação Friedrich Ebert (Sigla em alemão)

Fiocruz: Fundação Osvaldo Cruz

FMI: Fundo Militar Internacional

FNLA: Frente Nacional de Libertação de Angola

FOCEM: Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul

FRELIMO: Frente de Libertação de Moçambique

FMLN: Frente Farabundo Martí de Libertação Nacional (Sigla em espanhol)

FNV: Federação de Sindicatos Holandeses (Sigla em holandês)

FSLN: Frente Sandinista de Libertação Nacional (Sigla em espanhol)

FSM: Federação Sindical Mundial

FUNAG: Fundação Alexandre Gusmão

GATT: Acordo Geral de Comércio e Tarifas (Sigla em Inglês)

GESTAPO: *Geheime Staatspolizei*

GMC: Grupo Mercado Comum

GR-RI: Grupo de Reflexão de Relações Internacionais

IBAS: Índia, Brasil e África do Sul

IBASE: Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas

ICONE: Instituto de Estudos de Comércio e Negociações Internacionais

IDH: Índice de Desenvolvimento Humano

IIRSA: Iniciativa para Integração Regional Sul Americana

INAE: Instituto Nacional de Altos Estudos

IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPRI: Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais

IRBr: Instituto Rio Branco

IS: Internacional Socialista

LEA: Liga de Estados Árabes

MAPA: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MARE: Ministério de Administração e Reforma do Estado

MCE: Mercado Comum Europeu
MDA: Ministério de Desenvolvimento Agrário
MDB: Movimento Democrático Brasileiro
MDIC: Ministério do Desenvolvimento da Indústria e Comércio
Mercosul: Mercado Comum do Sul
MINUSTAH: Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti
MIR: Movimento de Esquerda Revolucionário (Sigla em espanhol)
MMA: Ministério de Meio Ambiente
MPLA: Movimento Pela Libertação de Angola
MRE: Ministério de Relações Exteriores.
Nafta: Tratado de Livre Comércio da América do Norte (Sigla em inglês)
NAMA: Negociações de Bens Não Agrícolas (Sigla em Inglês)
NEPAD: “*New Partnership for African Development*”
NOEI: Nova Ordem Econômica Internacional
OCDE: Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA: Organização dos Estados Americanos
OI: Organização Internacional
OIC: Organização Internacional do Comércio
OIT: Organização Internacional do Trabalho
OLP: Organização para Libertação da Palestina
OMC: Organização Mundial do Comércio
ONG: Organização Não Governamental
ONU: Organização das Nações Unidas
OPA: Operação Pan Americana
OPAQ: Organização para Prevenção de Armas Químicas
OPAS: Organização Pan Americana de Saúde
OTAN: Organização do Tratado do Atlântico Norte
PAG: Programa de Ação Governamental
Parlasul: Parlamento do Mercosul
PCB: Partido Comunista Brasileiro
PCCh: Partido Comunista da China
PCdoB: Partido Comunista do Brasil
PDC: Partido Democrata Cristão
PDT: Partido Democrático Trabalhista

PDS: Partido Democrático Social
PEB: Política Externa Brasileira
PEC: Política Externa Comparada
PEC: Projeto de Emenda Constitucional
PEC: Projeto de Emenda Constitucional
PEI: Política Externa Independente
PICE: Programa de Integração e Cooperação Econômica
PL: Partido Liberal
PMA: Programa Mundial de Alimentos
PMDB: Partido do Movimento Democrático do Brasil
PP: Partido Popular
PPD: Partido pela Democracia
PPS: Partido Popular e Socialista
PRD: Partido da Revolução Democrática (Sigla em espanhol)
PRSD: Partido Radical Social Democrata (Sigla em espanhol)
PRT: Partido Revolucionário dos Trabalhadores (Sigla em espanhol)
PS: Partido Socialista
PSB: Partido Socialista Brasileiro
PSUA: Partido Socialista Unificado da Alemanha
PT: Partido dos Trabalhadores
PTB: Partido do Trabalho Brasileiro
PTN: Partido Trabalhista Nacional
RDA: República Democrática Alemã
REAF: Reunião Especializada da Agricultura Familiar
REBRIP: Rede Brasileira pela Integração dos Povos
RISE: Regimento Interno da Secretaria de Estado
SACU: União Aduaneira da África do Sul (Sigla em inglês)
SAE: Secretaria de Assuntos Estratégicos
SECOM: Secretaria de Comunicação
SEI: Serviço de Estudos e Informação
Senalca: Seção nacional da Alca
Seneuropa: Seção Nacional para as negociações Mercosul – União Europeia
SERE: Secretaria de Estado das Relações Externas
SEPRO: Serviço Externo de Propaganda

SPD: Partido Social Democrata Alemão (Sigla em alemão)

SRI: Secretaria de Relações Internacionais

TEC: Tarifa Externa Comum

TNP: Tratado de Não Proliferação

TPA: *Trade Promotion Authority*

TPP: Parceria Transpacífica (Sigla em inglês)

UDN: União Democrática Nacional

UE: União Europeia

Unasul: União de Nações da América do Sul

UNCTAD: Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento (Sigla em inglês)

UNESCO: Organização das Nações Unidas para Educação e Cultura (Sigla em inglês)

UNITA: União Nacional pela Independência Total de Angola

UNITAID: Central Internacional de Compra de Medicamentos

URSS: União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

ZOPACAS: Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul

“Não temos pretensões hegemônicas. Não somos líderes.
Não é o líder que decide liderar. São os liderados que decidem seu líder”.
(Presidente Luiz Inácio Lula da Silva 2003 – 2010)

1. Introdução

O objetivo da presente tese é pesquisar e analisar a Política Externa Brasileira (PEB) desenvolvida durante os dois mandatos do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003 – 2010) e os processos de tomada de decisão que conduziram sua execução. O pressuposto é o de que este governo se caracterizou por exercer uma política externa que apresentou elementos tanto de continuidade, continuidade com mudanças de ênfases, quanto de rupturas em relação à política desenvolvida pelos governos civis posteriores ao período de governos militares concluído em 1985 e que o antecederam. A continuidade seria a mera repetição de políticas anteriores como a administração de tratados e representações já existentes, a exemplo do Conselho de Direitos Humanos, a OEA, entre outras instituições. A continuidade com mudanças é exemplificada pelo Mercosul, onde além da administração do aspecto comercial foi agregado um forte componente social com a intenção de envolver a sociedade num processo de integração mais profundo e as rupturas foram, principalmente, as iniciativas de ampliar as relações internacionais do Brasil “rompendo” os limites adotados pela PEB nos governos anteriores ao cultivar as relações Sul – Sul, criar coalizões como a Unasul, o IBAS, ASA, ASPA, BRICS, G-20 comercial, entre outras.

Existem vários elementos que se destacam e se articulam enquanto fatores relacionados à execução da política externa brasileira durante o governo Lula. Em primeiro lugar, o fato de ser a primeira vez que foi eleito um governo de esquerda desde a queda de João Goulart em 1964 e que nas disputas presidenciais ocorridas, desde 1989 até sua vitória em 2002, o Partido dos Trabalhadores (PT) sempre apresentou programas de governo com destaque para as propostas de Política Externa que, em seus aspectos gerais, eram críticos ou se diferenciavam das políticas vigentes. Algumas delas serão descritas posteriormente no presente texto. Em segundo lugar, pela primeira vez durante o atual período democrático foi nomeado um Assessor Especial para assuntos internacionais da

Presidência da República sem origem nos quadros diplomáticos do Itamaraty¹ e sim do quadro político partidário. E, por fim, desde o início ficou claro que o próprio presidente Lula se engajaria no exercício da política externa como de fato fez, superando a intensidade da diplomacia presidencial exercida pelos seus antecessores.

Além destes três fatores, após a ratificação da Constituição de 1988, diversos ministérios assumiram algumas atribuições que lhes permitiriam atuar com certa autonomia na área internacional, inclusive, contando com assessores especializados advindos do quadro diplomático do Itamaraty ou não (França e Sanches Badin, 2010).

No entanto, apesar desta moldura que, em princípio, sugeriria que o PT poderia assumir para si a condução da PEB e nela promover mudanças drásticas, o Presidente Lula na prática optou por propor mudanças na Política Externa com o apoio de profissionais da própria carreira diplomática, articulando com eles uma composição de suas visões e as do PT e do Presidente. Assim, estes quadros do Itamaraty também contribuíram de forma relevante para definir as características de continuidade, mudanças e rupturas em relação à política implementada anteriormente ao assumirem os principais cargos no Ministério de Relações Exteriores (MRE), a saber, o Embaixador Celso Amorim como Ministro de Relações Exteriores e o Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães como Secretário Geral de Relações Exteriores (SERE).

Esta combinação derivou de quem decidia sobre a PEB e da forma como era decidida. Por maior que tenha sido a influência da política doméstica sobre a política externa, por mais órgãos do poder executivo que tenham se inserido em diferentes atividades e negociações internacionais e por mais intensa que tenha sido a diplomacia presidencial, nos dois mandatos de Lula houve intensa participação do Ministério de Relações Exteriores, o Itamaraty, cuja burocracia deu formato à maioria das iniciativas levadas às arenas internacionais e influenciou seus resultados.

Havia um razoável acúmulo de propostas para a política externa brasileira no programa de governo do PT quando Lula foi eleito presidente, ele foi fundador do partido e sempre demonstrou interesse nas relações internacionais desde quando era sindicalista e nomeou

¹ Trata-se do Professor Marco Aurélio Garcia, ex-Secretário de Relações Internacionais do PT.

o ex-secretário de relações internacionais do PT² como seu assessor especial para assuntos internacionais. Desta forma, o que explicaria que parte importante da coordenação e moldagem da PEB tenha sido entregue a diplomatas de carreira e à burocracia do MRE, inclusive, reforçada numericamente e estruturalmente durante os oito anos do Governo Lula, mas sem vinculação ao partido, para conduzi-la junto com um partido de esquerda e, ainda por cima, com os resultados alcançados?

A hipótese é que isso se viabilizou por meio da aliança estabelecida entre a coalizão desenvolvimentista do PT e seus aliados, presente no gabinete da Presidência da República por intermédio do próprio Presidente Lula, bem como de seu Assessor Especial para assuntos internacionais e em outros ministérios e órgãos de governo, com os integrantes do setor “soberanista” do Itamaraty que assumiram o comando deste Ministério.

A formação de uma coalizão intragovernamental que possibilitasse o exercício de uma política externa com continuidade, mudanças e rupturas se deve, em primeiro lugar, ao fato que a própria vitória eleitoral de Lula se deveu em grande parte à ampliação da coligação partidária tradicional entre PT e Partido Comunista do Brasil (PCdoB) incluindo o centro político representado pelo Partido Liberal (PL) que indicou o candidato a Vice Presidente, além de obter apoio no segundo turno de partidos como o Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Popular e Socialista (PPS), entre outros, além de lideranças regionais do Partido de Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). A campanha eleitoral com propostas econômicas moderadas conforme expressou a “Carta aos Brasileiros”³ e a coligação que o levou à vitória no segundo turno das eleições presidenciais em 2002 também geraram a composição de governo que mesclava liberais e desenvolvimentistas cujas diferenças se evidenciaram, principalmente na condução das políticas econômica, industrial e agrícola, durante quase todo o primeiro mandato de Lula.

² Marco Aurélio Garcia deixou este cargo no partido em 2001 para assumir a Secretaria Municipal da Cultura na Prefeitura de São Paulo.

³ O ano de 2002 foi economicamente conturbado no Brasil e o PT na campanha eleitoral lançou a “Carta” para acalmar o “mercado” comprometendo o Governo Lula a manter o controle da inflação, as diretrizes macroeconômicas em funcionamento e os compromissos de pagamentos negociados pelo governo vigente. Após a posse do Governo Lula, a política levada adiante pelo Ministro da Economia Antonio Palocci manteve esses compromissos e contribuiu para preservar a imagem de estabilidade do Brasil no cenário internacional.

Por sua vez, o Itamaraty por mais que fosse hierárquico em sua estrutura e rígido na disciplina de seu funcionamento, já vinha revelando a existência de diferentes visões ideológicas entre seus diplomatas. Grosso modo era identificável a existência, pelo menos, de um setor liberal autodenominado universalista, embora alguns os classifiquem de “americanistas”, e um setor nacionalista que se reivindica como “soberanista”. Este debate interno acabou extrapolando para o âmbito público, principalmente, na segunda metade da década de 1990 em torno das diferentes visões quanto às negociações da Área de Livre Comércio das Américas (Alca) e, principalmente, depois do início da gestão da PEB “petista e autonomista”.

Ex-ministros e diplomatas aposentados como Celso Lafer, Luiz Felipe Lampreia, Rubens Ricúpero e Rubens Barbosa, bem como Paulo Roberto de Almeida diplomata de carreira⁴, manifestaram-se criticamente à PEB do Governo Lula ao longo de seus dois mandatos, por intermédio de artigos em jornais e revistas, entrevistas e livros. Foram manifestações sobre a PEB que nunca haviam sido expressadas de forma tão ácida em qualquer governo anterior.

O conteúdo das críticas destes autores gravitou em torno da ideia de que o PT impôs uma Política Externa “ideologizada e partidarizada” e rompeu o “consenso” construído ao longo de anos, contrariando a perspectiva de que a Política Externa seria uma política de Estado e não de governo (Lafer, 2009b). Também afirmaram que as autoridades maiores do Itamaraty teriam aderido a essa premissa e adotado decisões equivocadas durante os mandatos do Presidente Lula, como a “obsessão” pela busca de uma cadeira permanente no Conselho de Segurança da ONU, que teria criado mais fricções com outros países do que resultados concretos. Há críticas também ao que seriam encaminhamentos equivocados em relação ao Mercosul, insuficiência de resultados no comércio exterior, relações com ditaduras, insucessos em candidaturas a cargos em organizações internacionais, abertura desnecessária de embaixadas e exacerbação da diplomacia

⁴ Celso Lafer foi Ministro das Relações Exteriores de Fernando Collor de Mello (1992) e Fernando Henrique Cardoso (2001 a 2002); Rubens Ricúpero foi Ministro de Meio Ambiente (1993 a 1994) e Ministro da Fazenda de Itamar Franco (Março a Setembro de 1994) e Secretário Geral da UNCTAD (1995 a 2004); Luiz Felipe Lampreia foi Ministro de Relações Exteriores de Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2001); Rubens Barbosa foi diplomata de carreira e o último cargo que ocupou foi o de embaixador nos EUA (1999 a 2004) e Paulo Roberto de Almeida é diplomata de carreira e professor universitário.

presidencial onde o estilo carismático e ideológico da atuação internacional do Presidente Lula colocou em risco o caráter necessariamente institucional e impessoal da diplomacia (Ricupero, 2010).

Outro comentário registrado por vários deles, classificou a PEB como “Terceiro Mundista”, ao supostamente trocar as relações preferenciais com os países industrializados pelas relações com países em desenvolvimento (Lampreia, 2010; Almeida, 2011/2012) e antiamericana como afirmou Rubens Barbosa que “*Lula queria dar continuidade à política de Fernando Henrique Cardoso com os Estados Unidos, mas mudou de postura em função da influência do PT*” (2011).

No entanto, a Constituição Federal em seu Artigo 4º afirma os princípios da não intervenção, autodeterminação dos povos, cooperação internacional e solução pacífica dos conflitos. Além disso, no Inciso único propõe a integração dos países latino-americanos. São todos princípios que do ponto de vista prático se aplicam aos países em desenvolvimento, pois são os que na atualidade sofrem com conflitos armados regionais, é onde há violações de soberania de toda espécie e são os que demandam cooperação internacional econômica, técnica e política para se desenvolverem. Os países desenvolvidos já superaram estes problemas, mas frequentemente são os principais causadores das violações dos princípios mencionados na Constituição brasileira.

Portanto, uma diferença entre a estratégia internacional dos “soberanistas” e dos “americanistas” do Itamaraty é quanto à forma de cumprir a Constituição e os princípios que ela engloba, pois se a relação internacional prioritária é com os países desenvolvidos como defendem os “americanistas”, os princípios são menos importantes, mas se as relações são universais, elas se tornam fundamentais e foi esta modalidade de relações que norteou a PEB do Governo Lula exigindo que os princípios constitucionais fossem a base de sua política externa.

As posições do setor “soberanista” do Itamaraty, sem serem necessariamente de esquerda, vieram de encontro ao programa do PT no tocante ao desenvolvimento nacional, anti-imperialismo, democratização da governança global, relações Sul-Sul, apoio à integração latino-americana, rejeição a Alca, entre outros. Assim se formou um modelo de coalizão a partir de uma “escala ideológica” que de acordo com a teoria é a mais provável para

reunir parceiros (Bacharach e Lawler, 1980) e desta forma se implementaria uma política externa durante os dois mandatos de Lula que contemplaria e aprimoraria o programa do PT nos moldes da visão do setor “soberanista” do Itamaraty e no formato usual da tradição diplomática do Brasil.

A pesquisa foi empírica e testou esta hipótese a partir das abordagens teóricas de Análise de Política Externa (APE) que considera como determinantes os inputs individuais, societais e governamentais cujas fontes de decisões são a política doméstica, cognição e percepção, análise sistêmica, bem como estruturas burocráticas e processos para estudar a política externa do governo Lula durante seus dois mandatos consecutivos e o processo decisório adotado em relação à PEB (Gerner, 1995). Para tanto, deve-se considerar que as iniciativas adotadas tinham frequentemente origens diferentes. As principais delas tinham origem na Presidência da República ou no Itamaraty e normalmente o resultado era uma síntese delas. A pesquisa constatou que iniciativas como a integração sul-americana, reforma do Conselho de Segurança da ONU, criação do G – 20 comercial, atuação na Organização Mundial do Comércio (OMC), entre outras, tiveram origem no Itamaraty, enquanto o “Fome Zero Internacional”, a coalizão “América do Sul e Países Árabes” (ASPA), negociações do Gás Natural e Energia Elétrica, respectivamente com a Bolívia e Paraguai, entre outras iniciativas, foram propostas pelo Presidente Lula.

Não se trata aqui de discutir a “propriedade intelectual das ideias”, mas sim de constatar que ambos os lados, PT e “soberanistas”, tinham visões estratégicas sobre a PEB e que elas se complementavam reforçando o exercício da PEB. Por exemplo, no caso da integração regional foram adotadas uma série de iniciativas que deram corpo às propostas que constaram dos programas partidários eleitorais do PT, particularmente os elaborados entre 1994 e 2002, além de algumas inovações, visando fortalecer o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a integração latino-americana.

Porém, no caso do comércio internacional, além do rechaço explícito à conformação da Alca, as demais propostas programáticas do partido eram bastante genéricas e limitadas. No entanto, o presidente Lula e seu governo foram árdios defensores da conclusão da Rodada Doha da OMC, do fim do protecionismo dos países desenvolvidos nas negociações do comércio agrícola e consequentemente da ampliação da liberalização comercial internacional, o que contradisse o posicionamento tradicional dos partidos de

esquerda, normalmente, em defesa de comércio regulado e, protegido no caso de indústria infante ou países com escalas menores de produção, demonstrando a particular predominância da visão “itamaritana” neste aspecto.

O pressuposto desta abordagem é que por mais importantes e influentes que sejam os diferentes atores que atuam no plano doméstico como os partidos políticos, organizações e coalizões da sociedade civil, bem como o Presidente da República e o Poder Legislativo, quem assumiu forte influência nas arenas multilateral e regionais durante o Governo Lula foi a burocracia profissional representada pelos funcionários do Itamaraty dirigida pelo seu setor “soberanista”. Particularmente, no caso das negociações internacionais de comércio, este ministério coordenou a coalizão interministerial envolvida, transformou e incorporou as demandas emanadas da política doméstica nas diferentes modalidades negociadoras, articulou a estratégia e as táticas do processo negociador com grande autonomia e definiu o que era aceito e rejeitado nas diferentes “mesas” de negociação que se instalaram ao longo dos dois mandatos do Presidente Lula.

No caso de outra variável, a integração latino-americana, um componente importante dos diferentes programas de governo do Presidente Lula, foram também os diplomatas do Itamaraty que lhe deram formato, adequação e, inclusive, limitação para que pudesse ser admitido e discutido nas arenas decisórias como o Mercosul e a União de Nações da América do Sul (Unasul).

Para expandir esta tese, além da presente introdução, da conclusão e do registro das referências bibliográficas, há quatro capítulos a saber: o primeiro sobre o marco teórico da APE, o segundo sobre a estruturação do Itamaraty e do insulamento de sua burocracia, bem como o estabelecimento de seus valores políticos, o terceiro sobre a formação internacionalista do PT e o quarto capítulo sobre o conteúdo da PEB dos dois mandatos do Presidente Lula.

Os capítulos:

A sub-área do estudo de relações internacionais denominada de Análise de Política Externa, cuja abordagem teórica vem sendo desenvolvida desde os anos 1960, inicialmente, a partir de estudos acadêmicos nos Estados Unidos, aponta as fronteiras e

limites para a fundamentação teórica acerca do processo de tomada de decisão relativo à política externa. São atualmente fronteiras entre o “doméstico” e o “internacional” que se articulam de modo a definir a projeção do interesse nacional no âmbito das relações internacionais, bem como as considerações teóricas que apontam para a análise da política externa a partir de elementos descritivos, avaliativos e analíticos dos atores e dos processos decisórios, institucionais ou não. Alguns exemplos históricos serão utilizados para ilustrar a discussão.

A dimensão propriamente doméstica tem origem nas instituições – Poder Legislativo e a burocracia profissionalizada que atua nos ministérios pertinentes, no caso brasileiro, com destaque para o Itamaraty – e na diplomacia presidencial através da *persona* do próprio Presidente da República, no exercício de suas atribuições constitucionais (Milner, 1997; Hudson e Vore, 1995; Gerner, 1995).

A política doméstica também representa a influência dos atores políticos e sociais, bem como da opinião pública em geral sobre a tomada de decisões dos responsáveis pela política externa. Ela parte da forma como os integrantes do poder legislativo e os atores não governamentais definem o que é “interesse nacional” a partir de seus pontos de vista particulares e buscam introduzi-lo na política externa dos países. O conteúdo do “interesse” variará de acordo com as características de cada ator, por exemplo, setores empresariais interessados em determinadas decisões quanto a políticas de comércio, investimentos e outros; sindicatos interessados em ampliar a adesão a normas internacionais de trabalho; ONGs de diferentes mandatos interessados na adesão a normas internacionais de direitos humanos, meio ambiente, equidade de gênero, desenvolvimento social, entre outros; partidos políticos e parlamentares que querem que a política externa reflita seus programas ou ainda os “*think-tanks*” que formulam sobre diferentes temas e que buscam projetá-las por meio da política externa.

O segundo capítulo da tese será sobre o funcionamento do Ministério de Relações Exteriores – Itamaraty durante o governo Lula tendo em vista seu papel, organograma, fortalecimento institucional e funcional, inclusive, com a abertura de número expressivo de novas representações no exterior (embaixadas, consulados e vice-consulados), além do recrutamento de algumas centenas de novos diplomatas. Acrescenta-se a isso, o papel

do Itamaraty na coordenação das Comissões Interministeriais e sua relação com as assessorias internacionais dos demais Ministérios.

A partir de uma abordagem histórica será discutida a formação deste Ministério, bem como das características de sua burocracia insulada, hierarquizada, classista e elitista com traços conservadores (Cheibub, 1985) e sua suposta situação de “servidores de Estado apolíticos”, o que a tese rejeita, sem desconsiderar a contribuição dos funcionários do Itamaraty para a execução da PEB do Governo Lula.

No terceiro capítulo será apresentada a evolução das posições do PT sobre relações internacionais e política externa. Esta parte do processo de sua fundação no final dos anos 1970 e início dos 1980 caracterizado inicialmente como um período de desenvolvimento de solidariedade internacional e de construção de relações com partidos políticos situados mais à esquerda no espectro ideológico, até a evolução de suas proposições sobre a PEB elaboradas, particularmente, a partir da primeira eleição presidencial que o Partido disputou em 1989 e que lhe possibilitou e ao próprio Lula estabelecer um diálogo internacional mais amplo e pragmático em comparação com os primeiros e heroicos anos. O Presidente Lula quando eleito já havia acumulado uma expressiva bagagem internacionalista, desde sua atuação como sindicalista, e depois como Presidente do PT, cargo que ocupou até 1995, e Presidente do Instituto da Cidadania.

No quarto capítulo serão descritas as principais iniciativas adotadas durante a PEB do Governo Lula. O Ministro de Relações Exteriores durante o Governo Lula, Celso Amorim, em suas palestras sobre diversos temas da política externa brasileira para alunos do Instituto Rio Branco reconheceu que várias medidas adotadas durante este mandato tiveram origem em épocas anteriores, mencionando por exemplo, a atual Unasul como um desdobramento da proposta do presidente Itamar Franco de criação de uma “Área de Livre Comércio da América do Sul” (Alcsa) e da I Cúpula de Países da América do Sul promovida pelo governo Fernando Henrique Cardoso em 2000 (2011). Hoje, ela exerce um papel importante no âmbito político e de segurança no continente. Outras mudanças no tocante ao tema da integração se devem à ampliação do número de membros plenos do Mercosul com o ingresso da Venezuela, a adoção de uma ampla agenda social pelo Grupo Mercado Comum do Mercosul, a criação do Parlamento do Mercosul (Parlasul), a promoção de cúpulas periódicas de chefes de Estado da América do Sul – Países Árabes

(ASPA) e América do Sul e África (ASA) e a criação da Comunidade e Estados da América Latina e Caribe (Celac). Algumas destas iniciativas sequer faziam parte dos programas do PT para as disputas presidenciais em que participou desde 1989.

Por outro lado, houve temas onde a continuidade de determinadas políticas culminou em rupturas como, por exemplo, nas negociações de comércio. Tanto o governo Fernando Henrique quanto o governo Lula apostaram no desenvolvimento da Rodada Doha da OMC como forma de alcançar um acordo de liberalização, principalmente, do comércio de bens agrícolas, porém foi o segundo que buscou uma articulação com outros países em desenvolvimento que buscavam o fim dos subsídios internos à agricultura dos países desenvolvidos, bem como de suas subvenções à exportação de bens agrícolas. Esta medida levou à formação do G-20 “comercial”⁵ que alterou a agenda e a geografia das negociações na OMC até então hegemônicas pelos países industrializados. Este movimento e a falta de resoluções na Conferência Ministerial da OMC em Cancun em 2003, provocou a realização de uma reunião entre Estados Unidos da América (EUA), União Europeia (UE), Austrália (em nome do Grupo de Cairns)⁶, Brasil e Índia (estes em nome do G-20) em agosto de 2004 quando se reduziu a agenda de negociações da Rodada para quatro temas apenas: redução tarifária de bens não agrícolas (NAMA), serviços, agricultura e facilitação de comércio (Jakobsen, 2005). Segundo Amorim, este movimento assegurou uma nova e inédita projeção política para o Brasil no âmbito das negociações na OMC (2011).

Uma ruptura explícita com a política externa anterior ocorreu em relação à Alca. Quando o novo governo assumiu seu mandato em janeiro de 2003 já estava definido o calendário para apresentação de ofertas de comércio no setor de serviços conforme definido nas negociações deste acordo. Este calendário não foi seguido e o governo Lula apresentou uma proposta de novo formato para as negociações dividindo os diversos temas que faziam parte da agenda original em possibilidades de acordos gerais, plurilaterais e bilaterais e que se tornou conhecido como os “Três Trilhos”. Este formato não foi aceito

5 O número de países participantes a partir da Conferência de Cancun variou em torno de 20 e em 2005 firmou-se em 19 a saber: África do Sul, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, China, Cuba, Egito, Filipinas, Índia, Indonésia, México, Nigéria, Paquistão, Paraguai, Tailândia, Tanzânia, Venezuela e Zimbábue.

6 O nome deriva da cidade de Cairns na Austrália aonde se compôs um grupo de 20 países exportadores de bens agrícolas em 1986 para reforçar as negociações deste tema no GATT. Grupo composto por África do Sul, Argentina, Austrália, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Filipinas, Guatemala, Indonésia, Malásia, Nova Zelândia, Paquistão, Paraguai, Peru, Tailândia, Uruguai e Vietnã.

por vários dos países participantes das negociações e o processo de negociações estagnou. Na verdade, a possibilidade de um acordo de liberalização comercial abrangente como a desejada pelos EUA e outros por meio da Alca já era vista anteriormente com reservas por setores do Ministério de Relações Exteriores, mas era considerada inevitável por outros. Além disso, entre as organizações da sociedade civil tampouco havia apoio a Alca e mesmo os setores empresariais estavam divididos quanto às vantagens e desvantagens de um possível acordo.

Entretanto, apesar destas iniciativas de afirmação internacional, as relações com os EUA e os países europeus mantiveram-se em níveis cordiais e as relações comerciais continuaram elevadas apesar do crescimento do comércio brasileiro com a América Latina, África, Oriente Médio e Ásia. Embora o presidente Lula tenha priorizado as relações com a América Latina durante seus dois mandatos conforme demonstram 81 visitas bilaterais que realizou, em segundo lugar fez 39 visitas à países europeus e a América do Norte – México, EUA e Canadá – o recebeu por nove vezes, sendo que o presidente George Bush esteve no Brasil em 2005 e 2007. Houve 135 visitas bilaterais de governantes latino-americanos ao Brasil e os chefes de Estado europeus neste quesito também ficaram em segundo lugar com 56 visitas (<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanço-de-politica-externa-2003-2010/visitas-internacionais> consultado em 20/10/2011).

Portanto, as rupturas na política externa brasileira entre 2003 e 2010 significaram, primordialmente, estabelecer novas perspectivas quanto ao alcance de políticas desenvolvidas anteriormente por meio de posições mais assertivas e até ousadas nos fóruns regionais e multilaterais, impulsionar as relações Sul – Sul, diversificar e ampliar as relações bilaterais, constituir coalizões internacionais no âmbito regional e plurilateral e oferecer projetos de cooperação para o desenvolvimento.

Em suma, a política externa brasileira foi essencialmente realista durante o governo Lula e projetou *soft power* internacionalmente por meio de uma estratégia que no entender de Cepaluni e Vigevani buscou autonomia no cenário internacional ao diversificar as relações e combinar ajustes e mudanças no programa de governo existente (2007).

Capítulo 1. Marco teórico da análise de política externa.

Introdução

As decisões de governantes sobre qualquer assunto sob sua responsabilidade, particularmente em relação à política externa, podem variar desde as mais dramáticas até as mais mundanas, pois eles tomam decisões que incluem desde uma declaração de guerra até a ratificação ou não de um simples tratado internacional. O processo decisório sobre política externa refere-se às escolhas que indivíduos, grupos e coalizões no interior dos governos fazem de modo a afetar a ação dos Estados na arena internacional e as escolhas quanto a estas ações frequentemente envolvem riscos e incertezas para o governo. Portanto, a importância de sua análise decorre do fato de nenhuma crise ou guerra poder realmente ser compreendida sem referências diretas à tomada de decisões individual dos governantes (Mintz e DeRouen Jr, 2010).

A subárea do estudo de relações internacionais denominada Análise de Política Externa (APE) aponta o alcance, bem como os limites para a fundamentação teórica acerca do processo de tomada de decisões relativo à política externa. Esta especificidade conduz seu foco para as ações internacionais de governos considerando seus determinantes, objetivos, tomada de decisões e ações efetivamente realizadas, incluindo aquelas que somente foram anunciadas como eventuais ameaças ou blefes (Salomón e Pinheiro, 2013).

A primeira tentativa de transformar a APE em campo específico de estudos da ciência social com abordagem teórica teve origem em 1954 com a publicação do livro de Richard C. Snyder, Henry W. Bruck e Burton Sapin, *Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics*. Esta obra foi fortemente influenciada pelo “behaviorismo”⁷ na ciência política e partia do pressuposto que “*as ações do Estado, são as ações adotadas pelos que atuam em nome do Estado*” e assim, o foco da análise, grosso modo, era o comportamento dos “decisores”, isto é, dos envolvidos na formulação e execução da política externa que articulavam posições do campo político interno com o ambiente externo (1954).

⁷ O “behaviorismo” ou “comportamentalismo” é uma área importante da psicologia. Na ciência política procura analisar os determinantes sociológicos e culturais do comportamento humano.

Estes autores argumentavam que nas relações internacionais as inter-relações dos Estados podiam ser simétricas ou assimétricas e estariam em constante mudança a depender das ações e respectivas reações de cada um deles. Os “decisores” que atuam em nome da unidade decisória, o Estado, decidem o que é relevante e o que não é, e a forma como decidem a partir de sua percepção, escolhas e expectativas define o conteúdo das ações da política externa promovidas diante de diferentes situações. O responsável ou a equipe responsável pelas decisões deve definir o objetivo a ser alcançado, os meios para atingi-lo e eventuais alternativas que se façam necessárias. Desta forma o método propõe iniciar pela análise do papel dos atores, as relações organizacionais, a comunicação, a informação e as motivações que animam os responsáveis pelas decisões. (Snyder, Bruck e Sapin, 1954).

Os críticos a este método argumentavam que seus autores simplesmente estavam substituindo o Estado por pessoas que tomavam decisões em seu nome comportando-se como o ator unitário e além disso estariam mais preocupados com a produção das decisões do que com seus resultados. James Rosenau foi um dos chamou a atenção para o fato de que Snyder, Bruck e Sapin (1954) ignoraram o ambiente operacional, o que tornava impossível medir o nível de congruência entre as percepções das elites e a realidade, além de gerar inúmeras variáveis e não desenvolver categorias de tipo de decisão (apud Vieira de Jesus, 2014).

Mesmo assim, foi a partir da contribuição intelectual de Snyder, Bruck e Sapin (1954) e das análises de seus críticos, que surgiu uma primeira variante da “Teoria Behaviorista” que buscava desenvolver uma “Política Externa Comparada” (PEC) reunindo múltiplos dados e fatos sobre as características das diferentes nações e os tipos de comportamento que se destacaram na inter-relação dos Estados. O objetivo era encontrar padrões para formar uma teoria geral que permitisse explicar o que moveria o comportamento da política externa dos diferentes governos e até mesmo antecipar o resultado de processos específicos (Salomón e Pinheiro, 2013).

A Política Externa Comparada foi fortemente influenciada pelos efeitos da Segunda Guerra Mundial, pelas suas consequências na política internacional como, por exemplo, a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) e de seu Conselho de Segurança com membros permanentes detentores de poder de veto e, finalmente, pela vigência da guerra

fria. O desdobramento destes fatores foi o desenvolvimento de estudos sobre relações internacionais e de política externa com características fortemente positivistas e atreladas ao temor das políticas de massa advindas dos dois extremos ideológicos da política, o nazismo alemão e o comunismo soviético. Desta forma a PEC foi imbuída de um imperativo normativo de estudar e modelar as “boas” e moderadas políticas encontradas nos Estados Unidos e Europa Ocidental (Wiarda apud Gerner, 1995).

Algo semelhante se repete hoje no Brasil advindo dos críticos da política externa brasileira do governo do Presidente Lula que serão mencionados em outro capítulo. As posições dos críticos indicam que haveria políticas e princípios, isto é, uma “teoria” que vem sendo consolidada desde a gestão do Barão do Rio Branco frente ao Itamaraty no começo do século XX até o governo FHC. Entretanto, as ações adotadas durante o governo Lula representariam “questionamentos” e ameaças à essa “teoria consensual” e, portanto, também à “ordem e progresso”⁸ que ela estabeleceu na PEB. A afirmação do ex-chanceler Lampreia em suas memórias (2010) de que durante os dois mandatos do Presidente Lula, o Itamaraty se “desfilou” dos valores do Ocidente representados pelos princípios da democracia, pluralismo político, observância do direito e respeito aos direitos humanos, bem como a afirmação do também ex-ministro Ricúpero, parafraseando o ex-presidente Tancredo Neves, de que o governo Lula rompeu com “*a política externa levada a efeito pelo Itamaraty que era consenso em todas as correntes de pensamento*” (2010), são alguns dos exemplos explícitos do positivismo que norteia grande parte da análise crítica da PEB do governo Lula.

Um intelectual que liderou a variante da política externa comparada por quase 20 anos foi James Rosenau. Para este autor, a definição da área parte da ideia de “política externa como uma ‘disciplina ponte’ com fronteiras ilimitadas que deve lidar com a contínua erosão da distinção entre questões domésticas e externas, entre os processos sócio-políticos e econômicos que se abrem domesticamente e aqueles que ocorrem no exterior”.

⁸ O positivismo significa o desenvolvimento de uma determinada teoria, onde os “sábios e especialistas” recolhem, sistematizam e organizam ideias para compô-la. A prática decorre da teoria com o intuito de conduzir ao progresso por meio de decisões científicas às quais todos devem se submeter, mas se há ações que as contradigam teremos situações de anormalidade e desordem e, conseqüentemente, o progresso estará ameaçado.

Sua ideia de estabelecer uma “pré-teoria” a partir da política externa comparada teve grande repercussão ao propor uma série de testes de “causa e efeito” e agrupar múltiplas fontes de decisões em política externa. Estas fontes seriam classificadas em cinco categorias: da idiossincrasia (posteriormente chamada de “individual”), dos papéis, do governamental, do social e das variáveis sistêmicas (Gerner, 1995).

Apesar dos grandes investimentos financeiros despendidos pelo governo americano para o desenvolvimento destes estudos, sua perspectiva teórica perdeu fôlego, pois possibilitou tão somente elencar uma extensa lista de possíveis variáveis relevantes. Não se havia considerado que o estudo de sociedades humanas exige métodos diferentes de ciências exatas como a física ou a matemática, por exemplo. No comportamento humano existe o imprevisível, imponderável e, principalmente, a opinião individual. Por exemplo, quando as grandes potências vencedoras da segunda guerra mundial, Estados Unidos da América (EUA), União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e Inglaterra começaram a discutir o formato do Conselho de Segurança da ONU ainda antes do final da mesma, o presidente dos Estados Unidos, Franklin Roosevelt e seu Secretário de Estado, Cordell Hull, levantaram a hipótese de incluir o Brasil entre os membros permanentes. O governo brasileiro presidido na ocasião por Getúlio Vargas, vinculou a possibilidade desta ascensão ao Conselho de Segurança a uma estratégia de total apoio e alinhamento à política externa norte-americana. No entanto, Roosevelt faleceu e seu Secretário de Estado também deixou o posto, antes de esta decisão ser tomada. Seus sucessores não apoiaram a proposta e o Brasil não foi contemplado como o “sexto membro” do Conselho, inaugurando-se a fase na Política Externa Brasileira da “política do desapontamento” na relação com os Estados Unidos (Garcia, 2011). As falhas da “pré-teoria” foram reconhecidas, inclusive, pelo próprio Rosenau, ao final da guerra fria quando foi constatado que sequer havia sido possível na ocasião, prever esta profunda transformação no sistema mundial.

A Política Externa Comparada conviveu com outra vertente do “Behaviorismo” cuja expressão mais conhecida é o estudo clássico de Graham Allison “*Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*”, no qual o autor desenvolveu três modelos de tomadas de decisão a partir do comportamento dos atores responsáveis ao analisar a crise entre EUA e União Soviética em 1962, devido aos mísseis soviéticos instalados em Cuba. O primeiro é o do Estado como “ator racional” que busca a escolha que maximize seus

ganhos e minimize suas perdas entre as várias opções existentes. No segundo modelo, a questão principal é a constatação que no interior do Estado operam diferentes instituições e agências que funcionam como atores semi-independentes que estabelecem rotinas e padrões de decisão que se aplicam, praticamente, em qualquer circunstância. Por fim, o terceiro modelo é o organizativo/burocrático onde há competição, jogo e negociação entre grupos de decisão interdependentes e hierárquicos formados pelos burocratas que atuam nas agências governamentais com vistas à adoção das decisões. Para tanto, eles se colocam como “homens de Estado despolitizados” que buscam a eficiência máxima (1971). As unidades de decisão na política externa nacional podem ser individuais, quando há um líder predominante que executa a política; grupos simples quando há interatividade entre os membros responsáveis pela sua execução, e podem ser compostas também por atores anônimos múltiplos. O formato da unidade de decisão, isto é, as agências que participam, depende do tema em questão, e assim o Estado não se apega necessariamente a algum deles em caráter permanente. Como afirma Alison, *“Quando os funcionários se reúnem para adotar alguma ação, o resultado provavelmente será diferente daquilo que qualquer um deles pretendia antes de interagirem como grupo”*. Portanto, para compreender um processo decisório é necessário identificar quem são os atores e quais são as negociações e as barganhas (1971).

Apesar de este conjunto de métodos ou concepção de APE ter sofrido inúmeras críticas, a começar pela contradição entre o primeiro método que pressupõe o Estado como ator racional e o terceiro onde os burocratas que servem ao Estado barganham entre si, é uma formulação muito reconhecida e tem sido largamente utilizada, particularmente, o papel da burocracia no processo decisório. Podemos mencionar, especificamente, um estudo brasileiro de autoria de Márcia Maro da Silva (2008) onde ela analisa o processo decisório que levou ao reconhecimento da independência de Angola pelo governo Geisel em 1975, e também de seu governo dirigido pelo Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA), por intermédio dos modelos de Alisson e Zelikow⁹.

Em sua análise, o governo militar chefiado pelo General Ernesto Geisel representava o ator racional, cujo interesse era o de se aproximar dos países africanos, em particular os de língua portuguesa que estavam se tornando independentes, para acessar seu petróleo e

⁹ A versão original de “Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis” é de autoria de Graham Allison em 1971 e nova versão atualizada de 1999 contou com a coautoria de Philip Zelikow.

para gerar mercados para as exportações brasileiras, mesmo que eles fossem governados por movimentos guerrilheiros de esquerda como o MPLA. As instituições que participaram do processo decisório foram a Presidência da República, o Itamaraty e o Conselho de Segurança Nacional (CSN). Os atores que se encarregaram de executar a tarefa foram em primeiro lugar os diplomatas Ministro Ovidio Andrade Melo, Chefe da Representação do Brasil em Angola; seu superior imediato o Ministro Ítalo Zappa, chefe do Departamento da África e Oceania; o Chanceler Azeredo da Silveira; o Presidente da República, General Ernesto Geisel e os integrantes do Conselho de Segurança Nacional que incluíam o Ministro do Exército, General Sylvio Frota, integrante da “linha dura” das Forças Armadas.

Coube, em primeiro lugar, aos integrantes do MRE definir sua estratégia, que passava pelo reconhecimento da independência, bem como pelo reconhecimento do governo de Angola, fosse qual fosse sua base política. Na ocasião, três organizações disputavam o controle do futuro governo após a independência: o MPLA, a Frente Nacional de Libertação de Angola (FNLA) e a União Nacional pela Independência Total de Angola (UNITA). O Ministro Ovidio Melo que representou o Brasil em Angola por vários meses previamente à independência era de opinião que o grupo mais preparado para governar o país, seria o MPLA. Este, além de possuir uma representatividade multiétnica, no limiar da independência controlava a capital Luanda e algumas outras áreas importantes do país. Ao Chanceler Azeredo da Silveira coube convencer o Presidente da República desta posição e ao Presidente coube convencer os integrantes do CSN, incluindo o Ministro do Exército. Consta uma polêmica: se o governo e o CSN sabiam ou não da presença de tropas cubanas em território angolano, mesmo antes da independência, para dar apoio ao MPLA contra a invasão sul-africana de Angola, pois isso poderia representar um fator de resistência ao reconhecimento do novo governo angolano pelos setores políticos mais à direita e anticomunistas das instituições envolvidas. Contudo, a independência ocorreu no dia 11 de novembro de 1975 tendo o MPLA como governo e o Brasil foi o primeiro país do mundo a reconhecê-lo.

Este exemplo, entretanto, apresenta uma estrutura relativamente simples com poucas variáveis entre as instituições e atores para explicar o processo decisório mencionado. Não houve envolvimento do Congresso Nacional ou de atores da sociedade civil e tampouco da opinião pública brasileira uma vez que o governo Geisel era um governo

autocrático. Uma situação com maior variedade de burocratas e sem clareza de sua relação com o ator racional, o Estado, tornaria mais duvidoso se este método seria o mais eficiente para analisar a política externa e seus resultados. Todavia, vários teóricos da APE de segunda geração no final dos anos 1980 perceberam a insuficiência de teorias de relações internacionais como o realismo e, no caso da APE, das vertentes do behaviorismo, para analisar os mecanismos e processos de escolhas, bem como as decisões no campo da política externa. Assim, novos elementos foram utilizados para aprimorar os métodos de análise.

1.1 A APE de segunda geração

Os teóricos da segunda geração de APE cuja ascensão é marcada no tempo pelo fim da guerra fria e consolidação do neoliberalismo, avaliaram que as fronteiras e os limites para a fundamentação teórica acerca do processo de tomada de decisões relativo à política externa mencionados anteriormente, eram as fronteiras entre o “doméstico” e o “internacional” que se articulariam de vários modos para definir a projeção do interesse nacional no âmbito das relações internacionais. Putnam foi um dos autores que discutiu a influência de diferentes variáveis domésticas nas decisões quanto à política exterior. Ele utilizou-se da teoria dos “Jogos em Dois Níveis” para analisar a existência da interação entre fatores internos e a política externa. O nível doméstico, segundo este autor, é definido por interesses internos e fatores cognitivos¹⁰ que gerariam uma “coalizão vencedora” com capacidade de alcançar seus objetivos (*win set*) ao incidir no resultado de negociações internacionais (1988). A dimensão propriamente doméstica tem origem nas instituições (Poder Legislativo e a burocracia profissionalizada que atua nos ministérios e agências governamentais pertinentes), bem como na diplomacia presidencial através da persona do próprio presidente da República, no exercício de suas atribuições constitucionais (Hudson e Vore, 1995; Gerner, 1995; Milner, 1997).

Segundo Hagan, a teoria dos “jogos em dois níveis” aplicada por Putnam nas suas considerações sobre a análise de política externa não representa apenas as dinâmicas de

¹⁰ Processo cognitivo é como se adquire, trata, conserva, pondera e explora informações/conhecimento. A cognição inclui uma interação permanente entre o indivíduo e o meio ambiente circundante a ele. Segundo Carl Jung gera a percepção e o julgamento do indivíduo e define seu tipo psicológico.

tomada de decisões, mas um arranjo mais amplo de atores políticos como partidos, facções e instituições que influenciam a governança cotidiana e até contribui para a manutenção de governos no poder. Conforme esta concepção, o *drive* da política externa não parte apenas das estruturas sistêmicas, conforme defendido pelos teóricos realistas nas relações internacionais, mas também dos arranjos políticos e institucionais domésticos, pelo menos nos países mais poderosos (1995).

Contudo, a relação que se estabelece entre o “doméstico” e o “internacional”, a identificação dos atores domésticos que interferem nas decisões (legisladores, sociedade civil, burocratas e chefe de Estado) e os fatores cognitivos inerentes aos atores apontam para uma matriz de análise razoavelmente complexa que gerou diversos modelos teóricos. Entre eles, os já mencionados modelos do ator racional, do comportamento organizacional e o organizativo/burocrático, bem como da política governamental, o cibernético¹¹, da caracterização do líder e até da neurociência, entre outros. Ao se reconhecer a amplitude e diversidade dos atores, teorias de relações internacionais como o liberalismo e o construtivismo conquistaram espaço na APE.

Esta relação entre o interno e externo é dialética, pois os governantes tomam em conta a política doméstica e ao mesmo tempo avaliam o estado do sistema internacional para embasar suas decisões sobre a política externa nacional. Assim, a análise sistêmica também é um fator a ser considerado e as várias interpretações da conjuntura pelos atores responsáveis pelas decisões podem alterá-las, tornando-as mais ou menos eficazes. Segundo Rothgeb, esta análise já situa o sistema internacional de determinada maneira a partir de certas concepções de relações internacionais como, por exemplo, aquela que define a inexistência de guerras, entre Estados democráticos. Ou seja, haveria determinados padrões de comportamento dos atores no cenário internacional com pouca ou nenhuma perspectiva de mudança (1995). Hurrel, em uma análise da política externa brasileira do final dos anos 1980 chama a atenção para a mudança de seus rumos devido ao impacto provocado pela alteração profunda do sistema internacional com o fim da Guerra Fria (2002).

¹¹ O modelo cibernético representa a decisão de que se atingiu um resultado satisfatório numa intervenção internacional embora fosse possível ir além. O exemplo clássico é a “Guerra do Golfo” em 1991 quando o governo americano se limitou a expulsar os iraquianos do Kuwait e reduzir seu poderio bélico embora tivesse a possibilidade de invadir todo o Iraque e afastar Saddam Hussein da presidência do país.

Ao realizar esta recuperação da teoria que advém quase exclusivamente de fontes acadêmicas americanas que a testaram a partir da análise de eventos de grande impacto por se tratar da maior potência militar e econômica mundial, não devemos ignorar que também há teorias das Escolas Europeias de relações internacionais advindas, principalmente, do processo de construção da União Europeia onde foi constituído um sofisticado modelo de tomada de decisões que inclui a abdicação de certo nível de soberania nacional. Todavia, vamos nos ater à Escola Americana para discutir como alguns aspectos teóricos podem ser aplicados na análise da política externa brasileira, particularmente, o papel das instituições estatais, sua burocracia e as instituições da sociedade civil.

Inicialmente, é importante registrar que há convergências quanto à definição de política externa como uma política de responsabilidade do Estado, porém há divergências se este é o ator unitário. Celso Lafer menciona que foi construído um “consenso” ao longo de anos de que a política externa, pelo menos a brasileira, é uma política de Estado e não de governo (Lafer, 2009a). Por ser uma política pública, seria, por consequência, de responsabilidade do Estado. No entanto, ele se contradiz quando agrega que se trata de uma política pública mais qualitativa do que quantitativa e para executá-la é preciso sobrepor as demandas da sociedade, bem como as oportunidades e desafios colocados pela conjuntura internacional (2009). Na mesma direção, para Seitenfus o Estado detém o monopólio do exercício de poder interno e da ação externa. Contudo, para atender ao segundo aspecto é necessária uma política específica, pois no espaço externo, cada Estado tem sua soberania confrontada de forma antagônica ou amistosa com a de outros Estados (1994).

Já para Pinheiro, a definição de política externa passa pelo conjunto de ações e decisões de um determinado ator, geralmente, mas não exclusivamente, o Estado na relação com outros Estados ou atores não estatais, articulada a partir das demandas domésticas e da situação internacional (2004).

Hill considera que a política externa é a soma das relações externas oficiais conduzidas por um ator independente – usualmente o Estado – nas relações internacionais. No entanto, este autor amplia a abrangência dos atores ao incluir contribuições de diferentes

mecanismos de governo ou de empresas como relações externas “oficiais”, uma vez que reconhece a condução atualmente de um vasto número de transações internacionais. Considerando que os atores geralmente buscam certo grau de coerência em direção ao mundo exterior, a “política” é a soma destas relações oficiais e ela é “externa” porque o mundo é ainda mais separado em distintas comunidades do que estabelecido como uma entidade única e homogênea, e estas comunidades necessitam de estratégias para lidar umas com as outras. Estas distinções são necessárias para que qualquer ação particular não seja vista como política externa. A “rationale” da política externa é mediar o impacto do externo sobre o doméstico e para projetar um conjunto de preocupações num mundo deveras intratável (2003).

O ex-chanceler durante os dois governos do Presidente Lula, Celso Amorim, em entrevista à jornalista Dora Kramer disse que *“servir ao Estado era servir ao governo e que a política externa não era uma repetição sempre igual dos mesmos princípios, independentemente de qual fosse o governo. Em sua opinião é uma política e, como tal, requer adaptações ao tempo, às circunstâncias e às necessidades dos governos”* (apud Lopes, 2013)¹².

Se a política externa fosse ditada somente pela “vontade do Estado”, provavelmente haveria uma série de doutrinas e padrões de procedimento a serem aplicados frente a situações conhecidas e semelhantes que permitiriam analisar as decisões tomadas com maior facilidade e oferecer maior previsibilidade sobre as reações dos governantes, semelhante ao proposto no Modelo II do Alison e Zelikow (1999). No entanto, como o elemento analítico é a articulação entre a política doméstica e a política externa, devem ser considerados os inputs individuais, sociais e governamentais cujas fontes de decisões são a política doméstica, estruturas burocráticas e processos, incluindo os fatores cognitivos (Gerner, 1995).

Considerando todos estes elementos teóricos é possível resumir as determinantes das decisões sobre política externa ao fator doméstico, ao fator internacional, ao fator psicológico e ao ambiente em que as decisões são tomadas. Haverá maior ou menor peso de cada um a depender do tema em questão e desta forma podem também ser detectadas

¹² Voltaremos a tratar do tema política de Estado ou de governo quando analisarmos a política externa do governo Lula no Capítulo 4.

combinações dos fatores mais relevantes que nortearão as decisões (Mintz e DeRouen Jr, 2010).

Além da variação das unidades de decisão, é normal que as diferentes fontes de decisão também se componham, embora algumas predominem sobre outras também a depender do tema em questão. Por exemplo, em decisões nacionais sobre acordos comerciais multilaterais é impensável que determinados atores domésticos como as empresas privadas e os sindicatos não incidam sobre a política externa atinente para defender seus interesses, mesmo que não existam canais formais para tanto.

A política doméstica é uma síntese da visão dos responsáveis do poder executivo pela política externa e da maior ou menor influência que outros atores políticos e sociais possam exercer sobre a tomada de decisões. Ela parte da forma como os integrantes do poder legislativo e os atores não governamentais definem o que é “interesse nacional” a partir de seu ponto de vista e buscam introduzi-lo na política externa dos países. O conteúdo do “interesse” variará de acordo com a agenda e as características de cada ator. Por exemplo, setores empresariais interessados em determinadas decisões quanto a políticas de comércio, investimentos e outros; sindicatos interessados em ampliar a adesão a normas internacionais de trabalho; ONGs de diferentes mandatos interessados na adesão a normas internacionais de direitos humanos, meio ambiente, equidade de gênero, desenvolvimento social, entre outros; partidos políticos e parlamentares que querem que a política externa reflita seus programas ou ainda os “*Think-tanks*” que formulam sobre diferentes temas e que buscam projetá-las por meio da política externa. Este último é um fenômeno muito conhecido, principalmente, nos EUA aonde exercem poderoso lobby sobre o poder legislativo e executivo. Este conjunto de atores, inclusive, poderá formar coalizões temporárias ou permanentes, a depender dos interesses em pauta.

Na análise de autores neo-institucionalistas, estas coalizões são características de regimes democráticos, pois elas praticamente não existem nos regimes autocráticos e centralizados como vimos no exemplo da análise das decisões do governo brasileiro referentes à independência de Angola e reconhecimento de seu governo. Assim, somente seria possível a incidência de interesses domésticos sobre a política externa na prevalência da democracia. Rogowski, por exemplo, argumenta que a existência de instituições domésticas com capacidade de definir agendas e normas sobre temas internacionais

afetam a formulação, execução e questionamento da política externa (1989). Um dos pressupostos da democracia é a incorporação das aspirações da sociedade nas decisões políticas, porém muitos autores consideram que a opinião pública é irracional, volátil e subjetiva podendo ser manipulada pelo interesse de minorias organizadas ou pelos meios de comunicação de massa (Figueira, 2011).

As referências teóricas consideram o poder legislativo como uma das instituições domésticas fundamentais na execução da política externa. Nos casos do Congresso Americano e do Parlamento Europeu, entre outros, estes de fato possuem capacidade institucional para condicionar ou vetar negociações internacionais. O Congresso Americano, por exemplo, possui o *Trade Promotion Authority* (TPA) que determina *ex ante* os parâmetros para o poder executivo negociar acordos internacionais de comércio, além do poder *ex post* de apreciar determinadas decisões da presidência dos EUA como a declaração de guerras, intervenções militares externas, orçamento militar, o próprio resultado das negociações comerciais sobre as quais, uma vez definido o TPA, somente pode aprovar ou reprovar, entre outras. As medidas adotadas, por exemplo, pelo governo israelense na política externa dependem das negociações exercidas entre os partidos que compõem a maioria parlamentar naquele país, sendo quase sempre decisões de coalizões. No entanto, esta atribuição legislativa não é igual em todos os países aonde vigoram regimes democráticos, como, por exemplo o Brasil como veremos mais adiante, o que torna mais complexo identificar os atores domésticos mais influentes e o papel que exercem sobre as decisões de caráter internacional.

Os temas mais sensíveis na política externa usualmente são tratados pela cúpula hierárquica do poder executivo - chefes de Estado e Ministros, enquanto os assuntos menos relevantes são delegados para tratativas em instâncias inferiores nos ministérios e agências governamentais. Porém, para efeito de tomada de decisões na cúpula, esta necessita de informações providas pela burocracia situada nas instâncias inferiores do aparato do Estado que também recebe a incumbência de executar as decisões. Estas geralmente são cumpridas por meio de processos regulares de tomada de decisões que inclusive mantém a memória e a continuidade da política externa dos Estados Nacionais, o que atribui grande poder à burocracia, não somente pela influência sobre as decisões dos governantes, mas também por serem frequentemente os gestores diretos da política externa (Gerner, 1995).

A implantação da burocracia estatal para gerir o aparato do Estado, segundo Weber, nasceu nos primórdios do sistema capitalista e evoluiu com o mesmo ao introduzir mecanismos de administração semelhantes ao de empresas privadas como forma de gerir o Estado e eliminar a dependência de seu mandatário dos serviços dos *honoratiores*. Esta é a denominação weberiana para senhores feudais, nobres e outros indivíduos que, no passado, serviam voluntariamente ao Estado de acordo com seus interesses particulares, por esta razão também conhecidos como patrimonialistas. O serviço dos *honoratiores* era, particularmente, importante no momento da guerra e assim o mandatário em primeiro lugar necessitou de forças armadas vinculadas ao Estado de forma que pudesse contar com elas de forma profissional e não voluntária para garantir sua autonomia política. Ao longo de séculos, esse processo evoluiu e a burocracia ocupou todo o aparato do Estado administrando a execução de políticas públicas em todas as áreas de sua responsabilidade como são os casos de defesa, economia, educação, política externa, entre outras. Em resumo foi uma medida que visava eliminar a apropriação patrimonialista do Estado pelos *honoratiores* ao tentar separar o exercício da política da gestão do Estado. Desta forma caberia a funcionários profissionais gerirem o Estado e caberia aos políticos somente controlá-los (1999).

Se por um lado, o desenvolvimento da burocracia é inerente ao progresso da democracia ao assegurar que o Estado funcione e proporcione serviços públicos para o conjunto dos cidadãos, por outro lado, também apresenta um aspecto pouco democrático pela influência que exerce sobre o funcionamento do Estado, independentemente do Chefe deste escolhido pela maioria da população. A especialização da burocracia e o controle que possui sobre os processos de funcionamento do Estado estabelecem um domínio e um poder que pode funcionar à revelia das decisões políticas emanadas da sociedade. Para reforçar esta afirmação, Weber utiliza o exemplo da burocracia de determinados Estados que manteve o aparato deles funcionando normalmente, mesmo após a ocupação por forças armadas do Estado inimigo. A burocracia é capaz de se desvincular de governos e, portanto, dos processos democráticos, mas não do Estado (1999).

Desta forma, apesar de a burocracia ter sido criada para reduzir a incidência da política na gestão do Estado em benefício da sociedade, ela pode provocar o efeito contrário ao defender apenas seus próprios interesses ou então ao servir de instrumento de opressão

social como aponta a análise de autores como Crozier em seus estudos sobre o funcionamento das forças produtivas associando o funcionamento do aparelho burocrático em geral como um mecanismo de controle social (1981) ou Marcuse ao afirmar que a burocracia é o meio pelo qual “*o sistema mantém os indivíduos dóceis e domesticados, voltados para a produção de bens e, assim, alheios a si mesmos ou alienados*” (1999).

Antes deles, Leon Trotsky havia criticado o governo soviético liderado por Stálin como uma “deformação burocrática”, afirmação que teve origem no baixo desenvolvimento econômico da União Soviética pós-revolução e a precária distribuição de gêneros de primeira necessidade pelo Estado exigindo controle policial que determinava quem os podia ou não receber e em que quantidade (1980). Mais recentemente, Beetham menciona a “inseparável complementariedade” entre políticos e burocratas no mundo moderno, embora suas relações sejam marcadas por tensões permanentes (1993).

Os Estados modernos lançam mão de uma burocracia permanente para tratar das questões internacionais e esta é composta pelos diplomatas de carreira. O Chefe de Estado do momento tem o poder de designar e remover embaixadores no exterior, mas usualmente o conjunto de diplomatas é recrutado por meio de concursos, provas ou outros mecanismos de escolha e contratação que perenizam o aparato burocrático que lida com a política externa. Inclusive, a diplomacia pode se divorciar da vontade do governo por espírito corporativo, particularmente, em governos fracos e sem propósito. (Lafer, 2009).

Os burocratas também costumam possuir um arsenal expressivo de estratégias e táticas institucionais para resolver problemas ou defender posições por meio de relações apropriadas e entendimento das “regras do jogo” na construção de coalizões, bem como na negociação e persuasão no interior de grupos que tomam decisões (Ripley, 1995). No exercício da política externa há cerimonial, linguagem e atitudes próprias desta função, normalmente só dominados pelos profissionais (burocratas) da área o que reforça sua especialização, espaço particular e imprescindibilidade. A especialização em determinados setores relacionados à política externa como direito internacional, governança global, comércio, meio ambiente, direitos humanos, entre outros também ampliam o poder da burocracia estatal que atua na área, bem como sua importância no interior do aparato de Estado.

Se no âmbito dos Estados Nacionais a burocracia especializada possui grande domínio sobre a execução da política externa, mesmo existindo superiores hierárquicos escolhidos politicamente pelos cidadãos, no caso das Organizações Internacionais (OIs) a burocracia é ainda mais poderosa, pois os superiores hierárquicos são nomeados pelos Estados Nacionais deixando-os ainda mais autônomos e distantes do cidadão comum. Assim, os processos rotineiros e as “barganhas” entre burocratas são reforçados, pois os nomeados tornam-se dependentes da burocracia existente, uma vez que não há interferência direta e permanente dos chefes de Estados Nacionais, salvo talvez, no caso do Conselho de Segurança da ONU, por ser fonte de decisões que envolvem muitos e poderosos interesses ou nos momentos em que se fecham acordos de grande impacto nacional como, por exemplo, as rodadas de negociações do antigo Acordo Geral de Comércio e Tarifas (GATT na sigla em inglês) e atual OMC.

O Chefe de Estado – presidente, primeiro ministro ou monarca – pode exercer um papel relevante nas decisões sobre a política externa, principalmente se for o mandatário de um regime autocrático onde o consenso não é necessário. Quanto a estas situações, a história nos remete para o papel de personagens como Napoleão na França, Stálin na União Soviética, Getúlio Vargas em seu primeiro mandato presidencial no Brasil, entre outros nas decisões relativas à política externa de seus países. Mesmo em países de regimes democráticos liberais, como Estados Unidos e Inglaterra, houve líderes que se destacaram, inclusive internacionalmente, em momentos de crise como o presidente americano Franklin Roosevelt e o primeiro ministro britânico Winston Churchill durante a segunda guerra mundial.

Mesmo no caso de um Chefe de Estado com pouco interesse pela política externa, ele tem relevância no plano interno de um país, no mínimo, por ter o poder de nomear e destituir os responsáveis pela sua execução, embora nem sempre seja tão simples submeter a burocracia estatal às suas decisões. E no plano externo sua relevância se amplifica ao se envolver pessoalmente em atividades internacionais por meio da assim chamada diplomacia presidencial.

No entanto, não é comum, principalmente nas grandes potências, que o mandatário abdique da coordenação da política externa, principalmente, pelos dividendos políticos

que pode amealhar em determinados momentos nesta função. Por exemplo, o presidente americano George Bush eleito em um processo questionável em 2000 caminhava para se tornar um dos presidentes de menor popularidade da história recente dos Estados Unidos. Entretanto, o ataque às “Torres Gêmeas” em 11 de setembro de 2001 e a reação belicosa do governo estadunidense contra os países que supostamente davam guarida aos mentores do ataque, elevaram sua popularidade a altos índices e lhe garantiram sua reeleição em 2004.

O carisma e a postura que certos Chefes de Estado adotam, inclusive no exterior, também podem contribuir para melhorar a imagem e ampliar o *soft power* de determinados países e neste aspecto destacaram-se lideranças como Nelson Mandela da África do Sul, Pepe Mujica do Uruguai, Lula do Brasil, entre outros. Como veremos adiante, este último também se notabilizou pelo seu interesse e participação nas decisões sobre política externa.

Mintz e DeRouen Jr. aprofundam a análise sobre aspectos cognitivos da personalidade do “líder” e do estilo de sua liderança para ajudar a entender porque certas decisões são tomadas pelo Chefe de Estado em vez da adoção de cursos alternativos. A personalidade definiria como o “líder” lida com emoções e pressões e o estilo de liderança depende de ele ser guiado pelo contexto ou pelas tarefas que se atribuiu (2010).

Há também abordagens teóricas que valorizam os elementos cognitivos, decorrentes da influência de crenças, identidades, valores, e da própria personalidade dos responsáveis pelas decisões, particularmente no que se refere à burocracia responsável pela sua execução, e que transmite no exercício de suas funções características de uma determinada cultura organizacional (Ripley, 1995).

Porém, esta discussão advém de uma realidade com várias diferenças em relação à brasileira ao descrever a atitude de atores que tomam decisões para definir a política de uma grande potência onde, particularmente o tema da segurança está quase sempre presente. Porém, o paralelo que se pode traçar é que no Brasil há igualmente a relação entre a política doméstica e a externa, bem como a presença de atores da sociedade civil e institucionais, da burocracia governamental e da diplomacia presidencial, permeados pelos respectivos aspectos organizacionais, ambientais e cognitivos.

Mesmo assim, segundo Salomón e Pinheiro o desenvolvimento acadêmico da disciplina de Relações Internacionais e da subárea de APE data de meados da década de 1970. Anteriormente, as contribuições existentes eram por meio de escritos de *intelectuais enquanto diplomatas* e de *diplomatas enquanto intelectuais* (apud Pinheiro e Milani, 2012). Para exemplificar, como indiretamente a APE podia contribuir para a definição da PEB no passado, há um depoimento muito interessante do já falecido Embaixador Miguel Osório de Almeida concedido à Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) onde comenta como ajudou a impedir o encerramento da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) durante sua III Sessão em 1951 no México. A proposta de encerramento era uma iniciativa dos EUA visando impedir a continuidade das formulações cepalinas e sua difusão sobre a importância da industrialização latino-americana como fator de desenvolvimento. Tendo em vista o adiantado das articulações americanas nesta direção e a consulta feita pelo governo mexicano sobre a posição do Brasil, o Embaixador Miguel Osório, que atuava na área econômica do Itamaraty e que estava presente à Sessão, enviou um telegrama ao assessor de relações internacionais do Presidente Getúlio Vargas, Cleanto Paiva Leite, relatando o problema e pedindo-lhe que enviasse um telegrama ao embaixador brasileiro no México anunciando a posição contrária do Presidente do Brasil em relação ao encerramento da CEPAL. Assim foi feito, mas o Embaixador não enviou este telegrama ao Ministro de Relações Exteriores, João das Neves da Fontoura, pois este era defensor do alinhamento da PEB com a política externa dos Estados Unidos e Cleanto tampouco consultou o Presidente Getúlio Vargas, pelo menos, no primeiro momento (Almeida, 2009) e a CEPAL continua existindo até hoje graças à posição dos atores certos na época.

Salomón e Pinheiro também mencionam a importância do estabelecimento de cursos de pós-graduação em diferentes áreas das ciências sociais igualmente em meados da década de 1970, bem como as transformações ocorridas na PEB na mesma época (2013) contribuíram para ampliar as pesquisas acadêmicas sobre a política externa brasileira. Outros fatores ocorridos a partir da década de 1980 como a expansão dos cursos de relações internacionais, a redemocratização do Brasil, o fim da bipolaridade mundial e a própria projeção internacional crescente do país, também contribuíram para o mesmo objetivo (2013).

1.2 O processo decisório na Política Externa Brasileira

Os marcos teóricos, temas e atores utilizados na academia brasileira da atualidade são variados. Nas diversas pesquisas realizadas no Brasil encontraremos a utilização de teses realistas, liberais, construtivistas, os já mencionados modelos de Alison, entre outros. O autor Moisés Marques ao analisar a PEB do governo Lula utiliza o conceito de “momento maquiavélico” desenvolvido por John Pocock que, resumidamente, é aquele em que a “fortuna e a virtude do príncipe” se apresentam simultaneamente (2013). Os temas abordados via de regra se localizam nas áreas de direito internacional, comércio internacional, direitos humanos, paradiplomacia, entre outros.

Os atores normalmente são o Itamaraty, outros ministérios e agências de governo, o Poder Legislativo, o Presidente da República, organizações da sociedade civil, governos municipais ou estaduais, entre outros. Alguns destes atores são decisivos na APE brasileira como a burocracia do Estado, representada principalmente pelo Itamaraty, e a diplomacia presidencial, mas ao contrário do que se poderia pensar, a capacidade institucional do Poder Legislativo é limitada em relação às decisões sobre política externa por ser somente *ex post* sobre um rol de assuntos definidos no Artigo 49, Inciso I, da Constituição Federal (1988): “resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”. Quando as modalidades em discussão na Alca estavam se definindo houve tentativas de aumentar a influência do Congresso Nacional, particularmente, sobre a negociação de acordos comerciais por meio de Projetos de Lei e de Projetos de Emenda Constitucional (Maia e César, 2004; Alexandre, 2006) que, no entanto, não progrediram.

Constata-se que no Brasil, o Poder Legislativo prefere delegar as decisões sobre a política externa para o Poder Executivo o que, no entanto, não significa necessariamente um “consenso”, pois esta delegação executada por meio de mera ratificação das decisões se deve mais ao fato que atuar em relação a PEB não traz vantagens em forma de votos ou apoio da opinião pública (Lima e Santos, 2001). Para quantificar esta delegação, verificou-se que entre 1988 e 2007 de um total de 1.821 atos internacionais bilaterais enviados ao Congresso Nacional, 1.423 (78%) foram aprovados em formato simplificado

por meio de Acordos Executivos¹³. No caso dos 285 tratados multilaterais apresentados, apenas 21 foram aprovados por intermédio de tramitação simplificada e 264 por tramitação completa. Mesmo assim, somando a aprovação das duas modalidades de acordo, 69% foi por meio de Acordos Executivos (Figueira, 2010). Oliveira também chama a atenção para a pouca atuação do Poder Legislativo brasileiro na integração regional representada pelo Mercosul, aonde somente identificou algum movimento quando ocorreu o conflito entre Argentina e Brasil quanto à inclusão ou não do setor açucareiro nos ditames do tratado. Ele menciona ainda a omissão dos programas partidários quanto ao tema, embora caiba registrar que, pelo menos, o PT incluiu propostas sobre o “Mercosul” em seus programas de governo em todas as disputas eleitorais presidenciais desde 1994 (2004) e percebe-se também a ampliação do interesse dos parlamentares em participar de atividades internacionais como o Parlasul.

Mesmo assim, apesar das limitações do Poder Legislativo brasileiro sobre a política externa, houve a formação de coalizões empresariais com vistas a influenciar os rumos e o conteúdo das negociações da Alca (Mancuso e Oliveira, 2006), e de outros setores da sociedade civil em oposição ao mesmo (Jakobsen e Martins, 2004). Estas coalizões buscaram atuar junto aos Poderes Executivo e Legislativo em defesa de suas posições. Atualmente as organizações empresariais existentes, como as confederações, federações e associações empresariais têm buscado incidir sobre os rumos de negociações comerciais como a OMC, Mercosul e, principalmente, na busca de novos tratados de livre comércio entre o Brasil e outras regiões como a União Europeia.

Por outro lado, as organizações da sociedade civil como sindicatos, ONGs, estudantes, pequenos produtores rurais, entre outras, prosseguem na sua busca de incidência sobre a política externa brasileira, principalmente, nas áreas de comércio, meio ambiente, direitos humanos e direitos trabalhistas. Nos últimos anos alguns *Think thanks* também vem se instalando paulatinamente e como demonstra a criação do Centro de Estudos Brasileiros de Relações Internacionais (CEBRI), do Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais (ICONE), entre outros normalmente financiados pelo setor privado e focados em aspectos políticos e econômicos, além do mais recente Grupo de Reflexão

¹³ Acordos executivos são acordos simplificados não sujeitos à ratificação apresentados ao Congresso Nacional por órgãos investidos do poder de negociar tratados como o Itamaraty.

sobre Relações Internacionais (GR-RI) com composição mais social e acadêmica, além de perseguir uma agenda internacional mais abrangente.

A política externa ainda não é um tema que sensibiliza a maioria da população brasileira, embora tenha crescido de importância junto à opinião pública nos últimos anos sem, no entanto, ser determinante nas campanhas eleitorais. Abdenur, ao analisar a percepção da sociedade brasileira sobre a importância do país no cenário internacional dos anos 1980 identificou uma opinião pública geral de redução da importância da projeção do Brasil, que ele denominou de “sentimento de exclusão” (1997). Fonseca Jr. também constatou que “tradicionalmente” a diplomacia brasileira não era objeto de um debate estruturado na imprensa, Parlamento e nos meios de comunicação (1998).

Porém, reforçando a importância de conquistar o apoio da opinião pública à política externa, o Ministro de Relações Exteriores durante os dois mandatos do Presidente Lula, Celso Amorim, assinalou que, principalmente, em momentos de maior disputa de posições com outros países como, por exemplo, durante a Conferência Ministerial da OMC em Cancun em 2003, foi buscada uma intensa relação com os meios de comunicação para disseminar as posições brasileiras e do nascente G – 20 sobre as negociações comerciais em curso (2011).

No Brasil há estudos sobre instituições governamentais que por meio da ação burocrática supostamente visam reduzir a incidência da política na gestão do Estado e fortalecer o papel dos funcionários de carreira como o de Codato sobre a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE) durante o governo do general Ernesto Geisel. Segundo este autor, teria sido um arranjo institucional para substituir o “informalismo” (política) e poder concentrado no “czar” da economia, Delfim Neto, ministro e chefe do Conselho Monetário Nacional (CMN), ao ser criada uma estrutura formal que centralizava o poder sobre a macroeconomia na figura do Presidente da República que por exercer múltiplas atribuições como Chefe de Estado, delegaria responsabilidades para o CDE e, conseqüentemente poder sobre a política econômica, para os burocratas que o idealizaram (1997). Loureiro e Abrucio em análise sobre o papel do Ministério da Fazenda na estabilidade monetária alcançada no governo de Fernando Henrique Cardoso também assinalam que as “decisões técnicas” supostamente neutras, na verdade eram

escolhas burocráticas entre possíveis rumos da política com impactos para a sociedade (1999).

Cheibub chama a atenção para o “insulamento” do Ministério de Relações Exteriores do Brasil e seu poder em comparação com outras instituições governamentais devido a sua burocratização e institucionalização. Estas foram se constituindo historicamente por meio da “gradativa aquisição de atributos como distribuição de serviços definidos por leis e regulamentos, hierarquia de funções, separação entre função e pessoa ocupante do cargo, proteção dos funcionários no exercício de suas funções, recrutamento por concurso e promoções segundo critérios objetivos” (1985). Estes fatores produziram forte “espírito de corpo” e o Itamaraty devido a sua autonomia e coesão, inclusive, teria sido menos afetado em comparação com outros Ministérios no período dos governos militares inaugurado em 1964 (1985).

No tocante à política externa, a reforma administrativa promovida pelo governo federal em 1995 manteve a estrutura hierarquizada do Ministério de Relações Exteriores, porém esta admitiu maior interação com outros organismos do governo por meio de comissões interministeriais e do recrutamento de profissionais da carreira diplomática para assessorarem os titulares de outros ministérios em assuntos internacionais. Da mesma forma, criaram-se alguns instrumentos de diálogo com a sociedade civil como, por exemplo, a Seção Nacional da Alca (Senalca) que era uma espécie de “*briefing*” periódico do Itamaraty para atores sociais interessados no andamento das negociações da Alca e a Seção Nacional para as Negociações Mercosul – União Europeia (Seneuropa) com atribuições semelhantes a Senalca.

A Constituição Federal do Brasil de 1988 em seu Artigo 84, incisos VII e VIII, entre outras atribuições, afirma que “Compete privativamente ao Presidente da República: - manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos; - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional”. Estas atribuições também estiveram contempladas em Constituições anteriores. No entanto, apesar da explicitação desta competência do Presidente, não há tantos exemplos de Chefes de Estado brasileiros assertivamente envolvidos no exercício da política externa, pois a maioria deles o delegou aos ministros de relações exteriores.

Danese ao analisar o papel da maior ou menor delegação de poderes na política externa define três níveis de ativismo presidencial. No primeiro, o presidente apenas reage às iniciativas dos profissionais da diplomacia dirimindo dúvidas e arbitrando proposições; no segundo, contribui com sua imagem e participação pessoal para dialogar e transmitir ideias e no terceiro há uma diplomacia presidencial mais afirmativa, pois, o mandatário conduz pessoalmente a política externa de acordo com sua sensibilidade e senso de oportunidade (1999).

Cerqueira, em sua dissertação de mestrado apresenta um estudo de caso sobre a atuação do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso na implementação da política externa brasileira. Ele, além de ter experiência na área por ter ocupado o cargo de Ministro de Relações Exteriores no governo de Itamar Franco por, aproximadamente, um ano, era um acadêmico renomado internacionalmente. Assim, havia interesse do próprio Itamaraty de utilizar este perfil e sua atuação internacional para alavancar as relações internacionais do Brasil (2005) como também houve em relação ao presidente Lula que segundo Schutte “*abria muitas portas*” (Entrevista concedida ao autor em 11/02/2016).

Ricúpero, por sua vez, reconheceu o crescimento do prestígio da política externa brasileira no cenário internacional graças a oportunidades externas favoráveis e a uma situação interna de estabilidade política e econômica sem precedentes. Além disso, a diplomacia presidencial de Lula, pela sua história pessoal e carisma, teria contribuído para fortalecer esta imagem, ou seja, esse fator teve influência, embora ele o veja de forma crítica ao considerar a sua interferência demasiadamente personalista, a ponto de compará-la com as atitudes “gaullistas” na política externa francesa dos anos 1960 e, por esse motivo, teria representado um fator doméstico inconveniente para as decisões sobre política externa (2010).

Amorim menciona as consultas que fazia ao presidente Lula em várias ocasiões, inclusive a conveniência e autorização para realizar determinadas viagens internacionais, demonstrando que havia forte interação entre seu papel e o poder decisório do Chefe de Estado que, por sua vez, contava com assessoria especializada que, pela terceira vez na

história da diplomacia brasileira, não saiu dos quadros diplomáticos profissionais do Itamaraty¹⁴ (2011).

Não há dúvida de que entre os presidentes brasileiros do período posterior à ditadura militar, o presidente Lula foi o mais atuante na política externa conforme demonstra o número de viagens oficiais ao exterior que realizou, a quantidade de representantes de outros países que recebeu, seus frequentes pronunciamentos sobre questões internacionais e ampliação do investimento na estrutura do MRE com a contratação de novos diplomatas, bem como a abertura de novas embaixadas e consulados. Este engajamento se deveu à formação política do Presidente, a partir de sua experiência como sindicalista e posteriormente como dirigente do PT, situações em que sempre demonstrou muito interesse pelos assuntos internacionais. Em entrevista ao autor, o assessor especial da presidência, Marco Aurélio Garcia, comentou que *“durante os dez anos em que foi Secretário de Relações Internacionais do partido (1991 a 2001) ele teria realizado aproximadamente cem viagens ao exterior em representação partidária nas quais foi acompanhado pelo presidente Lula em, pelo menos, quarenta delas”*. (Entrevista concedida ao autor em 25/01/2016).

Há poucos estudos sobre os aspectos cognitivos na política brasileira, particularmente, na política externa embora sejam importantes para analisar as decisões tomadas neste mister ao longo das últimas décadas. O depoimento do ex-chanceler Azeredo da Silveira revela algumas características pessoais do presidente Ernesto Geisel, a quem serviu como Ministro de Relações Exteriores, que repercutiram em várias decisões importantes na época. Da mesma forma, em outras biografias de profissionais da diplomacia brasileira como Ramiro Saraiva Guerreiro, Felipe Lampreia, entre outros, foram também mencionados seus próprios valores, crenças e personalidades que, em alguma medida norteavam aspectos de suas decisões.

Dawisson Lopes em sua obra “Política Externa e Democracia no Brasil” oferece uma grande contribuição à Análise de Política Externa ao discutir o processo de democratização da política externa brasileira na “Nova República”, desde a posse do primeiro governo civil que sucedeu o período dos governos militares até hoje. Esta opção

¹⁴ O assessor especial para assuntos internacionais durante o segundo mandato presidencial de Getúlio Vargas foi Cleanto Paiva Leite e Augusto Frederico Schmidt assessorou o Presidente Juscelino Kubitschek.

lhe permitiu utilizar conceitos desenvolvidos também pela APE de segunda geração, particularmente, aqueles desenvolvidos internacionalmente após o término da guerra fria. Ele se utiliza, inclusive, de uma formulação de Juan Carlos Pereira sobre o conceito de “política exterior democrática” em sua publicação *“Diccionario de relaciones internacionales y política exterior”*. Este conceito, grosso modo, seria composto por sete itens:

“Submissão ao controle do parlamento nacional, consideração do peso da opinião pública, poder contar com partidos políticos atentos à dimensão internacional dos fenômenos sociais, condução da política externa por um órgão especializado, integração ao sistema de Estados e absorção dos valores da sociedade internacional, combinação da legitimidade doméstica com a legitimidade internacional e fundamentação na noção de paz democrática” (Lopes apud Pereira, 2013).

Alguns desses preceitos são atendidos no Brasil e outros não ou então o são parcialmente. Quanto aos três últimos itens não haveria maiores dúvidas sobre a identificação da PEB com eles. Quanto ao quarto item que se refere ao Itamaraty, este possui um histórico de insulamento e de certo nível de autonomia por meio de seu funcionamento burocrático, o que torna o discutível o preceito do *“Diccionario”* de que o mesmo cumpre a condição de *“limitar-se a executar da maneira mais eficiente, as ordens recebidas”*. Não há dúvida que no caso brasileiro, o Itamaraty cumpre o papel de “núcleo duro” da PEB, mas, por outro lado, há também uma tendência ao longo dos últimos anos de “horizontalização” da execução da política externa com envolvimento de outros ministérios e agências assumindo tarefas, principalmente, na área da cooperação internacional (França e Sanchez Badin, 2009), além da permanente reivindicação das áreas econômicas de assumir a condução das negociações do comércio internacional. Pinheiro e Milani também oferecem uma importante contribuição ao debate sobre temas da política externa que vem ao encontro da “horizontalização” dos “decisores” ao reunir uma série de artigos sobre direitos humanos, diplomacia cultural, saúde – educação e política externa e a dimensão subnacional da política externa (2012). Pretendemos aprofundar estes aspectos no Capítulo 2 sobre o Ministério das Relações Exteriores para discutir seu papel na definição da PEB.

Já comentamos anteriormente sobre as limitações institucionais do Poder Legislativo quanto às decisões sobre a PEB, bem como da delegação que os legisladores brasileiros fazem ao Poder Executivo, mas como mais um dado sobre a veracidade desta afirmação agregamos a informação do Assessor Especial da Presidência de que “*nos doze anos em que exerceu este cargo, nunca foi convidado a prestar qualquer informação à Comissão de Relações Exteriores do Senado*” que, afinal de contas, tem mais prerrogativas legislativas do que a Câmara Federal neste mister (Entrevista concedida por Marco Aurélio Garcia ao autor em 26/01/2016).

Quanto ao peso da opinião pública percebe-se que há maior interesse de setores sociais sobre a PEB do que no momento identificado por Abdenur, já mencionado (1997). Os primeiros anos do governo Lula, particularmente 2003 e 2004, representaram um período difícil no Brasil do ponto de vista econômico com altas taxas de desemprego. As políticas sociais que caracterizariam seu governo nos anos seguintes, ainda não haviam amadurecido. Porém, havia uma percepção positiva sobre a política externa devido a iniciativas como a reciprocidade na identificação de visitantes estadunidenses ao Brasil da mesma forma que os brasileiros tinham que se identificar ao ingressar nos EUA, as articulações internacionais contrárias à guerra contra o Iraque, a formação do G-20 comercial por iniciativa brasileira, a interrupção das negociações da Alca, entre outros fatos. Os críticos ao governo, inclusive, afirmavam que a PEB “engajada” fora feita para satisfação da esquerda e da base do PT para compensar a continuidade da política econômica do governo anterior (Almeida, 2004).

Contudo, mesmo sendo um governo aberto à sociedade por meio de negociações constantes com a sociedade civil organizada como as Centrais Sindicais, o Movimento Sem Terra, entre outros; do apoio a eventos como o Fórum Social Mundial; da realização de dezenas de Conferências Sociais sobre diferentes políticas governamentais; da participação eventual de ativistas sociais nas visitas do Presidente Lula ao exterior e seus encontros com ativistas sociais de outros países; do “Fome Zero Internacional”; entre várias outras medidas que contribuíram para uma percepção positiva da opinião pública sobre a PEB, há dois fatos notórios.

Em primeiro lugar, a presença ostensiva do setor privado de forma muito superior ao movimento social e às ONGs nas atividades relacionadas a negociações comerciais e nas

visitas presidenciais a outros países. Por experiência própria, o autor esteve em Beirute quando o presidente Lula realizou uma visita ao Oriente Médio que incluiu o Líbano em 2004. A delegação empresarial que se fez presente na capital do país foi organizada pela Câmara de Comércio Brasil – Líbano e incluía uma centena de empresários de origem libanesa radicados e com negócios no Brasil. Da mesma forma, por diversas vezes foi notificada pela imprensa a presença de numerosas delegações empresariais nas visitas presidenciais à África, Ásia e Leste Europeu. Ou seja, os canais informais existentes para *lobbies* empresariais junto aos responsáveis pela PEB, não só prosseguiram como foram fortalecidos.

Em segundo lugar, o Ministério de Relações Exteriores é uma das poucas instituições governamentais que nunca realizou um processo de Conferência Social como outros ministérios, iniciando por conferências municipais, estaduais e culminando com uma Conferência Nacional que, por sua vez seria responsável por discutir diretrizes e eleger um Conselho representativo de amplos setores da sociedade civil. Apesar das conquistas rumo a uma PEB mais democrática, não existe até hoje um espaço formal de inter-relação entre o Itamaraty e a sociedade.

Por fim, a relação dos partidos políticos com a PEB. Um dos partidos que tem mais tradição em discutir e aprovar resoluções sobre temas internacionais e política externa é o PT que o faz desde sua fundação em 1980 e isso será discutido no Capítulo 3. Durante as campanhas eleitorais majoritárias desde 1989, vários candidatos presidenciais têm apresentado propostas de política externa em seus programas eleitorais, embora haja uma percepção que do ponto de vista da conquista de votos elas não sejam decisivas ao contrário das eleições presidenciais estadunidense onde a opinião sobre política externa têm certa relevância. Ainda assim, houve uma mudança neste sentido. Em 2006, o programa eleitoral da campanha de reeleição do Presidente Lula apresentou no dia 7 de setembro, data simbólica, os feitos de seu primeiro mandato na área externa. Na campanha eleitoral de Dilma Rousseff de 2010, o cantor e escritor Chico Buarque manifestou seu apoio a ela dizendo que queria uma presidente que *“não falasse fino com os Estados Unidos e nem falasse grosso com a Bolívia”*.

Estamos, portanto, diante de diversas ferramentas para fazer a análise do processo decisório e consequentemente avaliar as determinantes dos resultados de certas políticas.

No Brasil, grosso modo, o foco tem se detido mais sobre os atores e menos sobre os processos como veremos nos próximos capítulos e no exemplo a seguir por meio da análise das decisões adotadas pelo governo brasileiro na tentativa de intermediar um acordo sobre o programa nuclear do Irã no último ano do segundo mandato do Presidente Lula.

O Presidente do Irã, Mahmoud Ahmadinejad visitou o Brasil em 2009. Inicialmente prevista para ocorrer em maio, a visita somente se viabilizou em novembro, mas foi a terceira vez que ele e o Presidente Lula se encontraram e em algum destes momentos Ahmadinejad pediu o apoio do Brasil para que o Irã pudesse desenvolver seu programa nuclear sem restrições, pois ele afirmava que servia exclusivamente a fins pacíficos. Segundo Marco Aurélio Garcia, a determinação para que o Itamaraty se envolvesse e contribuísse para a busca de um acordo que permitisse ao Irã desenvolver seu programa, partiu do Presidente Lula e foi executado pelo Ministro Celso Amorim (Entrevista concedida ao autor em 25/01/2016).

Este, por sua vez, relata detalhadamente os encaminhamentos que adotou em seu livro “Teerã, Ramalá e Doha: memórias da política externa ativa e altiva” a começar pelo fato que em 2010 o Brasil assumiu mais uma vez uma cadeira no Conselho de Segurança na ONU e entre os demais membros não-permanentes estava a Turquia, outra potência regional, que naquele momento estava desenvolvendo um papel proativo para melhorar as relações com seus vizinhos do Oriente Médio. O Presidente turco Recep Erdogan e seu Ministro de Relações Exteriores Ahmet Davutoglu se dispuseram a engajar no esforço brasileiro de conseguir um acordo com o Irã sobre seu programa nuclear que fosse palatável para o Conselho de Segurança. Aliás, o governo turco já havia cooperado com o Brasil em 2006 quando o ataque israelense ao Líbano demandou a retirada via Turquia de centenas de refugiados brasileiros.

Esta presença no Conselho de Segurança asseguraria que os dois países pudessem interferir diretamente na discussão sobre o tema na ONU, bem como sobre eventuais sanções contra o Irã. Além do diálogo diplomático com a Turquia e o Irã, o Ministro Amorim entendeu que seria necessário discutir o tema também com representantes dos seis países encarregados de negociar com o Irã, o G – 5 + 1, formado por EUA, Reino Unido, França, Rússia, China e Alemanha, bem como com outros atores relevantes como

Javier Solana, Conselheiro Europeu para Política Externa e Segurança Comum da União Europeia, representantes da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), entre outros. Em maio de 2010, o Presidente Lula esteve por dois dias em Teerã quando foi anunciada a realização de um acordo cujas linhas básicas eram a concordância do governo iraniano de enviar 1.200 Kg de urânio “pobre” até a Turquia de onde seria devolvido o mesmo peso de urânio enriquecido a 20% para fins medicinais (2015).

O Presidente Obama, havia pedido auxílio ao Brasil para ajuda-lo a “*falar com países que eu não posso, que estendi a mão e não fui correspondido*”. Aliás, era comum que diplomatas estadunidenses pedissem ajuda brasileira para lidar com Cuba, Venezuela, entre outros (Entrevista concedida por Marco Aurélio Garcia ao autor em 25/01/2016). Dez dias antes da visita do Presidente Lula ao Irã, este recebeu uma correspondência do Presidente Obama reiterando 10 pontos que deveriam estar incluídos no acordo para que ele pudesse aceita-lo. Consta que todos foram aceitos pelos iranianos e estavam no documento final, mas mesmo assim os EUA e seus parceiros no G – 5 + 1 rejeitaram o acordo e promoveram nova rodada de sanções contra o Irã, sendo que a Secretária de Estado, Hillary Clinton, defendia essa medida desde o início das negociações, possivelmente influenciada pelo *lobby* israelense. No entanto cinco anos depois os EUA aceitaram um acordo muito semelhante.

Os únicos processos que abarcaram esta iniciativa da PEB foram a diplomacia Presidencial, as consultas do Ministro Celso Amorim junto aos integrantes do G – 5 + 1, da AIEA e autoridades da União Europeia e, finalmente, a discussão no CS da ONU posterior ao acordo com o Irã costurado pelo Brasil e pela Turquia. Os atores do lado brasileiro foram o Presidente, o Ministro e a burocracia do Itamaraty que necessariamente teve que se envolver, particularmente, os embaixadores no Irã e na Turquia. Não houve envolvimento da sociedade civil brasileira, mas tudo indica que nos Estados Unidos houve participação social por meio do *lobby* de entidades judaicas em oposição ao acordo, o que teria sido fundamental para convencer a Secretária de Estado a se opor ao acordo.

Capítulo 2. A constituição do papel e da estrutura do Itamaraty.

2.1 Introdução

Sem dúvida, o Ministério de Relações Exteriores do Brasil é um dos atores fundamentais para moldar e encaminhar a PEB em qualquer época. Mais conhecido como Itamaraty devido ao nome do palácio onde funcionou no Rio de Janeiro de 1899 até 1970 quando se mudou definitivamente para Brasília, sua diplomacia cumpre este papel de forma profissional e é reconhecida como muito capacitada no mundo todo. O Itamaraty conta hoje com um total 3.419 funcionários, dos quais 1.565 são diplomatas, 839 oficiais de chancelaria, 574 assistentes de chancelaria e 441 servidores públicos concursados de outras carreiras. Pouco menos da metade deles, atuam nos postos diplomáticos no exterior e os demais no Brasil. (Dados obtidos junto à SERE do Itamaraty em maio de 2015¹⁵).

Para compreender o papel do Itamaraty na formulação e condução da política externa brasileira faremos uma breve explanação sobre o surgimento, desenvolvimento e o sentido da diplomacia, no mundo e no Brasil em particular, destacando os elementos que a singularizam em relação a outras burocracias – especialização profissional, forte identidade corporativa, hierarquização, domínio da burocracia sobre o Estado, capacidade de definir regras em seu próprio benefício, burocracia *perene* em função dos mecanismos de recrutamento e a defesa da carreira em detrimento de quaisquer outros projetos políticos (Weber, 1999). Em seguida, vamos apresentar o desenvolvimento contextualizado do Ministério das Relações Exteriores, destacando continuidades e transformações ao longo da sua história, tendo como objetivo mostrar o impacto de mudanças na política doméstica e internacional na estruturação dessa Instituição, e ao mesmo tempo, compreender como chegamos ao desenho atual do Ministério, assim como, o desenvolvimento e difusão da tese do “insulamento” do Itamaraty, e de que maneira as inovações temáticas e organizacionais instituídas durante os dois governos do presidente Lula foram consideradas uma ameaça a necessária “autonomia” da Política Externa Brasileira, que seria dada por seu caráter simultaneamente racional e consensual.

Finalmente, propomos uma crítica dessa visão hegemônica baseada em dois argumentos de natureza distinta. Em primeiro lugar, um argumento de natureza normativa. Qualquer política, inclusive a política externa, no regime democrático, precisa estar subordinada a mecanismos de controle que expressem a vontade popular. Nesse sentido, argumentamos aqui que a politização da condução da política externa é não apenas um dado

¹⁵ Apesar de estes dados serem do ano de 2015, pouco se alteraram em relação ao Governo Lula quando em 2008 havia apenas 20 funcionários a menos do que na atualidade.

incontornável da realidade, como também uma condição necessária para a efetividade do regime democrático. Em segundo lugar, um argumento de natureza empírica: a percepção de que a definição dos objetivos da política externa e o exercício da função diplomática nunca estiveram isolados da influência de fatores políticos, seja em função do exercício do poder por parte da presidência da República, seja em função das preferências ideológicas dos burocratas ligados ao MRE, e mais frequentemente, de uma interação entre esses dois fatores. Demonstraremos que a tese corrente sobre os traços “apolíticos” da atuação do Itamaraty não se verifica na prática, ainda que os traços particulares dessa instituição tornem o processo de politização distinto de outras burocracias do Estado.

2.2 Diplomacia no Brasil

Há referências ao exercício da diplomacia no mundo, pelo menos, desde a “Idade do Bronze”, pois documentos oriundos do Reino de Eufartes no século oito A.C. e do reinado de Akhnaton no Egito quatro séculos depois, mencionaram enviados a outros reinos para discutir assuntos ligados à guerra e à paz. Eram iniciativas primitivas comparadas com os padrões atuais, com poucas regras e garantias, além de distâncias formidáveis a serem percorridas, porém, seu aspecto diplomático é identificável (Siracusa, 2010).

Na Idade Moderna, a diplomacia é reconhecida como parte do processo de construção dos Estados Nacionais ainda a partir do século XV, pois os governantes começaram a perceber que as guerras podiam ser muito dispendiosas e até inviabilizar financeiramente seus governos. Desta forma, concluiu-se que tratados de paz e de definição de territórios por meio de negociações intergovernamentais podiam ser mais eficazes e menos custosos. Há vários exemplos de definição de territórios, inclusive do que viria a ser o Brasil, durante o período das “Grandes Navegações” e descobertas de novos continentes, como o Tratado de Tordesilhas de 1494, seguido pelas bulas papais ainda no século XV e novos tratados de limites territoriais no século XVII e XVIII que requereram intervenções diplomáticas (Vianna, 1958). A diplomacia assumiu um papel ainda mais importante ao término da Guerra dos Trinta anos na Europa¹⁶ quando se firmou o Acordo de Westphalia em 1648 envolvendo várias nações europeias.

¹⁶ Este conflito significou o fim da hegemonia do Império Habsburgo na Europa e foi o primeiro com caráter mundial ao envolver também as colônias espanholas/portuguesas no Oriente e no Brasil em função da União Ibérica inaugurada em 1580 sob o domínio de Felipe II da Espanha e que durou até 1640. Suas

A feitura deste Acordo tornou-se o marco na relação formal entre Estados nacionais soberanos, embora não necessariamente livre de conflitos, e da importância cada vez maior dos corpos diplomáticos profissionalizados dali em diante. Entretanto, este desenvolvimento da diplomacia, tratando particularmente das relações entre as monarquias europeias, normalmente se estabeleceu sob responsabilidade de integrantes da nobreza e deixou um legado elitista e familiar de recrutamento de diplomatas que foi percebida como uma atividade própria dos aristocratas de “punhos de renda”, o que se repetiu no Brasil durante o império e a “República Velha”.

Apesar da contradição entre guerra e paz, há desde o início uma relação estreita entre forças armadas e corpo diplomático, pois, antes da deflagração da guerra, durante a mesma e ao término dela, essas duas instituições operam conjuntamente. Enquanto às forças armadas caberia enfrentar o inimigo, à diplomacia caberia construir a justificativa da guerra, maximizar os resultados da vitória ou no caso da derrota, minimizar as perdas. Pela forma complementar como ambas lidavam com as “razões de Estado”, conseqüentemente, há muitas semelhanças em seus respectivos funcionamentos com hierarquias, especialização e insulamento burocrático.

Quando a família real portuguesa se transferiu para o Brasil em 1808, durante as guerras napoleônicas, e elevou a colônia à categoria de vice-reino, foi criada pela primeira vez no país, uma agência governamental que, ao mesmo tempo, tratava de assuntos da guerra e das relações internacionais, a “Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Guerra”. O secretário deveria ser um auxiliar direto do Imperador D. João VI e o “Ministério de Estado dos Negócios do Reino do Brasil e Negócios Estrangeiros” somente se separou do tema da “Guerra” na reforma aprovada em 1821, e que entrou em vigor em 1822 após a independência do Brasil, quando José Bonifácio de Andrada e Silva assumiu a tarefa de organizar a estrutura e os ministérios do novo governo imperial e independente.

Não é intenção deste texto repetir a história deste processo evolutivo do Itamaraty ao longo de 200 anos, mas como afirmaram Cervo e Bueno, “[...] *o historiador transita,*

colônias foram atacadas por ingleses, franceses e holandeses, sendo que estes últimos ocuparam Pernambuco e grande parte do Nordeste no Brasil de 1630 a 1654.

constantemente, das condições objetivas, estabelecidas pelas forças profundas, aos fins da política, passando pela análise das decisões do Estado” (2008). Desta forma, não há como desconhecer na primeira parte deste capítulo a história da produção nesta instituição de alguns procedimentos e princípios que foram incorporados à doutrina da política externa do Estado brasileiro. Também se pretende, na mesma parte, assinalar algumas reformas realizadas ao longo do tempo que geraram e consolidaram uma gradativa institucionalização e burocratização do Ministério de Relações Exteriores cujas atividades demandaram a contratação de servidores públicos com algumas características particulares em comparação aos demais. Como observado anteriormente, somente os militares teriam características em comum com os diplomatas, pois também escolhem sua profissão com o intuito de servir ao Estado e se possível durante a vida profissional inteira. Ambos são recrutados por meio de provas e títulos¹⁷, cumprem serviços determinados por lei, se submetem a uma hierarquia com regras claras que definem a possibilidade de ascender na carreira, tais como tempo de serviço e a formação necessária, e são protegidos no exercício de suas profissões. São, portanto, duas instituições que formam um *sprit de corps* e de forte identidade de classe entre seus servidores, o que os torna poderosos em face de outras agências governamentais (Cheibub, 1985).

A relação estreita entre diplomacia e forças armadas no Brasil é de tal monta que até existem normas, regras e práticas de cerimonial com precedência entre servidores civis e militares. Por ordem de antiguidade das profissões, em primeiro lugar vem o exército seguido pela marinha, corpo diplomático e aeronáutica que foi o último a ser criado. Desta forma um General de Exército precede um Almirante de Esquadra, seguido pelo Ministro de Primeira Classe/Embaixador que apresentou credenciais que precede o Tenente Brigadeiro do Ar. Um General de Brigada precede um Vice-almirante que, por sua vez, precede um Ministro de Primeira Classe/Embaixador que ainda não apresentou credenciais e um Major Brigadeiro. Mais abaixo na hierarquia teremos um Coronel, seguido respectivamente por um Capitão de Mar e Guerra, um Conselheiro e um Coronel. Por fim, o cargo de início de carreira no Itamaraty, Terceiro Secretário, vem em seguida aos postos de Capitão no exército e na marinha, e precede o de Capitão da aeronáutica (Amado, 2013).

¹⁷ Me refiro aos militares profissionais e não aos que são recrutados anualmente para o serviço militar obrigatório.

O Ministério de Relações Exteriores vem formatando sua estrutura hierárquica desde o nascimento e a disciplina que rege seu funcionamento é semelhante à das Forças Armadas. O resultado é uma profunda aproximação entre as duas profissões, a ponto de em nenhum dos momentos de governos autoritários no Brasil ter surgido a demanda de o Itamaraty ser conduzido por algum oficial militar como aconteceu em outros países do continente como na Argentina e no Chile. Mesmo durante o Estado Novo e a Ditadura Militar inaugurada em 1964, os que estiveram à frente do MRE foram civis e quase sempre diplomatas de carreira que tinham a confiança dos militares de plantão.

De qualquer forma, há de se considerar que as transformações no âmbito do Itamaraty ocorreram de forma paulatina em busca de adaptação às diferentes realidades conjunturais e estruturais do país, bem como aos impactos de várias transformações no sistema internacional (aspecto que será discutido mais adiante). Por exemplo, o acesso de mulheres à carreira diplomática somente foi viabilizado numa reforma do Itamaraty aprovada em 1961. Esta nova regra, assim como outras questões relacionadas à procedimentos, estrutura do Ministério, carreira, postos no exterior, entre outros temas, fizeram parte das conclusões da “Comissão Vasco Leitão da Cunha” instalada em 1953 e cujo conteúdo foi votado e aprovado pelo Congresso Nacional somente oito anos depois (Castro, 2009). A participação *sub judice* em 1954 de uma candidata ao Instituto Rio Branco e que foi aprovada, contribuiu para esta mudança, embora até a gestão do Ministro Ramiro Saraiva Guerreiro fosse proibido aos casais de diplomatas servirem juntos no exterior. Um deles teria que se licenciar do cargo se quisesse acompanhar o cônjuge (Amado, 2013). Foi nesta gestão que se realizou a última reforma de grande dimensão na estrutura do Itamaraty.

Depois disso, no âmbito da organização institucional foram realizadas algumas mudanças de menor abrangência: - em 1995 durante o primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso houve a adaptação funcional do MRE às diretrizes funcionais definidas pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), particularmente no tocante à remuneração, terceirização de serviços, entre outros; - em 2003, 2004 e 2006 foram introduzidas algumas mudanças importantes durante os mandatos do Presidente Lula, principalmente na criação de alguns organismos para atender inovações na PEB, no aumento do número de Comissões Interministeriais coordenadas pelo Itamaraty e na

abertura de novas embaixadas e consulados, bem como na forma de recrutamento de novos diplomatas que sofreram várias críticas de embaixadores aposentados¹⁸.

Em que pesem as particularidades da carreira de diplomata, que a aproximam das forças armadas, há que se levar em consideração também, que como toda burocracia, os interesses próprios da corporação também influenciam a condução da política externa, independentemente da posição política ou da relação com o governo. Como comentou Marcos Aurélio Lopes Filho, um dos jovens diplomatas recrutados durante o governo do Presidente Lula “*seja qual for a origem ideológica do diplomata, o que o impulsiona é a carreira e não um projeto estratégico de país*”. (Entrevista concedida ao autor em 25/01/2016). Também o embaixador aposentado, Vasco Mariz, reforçou a importância da carreira em detrimento de um posicionamento político ético ao descrever um episódio ocorrido durante a Ditadura Militar. De acordo com ele, o arcebispo de Recife e Olinda, Dom Helder Câmara havia sido indicado para o Prêmio Nobel da Paz de 1969 por diversas Igrejas e organizações de direitos humanos da Europa, e o governo do general Médici quis impedi-lo de ser laureado devido às denúncias que o arcebispo fazia no exterior das torturas que ocorriam no Brasil contra os prisioneiros políticos. Assim, foi solicitado ao embaixador Mariz que tentasse convencer os embaixadores dos países escandinavos no Brasil a interferirem junto ao governo da Noruega para que o arcebispo não recebesse o Prêmio. Em seu depoimento, o ex-embaixador diz: “*Confesso que me envergonho um pouco da minha participação, mas como negar-me a obedecer a ordens superiores? Poderia perder o cargo que ocupava, com risco de prejudicar seriamente a minha carreira profissional*” (2008).

A carreira de diplomata no Itamaraty se inicia pelo Terceiro Secretário, cargo que o candidato a diplomata assume quando é aprovado no concurso do IRBr, seguido por Segundo Secretário, Primeiro Secretário, Conselheiro, Ministro de Segunda Classe e Ministro de Primeira Classe que é o topo da carreira. Os diplomatas devem permanecer

¹⁸ Devido à visão hierárquica no interior do MRE é raro que diplomatas na ativa façam críticas ao funcionamento da política externa, pois podem ser punidos de alguma forma como ocorreu com o Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães demitido do cargo de diretor do Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais (IPRI) em 2001 devido à sua opinião contrária e pública à participação do Brasil na Área de Livre Comércio das Américas (Alca). Ou como afirmou o ex-embaixador Vasco Mariz: “*Desde que atingi o limite da idade para a aposentadoria, em 1987, tenho escrito numerosos artigos e jornais e revistas e proferido conferências sobre temas de política internacional, que antes não podia comentar em público em virtude das rígidas normas* (grifo do autor) *da carreira diplomática* (2008).

no mínimo três anos em cada cargo antes de ser promovido. Além dos cargos existem as funções de chefia desde o Ministro de Relações Exteriores passando pelo Secretário Geral, Subsecretários, Chefes de Departamento, Chefes de Divisão, Coordenadores, Embaixadores, Cônsules e Vice-cônsules (Castro, 2009).

Os postos no exterior até 2007 eram graduados em três níveis. O nível “A” contemplava 39 postos, basicamente na América do Norte e na Europa Ocidental em países de grande importância política para o Brasil e com condições de vida confortáveis. No nível “B” existiam 22 postos em países relevantes para o Brasil e com condições de vida e/ou segurança com relativa estabilidade. O nível “C” contemplava 107 postos em países com cultura e religiões diversas da matriz ocidental. Situavam-se longe do Brasil e suas condições físicas e climáticas eram adversas. Poderia haver ausência de infraestrutura sanitária, hospitalar e educacional, bem como situações de insegurança em virtude de epidemias, instabilidade social, violência ou guerra. Até então, a procura pelos postos “A” na hora da remoção de postos era maior do que os demais, pois havia um entendimento que pelas suas características este posto proporcionava melhor capacitação e melhor *curriculum* aos iniciantes na carreira (Farias e Carmo, 2015).

No Governo Lula foi implementada uma alteração nas regras de promoção e remoção. A possibilidade de não servir em postos no exterior foi mantida, o que significa a alocação do diplomata para alguma atividade junto às Subsecretarias no Brasil, que, no entanto, não favorece a promoção do diplomata na mesma medida daquele que mescla serviço no Brasil com atuação no exterior. Foi criado um novo nível de posto, o “D” representando os países de maior adversidade com os quais o Brasil tem relações diplomáticas como o Haiti, Timor Leste, Suriname, Guiana e alguns países africanos. Também se tornou obrigatório aos novos diplomatas assumirem funções em postos “C” e “D” com a contrapartida que o tempo de serviço num posto “C” seria contado em dobro, no “D” contado em triplo e após concluir o período de serviço os diplomatas poderiam escolher um posto “A” (O Estado de São Paulo, 28/01/2007). Para assumir a chefia de postos no exterior ou no Brasil há também critérios que definem a hierarquia mínima do cargo do diplomata de acordo com a classificação do posto. Por exemplo, para chefiar uma Embaixada “A” ele deve necessariamente ser um Ministro de Primeira Classe.

Além destes critérios, também há a exigência da complementação da formação dos diplomatas. Para ser promovido de Segundo para Primeiro Secretário, o diplomata deverá fazer o Curso de Aperfeiçoamento de Diplomata (CAD) que à rigor é um curso de atualização de conhecimento. Para ser promovido de Conselheiro para Ministro de Segunda Classe necessita fazer o Curso de Altos Estudos (CAE) onde deve desenvolver uma tese sobre um tema específico, não para aperfeiçoar seu conhecimento pessoal, mas para contribuir com o aperfeiçoamento da Política Externa (Amado, 2013). Estudos empíricos demonstraram que o tempo médio para um Terceiro Secretário chegar a Primeiro Secretário é de 15 anos e o tempo médio para um Terceiro Secretário chegar a Ministro de Primeira Classe é de 27 anos (Farias e Carmo, 2015). A idade para aposentadoria compulsória é 70 anos.

As promoções e remoções, uma vez disponíveis e com candidatos a elas, são definidas pela Comissão de Promoções, mas obviamente os candidatos, além de eventualmente cumprir requisitos como o CAD, CAE e tempo de serviço no cargo, também passam pelo crivo dos seus chefes. Portanto, os mecanismos de promoção, remoção e lotação são também mecanismos de recompensa e castigo, daí a preocupação em obedecer às ordens superiores e não criar “problemas” numa carreira de ascensão naturalmente lenta. Em resumo, o diplomata é um funcionário público cujas funções obedecem a uma rígida hierarquia e precedências. A carreira tem pré-requisitos. Os postos a ocupar também possuem critérios funcionais.

2.3 A formação dos princípios de atuação e da estrutura do Itamaraty

Como já foi mencionado anteriormente, não é a intenção deste texto dissertar sobre a história do Itamaraty, mas a partir de alguns fatos identificar os elementos políticos que contribuíram para formar o *ethos* e os princípios que nortearam e norteiam seu funcionamento. Não há dúvidas que os dois séculos de PEB deixaram legados importantes no geral e que fatos específicos ainda repercutem na atualidade, a exemplo das preocupações permanentes em relação aos vizinhos da região do Prata com os quais convivemos constantemente sob tensões e conflitos que, em maior ou menor grau, estiveram presentes desde o período colonial até os anos 1980. As relações internacionais com os países da Bacia do Prata sempre foram estratégicas para o Brasil, desde a fixação das fronteiras durante o período colonial, durante o Império e até sua consolidação

durante a República Velha. Se por muito tempo, estas relações foram conflituosas e eivadas de disputas de interesses, após a redemocratização dos seis países do Cone Sul nos anos 1980, elas mudaram de natureza com o estabelecimento de acordos, tratados e mecanismos de cooperação e coordenação entre eles, onde o Mercosul é um destes instrumentos. Particularmente, entre Argentina e Brasil chegou-se à conclusão que manter boas relações em vez da tradicional rivalidade é crucial para os dois países. Tanto é que a Embaixada brasileira na Argentina foi classificada como um posto de categoria “A” e normalmente a primeira visita oficial do Chefe de Estado do Brasil ao exterior costuma ser à Argentina.

2.3.1 O período imperial

A inserção internacional do Brasil independente era limitada pelo seu caráter agroexportador e escravagista. No tocante ao Ministério de Estado dos Negócios do Reino do Brasil e Negócios Estrangeiros de 1822, José Bonifácio formou um núcleo administrativo autônomo com funções específicas e com uma infraestrutura minimalista que incluiu a nomeação dos primeiros agentes consulares que foram destacados para a Argentina, Inglaterra, França e os Estados Unidos com a tarefa inicial de conseguir o reconhecimento destes e de outros países à nova nação independente e ao seu governo. A chefia da chancelaria foi ocupada pelo próprio “patrono da independência” até 1830 e quando a deixou, houve outra reforma do ministério tornando-o exclusivamente responsável pelos “Negócios Estrangeiros”. A base da estrutura funcional deste ministério era triangular, composta pelo Gabinete Ministerial, a Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e as Missões Diplomáticas e Repartições Consulares, a mesma estrutura que, guardadas as proporções, existe até hoje. Naquela época, o Ministério possuía quatro oficiais, dois porteiros e quatro enviados ao exterior. A esta estrutura se somaram quatro estafetas (correios) a cavalo em 1825.

A tarefa dos responsáveis pela PEB pós-independência de buscar o reconhecimento da nova nação independente e de seu governo pelas demais no mundo, não foi um trabalho isento de obstáculos diante da situação internacional. A independência brasileira tinha a simpatia da Inglaterra devido à postura liberal de D. Pedro I e de seu governo com a manutenção da política de “abertura dos portos às nações amigas” inaugurada com a chegada da “Família Real” em 1808. Por outro, prevalecia na Europa, após o fim das

guerras napoleônicas e o Congresso de Viena de 1815, o conservadorismo impulsionado pela Santa Aliança¹⁹ e outros países europeus que pretendiam preservar a paz no “Velho Continente” sem conceder alterações no *status quo* das nações, particularmente em favor de nacionalistas e liberais, ou seja, sem alterações de fronteiras e de regimes políticos. Além disso, a independência das ex-colônias espanholas nas Américas, ajudada pela invasão da Espanha pela França governada por Napoleão, era mal vista pela maioria das monarquias europeias que as consideravam “províncias rebeldes”. Entretanto, favorecia o Brasil o fato de a nova nação independente ser monárquica como os países europeus, ao contrário das demais nações independentes no hemisfério americano, que eram repúblicas. Mesmo assim, foi somente em 1825 que Portugal, tendo superado as disputas internas pelo trono, deu seu reconhecimento à independência brasileira, gesto que foi então seguido pela França e outros governos europeus (Lyra, 1941).

Foi somente no decorrer dos anos e quando o Ministério praticamente estava cumprindo meio século de existência surgiu maior demanda por negociações e assinaturas de tratados bilaterais, em sua maioria, com países da América do Sul, apesar do isolamento do império brasileiro das repúblicas do continente, bem como pela intervenção diplomática ou armada em conflitos fronteiriços, a exemplo do caso provocado por um governador provincial na Bolívia que estava concedendo sesmarias a seus conterrâneos no Mato Grosso ou do ataque paraguaio a uma guarnição brasileira na fronteira (Castro, 2009). Data também deste período, as divergências sobre demarcação de fronteiras com a Guiana Francesa, Venezuela, Peru, Bolívia e Paraguai, cuja maior parte somente viria a ser solucionada durante a gestão do Barão do Rio Branco já na vigência do regime republicano no Brasil, bem como as três guerras brasileiras com os vizinhos da Região do Prata: Argentina, Uruguai e Paraguai.

2.3.2 A proclamação da República

Em 1889, foi proclamada a República no Brasil e o “Ministério dos Negócios Estrangeiros” mudou seu nome para “Ministério das Relações Exteriores”, mas o legado do Império nas atitudes do Itamaraty, “*essencialmente ornamentais e aristocráticas*” (Jaguaribe apud Almeida, 1998), ainda persistiu por longo tempo e resquícios podem ser

¹⁹ A Santa Aliança foi formada pela Rússia, Áustria e Prússia.

identificados ainda hoje. O autor do presente texto, por experiência própria ao participar da delegação que acompanhou a visita do Presidente Lula à Dinamarca ouviu a queixa de um membro do cerimonial da delegação que “[...] o *Itamaraty* perdeu o ‘glamour’ do passado quando nas recepções, os homens usavam fraque e as mulheres vestido longo” (2007). Quintino Bocaiúva, o primeiro ministro das relações exteriores da nova República era um jornalista e político republicano, mas diversos servidores importantes do Ministério, como Joaquim Nabuco e o Barão do Rio Branco eram monarquistas.

A república brasileira foi proclamada em 15 de novembro de 1889, destituiu, exilou o imperador D. Pedro II e instalou um governo provisório. Novamente foi ensejada a tarefa para a diplomacia buscar o reconhecimento do novo regime, o que nas Américas não foi difícil. Os países da América Latina reconheceram rapidamente a vigência da República no Brasil e seu governo provisório. Os EUA demoraram aproximadamente dois meses, em função de disputas no senado estadunidense entre democratas e republicanos. Na Europa, o processo foi mais complexo. A França somente deu seu reconhecimento e concedeu *agreement* como embaixador brasileiro ao Barão de Itajubá em junho de 1890 após insistentes contatos e negociações, pois embora este país também já vivesse sob o regime republicano, temia desagradar as monarquias europeias. Depois da França seguiram-se mais governos europeus como, respectivamente, Alemanha, Inglaterra, Bélgica, Itália, Portugal, Espanha e outros (Jorge, 1912).

Do ponto de vista funcional, segundo Cheibub, durante o período imperial não havia diferenças expressivas entre os diplomatas, os funcionários de outros setores da administração e a elite brasileira. Apesar dos esforços para se dotarem as carreiras diplomáticas e consulares, bem como as outras secretarias de Estado de estruturas mais burocráticas e profissionais, predominaram os traços patrimoniais, baixo grau de profissionalização, o clientelismo, o empreguismo e o favoritismo aos familiares dos hierarcas (1985). Este autor cita também as situações em que embaixadores e cônsules não recebiam salários, mas asseguravam sua renda por meio da apropriação dos recursos recebidos pelas embaixadas e consulados, além de disporem de sua eventual fortuna pessoal, tendo em vista que estes servidores normalmente provinham de famílias abastadas da elite e nobreza brasileira. Cheibub resgata o exemplo de Francisco Inácio de Carvalho Moreira, o Barão de Penedo que por mais de trinta anos serviu como embaixador do Brasil (1855 a 1889) junto à corte inglesa. Ele casou-se com uma sobrinha

de José Bonifácio Andrada e Silva e era deputado quando foi nomeado embaixador pelo imperador D. Pedro II. Durante sua gestão frente à legação em Londres provia a representação diplomática de atividades sociais permanentes e dispendiosas pagas com recursos de sua fortuna pessoal e das gratificações recebidas pelos empréstimos brasileiros feitos na Inglaterra (1895).

2.3.3 A transição entre o velho e o novo.

José Maria da Silva Paranhos Júnior, o Barão do Rio Branco também deixou um legado marcante: a resolução pacífica das questões fronteiriças do Brasil com vários países vizinhos e a mudança do eixo diplomático da Europa para a América. Durante o século XIX a relação primordial do Brasil era com a Inglaterra, mas durante a gestão do Barão alterou-se para constituir uma relação preferencial com os EUA. Na verdade, os dois temas se entrelaçavam, pois, para projetar a influência brasileira nas Américas, América do Sul em particular, e também obter apoio ou neutralidade dos Estados Unidos nas negociações das pendências dos limites fronteiriços do Brasil com seus países vizinhos, o Barão considerava que assegurar uma boa relação com os EUA seria crucial. Além disso, havia outra razão menos pública que era a relação comercial entre os dois países. No início do século XX o chanceler já havia percebido as mudanças ocorridas nos destinos das principais exportações brasileiras – café, borracha e cacau. Enquanto as importações inglesas declinavam, as importações estadunidenses cresciam. Em 1912, 36% das exportações brasileiras se dirigiam aos EUA e 12% tinham como destino a Inglaterra (Burns, 2003).

Antes de assumir o Ministério, o Barão do Rio Branco contribuiu como diplomata para resolver favoravelmente ao Brasil as pendências fronteiriças com a Argentina e França/Guiana Francesa. Ainda assim, quando sua gestão se iniciou ainda havia contenciosos com quase todos os demais países vizinhos exceto o Paraguai. Com o Uruguai havia uma pendência de limites na Lagoa do Jaguarão resolvida a favor do país vizinho. Depois que se tornou ministro viriam ainda as negociações com a Bolívia em 1903 sobre a questão do Acre; com o Peru em 1904 de forma provisória e em 1909 definitivamente; com a Inglaterra/Guiana Inglesa em 1904, neste caso com arbitragem do Rei da Itália que acabou sendo desfavorável às pretensões brasileiras; com a Venezuela em 1905; com a Holanda/Guiana Holandesa em 1906 e com a Colômbia em 1907

(Ricúpero, 2000). No cômputo geral, foram negociações que atenderam quase todas as reivindicações do Brasil e asseguraram um acréscimo de aproximadamente 255.000 quilômetros quadrados ao território do país.

Estes resultados positivos puseram a popularidade do Barão do Rio Branco em alta junto à opinião pública e geraram a adjetivação de período “carismático” da PEB mencionada anteriormente (Cheibub, 1985). Foi também durante a gestão de seu ministério que se produziu uma intensa centralização e que se impulsionou um estilo diferente de administração daquele que era a tradição advinda do Império. De acordo com Cheibub, o desenvolvimento dessas características tinha a ver com o fato de a Diretoria Geral da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros estar ocupada durante boa parte da sua gestão por um diplomata extremamente conservador e tradicionalista, Joaquim Tomás do Amaral, o Visconde de Cabo Frio²⁰. A centralização das decisões pelo Ministro José Maria da Silva Paranhos se justificava como forma de não dividir o poder das decisões com um Diretor com este perfil e resultou no fortalecimento do Gabinete do Ministro em detrimento da Secretaria de Estado relegada a um segundo plano. Além disso, o Barão recrutou pessoalmente muitos dos seus colaboradores no Ministério e que provinham do meio oligárquico e aristocrático da sociedade da época, o que deu maior homogeneidade à sua gestão e ao mesmo tempo gerou um forte espírito de classe (Cheibub, 1985). Também dava muito valor à capacitação, estudos e pesquisas para fundamentar suas causas. Ao fim de seu mandato, o Brasil possuía 77 representações no exterior assim distribuídos: uma embaixada (EUA), 13 Legações²¹ na Europa, 11 nas Américas e duas na Ásia (China e Japão) perfazendo um total de 25 Legações. Os consulados foram divididos entre 15 de primeira classe (equivalente a um consulado geral), cinco consulados de segunda classe, 13 vice-consulados e 17 postos, chamados simplesmente de “consulados”, que tinham importância menor do que os consulados de segunda classe.

Pelo impacto de sua gestão ao definir pacificamente as fronteiras de forma favorável ao Brasil e pelas relações que estabeleceu no hemisfério americano, para os diplomatas que

²⁰ O Visconde de Cabo Frio ocupou essa função desde 1865 e permaneceu no posto por 42 anos até seu falecimento em 1907 com 89 anos de idade

²¹ Legação é uma missão diplomática de nível inferior a uma embaixada e superior a um consulado. Na categoria de consulados também havia uma diferenciação por nível de importância. Atualmente no Brasil, as classificações são embaixadas, consulados gerais, consulados e cônsules honorários. Os últimos surgiram na gestão do Ministro Raul Fernandes (1946 a 1951).

o sucederam, o Barão do Rio Branco tornou-se o patrono e símbolo do Itamaraty que se tornou também conhecido como a “Casa de Rio Branco” ou simplesmente a “Casa”. Sua gestão foi caracterizada por uma grande autonomia frente ao Poder Executivo, pois durante os dez anos em que serviu no Ministério, interrompidos pelo seu falecimento, foi Ministro de Relações Exteriores de quatro presidentes diferentes (Seitenfus, 1994). O conjunto dos diplomatas que trabalhava no Ministério se beneficiava do simbolismo estabelecido pelo Barão sendo vistos como corresponsável pela ampliação territorial do Brasil. Acrescenta-se a isso o destacado desempenho de Rui Barbosa, chefe da delegação brasileira à Segunda Conferência da Paz, realizada em Haia nos Países Baixos em 1907. Este foi o primeiro fórum realmente universal que o governo brasileiro participou, pois até então estivera presente somente nas conferências pan-americanas, sendo que a terceira delas foi realizada em 1906 no Rio de Janeiro. Na Conferência de Haia se pretendia criar uma Corte Permanente de Arbitragem com amplos poderes para solucionar controvérsias entre Estados. No entanto, na discussão sobre a representação nesta corte, os países maiores pretendiam controlá-la discriminando a participação de outros países por níveis de importância, sem critérios claros e consensuais. Rui Barbosa fez uma defesa memorável do conceito de “igualdade entre os Estados” e, portanto, do direito dos países menores de participarem da Corte. As contradições geradas por este debate inviabilizaram a criação de um tribunal internacional naquele momento, mas ele forneceu um elemento importante para os fundamentos da política multilateral do Brasil (Amorim, 2007).

O “Período Carismático”, devido à mudança na gestão da política externa e o impacto político positivo junto à opinião pública brasileira na época transformou-se, segundo Cheibub, em uma transição entre o período patrimonial do Império e o período burocrático racional (1985). Entretanto, ao mesmo tempo que os dez anos de política externa dirigida pelo Barão de Rio Branco obtiveram os resultados já mencionados, sua gestão centralizada provocou uma crise político administrativa no interior do MRE, pois nem se preservaram as tradições anteriores e tampouco foram introduzidos métodos novos para conduzir o Itamaraty. Esta situação prosseguiu praticamente até o final dos anos 1920.

Este período de transição em relação à PEB foi também um momento de importantes mudanças no sistema internacional, em primeiro lugar pelo surgimento de Convenções Internacionais, às quais o Brasil aderiu, a exemplo da Convenção Sanitária Internacional,

da Convenção Postal Internacional e da Convenção Radiotelegráfica, bem como as primeiras organizações internacionais como a União Telegráfica Universal, o Comitê Internacional da Cruz Vermelha, a União Postal Universal, entre outras. O Itamaraty foi obrigado a dar alguma atenção a esse processo de institucionalização. Além disso, a acirrada competição econômica e política das potências imperialistas levaram à deflagração da Primeira Guerra Mundial que não apenas alterou profundamente o sistema internacional e fez desaparecer impérios como o Otomano e o Austro-Húngaro, mas também inaugurou a crise do liberalismo econômico que levaria à depressão dos anos 1930 e ao início de uma nova Guerra Mundial em 1939 com desdobramentos muito mais graves do que a anterior.

Almeida chamou este período de “República dos Bacharéis”, pois tentou-se buscar a igualdade entre as nações e inserir o Brasil no “concerto das nações” a partir de visões bacharelescas e jurisdicistas devido à ausência de recursos de poder (1998). Assim, em 1914, o Brasil definiu-se neutro em relação à Primeira Guerra Mundial, mas em outubro de 1917 declarou guerra à Alemanha justificada pelo torpedeamento por submarinos alemães de navios mercantes brasileiros que teriam rompido o bloqueio decretado pela Alemanha em torno da França e Inglaterra. A declaração de guerra ocorreu durante a presidência de Venceslau Brás, quando o Chanceler era Nilo Peçanha, e foi incentivada por diversos políticos na época, entre eles, Rui Barbosa. A participação brasileira na contenda foi por intermédio do envio de uma missão médica composta por cem integrantes e de um grupo de vinte oficiais do exército para atuar em território francês, bem como o envio de alguns vasos de guerra que se incorporaram à esquadra britânica para patrulhar o Atlântico Sul. Foram contribuições modestas, mas asseguraram a presença brasileira nas negociações de paz que levaram ao Tratado de Versalhes em 1919. Apesar desta participação, o Brasil obteve poucos resultados concretos de seu esforço. Conseguiu o pagamento pela Alemanha de um valor equivalente a dois milhões de sacas de café que ficou retido em bancos alemães durante a guerra, a posse de navios alemães apreendidos pelo governo brasileiro durante o conflito e a participação na Liga das Nações que, no entanto, durou somente até 1926, pois o assento obtido não era permanente. Porém, esta participação provocou a instalação da primeira Delegação Permanente do Brasil junto a uma organização internacional. Este período também

inaugurou a nomeação de adidos militares e da marinha, bem como adidos comerciais para postos no exterior (Castro, 2009)²².

Neste período, um diagnóstico começava a se consolidar entre membros do governo e do próprio Itamaraty – o de que havia um hiato no trabalho entre os diplomatas que atuavam subordinados à Secretaria de Estado no Brasil e os que serviam no exterior nas legações e consulados. Estes últimos ao permanecerem no exterior por longo tempo perdiam grande parte da noção do que ocorria no Brasil e, assim, a possibilidade de articular a política doméstica com a necessária projeção internacional. Desta forma, suas perspectivas de atuação acabavam se limitando aos aspectos econômicos e comerciais. Quanto aos que serviam nos escritórios do MRE, estes não tinham oportunidade de adquirir experiência no serviço exterior e suas prioridades permaneciam ligadas à política interna do Brasil. Para exemplificar, o descolamento na época entre política doméstica e atuação internacional ficava muito visível se consideramos que o Brasil foi um dos países fundadores da Organização Internacional do Trabalho (OIT) como uma das decorrências do Tratado de Versalhes em 1919. Desde o início, a OIT aprovou Convenções e Recomendações Internacionais de Trabalho, mas o Brasil somente instituiu uma legislação trabalhista nacional em 1930, ou seja, seus representantes participaram de discussões sobre o conteúdo destas convenções internacionais durante onze anos sem ter qualquer referência doméstica sobre o assunto.

2.3.4 Modernização da diplomacia brasileira

Esse diagnóstico da dicotomia entre as experiências adquiridas pelos diplomatas em função de suas condições de servidores no exterior ou servidores domésticos contribuiu para fundamentar as reformas de Afrânio Mello Franco em 1931 e de Osvaldo Aranha em 1938. Estas duas reformas coadunavam-se com reformas administrativas implementadas pelo primeiro governo de Getúlio Vargas (1930 – 1945) resultante da “Revolução” de 1930 que marcou o início da hegemonia do industrialismo no Brasil e da

²² Somente no século XXI, depois de muita resistência e várias exigências do Itamaraty, foi aprovada em 2008 a nomeação de oito “adidos agrícolas” para trabalhar em determinadas embaixadas brasileiras na prospecção comercial e promoção da exportação de produtos agrícolas do Brasil, além de prestar assessoria nas compras de insumos agrícolas por grupos nacionais (Site www.pecuaria.com.br consultado em 29/03/2016).

modernização do Estado. Os primeiros passos dados na direção do segundo item foram a criação da Comissão Permanente de Padronização em 1930, da Comissão Central de Compras em 1931 e do Conselho Federal do Serviço Público em 1936. Este último transformou-se em 1938 no Departamento de Administração do Serviço Público (DASP), ligado diretamente à presidência da república. Entre suas atribuições estava a fiscalização da execução orçamentária, a seleção dos candidatos aos cargos públicos e o aperfeiçoamento dos funcionários públicos.

No caso do Itamaraty, a reforma Mello Franco iniciou-se pela fusão dos quadros da Secretaria de Estado, do serviço consular e do serviço diplomático. Foi também instituída a Secretaria Geral como superintendência de todos os serviços da Secretaria de Estado e foram criadas uma série de regras explícitas para a promoção dos diplomatas, bem como uma Comissão de Promoções e Remoções para administrá-las de forma meritocrática. A reforma Oswaldo Aranha fundiu a carreira diplomática com a consular de modo que, a depender da evolução da carreira dos diplomatas, eles se habilitariam para exercer qualquer função de representação no exterior (Cheibub, 1985).

As normas de funcionamento do DASP atribuíram a este departamento a responsabilidade pela capacitação dos funcionários públicos e a ideia da constituição de mecanismos de preparação de diplomatas também circulava em meio ao debate sobre as reformas no Itamaraty. Em 1931 houve o primeiro concurso público para a contratação de novos diplomatas, e em 1934 ocorreu um treinamento para cônsules de terceira classe. Em 1945, por ocasião do centenário do nascimento do Barão do Rio Branco, aprovou-se a criação de um instituto de formação subordinado ao MRE com o encargo de selecionar e formar os diplomatas brasileiros (Amado, 2013). Em homenagem ao Barão, recebeu o nome de Instituto Rio Branco (IRBr) e, apesar da diferença de séculos, tornou-se a terceira academia diplomática do mundo depois da Academia da Santa Sé de 1701 e a Academia de Viena de 1754 (Amado, 2013). Porém, em vez de seguir a ideia original de submeter os alunos do IRBr a um concurso após o término do curso no Instituto, foi adotado o procedimento que os aprovados²³ no concurso de diplomatas organizado pelo IRBr já seriam admitidos na carreira, mas antes teriam que passar pelo Curso de Preparação à Carreira Diplomática (CPCD) que duraria dois anos, como um estágio equivalente a um

²³ Um dos requisitos para se candidatar é possuir graduação universitária.

curso de mestrado, e em seguida assumiriam um posto no Brasil ou no exterior. Este procedimento é seguido até hoje e visa preparar os diplomatas para:

- Representar o país no exterior;
- Informar os acontecimentos mais relevantes no país em que se estiver atuando;
- Negociar no plano bilateral ou em foros multilaterais, questões de interesse nacional;
- Estreitar as relações políticas, econômico-comerciais e culturais;
- Prestar assistência aos brasileiros no exterior; (Amado, 2013)

Desta forma a contratação em função do *background* familiar foi substituída pelo concurso, embora laços de parentesco ainda tenham importância (Almeida, 1998). Esta afirmação faz sentido e ajuda a explicar a existência de muitos laços verticais de parentesco no interior do Itamaraty, pois os filhos de diplomatas normalmente acompanham os pais aos postos estrangeiros em que estes irão servir, assistem seu trabalho e têm oportunidade de aprender outros idiomas na prática. Desta forma, além do estímulo para seguir a carreira do pai ou dos pais, há também vantagens no momento das provas de ingresso no Instituto Rio Branco. O diplomata Milton Rondó comentou que nas provas de línguas já surgiram perguntas sobre o significado de gírias, o que tenderia a favorecer candidatos que viveram no país onde elas se aplicam, pois normalmente não constam em livros ou cursos de idiomas. (Entrevista concedida ao autor em 25/01/2016).

Em 1936, a partir de um trabalho realizado por uma comissão composta por diplomatas e representantes do exército e da marinha foi definida a organização do arquivo do Itamaraty e a classificação da correspondência oficial entre secreta, confidencial, reservada e ostensiva ou ordinária (Castro, 2009). Para reforçar a capacidade de estudos e pesquisas sobre relações internacionais, preservação da memória diplomática e divulgação de materiais referentes à PEB, foi criada em 1971 a Fundação Alexandre Gusmão que engloba o Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais (IPRI) e o Centro de História e Documentação Diplomática (CHDD) (Site www.funag.gov.br consultado em 08/04/2016).

Graças à instauração da capacitação dos diplomatas por meio do IRBr controlado pelo MRE, o corpo diplomático evadiu-se do controle do DASP e manteve o *sprit de corps*.

Além disso, segundo Cheibub, ao servirem constantemente no exterior, os diplomatas tendem a aproximar-se de seus colegas de trabalho e com eles consolidar laços muito fortes no país onde servem, pois compartilham idioma e cultura, o que contribui para fortalecer o corporativismo (1985). Este processo se assemelha às forças armadas que também possuíam seus próprios instrumentos de formação, à rigor mais antigos que os do Itamaraty. No caso do exército, havia a Academia Real Militar que data de 1810, a Escola Militar do Realengo de 1913, a Escola Superior de Guerra (ESG) de 1949 e a Academia Militar de Agulhas Negras (AMAN) de 1951. O Instituto Rio Branco formou, entre 1946 e 2009, 1.630 diplomatas²⁴ (Amado, 2013).

A crise econômica de 1929 e a Segunda Guerra Mundial que se iniciou dez anos depois e durou até 1945 com as derrotas do “Eixo Nazi-Fascista” (Alemanha, Itália e Japão), induziram a criação de novas e profundas transformações no sistema internacional. Em primeiro lugar, a incapacidade da Liga das Nações de evitar o conflito forçou os países que venceram a guerra e aqueles que permaneceram neutros durante a mesma, a desmantelá-la e redefinir tratados e instituições para promover a paz e o respeito aos direitos humanos. Para regular o liberalismo econômico, que fomentou a competição e os conflitos entre as grandes potências desde o início do século XX, principalmente nos países desenvolvidos, adotou-se o que Ruggie denominou de “liberalismo embutido”. Neste modelo os processos inerentes ao mercado, bem como as atividades empresariais e das corporações multinacionais foram “envoltos” por um conjunto de regulamentações sociais e políticas, embora o conteúdo delas fizesse parte da estratégia estatal de promoção do desenvolvimento industrial e econômico. Tratava-se a rigor de estabelecer a estrutura de uma nova ordem mundial que garantisse o multilateralismo das relações econômicas e políticas com estabilidade doméstica para evitar a repetição dos distúrbios dos anos 1930 (1983).

Esta nova ordem mundial implicava na introdução de uma série de acordos, mecanismos e organizações internacionais para dirigir o funcionamento da relação entre o multilateral e o doméstico, particularmente quanto aos aspectos do comércio, estabilidade monetária, desenvolvimento econômico, paz e segurança e até integração econômica, como se tornou o caso da construção da União Europeia. Porém, o período do pós-Segunda Guerra

²⁴ Este número representa uma média de 25 ao ano, no entanto, valor favorecido pelo recrutamento de 665 novos diplomatas durante os dois mandatos do Presidente Lula.

Mundial também foi marcado pela ascensão da bipolaridade no sistema internacional, tendo de um lado o regime capitalista capitaneado pelos Estados Unidos da América, que emergiu desta guerra como a maior potência econômica e militar do planeta e de outro, o líder do socialismo real, a URSS. Esta disputa por hegemonia política tornou-se conhecida como a Guerra Fria e durou de 1947 a 1990, aproximadamente. Neste meio tempo houve o processo de descolonização com a independência das ex-colônias inglesas, holandesas, belgas, espanholas, francesas e portuguesas.

Foram transformações muito rápidas e com desdobramentos importantes quanto à funcionalidade do sistema internacional. Por exemplo, 51 nações participaram da fundação da ONU em 1945 e em 1960 já existiam 79 nações independentes. Porém, quando a Guerra Fria terminou, menos de meio século depois do fim da Segunda Guerra Mundial em 1945, já existiam mais de três vezes a quantia de nações daquela época. Hoje são 197 países independentes e ainda existem algumas colônias onde há movimentos reivindicando independência. Em 1944, ainda antes do fim da Segunda Guerra Mundial, quando a vitória dos “Aliados” já estava à vista, houve algumas iniciativas que buscavam redesenhar a ordem mundial sob vários aspectos. Entre elas, a Conferência de Dumbarton Oaks onde os futuros membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU (CS) – EUA, URSS, Inglaterra e China²⁵ – definiram a estrutura de funcionamento desta organização e a Conferência de Bretton Woods onde se definiram as regras do sistema monetário internacional e para o financiamento da reconstrução, bem como a criação do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial (BIRD). Nos anos seguintes viriam a Conferência de São Francisco que criou a ONU (1945); a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Emprego de Havana que visava criar a Organização Internacional de Comércio (OIC), mas que se limitou a estabelecer o GATT em 1947 e, finalmente, a Declaração Universal dos Direitos Humanos aprovada em 1948 já no âmbito da própria ONU. Posteriormente, viriam a inauguração de várias organizações, normalmente no âmbito do “Sistema das Nações Unidas”, para atender a demandas conjunturais ou estruturais.

O MRE não estava devidamente preparado para intervir decisivamente nas primeiras discussões em curso, nem politicamente e nem estruturalmente. Conforme já mencionado

²⁵ A participação da França como membro permanente do CS somente foi definida mais tarde.

anteriormente, a possibilidade de o Brasil obter maior espaço na Organização das Nações Unidas, particularmente o almejado “sexto” assento no Conselho de Segurança, na avaliação do governo brasileiro, dependia do apoio do governo estadunidense. Desta forma, desde 1942 quando o Presidente Getúlio Vargas decidiu aliar-se aos EUA e acompanhar sua intervenção na Segunda Guerra Mundial, manteve-se uma relação estreita entre os dois países em busca de vantagens, principalmente, pelo Brasil.

Em relação às Conferências de Bretton Woods e Havana, particularmente quanto à primeira, as preocupações brasileiras eram imediatas e se relacionavam com a estabilidade de preços de produtos de base e adoção de medidas em favor do financiamento do desenvolvimento. Do ponto de vista conjuntural era uma posição coerente uma vez que a vocação comercial do Brasil era a exportação de *commodities* agrícolas e o país necessitava de recursos do exterior para financiar sua industrialização. A delegação brasileira a esta Conferência era coordenada por Arthur de Souza Costa, Ministro da Fazenda do primeiro governo de Getúlio Vargas entre 1938 e 1945, e composta por outros membros de áreas econômicas e de bancos brasileiros como Eugenio Gudin e Octávio Gouvêa de Bulhões, entre outros. Os assistentes do MRE foram o primeiro e segundo secretários que serviam na embaixada brasileira em Washington, respectivamente, Aguinaldo Fragoso e Roberto Campos (Almeida, 2002). Este desenho de delegação tornou-se um padrão em negociações econômicas e financeiras internacionais dali por diante como se veria depois nas várias negociações com o FMI, negociações da dívida externa e até nas conferências do G-20 econômico durante o governo Lula com prevalência dos integrantes do Ministério da Fazenda na condução dos trabalhos. No caso das negociações da dívida externa a partir da década de 1970, o Itamaraty foi praticamente excluído e a formulação dos acordos ficou totalmente à cargo dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento (Lopes, 2013).

Os países que atuaram de fato em Bretton Woods foram os EUA e a Inglaterra, que sabiam o que queriam e possuíam posições claras sobre a manutenção da estabilidade do sistema monetário internacional, embora com divergências entre si sobre a forma de melhor assegurá-lo. O representante inglês, John Maynard Keynes, apesar de sua origem liberal, era favorável a maior intervencionismo estatal na economia, mas seu colega norte americano, Harry Dexter White, era a favor de mais livre comércio e garantia de estabilidade cambial por meio do equilíbrio das contas públicas nacionais. As teses de

White predominaram sob o prosaico argumento de “Quem paga a conta”? Os demais 42 países tiveram pouca incidência sobre as resoluções finais. Segundo o Embaixador Jorio Dauster, os promotores de Bretton Woods ignoravam o conceito de “subdesenvolvimento”, bem como a estreita correlação entre o atraso econômico e a estrutura assimétrica das trocas comerciais (1993). Mesmo assim, na Conferência de Havana, verificou-se que a criação do GATT não era prioridade para o Itamaraty e *“apesar da retórica multilateralista, naquele momento a maior parte do comércio internacional do Brasil era definido por meio de acordos bilaterais”* (Bueno, 1994).

As transformações, aliás rápidas e profundas, que ocorreram no sistema internacional no imediato do pós-Segunda Guerra exigiam a realização de estudos e formulações mais sofisticados da PEB, além de ampliações na estrutura orgânica do Itamaraty e maior diversificação no funcionamento de suas unidades administrativas. Apesar de o Brasil participar, mesmo que limitadamente, do fluxo internacional de comércio, o tema somente apareceu no organograma do Ministério em 1912 e transformou-se posteriormente na Divisão de Economia e Comércio do Itamaraty. Em 1946 os dois temas foram separados em duas divisões distintas, mas o tema da economia somente foi elevado ao nível de Departamento na reforma implementada pelo Ministro Afonso Arinos de Mello Franco que exerceu durante 1961 um mandato inferior a um ano devido à renúncia do Presidente Jânio Quadros. Em torno desta época, o MRE já possuía 1.466 funcionários dos quais 608 serviam no Brasil, entre eles 162 diplomatas e 446 com outras funções. Já no exterior, serviam 275 diplomatas, 12 ministros para assuntos econômicos, 21 cônsules privativos, 61 vice-cônsules, 50 cônsules honorários e 439 auxiliares diversos. Estes números se somam à dimensão da estrutura de representações no exterior, já na gestão do Ministro San Tiago Dantas que sucedeu o Ministro Arinos (1961 a 1962) quando o Brasil possuía 71 embaixadas, 10 legações, 184 repartições consulares e seis delegações permanentes – ONU, Organização dos Estados Americanos (OEA), Genebra, Organização das nações Unidas para Educação e Cultura (UNESCO), Comunidade Econômica Europeia (CEE) e Associação Latino Americana de Livre Comércio (ALALC) (Castro, 2009).

Entre 1945 e 1960 desenvolveu-se uma diplomacia tradicional com ascensão das preocupações de caráter econômico. Só no início dos anos 1960 ascenderam as análises predominantemente políticas com inauguração e formalização da Política Externa

Independente (PEI). A teoria da dependência, as observações sobre a deterioração dos termos de troca no comércio entre bens industriais e *commodities* e as propostas cepalinas²⁶ de promoção da industrialização e substituição de importações na América Latina ganharam espaço no meio diplomático brasileiro, principalmente, a partir do segundo mandato do Presidente Getúlio Vargas.

A relação preferencial do Brasil com os EUA, inaugurada pelo Barão do Rio Branco e que foi mantida nos anos seguintes, apesar de alguns acenos de integrantes do alto escalão do primeiro governo Vargas em direção à Alemanha Nazista, acabou por ser preservada e ampliada. O Brasil foi o único país da América Latina que enviou tropas para a frente de batalha na Segunda Guerra Mundial. A relação fortalecida com os Estados Unidos neste momento possibilitou o financiamento da construção da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) em Volta Redonda, a primeira do gênero no Brasil. Também data desta época a polêmica mantida entre Roberto Simonsen e Eugenio Gudín sobre a industrialização brasileira, onde o primeiro defendia não apenas a necessidade da industrialização, como também a utilização de instrumentos de planejamento e recursos do Estado para promovê-la. Gudín, que conforme já mencionado, compôs a delegação brasileira à Conferência de Bretton Woods, defendia a teoria das vantagens comparativas de David Ricardo²⁷ e que, portanto, a aposta brasileira deveria ser no desenvolvimento da agricultura.

O clamor dos países latino americanos, incluindo o Brasil, por um “Plano Marshall²⁸” para a América Latina e o Caribe como forma de financiar o desenvolvimento da região foi forte no início da Guerra Fria, particularmente, durante a IX Conferência Panamericana de 1948 em Bogotá – Colômbia, mas a resposta norte-americana invariavelmente era “*Trade not Aid*” (“Comércio e não Ajuda”) e nesta Conferência somente se definiu criar a Organização de Estados Americanos (OEA). O máximo que os Estados Unidos continuaram a conceder foram financiamentos do *Eximbank*, entretanto, em valores insuficientes para apoiar projetos de desenvolvimento de maior fôlego.

²⁶ A Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) é um organismo da ONU fundado em 1948. Comissões semelhantes foram criadas mais tarde na África e Ásia.

²⁷ Economista clássico inglês nascido no século XVIII.

²⁸ Este Plano idealizado pelo Secretário de Estado dos EUA, George Marshall, visava financiar a reconstrução europeia com uma contribuição de US\$ 13 bilhões em 4 anos. Além de atingir este objetivo em meados dos anos 1950, o Plano contribuiu para ampliar sobremaneira as exportações dos EUA para a Europa.

Estas questões de ordem econômica e suas polêmicas, aos poucos também encontraram espaço para discussão no interior do Itamaraty, embora a fundação das primeiras faculdades de economia no Brasil datasse dos anos 1940. A formação da maioria dos altos funcionários do MRE era em direito, mas alguns se diferenciavam, como o já mencionado Embaixador Miguel Ozório de Almeida, por exemplo, que fez pós-graduação em economia no exterior e tinha grande domínio da teoria marxista, enquanto outros diplomatas como Roberto Campos, que se formou em filosofia e teologia em um seminário que abandonou, eram mais afeitos às teorias liberais de Adam Smith, mas também estudou economia no exterior.

O Presidente Juscelino Kubitschek assumiu a Presidência da República em 1956 e seu assessor para relações internacionais, Augusto Frederico Schmidt, desenvolveu uma proposta de financiamento do desenvolvimento latino-americano e caribenho, a Operação Pan Americana (OPA) que foi lançada e entregue pelo Presidente Juscelino ao Presidente Eisenhower dos Estados Unidos em 1958 na tentativa de sensibilizá-lo a apoiar o plano, inclusive, como forma de erradicar o comunismo do continente por meio do combate ao subdesenvolvimento e à pobreza. No entanto, a dicotomia “*Trade not Aid*” novamente prevaleceu e se a OPA gerou algum desdobramento, foi a fundação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em 1959 e o lançamento da Aliança para o Progresso em 1961 pelo Presidente americano John F. Kennedy. Os problemas destas duas iniciativas eram que o BID emprestava dinheiro sob condições que muitos países da região não podiam cumprir e a Aliança se assemelhava mais a um grande programa de caridade que não atacava os problemas fundamentais do subdesenvolvimento porque a prioridade dos EUA era fortalecer o regime de segurança e não o desenvolvimento.

O curto governo de Jânio Quadros durou de janeiro a agosto de 1961. Ele foi eleito como o candidato da direita brasileira por um pequeno partido político chamado Partido Trabalhista Nacional (PTN) apoiado pela direita União Democrática Nacional (UDN), e na política econômica realmente aplicou uma política conservadora de ajuste fiscal e desvalorização da moeda orientada pelo FMI. No entanto, sua política externa foi o oposto. O Ministro de Relações Exteriores, Afonso Arinos de Mello Franco, era um político da UDN, mas implementou uma PEB de caráter progressista, a PEI que, por sua vez, foi aprofundada conceitualmente e na prática pelos ministros que o sucederam, em

particular, pelo Ministro Francisco Clementino San Tiago Dantas, indicado por Tancredo Neves que, como Primeiro Ministro, inaugurou o curto período parlamentarista da história do Brasil que durou de 1961 a 1963.

Os princípios essenciais da PEI lançada por Afonso Arinos eram basicamente a universalização das relações internacionais, coexistência pacífica, a autodeterminação dos povos, o princípio da não-intervenção, defesa da democracia e ampliação do mercado externo. O governo Jânio Quadros, manteve boas relações diplomáticas com Cuba e fortaleceu as relações comerciais com os países do Leste Europeu e até mesmo enviou seu Vice-Presidente, João Goulart em missão comercial para a China, local onde ele se encontrava, quando o Presidente renunciou. O sucessor de Afonso Arinos, o Ministro San Tiago Dantas, também defendia a ampliação do comércio exterior sem exclusões e buscava, particularmente, o reatamento das relações com a URSS, além da adoção de uma política de convivência com Cuba. Nos planos da PEI havia também a preocupação com a integração regional por meio da ALALC cujo tratado foi firmado em fevereiro de 1960 por Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai. Posteriormente, outros países também adeririam. A importância atribuída pelo governo ao comércio exterior levou à criação em 1961 de uma Divisão de Propaganda e Expansão Comercial (DIPROC) na estrutura do Itamaraty para coordenar este serviço nos escritórios estabelecidos junto às representações diplomáticas no exterior, os Serviços Exteriores de Promoção (SEPROs). No entanto, apesar do progressismo da PEI, não houve maiores alterações na rígida disciplina do Itamaraty, pois um dos itens do Regimento Interno da Secretaria de Estado (RISE) da gestão do Ministro San Tiago Dantas e regulado por Decreto, explicitava que “*eram proibidas manifestações orais ou escritas de servidores, inclusive os requisitados, sobre material de competência do Ministério*” (Castro, 2009).

Os princípios da PEI de caráter mais político, como a universalização das relações, a paz, autodeterminação e não-intervenção ofereceram os fundamentos para as intervenções brasileiras nos fóruns multilaterais como a ONU e outros já existentes para questionar os desequilíbrios do sistema internacional. O discurso do Ministro de Relações Exteriores do Brasil, João Augusto de Araújo Castro, na abertura da XVIII Sessão da Assembleia Geral da ONU em 1963, tornou-se conhecido como “o discurso dos três ‘d’s” (desarmamento, desenvolvimento e descolonização) e pontuou o distanciamento da PEI da bipolaridade EUA - URSS numa linha “neutralista”, embora sem representar uma

adesão ao grupo dos “Países Não-Alinhados”²⁹. Um tema econômico que também permeava este debate era a necessidade de conceder tratamentos especiais aos países em desenvolvimento no tocante às regras internacionais de comércio.

Este tema começou a ser discutido na I Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) em 1964 em Genebra. O Ministro Araújo Castro e o Embaixador Jayme de Azevedo Rodrigues, entre outros, representaram o Brasil, quando, no decorrer da Conferência ocorreu o golpe militar de 1964. Podemos imaginar que a PEI não era do agrado dos Estados Unidos e é por demais conhecido o apoio político e financeiro que seu governo proporcionou à direita brasileira para derrubar o governo de João Goulart. No caso dos principais representantes brasileiros na Conferência da UNCTAD, o Ministro retornou para ser substituído no cargo pelo Embaixador Vasco Leitão da Cunha e o Embaixador para ser exonerado devido a acusações de “esquerdismo”. A postura dos servidores do Itamaraty frente à ditadura militar, será comentada no próximo subcapítulo, mas podemos adiantar que uma das ampliações estruturais aplicadas ao MRE após o golpe, assim como aos demais ministérios, foi a criação de uma Divisão Interna de Segurança (DSI) conectada ao Serviço Nacional de Informação (SNI) para garantir a manutenção da ordem política no interior dos organismos governamentais.

O posicionamento do governo Castello Branco, o primeiro dos seis governos militares que controlaram o Brasil ao longo de 21 anos, em relação à política externa foi a de total alinhamento com os EUA conforme expressou o Chanceler Juracy Magalhães que assumiu o comando do MRE em 1966 após ter sido Embaixador nos EUA: “*O que é bom para os Estados Unidos, é bom para o Brasil*”. Entretanto, os governos que o sucederam – General Costa e Silva, Junta Militar, General Médici, General Geisel e General Figueiredo – com diferentes nuances, foram mais autônomos e visavam implementar uma PEB que ao mesmo tempo contemplasse a segurança e o desenvolvimento. Esta

²⁹ Vinte e nove países, em sua maioria ex-colônias da Ásia, além de outros da África e Oriente Médio reuniram-se em Bandung na Indonésia em 1955 com o objetivo de organizar-se em torno do não alinhamento automático às duas grandes potências EUA e URSS. Ao tentarem mudar o caráter da rivalidade mundial “Leste – Oeste” (comunismo *versus* capitalismo) para Norte – Sul (desenvolvimento *versus* subdesenvolvimento) terminaram por estabelecer o conceito de “Terceiro Mundo” e mais tarde o debate sobre a necessidade de uma Nova Ordem Econômica (NOEI) mundial. Vários princípios assumidos posteriormente pela PEI como a preservação da paz, autodeterminação dos povos e não intervenção foram adotados pela Resolução de Bandung. O Brasil participou desta Conferência como observador.

dicotomia pairou sobre a política externa durante todo o período da ditadura militar, particularmente, quando as transformações na economia mundial colocaram a brasileira em dificuldades, como ocorreu após os dois choques nos preços de petróleo na década de 1970 e o aumento unilateral das taxas de juros da dívida externa pelos países desenvolvidos na década de 1980. Particularmente, a dependência da importação de petróleo estimulou a diplomacia brasileira a estender suas relações para o Oriente Médio e a África, mas como já foi mencionado, a negociação da dívida externa e o relacionamento com as Instituições Financeiras Internacionais permaneceram com o Ministério da Fazenda.

Assim como ocorrera no passado, durante os diferentes mandatos presidenciais dos Generais, houve mudanças no interior do Itamaraty e no RISE por iniciativas dos vários Chanceleres. Por exemplo, a Lei No 4.669 de 08/06/1965 atribuiu ao MRE a administração exclusiva do comércio exterior e assim permanece até hoje, apesar de ter havido inúmeras tentativas posteriores de transferi-la para diferentes áreas de governo como o Ministério de Indústria e Comércio (MDIC), Ministério da Fazenda, entre outros. Nesta mesma época foi também determinado que o Itamaraty coordenaria a atuação brasileira junto a ALALC contando com a participação de outros ministérios como o MDIC, Ministérios da Agricultura, Fazenda e Planejamento, Banco do Brasil, entre outros organismos governamentais e três Confederações empresariais, a saber, da Indústria (CNI), Comércio (CNC) e a Confederação Rural Brasileira (CRB). A inclusão destas últimas estava de acordo com a visão bipartite prevalecente no Itamaraty de que temas econômicos são apenas interesses de governo e empresas³⁰.

Durante os governos dos Generais Médici (1969 a 1974) e Geisel (1974 a 1979) também houve algumas alterações estruturais no Itamaraty. O Ministro Mario Gibson Barbosa inaugurou a nova sede do MRE em Brasília em 20 de abril de 1970 e no final de sua gestão tomou iniciativas para alterar a PEB em relação à África, embora quem tivesse implementado as medidas político-administrativas concretas em relação a este tema, como a abertura de embaixadas e nomeação de embaixadores, fosse seu sucessor Ministro

³⁰ O restante da sociedade é normalmente excluído das discussões econômicas e comerciais até hoje, embora no início do Governo Lula houvesse a possibilidade de organizações da sociedade civil acompanharem as negociações da OMC em Cancun e da Alca em Miami, ambas em 2003.

Francisco Azeredo da Silveira. Já o Ministro Ramiro Saraiva Guerreiro que serviu ao governo do Presidente João Figueiredo promoveu mudanças na estrutura do Itamaraty para atender preocupações quanto à importância da ciência e tecnologia criando o Departamento de Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica (DCT) do Ministério. Preocupação justa, pois uma das negociações internacionais que envolveu o Itamaraty e o Ministério de Ciência e Tecnologia criado em 1985 pelo Presidente José Sarney, sucessor do General Figueiredo na parte final da transição para o regime democrático no Brasil, foi a da Reserva de Mercado da Informática, duramente questionada pelos Estados Unidos sob acusação de prática comercial desleal pelo Brasil (Vigevani, 1995).

2.3.5 A diplomacia brasileira e a redemocratização do país

Há controvérsias se o atual período democrático do Brasil se iniciou com a eleição indireta da chapa Tancredo Neves e José Sarney no Colégio Eleitoral em 1985 ou se foi com a realização da primeira eleição presidencial direta em 1989. De qualquer maneira foi um período marcado por profundas transformações no sistema internacional que, grosso modo, podem ser divididos em três aspectos. Em primeiro lugar, a transformação das teorias neoliberais da Escola Austríaca de pensamento econômico e o monetarismo da Escola Econômica de Chicago em programas de governo após as eleições de Margareth Thatcher e Ronald Reagan, respectivamente como Primeira Ministra da Inglaterra em 1979 e Presidente dos Estados Unidos em 1980, o que influenciou sobremaneira a política macroeconômica mundial por intermédio dos condicionantes que o FMI e Banco Mundial começaram a impor sobre os países devedores. Na sequência, iniciou-se uma nova rodada de negociações comerciais no âmbito do GATT em 1986, a Rodada Uruguai, concluída em 1994 como o maior acordo de liberalização comercial e abertura econômica da história. No final da década de 1980 houve ainda a *debacle* do regime do socialismo real no Leste Europeu, Rússia e em países membros da URSS no Oriente que resultou em uma tendência rumo à hegemonia unipolar dos Estados Unidos.

Estas transformações no sistema, também denominadas em seu conjunto de “globalização”, valorizaram a democracia liberal e a redução ou eliminação da interferência do Estado na economia também conhecida como “economia de mercado”. Não é coincidência que estes fenômenos ocorreram ao mesmo tempo em que o Brasil se redemocratizava pela segunda vez no período republicano, entretanto, vivendo sob os

efeitos de forte crise econômica decorrente dos encargos da dívida externa e de altas taxas de inflação. A capacidade nacional de investimento caiu muito e o crescimento do PIB durante as décadas de 1980 e 1990 foi medíocre, em média, em torno de 2% a.a. O discurso do esgotamento do modelo desenvolvimentista de substituição de importações tornou-se voz corrente e um modelo alternativo de desenvolvimento implicaria em aceitação de uma nova agenda de “Estado mínimo” e abertura econômica para o exterior.

O debate que se apresentou na política e também no âmbito dos diplomatas foi sobre a aceitação ou não desta agenda, embora reconhecendo que o Brasil deveria se inserir na “globalização”. As divergências eram quanto à forma mais adequada de realiza-lo (Batista, 2009). Se esta seria subordinada ao modelo predeterminado pelas grandes corporações transnacionais e suas cadeias produtivas globais ou se por meio de um modelo definido e induzido pelo Estado nacional por meio de políticas industriais e acordos de integração regional. Neste mister, o contraditório é que se desenvolveu um discurso de vários Presidentes do período da redemocratização, inclusive do Presidente Fernando Collor de Mello, questionando *“os efeitos negativos e o tratamento injusto ao endividamento externo dos países em desenvolvimento, a recusa dos países desenvolvidos em transferir tecnologia e conhecimento, bem como o protecionismo que aplicam ao comércio internacional em detrimento dos países menos desenvolvidos”* ao mesmo tempo que era defendida a política neoliberal de abertura econômica, privatizações e redução do papel do Estado. (Discurso do Presidente Fernando Collor de Mello na abertura da 46ª Assembleia Geral da ONU em 23/09/1991).

As contradições no interior do Itamaraty entre o que significava, por um lado, o que alguns consideravam inexorabilidade do neoliberalismo e da hegemonia dos EUA no sistema internacional vis-à-vis a visão de desenvolvimento autônomo do Brasil que muitos diplomatas ainda compartilhavam, fez-se presente de muitas maneiras. Uma delas foi a forma como o governo brasileiro participou das negociações para estabelecer uma “Área de Livre Comércio das Américas”. A proposta foi lançada pelo governo estadunidense no final de 1994 quando o Presidente Itamar Franco concluía seu mandato e nos anos seguintes houve sucessivas Conferências Ministeriais que foram definindo o conteúdo e as modalidades das negociações. Aparentemente as dúvidas quanto aos possíveis resultados das negociações conviviam com a convicção de que não haveria como evitar a adesão ao acordo no final. A estratégia adotada pelo Governo Fernando

Henrique Cardoso foi a de ganhar tempo, pois avaliava-se que o acordo traria mais perdas que ganhos devido à vulnerabilidade externa do Brasil e o saldo negativo da balança comercial com os Estados Unidos (Cortes, 2004). No entanto, esta estratégia esgotou-se, pois em 2002 foi definido que as negociações seriam concluídas em 2004 com prazo de ratificação do Acordo pelos Estados Nacionais em 2005. As primeiras ofertas na área de serviços deveriam ser realizadas em fevereiro de 2003, a sede da Alca seria no Rio de Janeiro e a última fase das negociações seria presidida pelo Brasil junto com os Estados Unidos. Ou seja, prevaleceu a visão dos “americanistas” do Itamaraty naquele momento, embora a mudança de governo em 2003 acabasse por conduzir as negociações a outro rumo como será explorado no quarto capítulo.

A redemocratização do Brasil também coincidiu com a presença cada vez maior no cenário nacional e internacional de temas que extrapolavam a diplomacia tradicional de guerra e paz, economia e comércio internacional e do cultivo de relações bilaterais, bem como com as instituições internacionais e regionais. Temas como meio ambiente, direitos humanos, migrações, ar e mar, desarmamento, mulheres, cooperação para o desenvolvimento, tráfico de ilícitos, entre muitos outros, exigiram respostas do governo brasileiro e impulsionaram reformas na estrutura do Itamaraty para atendê-los. Algumas delas foram contempladas ainda na gestão do Ministro Ramiro Saraiva Guerreiro, apesar de ainda se tratar do último governo militar, e praticamente cada novo governo que se seguiu deu alguma contribuição para que a estrutura do MRE se tornasse o que é atualmente. Desta forma, entre 1979 e 2010 foram criados ou reformados órgãos internos no Itamaraty para lidar com os novos temas que foram surgindo, além da abertura de novas embaixadas, principalmente, nos países do Leste Europeu, Cuba e, posteriormente, nos países que fizeram parte da ex-URSS, bem como da ex-Iugoslávia.

Desta forma, foi criada a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) em 1987 e a estrutura que deveria lidar com o comércio foi reforçada. A assinatura do Tratado de Assunção em 1991, que formalizou a criação do Mercosul, demandou o estabelecimento de novos setores internos para lidar com a integração. Na década de 1990 houve várias conferências sociais patrocinadas pela ONU como a da Criança realizada na própria sede da ONU em New York em 1989, a do Meio Ambiente realizada no Rio de Janeiro em 1992, a de Direitos Humanos em Viena em 1993, a de Cairo sobre População em 1994, a de Desenvolvimento Social em Copenhague em 1995, a de Mulheres em Beijing em 1995 e

a de Assentamentos Humanos (Habitat II) em Istanbul em 1996 (Alves, 2001). Várias delas demandaram acompanhamentos permanentes *a posteriori*, particularmente as do Meio Ambiente e Direitos Humanos, o que também exigiu adaptações na estrutura do Itamaraty e inclusive no currículo do IRBr.

O atendimento a esta diversificada e complexa agenda demandou, primordialmente, maior cooperação entre o MRE e os demais ministérios como já ocorria historicamente com o Ministério da Fazenda e, posteriormente no Governo Lula, com o Ministério da Defesa do Brasil representando o país nas reuniões do Conselho de Defesa da União de Nações da América do Sul (Unasul) assessorado somente pelo Chefe da Assessoria Especial da Presidência da República, Marco Aurélio Garcia e não pelo Itamaraty (Entrevista concedida ao autor em 25/01/2016). A partir da redemocratização do país tornou-se frequente o trabalho diplomático a partir de Comissões Interministeriais coordenadas pelo Itamaraty, inclusive, com composições definidas por decretos presidenciais a partir das *interfaces* que ministérios e agências pudessem ter com o assunto em pauta (Faria, 2011).

A Constituição de 1988 definiu a institucionalidade dos municípios brasileiros como entes federativos e lhes concedeu certo nível de autonomia para definir a legislação específica em sua esfera de atuação, inclusive com o direito de recolher tributos municipais e receber determinadas contribuições do governo federal. O “irmanamento” com cidades de outros países que era uma praxe anterior ao golpe militar de 1964, foi retomado no período da redemocratização com um conteúdo político e de cooperação mais abrangente do que anteriormente. O estabelecimento de relacionamentos internacionais de estados brasileiros com províncias de outros países e principalmente entre municípios internacionalmente, estimulou o MRE a criar em 1997 a Assessoria de Relações Federativas para acompanhar minimamente essa “paradiplomacia” e que em 2003 transformou-se na Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA). Até mesmo antes da criação desta assessoria com sede no MRE em Brasília, começaram a ser constituídos escritórios regionais do Itamaraty em diferentes estados como São Paulo, Rio de Janeiro, além de outros, alcançando hoje um total de oito, com o intuito de subsidiar eventuais iniciativas internacionais de governos estaduais de acordo com os princípios e técnicas da diplomacia federal. (Faria, 2011).

Quando o Ministro Celso Lafer assumiu o comando do Itamaraty, pela segunda vez entre 2001 e 2002, fez um discurso de posse prometendo maior interação entre o MRE e o Poder Legislativo, os partidos políticos, mídia, governos estaduais, sindicatos, empresários, universidades, área acadêmica e as ONGs. Afirmou ainda que estimularia o Comitê Empresarial Permanente (Castro, 2009). No entanto, falar foi mais fácil do que fazer. É fato que foram estabelecidas duas Comissões Interministeriais coordenadas pelo Itamaraty para “dialogar” com a sociedade civil sobre as negociações em andamento para conformar a Alca e para constituir um acordo entre o Mercosul e União Europeia, respectivamente, Seção Nacional de Coordenação dos Assuntos Relativos à Alca (Senalca), esta já existente desde 1996 e a Seção Nacional para as Negociações Mercosul União Europeia (Seneuropa) em 2001. Ambas eram coordenadas por pequenos núcleos de diplomatas. No entanto, por experiência própria do autor que pode acompanhar várias reuniões destas seções, tratava-se apenas de *briefings* periódicos oferecidos pelos diplomatas responsáveis e mesmo a palavra sendo facultada aos participantes, isso não fazia muita diferença, pois todas as posições oficiais eram justificadas e não discutidas.

Durante a evolução do funcionamento do Mercosul também houve a possibilidade de acompanhamento da sociedade civil, particularmente do movimento sindical que além dos empresários foi praticamente o único setor social interessado, e que levou à constituição de alguns espaços não vinculantes ao Tratado do Mercosul como o Fórum Consultivo Econômico e Social (FCES) e a Declaração Sócio Laboral do Mercosul. Apesar do apoio governamental às duas iniciativas, particularmente, o Fórum se esvaziou devido à ausência de consultas oriundas dos governos.

Enfim, o Itamaraty precisava se abrir para a sociedade, pois tinha poucas condições de responder à ampla agenda internacional surgida a partir dos anos 1990, principalmente a agenda social, pela escassez de quadros que lidassem com estes temas. Por exemplo, o Relatório Brasileiro para a Conferência do Desenvolvimento Social de Copenhague foi elaborado pelo Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC) sob a coordenação da Professora Amélia Cohn. Este relatório foi debatido em várias reuniões regionais organizadas pelo MRE antes da Conferência e vários representantes da sociedade civil foram credenciados como parte da delegação brasileira ao evento. Porém, esta necessidade do MRE e o próprio interesse da sociedade civil organizada de incidir sobre a PEB, acabava sendo neutralizada pela recusa do próprio Ministério de formalizar

qualquer instância de participação social. Neste sentido, até hoje, salvo a disposição das autoridades do Itamaraty para eventualmente se reunir com organizações da sociedade civil (Amorim, 2015)³¹ e as janelas de participação³² nas delegações oficiais de certos eventos internacionais, nunca se estabeleceu um procedimento permanente para regulamentar a participação da sociedade civil nas discussões da PEB, nem mesmo em caráter consultivo.

2.3.6 O Itamaraty no Governo Lula

Em relação à PEB, o Presidente Lula manifestou desde o início que queria inovar, no entanto, sem causar rupturas exageradas e realmente esta foi a tônica de seus dois mandatos (Marco Aurelio Garcia em entrevista concedida ao autor em 25/01/2016), pois a PEB estava aquém do potencial do país, mesmo tomando apenas em consideração sua dimensão territorial, sua população, sua economia, seus recursos naturais e sua localização geográfica junto à dez vizinhos. Poucos países do mundo reúnem estas qualidades. Sua PEB foi um misto de continuidade, continuidade com inovações e rupturas, estas particularmente no tocante à prioridade dada às relações Sul – Sul. Este último aspecto, entretanto, não implicou em nenhuma maneira no abandono das relações com os países centrais, mas sim na agregação de relações que haviam sido abandonadas desde a PEI e ligeiramente retomadas durante o “Pragmatismo Responsável” do General Ernesto Geisel para depois serem novamente relegadas a segundo plano durante o processo de redemocratização.

Durante os oito anos do Governo Lula, apresentaram-se várias tensões no sistema internacional por meio de conflitos regionais e até tensões entre grandes potências. Uma das teorias explicativas era a existência de uma transição da unipolaridade sob hegemonia estadunidense para um sistema multipolar, em processo ainda não concluído. Fareed Zacaria denominou-o como a “*terceira grande mudança de poder da era moderna, que poderia ser chamada de ‘a ascensão do resto’*, pois ao longo das últimas décadas, por

³¹ O Embaixador Celso Amorim referiu-se às reuniões que realizou com representantes da Rede Brasileira pela Integração dos Povos (REBRIP) e da Oxfam Internacional.

³² Não existem padrões para a participação de integrantes da sociedade civil em eventos internacionais e o Itamaraty segue as determinações do anfitrião. O autor quando era Secretário de Relações Internacionais da Central Única dos Trabalhadores (CUT) foi credenciado como parte da delegação oficial do Brasil à I Conferência da OMC em Cingapura em 1995, mas seu sucessor não foi credenciado na VI Conferência da OMC realizada em Hong Kong em 2005.

todo o mundo, países experimentaram taxas de crescimento econômico sem precedentes” (2008). Realmente, muitos sintomas de transições semelhantes no passado, da mudança de uma potência hegemônica para outra nova, estão presentes como a crise econômica iniciada em 2007 – 2008 nos EUA, a agressividade do *hegemon* e o surgimento de possíveis novas potências, em particular, a China. Esta transição colocou uma série de desafios importantes para a PEB na esfera global. Por exemplo, o Presidente Lula assumiu o governo apenas três meses antes da invasão do Iraque pela coalizão liderada pelos EUA justificada pelo falso argumento da existência de armas de destruição em massa naquele país. Posteriormente, novos fatos confirmaram as tensões da transição como a aproximação da OTAN das fronteiras russas, os conflitos no Oriente Médio após a “Primavera Árabe” e a expansão geopolítica Estados Unidos rumo à Ásia e Pacífico por meio do “Pivô Asiático” do Presidente Obama que tem na Parceria Transpacífica (TPP) o principal componente econômico em contraposição à China. A PEB do Governo Lula, buscou assentar respostas proativas neste cenário conforme será discutido no quarto capítulo.

Contudo, no plano doméstico, o novo governo deu especial atenção à dívida social do Estado brasileiro implementando uma série de programas que se iniciou pelo “Fome Zero” que depois evoluiu para o “Bolsa Família”, além de ações na área da saúde, educação, direitos humanos, trabalho, políticas afirmativas, entre outros. Além do que estes investimentos na política doméstica significaram para a população brasileira, destacou-se a articulação destas iniciativas com a Política Externa por intermédio das propostas de levar o combate à pobreza para discussão no plano internacional como foi o caso do “Fome Zero Internacional”.

Muitas das iniciativas internacionais do governo do Presidente Lula exigiram alterações no funcionamento interno do Itamaraty, embora não tenham implicado em grandes mudanças estruturais no Ministério. Por exemplo, na medida em que o Brasil começou a participar de novas coalizões como o Fórum IBAS, o G-20 comercial, a Unasul, BRICS, entre outras que ampliaram sobremaneira a projeção do país no exterior, era de se esperar que isso fosse acompanhado pelo devido apoio burocrático.

A gestão do Ministro Celso Amorim manteve a mesma estrutura regimental do MRE que foi instituída desde a gestão do Ministro Ramiro Saraiva Guerreiro que hierarquicamente

de cima para baixo era composta pelo Gabinete do Ministro de Relações Exteriores, Gabinete do Secretário Geral de Relações Exteriores, Subsecretarias Gerais, Departamentos e Divisões. Além disso existiam Coordenações que podiam estar subordinadas a Subsecretarias Gerais ou Departamentos ou ainda à Agência Brasileira de Cooperação que tem *status* de Departamento. No organograma inclui-se ainda Unidades Descentralizadas representadas principalmente pelos Escritórios Regionais mencionados anteriormente e os Órgãos no Exterior que são as Missões Diplomáticas Permanentes, Embaixadas e Repartições Consulares. Entre 2003 e 2006 foram promovidas três alterações estruturais e o segundo mandato do Presidente Lula concluiu com a existência de nove Subsecretarias Gerais, 27 Departamentos além da ABC, 59 Divisões e 26 Coordenações. No plano interno e extra-organograma foram mantidos o Conselho de Política Externa e a Comissão de Promoções. O Conselho, originalmente criado quando o Ministro Celso Amorim era Chanceler do Presidente Itamar Franco, foi mantido pelos seus sucessores e era composto pelo Ministro, Secretário Geral, respectivos Chefes de Gabinete e pelos Subsecretários Gerais (Castro, 2009).

ORGANOGRAMA SIMPLIFICADO DO MRE

As principais alterações estruturais que ocorreram no Gabinete do Ministro foram medidas para fortalecer o planejamento da política externa com mudanças na Secretaria de Planejamento Diplomático. Além disso, houve a já mencionada fusão das Assessorias de Assuntos Federativos e Parlamentares com a criação da AFEPA. A Coordenação Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome (CG Fome) foi alocada na Secretaria Geral, assim como a nova Divisão de Promoção da Língua Portuguesa, que se subordinou à Direção Geral Cultural, que já se encontrava ali. Foi constituída uma nova Subsecretaria Geral, a da América do Sul. O Departamento das Américas foi repartido em dois: o da América do Norte para atender Estados Unidos e Canadá e outro para atuar com México, América Central e Caribe. O mesmo ocorreu com o anterior Departamento da África e Oriente Próximo, dividido em Departamento da África e Departamento do Oriente

Próximo. O Departamento de Negociações Internacionais também foi reestruturado em duas Divisões distintas, a da União Europeia e Negociações Extra Regionais e a Divisão da Área de Livre Comércio das Américas. Por fim, foram criadas duas Coordenações: a do Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS) e a de Seguimento da Cúpula América do Sul – Países Árabes (Castro, 2009). Estas iniciativas dão uma ideia sobre a constituição de algumas prioridades da PEB do Governo Lula.

Do ponto de vista estrutural, outro marco importante do Governo Lula foi a abertura de novas Embaixadas, principalmente na África, Caribe e Ásia, Delegações Permanentes e Repartições Consulares. Foram 30 Embaixadas com estruturas físicas e cinco compartilhando instalações com as representações alocadas em outros países e duas Delegações Permanentes (Agência Internacional de Energia Atômica – AIEA e Organização da Aviação Civil Internacional – OACI). As Embaixadas com estrutura física na África foram 15, as mais numerosas, e foram abertas em Benin, Botsuana, Burkina Fasso, Camarões, Congo, Etiópia, Guiné (Conacri), Guiné Equatorial, Mali, Mauritânia, São Tomé e Príncipe, Sudão, Tanzânia, Togo e Zâmbia. A representação diplomática em Serra Leoa será realizada a partir do Guiné. Na sequência quantitativa vieram as novas Embaixadas do Oriente Médio, Ásia e Oceania no Azerbaijão, Catar, Cazaquistão, Coreia do Norte, Omã, Sri Lanka e Vanuatu. A relação diplomática com o Quirquístão e o Turcomenistão será executada a partir da Embaixada no Cazaquistão. Na Europa as novas embaixadas foram instaladas na Croácia, Montenegro, República Eslovaca, Eslovênia e São Marino. No Caribe foram nas Bahamas, Belize, Granada e em Santa Lucia. A representação diplomática em Antígua e Barbuda e São Vicente e Granadinas será realizada a partir das Bahamas. Além das Embaixadas foram abertas 18 Repartições Consulares sendo dois Consulados Gerais, 15 comuns e um vice-consulado (Castro, 2009 e página do Itamaraty www.itamaraty.gov.br consultado em 05/05/2016).

Cristina P. de Moura ao avaliar antropologicamente a carreira e a socialização de ingressantes na carreira diplomática por meio do Instituto Rio Branco, em entrevistas realizadas entre 1997 e 1998, com candidatos em geral e candidatos aprovados, verificou que o estrato social dos candidatos se modificou significativamente comparado com o passado e que o perfil dos novos diplomatas já não era mais aquele de “*filhos de diplomata casados com moças que tocavam piano e falavam francês*” (2007). Apesar desta mudança constatada pela autora no final dos anos 1990, no primeiro mandato do Presidente Lula a

Secretaria Geral buscou introduzir algumas mudanças no processo de seleção do IRBr para democratizar um pouco mais o acesso à carreira diplomática. Desta forma, a prova de inglês deixou de ser eliminatória, as provas orais foram eliminadas, o concurso foi descentralizado para 17 cidades em diferentes estados e foram introduzidas cotas para ingresso de afrodescendentes. O número de interessados aumentou exponencialmente. Dos 2.556 candidatos a um cargo de diplomata em 1999 houve um salto para mais de 7.000 em 2005 (Moura, 2007). No entanto, apesar do aumento de vagas durante o Governo Lula quando foram contratados 665 novos diplomatas entre 2003 e 2010, a competição no concurso ainda foi acirrada em cada um desses anos na base de mais de 70 candidatos por vaga em média. Ainda é cedo para avaliar o impacto dos novos critérios no conjunto de diplomatas, embora no final de 2009 o conjunto de funcionários do Itamaraty tenha fundado um sindicato, o SINDITAMARATY, o que seria impensável antes de 2003 (www.sinditamaraty.org.br consultado em 30/05/2016).

O governo Lula criou uma série de novos ministérios com atribuições sociais, além daqueles que já existiam como os Ministérios da Saúde, Educação, Trabalho, entre outros. Foram eles, o Ministério de Desenvolvimento Social, Ministério do Desenvolvimento Agrário e o Ministério das Cidades, bem como algumas Secretarias Especiais ligadas diretamente à Presidência da República, mas com *status* ministerial, como a Secretaria Geral da Presidência da República que já existia, mas incorporou o papel de interlocução com os movimentos sociais; a de Direitos Humanos; a de Políticas para as Mulheres; a de Promoção de Políticas de Igualdade Racial e o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Todos eles tinham *interfaces* com atividades internacionais, inclusive institucionalmente (França e Sanchez Badin, 2010) e assim também se integraram às Comissões Interministeriais que, aliás, cresceram significativamente em número a partir dos anos 1990 (Figueira, 2011). No entanto, apesar da importância destas Comissões para descentralizar a gestão e romper monopólios, a experiência mostrou que as opiniões no seu interior nem sempre eram consensuais e também podia ocorrer que dois Ministérios com grande poder decisório tivessem opiniões muito diferentes sobre determinados temas, como por exemplo, no Governo Lula, quando o Ministério da Fazenda se opôs à internacionalização da Eletrobrás ou divergências entre o MDIC e o MRE sobre o conteúdo de negociações comerciais ou, ainda, divergências entre o MRE e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) quanto à determinados empréstimos para investimentos no exterior. Numa reunião do autor com o

Embaixador Clodoaldo Hugueney Filho em 2005 na Missão Brasileira em Genebra ele se queixou que tinha que incluir os interesses da agricultura familiar brasileira nas negociações agrícolas da OMC por demanda do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e que isso o desgastava junto a alguns negociadores de outros países, citando a Argentina, um país aliado nas negociações, mas que não defendia essa concepção. Também havia ingerências de outros ministérios sobre o Itamaraty quando este era o único responsável por determinadas negociações, como foi o caso da negociação com o Paraguai sobre um novo valor para a tarifa de Itaipu com questionamentos do Ministério de Minas e Energia. Segundo Marco Aurélio Garcia, um de seus papéis em representação do Presidente, era “*contribuir para dirimir estas diferenças*”. (Entrevista concedida ao autor em 25/01/2016).

O Ministério da Saúde possuía uma Assessoria Internacional fundada em 1998 (AISA – Assessoria Internacional da Saúde). Era a mais estruturada da esplanada em comparação com outros ministérios, exceto o MRE, contava com uma equipe de aproximadamente 40 pessoas que respondiam diretamente ao Gabinete do Ministro e contava com um orçamento anual de aproximadamente R\$ 15 Milhões. Várias das Secretarias do Ministério, além da Fundação Osvaldo Cruz (Fiocruz), atuavam em agendas internacionais o que reforçava ainda mais a capacidade da AISA, sem mencionar que este Ministério “*era um dos maiores do Governo e contava com um orçamento de aproximadamente R\$ 100 Bilhões*” (Alberto Kleiman em entrevista concedida ao autor em 05/05/2016). O papel da Assessoria era elaborar diretrizes, coordenar e implementar a política internacional do Ministério da Saúde e da mesma forma atuar sobre temas de saúde em âmbito internacional junto à Organização Mundial da Saúde (OMS), Organização Pan-americana de Saúde (OPAS), entre outras, além de atuar também em projetos de integração regional como o Mercosul e Unasul ou plurilateral como a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) e o Diálogo Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS). (Portal do Ministério da Saúde <http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/o-ministerio/aisa> visitado em 05/05/2016).

Segundo Alberto Kleiman, que trabalhou na AISA, havia cooperação entre o MS e o MRE particularmente por intermédio da ABC uma vez que um dos temas de muita atuação do Ministério da Saúde era a cooperação internacional e entre os diferentes projetos que financiou esteve a construção de três hospitais e um centro de reabilitação no Haiti após

o terremoto de 2010 no valor de aproximadamente R\$ 120 Milhões. No entanto, a AISA era um centro de excelência na cooperação internacional e na formulação de posições junto às Organizações Internacionais ligadas à saúde o que lhe dava certa autonomia em relação a outros Ministérios, inclusive o Itamaraty, na execução das relações internacionais. (Entrevista concedida ao autor em 05/05/2016).

Renato Martins que foi assessor da Secretaria Geral da Presidência da República³³, comentou que o organograma do Mercosul gerenciado pelo MRE possui *interfaces* com muitos ministérios citando MDIC, Esportes, Mulheres, Igualdade Racial, Cultura, Educação, Direitos Humanos, entre vários outros. Cada Ministério tinha um responsável pelo tema do Mercosul e nem sempre eram diplomatas cedidos pelo MRE. Embora não houvesse reuniões coletivas rotineiras, havia a preocupação de harmonizar os aspectos específicos de cada Ministério com o MRE que, por sua vez, apoiava a ideia de expandir o Mercosul para além de seus aspectos comerciais. (Entrevista concedida ao autor em 27/01/2016).

A ex-Ministra Matilde Ribeiro da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (2003 a 2008) comentou que a nas áreas sociais a PEB era mais indicativa e que estas áreas adensavam sua agenda, sobretudo, em torno das relações Sul – Sul e, especialmente em algumas coalizões internacionais como o Mercosul, o Fórum IBAS e o BRICS. Nos dois últimos foram estabelecidos vários Grupos de Trabalho sobre temas com caráter social, havendo sido criado, inclusive, um Fundo IBAS para Cooperação com países de menor desenvolvimento relativo. Ainda segundo ela, o MRE foi parceiro ao trazer a questão racial à luz nas Organizações Internacionais como OEA, Mercosul, entre outras sob a ótica dos Direitos Humanos e para o Brasil começar a assimilar a Resolução de Durban³⁴ que “*racismo é crime contra a humanidade*”, bem como a importância da implementação de políticas afirmativas. (Entrevista concedida ao autor em 18/03/2016).

³³ Este Ministério originalmente não possuía Assessoria Internacional, porém começou a receber diversas demandas de Organizações da Sociedade Civil dirigidas à Presidência da República que a Assessoria da Presidência não tinha estrutura para atender e a solução foi criar uma área na Secretaria Geral em 2004. (Entrevista concedida pelo primeiro Assessor Internacional da Secretaria Geral, Giorgio Romano Schutte, ao autor).

³⁴ A III Conferência Mundial Contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas realizou-se na cidade de Durban na África do Sul em setembro de 2001.

O que se pode concluir destes dados e depoimentos é que, em primeiro lugar, os diplomatas e dirigentes da cúpula do Itamaraty buscaram no seu âmbito responder a um governo oriundo de um partido político de esquerda que tinha propostas a exercitar na Política Externa e, em segundo lugar, que a diversificação da agenda internacional e das responsabilidades dos ministérios geraram um *spill over* neste processo de modo que múltiplos temas e atores tivessem lugar na PEB do Governo Lula, inclusive contribuindo para ampliar o *soft power* do país.

No entanto, apesar desta “horizontalização” da atuação diplomática, como afirmou José Flávio Sombra Saraiva, “o *Brasil tem, entre os países federativos, uma das mais centralizadas formas de ação externa do Estado*” o que este autor atribuiu ao “*conservadorismo corporativo do Itamaraty*” (apud Faria, 2011). No entanto, apesar desta avaliação parece claro que durante o Governo Lula houve um movimento saudável em busca de maior descentralização da execução da PEB utilizando a capacidade e especialização dos diferentes ministérios que se envolveram nas atividades internacionais. Por exemplo, a proposta brasileira de estabelecer compromissos voluntários de redução das emissões de gases de efeito estufa, nasceu no Ministério do Meio Ambiente (MMA) e foi plenamente encampada pelo Itamaraty.

No entanto, nem sempre as decisões governamentais no tocante a iniciativas internacionais eram adotadas de forma harmoniosa como neste exemplo. O Ministro Celso Amorim comentou ao autor que várias vezes “*quando não havia consenso entre diferentes Ministérios e o Itamaraty, era o Presidente quem arbitrava e decidia*”. (Entrevista concedida ao autor em 01/07/015).

Por outro lado, a Assessoria Especial da Presidência, na figura do Professor Marco Aurélio Garcia e sua equipe, também jogou um papel diferenciado em comparação aos Governos anteriores do período da redemocratização do país por não ser oriundo dos quadros diplomáticos do MRE ao contrário de seus colegas anteriores. Segundo Marco Aurélio Garcia, suas atividades eram desenvolvidas em “*cooperação e harmonia*” com o Ministro de Relações Exteriores, Celso Amorim e o Secretário Geral, Samuel Pinheiro Guimarães. (Entrevista concedida ao autor em 25/01/2016). Porém, a sua posição institucional lhe permitia, além de participar das atividades institucionais da PEB, utilizar seus contatos pessoais e partidários desenvolvidos quando era Secretário de Relações

Internacionais do PT em benefício das relações do Brasil com outros países, particularmente na América Latina e em países como a França onde viveu. A sua posição lhe permitia também contribuir para as formulações estratégicas da PEB conforme será discutido no quarto capítulo.

2.4 Sobre princípios, valores políticos e partidarização do Itamaraty.

Os críticos da PEB do governo Lula utilizam como principal argumento que a PEB levada adiante durante seus dois mandatos foi “ideologizada” e “partidarizada”. O que dito de outro modo, teria sido uma Política de Governo e não de Estado e consequentemente seguiu as posições políticas e ideológicas de um Partido Político, no caso o Partido dos Trabalhadores. Claro que para isso ocorrer, o Presidente e o PT necessitariam da cumplicidade da cúpula do Itamaraty representada pelo Ministro de Relações Exteriores, Celso Amorim e pelo Secretário Geral das Relações Exteriores, Samuel Pinheiro Guimarães.

Ao longo do tempo, e em grande medida com a ajuda do Itamaraty, propagou-se a ideia de que a sociedade brasileira concordava que a política externa era uma política de Estado e cujo conteúdo era consensual. No entanto, poucas vezes esse “consenso” foi submetido à prova. Se considerarmos que a política externa expressa a “vontade geral” ou “coletiva”, no sentido atribuído a ela por Rousseau, ainda assim, em um governo que se pretende democrático, ela deveria “emanar do povo e se expressar através de lei votada diretamente em assembleia popular para garantir a liberdade do cidadão” (2007). No Brasil, no entanto, especialmente no tocante à Política Externa, a burocracia tende a ocupar o espaço que em teoria seria do cidadão, isto é, a PEB sempre foi gerenciada pelo corpo diplomático que se reivindica como o único capaz de fazê-lo, devido ao seu treinamento e sua especialização. O chamado insulamento do Itamaraty significa que a burocracia do MRE resiste em ceder e compartilhar poder com outras agências e, no extremo, a reconhecer a primazia do governo eleito como elaborador e condutor da política externa, apesar de estas atribuições serem explicitadas pela Constituição Federal de 1988. O discurso que dá guarida a este papel auto atribuído pelos diplomatas é que a PEB é uma política de Estado consensual perante a sociedade conforme expressado por vários Embaixadores aposentados (Barbosa, 2011; Lafer, 2009a; Lampreia, 2010; Ricupero, 2010) e até alguns da ativa (Almeida, 2004).

O Poder Legislativo, por sua vez, possui várias atribuições constitucionais em relação à PEB como a ratificação de tratados internacionais, aprovação da nomeação de embaixadores para postos no exterior, aprovação de iniciativas internacionais por meio de decretos legislativos, poder de convocar o Ministro de Relações Exteriores e outros diplomatas para prestarem informações, entre outros mecanismos que lhe permitiriam influenciar mais a PEB, apesar de serem atribuições *ex post*, mas estes não são devidamente utilizados. Constatou-se que o Poder Legislativo durante muitos anos preferiu delegar as decisões sobre a política externa para o Poder Executivo o que, no entanto, não significou necessariamente que havia “consenso” entre os dois poderes, pois esta delegação executada por meio de mera ratificação das decisões se deveu mais ao fato que atuar em relação a PEB não trazia vantagens em forma de votos ou apoio da opinião pública (Lima e Santos, 2001).

No entanto, a PEB é uma política pública. Ela emana do Estado e representa um conjunto de decisões e ações para enfrentar problemas e necessidades no âmbito internacional, inclusive articuladas com outras políticas públicas mais domésticas como a economia, direitos humanos, saúde, entre outras conforme mencionado anteriormente. Inclusive há autores que questionam se o Estado é o ator unitário na elaboração e execução da PEB (Hill, 2003; Pinheiro, 2004). Desta forma poderíamos considerar a PEB como uma política pública multicêntrica, pois atualmente organizações privadas, ONGs, organismos multilaterais e redes de defensores de políticas públicas são protagonistas junto com os atores estatais no estabelecimento de políticas que visam enfrentar problemas que afetam a sociedade no todo ou em parte, portanto problemas públicos, inclusive no nível internacional. Assim, é absolutamente legítimo que um partido político ou uma coalizão de partidos no governo determinem os rumos da política externa de um país, assim como determinam os rumos da economia, das políticas sociais, entre outras políticas públicas.

Ainda assim, é equivocado pensar nos diplomatas brasileiros como uma encarnação do “servidor do Estado apolítico” que independentemente do viés político e partidário do governo em exercício, cumprirão seu dever de acordo com a tradição e os princípios do Ministério, apesar que uma característica dos servidores do Itamaraty é sua obediência à hierarquia do Ministério. Se, por um lado, é verdade que o Ministério de Relações Exteriores, assim como qualquer outro ministério no Brasil, não faz parte de aparatos

partidários, por outro lado, os titulares e membros de escalões inferiores de qualquer ministério podem ser membros de partidos políticos ou mesmo sem o ser, aplicar posicionamentos ideológicos no exercício da profissão. De fato, entre o fim da ditadura varguista em 1945 e o término do segundo governo Lula em 2010 houve 17 Chanceleres com atuação política partidária contra nove ministros de carreira e é difícil supor que os primeiros não tenham trazido para o cargo alguma influência de seus partidos de origem³⁵. De toda maneira, qualquer servidor público, mesmo sem filiação partidária, possui valores políticos que derivam de uma mistura complexa de preferências, valores morais, conhecimentos, crenças e sentimentos. É difícil supor que essas estruturas ideacionais não tenham nenhum impacto sobre seu trabalho cotidiano.

Em uma análise dos posicionamentos dos servidores do Itamaraty encontraremos diversos valores políticos, como o pragmatismo, nacionalismo, liberalismo, neoliberalismo, conservadorismo, autoritarismo, totalitarismo, intervencionismo econômico, protecionismo, entre outros. Mais importante, existem também agrupamentos em torno do compartilhamento de um ou mais de um desses valores ou em torno de determinadas causas e posições ligadas a eles, inclusive de forma antagônica. Um exemplo disso é trazido pelo depoimento do Embaixador³⁶ Ovídio de Andrade Melo à FUNAG. Referindo-se à sua experiência com o processo de independência de Angola, sem citar nomes, referiu-se a tentativas de integrantes do MRE, provavelmente de direita e simpatizantes da ditadura, de sabotar a política em curso do reconhecimento da independência deste país e de seu governo, por meio de “vazamentos” de informações para a imprensa com o objetivo de provocar os militares da “linha dura” contra a política definida pelo Presidente da República e o Chanceler Azeredo da Silveira (2009).

Ainda que não sejam encontradas correntes ou frações partidárias orgânicas no interior do Itamaraty não é difícil identificar diferentes coalizões informais em torno de valores políticos e de preferências quanto à PEB, inclusive assumindo posições hegemônicas na

³⁵ Há, no entanto, contradições nesta influência. Por exemplo, Afonso Arinos de Melo Franco inaugurou a PEI quando foi uma das maiores lideranças da UDN, partido que tradicionalmente era favorável a uma política econômica liberal e à PEB de relações prioritárias com os EUA.

³⁶ O Embaixador Ovídio de Andrade Melo aposentou-se como Ministro de Segunda Classe, pois teve sua carreira prejudicada por perseguições políticas durante a ditadura militar e depois de servir em Angola foi quase somente designado para postos de menor importância e em lugares inóspitos, além de ter sido preterido nas promoções por, pelo menos, 30 vezes. Após a redemocratização foi lhe feita justiça e ele foi promovido a Ministro de Primeira Classe (Embaixador).

condução do MRE em determinados momentos a depender da coalizão política que se encontra à frente do governo, como esperamos demonstrar mais adiante. O que é mais difícil de encontrar no interior do Itamaraty são diplomatas filiados a partidos políticos, embora existam. Isso não é nenhuma surpresa, pois a abdicação da filiação partidária vem ao encontro da afirmação de um diplomata da época do Embaixador Paulo Nogueira Batista, “... *isso de política não é bom, as pessoas deviam evitar ...*” (2009) porque desta forma as posições assumidas pelos diplomatas podem perfeitamente apoiar medidas governamentais de partidos de direita, centro ou de esquerda, sem serem classificadas como partidárias.

Praticamente todos os Ministros das Relações Exteriores do período do Império eram políticos e muitos possuíam títulos de nobreza adquiridos por herança ou devido às boas relações com os Imperadores. O primeiro chanceler, José Bonifácio era um liberal, maçom, abolicionista e preocupado com o meio ambiente. O Visconde do Rio Branco também era político do Partido Conservador, monarquista e abolicionista tendo sido autor da Lei do Ventre Livre. Seu filho, o Barão do Rio Branco era contra a anarquia e agitações e questionava o federalismo brasileiro acreditando que o Parlamentarismo Monárquico e centralizador seria mais adequado para assegurar a unidade nacional (Ricupero, 2000). Um de seus auxiliares mais importantes, Joaquim Nabuco, que foi o primeiro Embaixador do Brasil nos Estados Unidos também era monarquista, embora não se recusasse a trabalhar para um governo republicano. Como dissemos anteriormente, dos 34 ministros que sucederam o Barão em 1912, apenas nove foram Diplomatas de Carreira, os demais eram políticos em sua maioria, além de alguns poucos profissionais liberais. Os políticos que ocuparam o cargo depois do Estado Novo eram oriundos da UDN, Partido Social Democrático (PSD) ou Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Os diplomatas de carreira foram Pimentel Brandão entre 1937 e 1938 e Pedro Leão Velloso de 1945 a 1946. Somente quase 20 anos depois viriam Araújo Castro, Vasco Leitão da Cunha, Gibson Barboza, Azeredo da Silveira, Saraiva Guerreiro, Luiz Felipe Lampreia e Celso Amorim (Barreto, 2001).

A história das relações internacionais do Brasil já demonstrou a influência das mudanças do comando do Estado nas diferentes formulações da PEB desde o “americanismo” inaugurado pelo Barão do Rio Branco e reforçado pelo primeiro Governo de Getúlio Vargas com apoio de seu Chanceler, Osvaldo Aranha, um político liberal e admirador dos

EUA, bem como dos Ministros de Relações Exteriores que o sucederam na expectativa de conquistarem espaços nas instituições internacionais e vantagens econômicas da maior potência mundial.

A relação prioritária com os Estados Unidos tornou-se também a Política Externa oficial durante as presidências de Eurico Dutra, Café Filho e do General Castelo Branco. Na redemocratização do Brasil, esta relação prioritária se destacou durante os Governos Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso, pois consideravam que as relações com os países desenvolvidos trariam mais vantagens do que as relações com o mundo em desenvolvimento pelo domínio que EUA, UE e Japão detinham nas Organizações Internacionais, pela sua participação no comércio e no fluxo de investimentos diretos e por serem origem da ampla maioria das cadeias produtivas globais nas quais nossos governos pretendiam inserir a participação das empresas brasileiras. Nesta visão, o Brasil era uma potência média que adotou e buscou reforçar o regime democrático sob uma prática de economia de mercado com padrões neoliberais. Internacionalmente desenvolveria sua inserção por meio de *soft power* e papel de intermediário entre os países avançados e os atrasados, servindo inclusive de auxiliar dos EUA em questões de segurança no hemisfério Sul (Sennes, 2003). Já para Gelson Fonseca, o Brasil não teria excedentes de poder para pretender uma posição de grande potência e deveria abandonar o “soberanismo” do período militar buscando sua inserção internacional por meio da legitimidade (1998). O

O “soberanismo” se manifestou por intermédio de aportes individuais de alguns diplomatas, a exemplo do papel de Miguel Osório de Almeida para impedir a extinção da CEPAL mencionado anteriormente, e por intermédio da PEI antes do golpe militar de 1964, bem como durante a maior parte do regime militar depois do fim do Governo do General Castelo Branco e novamente na Política Ativa e Alti-ativa do Governo Lula que “*se aproximou muito da PEP*” segundo Marco Aurélio Garcia. (Entrevista concedida ao autor em 25/01/2016). Entretanto, a última linha do tempo nos demonstra que o nacionalismo e o desenvolvimentismo podem tanto ser assumidos pela direita como pela esquerda, a depender das conclusões tiradas das análises que se faz do sistema internacional e da postura ideológica dos atores. Durante a ditadura militar, seus vários governos, mesmo os que implementaram uma política desenvolvimentista, se alinharam com os princípios ideológicos do *hegemon*, os Estados Unidos, no tocante à polarização Leste – Oeste, bem

como ao anti-comunismo e à Doutrina de Segurança Nacional que colocaram fortes limites à expansão da Política Externa que somente começaram a ser superados a partir da abertura política iniciada no Governo Geisel e com a retomada de relações com Cuba durante o Governo Sarney.

O que havia de comum entre governantes militares e civis que adotaram o desenvolvimentismo ou o “neodesenvolvimentismo” do Governo Lula era a análise sobre a possibilidade de transformação do Brasil em uma grande potência a partir de seu potencial econômico, populacional e de recursos naturais. Samuel Pinheiro Guimarães para ilustrá-lo argumentou com o exemplo das listas dos dez maiores países em termos territoriais, populacionais e econômicos, onde apenas três países estariam nas três listas: Brasil, China e Estados Unidos (2010). Para se promover o desenvolvimento de um país com este potencial como o Brasil, os capitais necessários viriam do Estado e do setor privado, mas a política de desenvolvimento seria coordenada pelo Estado, ou seja, a soberania nacional para decidir o que fazer e para realiza-lo com autodeterminação e sem interferências externas, também era um elemento fundamental. Os diplomatas que advogavam esta posição ficaram conhecidos como “soberanistas”.

Ao longo da história também podemos observar diversas combinações entre as diretrizes políticas do governo e as coalizões informais de valores e interesses dentro do Itamaraty que denotavam visível ideologização. Os posicionamentos dos burocratas do MRE são importantes, como atestam vários exemplos ao longo da história como o do Ministro de Relações Exteriores José Carlos de Macedo Soares, um anticomunista ferrenho, que serviu de 1934 a 1937 e defendia a aproximação do Itamaraty da “*Entente Internationale contre la Troisième Internationale*”, a “Entente Internacional Anticomunista” (EIA) fundada em 1924 pelo advogado genebrino Théodore Aubert com apoio de exilados russos. Macedo Soares também fundou o Serviço de Estudos e Investigações (SEI) com atuação no Itamaraty e em algumas repartições diplomáticas no exterior para recolher e catalogar dados sobre brasileiros e estrangeiros suspeitos de subversão. Contou com o engajamento de diplomatas como Odette de Carvalho e Souza³⁷, Consulesa de 3ª Categoria que servia em Madrid, igualmente anticomunista ferrenha (Negrão, 2005), bem como José Joaquim Moniz de Aragão que na época era o representante brasileiro em

³⁷ Foi a primeira brasileira a se tornar Embaixadora, posto que assumiu em 1956 em Portugal.

Berlim e defendia o intercâmbio entre o Departamento de Ordem Política e Social (DOPS) e a famigerada Gestapo. Foi ele quem obteve desta última as fichas de Olga Benário e Arthur Ernest Ewert, funcionários da “Internacional Comunista” (*Comintern*) que vieram com Luis Carlos Prestes ao Brasil em 1935 para juntos com outros militantes coordenarem a tentativa, fracassada, de derrubar o Governo Vargas (Neto, 2013).

Outro episódio daquela época ocorreu após o golpe de Estado em 1937 que instituiu o Estado Novo, quando uma das determinações do Governo Vargas emitidas a todas as repartições diplomáticas no exterior era a proibição da emissão de vistos para judeus virem ao Brasil em meio à onda antissemita que já vigorava em vários países europeus e que também seduziu vários altos funcionários do governo, particularmente, no Itamaraty, pois até o então Ministro de Relações Exteriores, Osvaldo Aranha, defendia essa política, assim como, os germanófilos presentes neste ministério. No entanto, apesar da rigidez hierárquica do Itamaraty, particularmente durante um regime autoritário como o Estado Novo, houve diplomatas que ousaram ignorar esta ordem, embora 99% do quadro o seguisse. Foi o caso de Aracy Guimarães Rosa que era chefe do setor de passaportes do consulado brasileiro em Hamburgo e de Luis Martins de Souza Dantas, Embaixador em Paris, que emitiram centenas de passaportes e vistos para judeus perseguidos pelos nazistas, apesar da orientação governamental. O Embaixador Souza Dantas também ajudou outros perseguidos pelo nazismo como ciganos, negros, homossexuais e ativistas de esquerda somando a emissão de mais de 800 vistos. Quando as autoridades brasileiras descobriram o ocorrido foi instaurado um inquérito interno no MRE contra ele, que alguém teve o bom senso de cancelar quando o governo brasileiro declarou guerra à Alemanha (Carneiro, 1988).

No Estado Novo também havia liberais no Itamaraty. Aliás, considerando a origem classista e elitista da ampla maioria dos diplomatas, dificilmente se poderia esperar que politicamente não fossem conservadores ou liberais. Como mencionado anteriormente no capítulo, venceu no interior do Governo Vargas no início dos anos 1940 a posição de apoiar sempre a política externa dos Estados Unidos, o que em troca do envolvimento brasileiro na Segunda Guerra Mundial ao lado dos Aliados rendeu o financiamento da Companhia Siderúrgica Nacional, da Vale do Rio Doce e o Acordo Militar Brasil – Estados Unidos, pois havia a convicção que os EUA eram cruciais para o desenvolvimento brasileiro e a sua inserção no sistema internacional. Porém, a relação se

exacerbou para além da aliança que perdurou durante a Segunda Guerra Mundial. Eugenio Vargas Garcia esclareceu como isso se dava na época de constituição da ONU quando “*a cooperação do Brasil era tal que os diplomatas norte-americanos tinham o hábito de ‘take Brazil too much for granted’*”. Esta situação tornou-se incômoda para muitos e o Embaixador do Brasil no Canadá na época, Cyro de Freitas-Valle, escreveu uma carta ao Ministro de Relações Exteriores e seu amigo pessoal, Pedro Leão Velloso, admoestando-o nesta questão que considerava “*errado na política certa do Itamaraty de amizade com Washington: o de se saber sempre, em qualquer vicissitude internacional que o Brasil vai ficar invariavelmente com os Estados Unidos*” (Garcia, 2011). Do ponto de vista prático, esta relação estreita pouco produziu depois do término da Segunda Guerra Mundial a não ser frustrações e a percepção que os EUA não atendiam as expectativas brasileiras de contribuir para o seu desenvolvimento e tampouco conceder-lhe uma relação diferenciada em comparação com os demais países da América Latina. Esta percepção contribuiu para que houvesse uma certa guinada na PEB que diversificou as relações do Brasil a partir da PEI.

A dicotomia entre nacionalistas ou “soberanistas” e “americanistas” que preferiam se autodenominar “universalistas” nunca foi realmente explícita, mas se expunha por intermédio de posicionamentos que contrapunham nacionalismo versus o alinhamento aos EUA justificado pela necessidade de atrair capitais; o problema da entrada de capitais versus desnacionalização empresarial ou nacionalismo versus interdependência/subserviência; a clivagem Leste – Oeste versus desigualdades Norte – Sul e “esquerdismo” versus anticomunismo. Estas diferentes formas de ver o desenvolvimento nacional também geravam contradições de outra ordem, pois um nacionalista podia ser progressista e de esquerda assim como podia ser anticomunista ou conservador. Um “americanista” podia ser liberal ou conservador e anticomunista. E podiam haver combinações diversas entre estes valores. Por exemplo, o Embaixador Manoel Pio Correa, cuja biografia será comentada nos próximos parágrafos, achava Getúlio Vargas e o General Castelo Branco, os melhores presidentes que o Brasil já teve.

Para ilustrar a diferença entre “americanistas” e “soberanistas” nos dias de hoje pinçaremos algumas afirmações de dois diplomatas durante suas intervenções no XVIII Fórum Nacional do Instituto Nacional de Altos Estudos (INAE) coordenado pelo ex-Ministro João Paulo dos Reis Velloso. O Embaixador Sergio do Amaral ao dissertar sobre

o tema "Novo momento de inserção internacional do Brasil"? defendeu com entusiasmo a abertura econômica do país:

“Não logramos ainda concluir acordos em nenhuma das grandes negociações em que estávamos engajados, seja a OMC, seja a Alca, seja o Acordo Mercosul – UE. [...] Em pouco mais de uma década, abrimos a economia ao comércio exterior, primeiro, aos investimentos estrangeiros, em seguida, e estamos vivendo um novo momento de nossa inserção internacional. [...] O processo de internacionalização começou no final dos anos 1980, com a progressiva redução das tarifas de importação e, mais importante, uma significativa redução no número de produtos com importação suspensa. [...] Em meados dos anos 1990, o Brasil já era uma economia relativamente aberta. [...] A segunda etapa foi a abertura da economia aos investimentos estrangeiros, com a remoção dos obstáculos constitucionais e legais ao capital estrangeiro, em setores como informática, telecomunicações e petróleo” (Amaral, 2006).

O Embaixador Regis Arslanian ao falar sobre “As negociações comerciais do Brasil e do Mercosul” no mesmo evento, apresentou um enfoque diferentes de seu colega:

“Em toda negociação considero que a primeira responsabilidade que temos é medir os custos e benefícios. [...] O problema maior é que os grandes parceiros exigem do processo negociador um modelo que vai muito além de comércio, que vai muito além do acesso a mercado. Quando se fala de livre comércio, quem dera o processo negociador fosse apenas de livre comércio mesmo. Estes novos modelos abrangem propriedade intelectual, compras governamentais, políticas de competição, disciplinas de investimentos e de serviços” (Arslanian, 2006).

Enquanto a percepção do primeiro expositor era que a abertura econômica do Brasil, por si só, resolveria a questão do desenvolvimento, o segundo chamou a atenção que certos temas impostos pelas grandes potências não interessavam ao Brasil e que por mais importante que fosse o comércio, dever-se-ia avaliar seus custos e benefícios, antes de firmar acordos. Uma posição não só de bom senso, como “soberanista”.

Na década de 1950 ascendeu nos Estados Unidos um fenômeno político que se tornou conhecido como “Macartismo”, uma ofensiva contra comunistas e esquerdistas de

qualquer origem acusados de “atividades antiamericanas”. Este tipo de intolerância política também se fez presente no Brasil, particularmente, depois que o Partido Comunista do Brasil foi posto na ilegalidade em 1947. No final de 1952 e início de 1953, Carlos Lacerda em sua campanha anti-getulista denunciou que haveria uma célula comunista clandestina no Itamaraty e que dela participariam os diplomatas João Cabral de Melo Neto, Antonio Houaiss, Jatyr de Almeida Rodrigues e Paulo Cotrim Rodrigues Pereira. Todos tiveram suas atividades profissionais suspensas e foram colocados à disposição pelo Ministro João Neves da Fontoura, mas retornaram por decisão judicial no ano seguinte. Lacerda, para atingir o Presidente Getúlio Vargas, aproveitou-se de intrigas internas do Itamaraty (Werneck, 1999) numa época e ambiente político onde “*questionar os Estados Unidos era o mesmo que ser comunista*” conforme o depoimento do Embaixador João Baena Soares (2006). O diplomata e poeta João Cabral de Melo Neto embora possuísse sólida formação marxista, em sua defesa no Supremo Tribunal Federal repeliu ser comunista, o que, podia significar várias coisas desde não ser filiado ao PC do B ou ser socialdemocrata ou ser apenas um intelectual. Posteriormente, Antonio Houaiss e Jatyr de Almeida Rodrigues estiveram entre os quatro diplomatas demitidos na sequência do golpe militar de 1964. Os outros foram os Embaixadores Jayme de Azevedo Rodrigues e Hugo Gouthier.

O golpe militar colocou à nu a existência de muitos funcionários com posições de direita no Itamaraty e militantes anticomunistas ativos, contribuindo para o desmentido de que diplomatas não assumiam posições partidárias ou ideológicas. Entre eles, havia um Embaixador chamado Manuel Pio Corrêa que segundo Elio Gaspari era conservador, anticomunista e elitista a ponto de discordar que a população da periferia do Rio de Janeiro pudesse frequentar a praia de Copacabana (2014). Pio Correa apoiou o golpe militar e foi designado Embaixador no Uruguai logo depois, onde assumiu a tarefa de vigiar os exilados brasileiros que fugiram da perseguição política no Brasil e se encontravam naquele país, em particular, Leonel Brizola. As pressões do Embaixador sobre o governo uruguaio foram tão fortes que este concordou em confinar Brizola num balneário onde ficava mais fácil controlar seus movimentos e vigiar quem o visitava. Mas, não ficou somente nisso. Pio Correa, já como Secretário Geral do Itamaraty, foi o mentor da criação em 1966 do Centro de Informações do Exterior (CIEEX), um organismo interno e secreto do Itamaraty, ligado ao Serviço Nacional de Informações (SNI), aos serviços de informações das três armas e à polícia federal para espionar as atividades dos ativistas

políticos exilados, inicialmente nos países vizinhos e quando a repressão se acirrou e o número de exilados aumentou, passou a atuar também na Europa e outros lugares. Esta iniciativa lembrava muito a medida do ex-Ministro de Relações Exteriores do Presidente Getúlio Vargas, José Carlos de Macedo Soares, de criar o Serviço de Estudos e Informações (SEI) um pouco antes da instituição da ditadura do Estado Novo, com objetivos parecidos. Segundo o Capítulo 5 do Relatório da Comissão Nacional da Verdade, este tipo de atividade do Itamaraty apoiava-se também na Divisão de Segurança e Informação (DSI) que envolveu outros diplomatas e funcionários e ambos organismos eram ligados diretamente ao gabinete do Ministro de Relações Exteriores e o Secretário de Estado das Relações Exteriores também acompanhava o trabalho. Sua atribuição era “zelar pelos valores da ‘revolução’”, combater a corrupção e identificar comunistas (2014).

Além deles, o CIEX necessitava da cooperação dos Embaixadores e outros funcionários no exterior. Considerando que nos seus arquivos foram encontrados cerca de 8.000 informes, percebe-se que a cooperação foi grande. O que não se sabe ainda com precisão é a relação concreta dessas informações com mortes e desaparecimentos de militantes políticos da época, porém entre os 380 desaparecidos reconhecidos pelo Estado, 64 foram mencionados nos arquivos do CIEX (Sequeira, 2007). Para alguns funcionários do Itamaraty, atuar na informação e contrainformação significava uma ascensão mais rápida na carreira. Estes foram alcunhados pejorativamente pelos seus colegas de “lixeiros”. O CIEX foi extinto em 1985 (Sequeira, 2007).

Outro personagem sinistro, mencionado no Relatório da Comissão da Verdade no Capítulo 5 relacionado ao Itamaraty, foi o Embaixador Antônio da Câmara Canto. Ele servia na Embaixada brasileira no Chile em 1973 quando o General Augusto Pinochet dirigiu o golpe militar que derrubou o Presidente Salvador Allende. Ele comemorou ostensivamente vociferando que “Ganhamos”! Antes disso presidira uma comissão interna no Itamaraty em 1969 na gestão do Ministro Magalhães Pinto, alguns meses depois da edição do AI-5, para investigar a existência de possíveis “esquerdistas”, homossexuais e outros indesejáveis no Itamaraty. Cerca de 80 fichas de funcionários foram selecionadas e examinadas, inclusive a de Ovidio de Andrade Melo que foi inquerido duas vezes (Silva, 2008). Desta lista, 44 funcionários foram demitidos incluindo treze diplomatas: Angelo Regattieri Ferrari, Arnaldo Vieira de Mello (pai de

Sérgio Vieira de Mello), Jenny de Rezende Rubim, João Batista Telles Soares de Pina, José Augusto Ribeiro, José Leal Ferreira Júnior, Marcos Magalhães, Dantas Romero, Nísio Batista Martins, Ricardo Joppert, Sergio Mauricio Corrêa do Lago, Wilson Sidney Lobato, Vinicius de Moraes (o poeta) e Raul José de Sá Barbosa. Este último servia na Indonésia e foi demitido por ser homossexual assumido (Martins, 2011). Os demais eram Oficiais de Chancelaria e outros funcionários.

Cheibub afirmou que o elevado grau de institucionalização e “*sprit de corps*” permitiu que o Itamaraty passasse incólume pelo período posterior ao golpe militar de 1964 (1985), mas os dados acima o desmentem, pois dos 48 exonerados entre 1964 e 1969, 17 eram diplomatas, além do casal que foi para o exílio e da forma arbitrária como tudo ocorreu, particularmente, sem direito à defesa, é tudo menos incolumidade. Vários dos demitidos conseguiram seus postos de volta, pelo menos simbolicamente, após a redemocratização. Alguns *in memoriam*. O que não houve, e nisso o autor tem razão, foi uma intervenção militar direta na gestão do MRE à semelhança de outras ditaduras, como na Argentina, até porque havia afinidades históricas entre as forças armadas e a diplomacia, e o Itamaraty tampouco lhes negou sua colaboração.

Em 1969, o Embaixador estadunidense no Brasil, Charles Burke Elbrick foi sequestrado por um grupo guerrilheiro no Rio de Janeiro e após muito debate no interior da Junta Militar que governava o Brasil, ele foi trocado por 15 prisioneiros políticos. Havia setores militares que defendiam que estes prisioneiros fossem fuzilados, um a cada hora, como resposta ao sequestro, mas a posição do Itamaraty era pela libertação dos presos para não colocar a vida do embaixador em risco e complicar as relações com os EUA. No entanto, o ex-Chanceler Vasco Leitão da Cunha, pouco depois defendeu publicamente a execução de prisioneiros políticos nestas circunstâncias (Gaspari, 2014 apud revista Veja, 15/04/1970).

Outro exemplo, sobre os valores políticos no Interior do Itamaraty se referia à política em relação à África, tradicionalmente conservadora devido às relações do Brasil com Portugal, bem como quando a PEB se aproximava da Política Externa dos EUA. Mesmo na época da PEI, a manutenção da boa relação com Portugal se sobrepunha na prática ao apoio à descolonização devido à pressão da numerosa comunidade portuguesa que vivia no Brasil, particularmente, no Rio de Janeiro e da sociedade brasileira conservadora. Só

foi possível, no máximo, apoiar a Resolução 1514 da Assembleia Geral da ONU em 1960 a favor da “liberação das colônias africanas” sem mencionar o nome das colônias portuguesas. A PEB somente modificaria radicalmente esta posição quando a independência de Guiné Bissau, Moçambique e Angola já era praticamente um fato consumado em seguida à Revolução dos Cravos que derrubou o regime fascista em Portugal em 1974. De qualquer maneira, este debate no interior do Itamaraty nos anos 1960 e 1970, apresentava, pelo menos, seis linhas internas sobre as estratégias e valores que deveriam pautar a PEB em relação à África:

“A linha culturalista defendia que as raízes comuns entre África e Brasil, nossa formação étnica e o mito da democracia racial brasileira nos qualificariam para exercer um papel protagonista; b) A corrente luso-brasileira, preferida pela elite do Brasil com ressonâncias importantes no Itamaraty, defendia que a relação com a África seria por intermédio de Portugal; c) A linha economicista e pragmática defendia a expansão das forças de mercado brasileiras para a África; d) A linha nacionalista – neutralista representada pela Política Externa Independente (PEI) defendia a aproximação com os países do Terceiro Mundo em geral; e) A linha ocidentalista era conservadora e de direita e se opunha à PEI. Argumentava que o Brasil sairia do subdesenvolvimento e a África não. Assim deveríamos priorizar a aliança com as potências do Ocidente. Esta linha foi, particularmente, forte durante o governo Castelo Branco; f) A linha militarista foi oriunda da Escola Superior de Guerra (ESG) e defendia que a África era importante geo-estrategicamente e o Brasil junto com os EUA e outros Estados do Ocidente deveriam manter a segurança no Atlântico Sul, pois o avanço do comunismo na África era potencial e traria repercussões para a América Latina” (Silva, 2008).

Por outro lado, assim como ocorrera durante o Estado Novo quando os vistos de ingresso no Brasil para judeus foram negados, também houve quem ousasse desobedecer às orientações da cúpula do Itamaraty durante a ditadura militar de auxiliar a repressão política aos opositores do regime. Foram os casos do Secretário da Embaixada em Londres, Miguel Darcy de Oliveira e sua esposa Rosisca que repassavam informações sobre violações de direitos humanos no Brasil, recebidas pela mala diplomática, à imprensa estrangeira e entidades de defesa dos direitos humanos como a Anistia Internacional. Não há registros de quem fazia o despacho destas informações desde a sede do MRE em Brasília, mas os dois foram descobertos e se juntaram a outros opositores no

exílio até que viesse a anistia em 1979. Outro fato desta época foi a do Conselheiro Marcio Dias que servia na Embaixada do Brasil na Algéria e concedeu um passaporte ao filho do ex-Governador Miguel Arraes que ali vivia exilado desde 1964. Ao ser admoestado pelos seus superiores respondeu que não sabia que “*punições eram hereditárias*”.

Portanto, as dicotomias ideológicas no interior do Itamaraty vieram de longe e prosseguiram, mesmo quando as orientações políticas do governo militar brasileiro desapareceram formalmente, como podemos verificar na obra sobre a história dos 200 anos do Itamaraty citado com frequência neste texto onde seu ator se referiu ao resultado das eleições nicaraguenses de 1989 afirmando que “*a democracia refloresceu com o fim do regime Sandinista na Nicarágua e a eleição de Violeta Chamorro*” (Castro, 2009). Não consta nada de antidemocrático a ser mencionado durante o período em que a Frente Sandinista de Libertação Nacional governou a Nicarágua entre 1979 e 1989, inclusive realizando duas eleições gerais e quando foi derrotada na segunda eleição, entregou o governo à candidata vitoriosa.

Todavia, apesar de polarizações de visões ideológicas, não há registros da formação de agrupamentos partidários no interior do Itamaraty, mas sim a existência de grupos de diplomatas que se afinam por razões ideológicas do seu trabalho ou pela socialização ou pela junção dos dois aspectos. Alguns se conheciam antes de ingressar no Itamaraty, outros foram da mesma turma no ingresso ao IRBr, outros vieram a trabalhar juntos por diferentes circunstâncias que contribuíram para estabelecer laços pessoais e políticos entre componentes de “pequenas turmas”, sem falar no corporativismo que unia a todos. Como expressou Almeida:

“A cultura da casa dificulta o aparecimento de blocos compartimentados ou alinhados com as “ideologias” que perpassam a sociedade. Daí não se poder nela identificar grupos de “colaboracionistas” ou de “resistentes” vis-à-vis o “sistema” sendo mais recomendado traçar um retrato em tons de cinza ou de sépia do que um cenário em preto e branco” (2008).

Um exemplo de como estes processos podem se dar é a composição da equipe do Ministro Azeredo da Silveira durante o Governo do General Ernesto Geisel iniciado em 1974. Com a escolha deste Ministro que era acusado de “esquerdista” pela linha dura do exército (Gaspari, 2014) inaugurou-se o chamado “Pragmatismo Responsável” que se originou

dos princípios da PEI e somente ele foi capaz de realmente implementar a PEI na prática (Silva, 2008). Vários diplomatas recrutados no início dos anos 1960 vieram trabalhar no gabinete do Ministro sob a coordenação do Embaixador Geraldo Holanda Cavalcanti que havia ajudado o Ministro a preparar o plano de trabalho do Governo do General Geisel que incluiu o estabelecimento de relações com a China “continental” em substituição à Ilha de Taiwan e até um voto de abstenção numa votação na ONU contra o fim das sanções à Cuba, além de nova política para a África e Oriente Médio. Entre estes jovens diplomatas estavam Celso Amorim, Roberto Abdenur, Ronaldo Sardenberg, Bernardo Pericás, Luiz Felipe Lampreia, Gelson Fonseca Jr., Clodoaldo Hugueneu, entre outros, onde Celso Amorim *“acabou indo trabalhar na área de Planejamento da PEB junto com Samuel Pinheiro Guimarães”*. (Entrevista concedida por Celso Amorim ao autor em 01/07/2015). O Embaixador estadunidense no Brasil, Anthony Motley, apelidou-os de os “barbudinhos do Itamaraty” numa insinuação de que eram “esquerdistas” como Fidel Castro e Che Guevara, embora só alguns deles portassem barbas, mas era um momento em que as relações entre EUA e Brasil estavam tensas. Era o governo de Jimmy Carter, cujo Senado ameaçava condicionar o Acordo Militar Brasil – Estados Unidos ao respeito aos direitos humanos no Brasil, o que levou o Governo brasileiro a não renová-lo e buscar outras fontes para adquirir ciência e tecnologia, no caso, por meio do Acordo Nuclear Brasil - Alemanha (Spektor, 2010).

Segundo Samuel Pinheiro Guimarães que ingressou no Itamaraty poucos meses antes do golpe militar, *“ele nunca soube de existência de célula comunista no Ministério naquela época e os diplomatas com caráter mais nacionalista e progressista ou “autonomista” haviam ingressado no Itamaraty na inauguração da PEI ou até mesmo antes e a partir do Governo do General Costa e Silva passaram a se destacar individualmente, principalmente, nas áreas econômicas ligadas ao comércio e desenvolvimento formando um grupo composto por Jaime Azevedo Rodrigues, Miguel Ozório de Almeida, Geraldo Holanda Cavalcanti, Otávio Rainho da Silva Neves, Ovídio Andrade Melo, Paulo Nogueira Batista, entre outros”*. (Entrevista concedida ao autor em 06/07/2015).

No processo de redemocratização do Brasil, o Governo de José Sarney representou uma transição entre o modelo desenvolvimentista e o modelo neoliberal, bem como entre o autoritarismo e a democracia. Durante seu governo foram extintos o CIEX e o DSI no Itamaraty e por vários anos não se falou no assunto. Era conveniente para o insulamento

da instituição deixar dessa forma. Ele mesmo era uma personalidade ambígua, um “coronel político” com alta formação intelectual que serviu à ditadura e que ajudou a extingui-la. Seus dois Chanceleres vieram do setor privado, um banqueiro e um latifundiário. Este último, Roberto de Abreu Sodré, quando assumiu o cargo declarou que já *“era a hora de a indústria de informática do Brasil buscar sua competitividade sem protecionismos”* (1995). Realmente, por ocasião do contencioso da informática com os EUA que durou aproximadamente sete anos, era o Itamaraty que mais atuava como contrapeso aos protecionistas ligados, principalmente, ao Ministério de Ciência e Tecnologia e ao setor privado brasileiro, nas negociações. O Secretário Geral era o Embaixador e Secretário Geral do MRE, Paulo Tarso de Flecha Lima, que em 1988 argumentou que *“a continuidade do nosso processo de desenvolvimento exige uma política coerente e gradual de liberalização de importações”* (Vigevani, 1995). Segundo Samuel Pinheiro Guimarães, o Presidente José Sarney *“resistiu muito à pressão estadunidense para extinguir a reserva de mercado da informática, bem como para aderir ao Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP)”* (Entrevista concedida ao autor em 06/07/2015). Porém, em relação ao primeiro tema fez concessões nas negociações (Vigevani, 1995) e há quem afirme que os “americanistas”, representados pelo Secretário Geral do MRE, retomaram a hegemonia na condução da PEB, já no seu governo. O primeiro Presidente civil eleito diretamente, foi Fernando Collor de Mello, em 1989 e ele fechou o acordo do contencioso sobre a informática com os EUA em 1992, além de ter buscado outras aproximações com este país e ter assumido um programa de governo neoliberal clássico.

O período que vai dos últimos anos do Governo Sarney, passando pela Presidência de Collor de Mello, com ligeiro interregno do Presidente Itamar Franco e concluindo com os dois mandatos do Presidente Fernando Henrique Cardoso representou 15 anos ou mais de hegemonia dos “americanistas” frente ao Itamaraty. Samuel Pinheiro Guimarães relembrou *“alguns dos diplomatas que tiveram destaque como partidários do novo modelo de desenvolvimento e que foram influentes no interior do MRE como José Guilherme Merquior, Marcos Azambuja, Gelson Fonseca Jr., Clodoaldo Hugueney, Celso Lafer, entre outros”* (Entrevista concedida ao autor em 06/07/2015). Nem todos os que colaboraram com o “Pragmatismo Responsável” do Governo Geisel permaneceram com as mesmas posições políticas dos anos 1970, por várias razões. Por exemplo, o Embaixador Gelson Fonseca Jr. pela posição mencionada anteriormente (1998). O

Embaixador Hugueney se inclinou mais ao livre comércio e segundo Amorim, “*apresentou posições divergentes das dele em relação à Alca, quando ele (Amorim) assumiu o Ministério*” (2013).

Todavia, ainda prevaleciam muitos diplomatas com posições “soberanistas” como o Embaixador Paulo Nogueira Batista, autor de muitos ensaios e artigos sobre o desenvolvimento brasileiro e um dos que pensavam que “*o Brasil deveria deixar no passado seu acanhamento internacional. Julgava que o Brasil tinha que ter uma política externa que fosse ao mesmo tempo, produto e motivo de autoestima pelos brasileiros*” (Batista Jr., 2009). Ele faleceu em 1994, mas os “soberanistas” e a política que defendia retornaram ao MRE com a eleição do Presidente Lula em 2002.

Nos oito anos da PEB sob a égide do Presidente Lula, a projeção internacional do Brasil e muitas iniciativas importantes foram produzidas. Ampliou-se o quadro de diplomatas e o Brasil passou a ter representações em dezenas de novos lugares. Porém, há que se considerar que as respostas diante de medidas governamentais na Política Externa têm retorno muito mais lento do que políticas nacionais e pode ocorrer que somente amadureçam depois da mudança de governo, a exemplo, da eleição dos Diretores Gerais da FAO e da OMC que somente ocorreram no governo da sucessora do Presidente Lula, embora a política que fundamentou suas eleições para estes cargos tivesse sido elaborada e implementada durante o Governo Lula. O fato que a gestão da PEB entre 2003 e 2010 ter sido “soberanista” e “progressista” tampouco significou que algumas características estruturais da “Casa” como o insulamento, o elitismo, o classismo, o corporativismo da burocracia e a “politização não reconhecida” tenham sido eliminadas. O que se espera é que as mudanças ocorridas nos anos recentes tenham contribuído para arejar o Itamaraty que Cristina P. de Moura denominou de “*o último refúgio da nobreza brasileira*” (apud Lopes, 2013).

A suposta “ideologização” da PEB do Governo Lula é fruto de uma visão positivista que, aliás, tem sido adotada também pela imprensa brasileira, majoritariamente oposta ao Governo e por críticos do mesmo em outras áreas. Dentro dessa perspectiva, a “realidade” ou a “verdade” é acessível através de uma determinada teoria, formulada a partir das observações e ideias de “sábios e especialistas”. A prática deve acompanhar a teoria com o intuito de conduzir ao progresso. Por exemplo, a formatação de uma proposta de política

de governo para levar um país ao progresso. Assim, a teoria representaria um conjunto de decisões científicas às quais todos deveriam se submeter, mas se há ações que a contradigam teremos situações de anormalidade e desordem e, conseqüentemente, o progresso estará ameaçado (Jakobsen, 2013). No caso da PEB do Governo Lula, de acordo com seus críticos, a “teoria” vem sendo consolidada desde a gestão do Barão do Rio Branco frente ao Itamaraty no começo do século XX até o governo Fernando Henrique Cardoso, mas as ações adotadas durante o Governo Lula representariam “questionamentos” e ameaças à esta teoria consensual e, portanto, também à “ordem e progresso” que ela estabeleceu (Jakobsen, 2013). A afirmação do ex-Ministro Luiz Felipe Lampreia, de que o Itamaraty se “desfilou” do Ocidente é um exemplo explícito do positivismo que norteia grande parte da análise crítica da PEB do Governo Lula dentro do Brasil (Lampreia, 2010 apud Jakobsen, 2013), ainda que ela seja vista como um exemplo de sucesso em outros fóruns conforme a afirmação do articulista da revista *Foreign Affairs*, David Rothkopf que o Ministro Celso Amorim era o “melhor Chanceler do mundo” (2009) e no mesmo ano a afirmação da revista *Financial Times* que “Ásia e Brasil lideravam a confiança do consumidor”. A revista estadunidense *Newsweek* em artigo de 2008 escalou o Presidente Lula como o 18º colocado entre as 50 pessoas mais poderosas do mundo e no ano seguinte em outro artigo elogiou a “política fiscal inteligente” que colocou o Brasil entre as economias emergentes mais saudáveis (2009). Nesta época, o jornalista brasileiro, Luis Carlos Azenha responsável pelo *Blog “Vi o Mundo”* também elogiou a eficácia do time “Lula – Amorim” quando o G – 8 foi na prática substituído pelo G – 20 econômico, assegurando um lugar permanente para o Brasil no que ele chamou de “mesa mais importante do mundo” (2009).

Capítulo 3. A política externa e o Partido dos Trabalhadores (PT).

Introdução

Em 20 de dezembro de 1979, por iniciativa do Governo do General João Batista Figueiredo, foi aprovada no Congresso Nacional a lei que restabeleceu o pluripartidarismo no Brasil em substituição ao bipartidarismo instalado em 1966 durante o primeiro governo da ditadura militar. Este contemplava a existência da Aliança Renovadora Nacional (ARENA), o partido de apoio ao governo, e do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), o partido da oposição consentida. O fim do

bipartidarismo tinha o objetivo de dividir a oposição que vinha avançando eleitoralmente desde 1974 com perspectivas de se tornar amplamente vitoriosa na Câmara e no Senado em 1982 como uma frente política que agrupava setores da esquerda à direita.

Um dos novos partidos³⁸ que foram fundados, o PT, já vinha se organizando para dar este passo há algum tempo, no bojo da grande agitação social e trabalhista fomentada pelas greves do setor automobilístico na região do ABC paulista. Luiz Inácio da Silva (Lula)³⁹ que foi uma das grandes lideranças das paralisações em 1978, 1979 e 1980 já argumentava que a estrutura sindical do Brasil não era democrática e que os direitos e interesses dos trabalhadores jamais seriam devidamente atendidos por partidos que não fossem dos próprios trabalhadores. Em janeiro de 1979 durante um Congresso Estadual dos Metalúrgicos de São Paulo, realizado na cidade de Lins, foi apresentada uma proposta pelos delegados do Sindicato de Santo André “*chamando todos os trabalhadores brasileiros a se unificarem na construção de seu partido, o Partido dos Trabalhadores*” (Resoluções de Encontros e Congressos, 1998). Esta proposta foi reiterada no Congresso Nacional dos Metalúrgicos, realizado em junho do mesmo ano em Poços de Caldas.

Entretanto, na celebração do dia 1º de Maio de 1979, foi lançada uma “Carta de Princípios” cuja conclusão dizia que “*os males profundos que se abatem sobre a sociedade brasileira não poderão ser superados senão por uma participação decisiva dos trabalhadores na vida da nação. O instrumento capaz de propiciar esta participação é o Partido dos Trabalhadores*” (Resoluções de Encontros e Congressos, 1998). Ainda em 1979, no mês de outubro, em São Bernardo do Campo, foi lançado oficialmente o “Movimento pelo Partido dos Trabalhadores” que aprovou uma série de sugestões para a organização do Partido em todos os níveis e elegeu uma Coordenação Provisória para conduzir este trabalho até que, finalmente, em 10 de fevereiro de 1980 ocorreu o lançamento do Partido dos Trabalhadores⁴⁰ e em 1º de junho foram aprovados seu Programa, Plano de Ação e o Estatuto. A primeira Convenção nacional oficial realizou-se em setembro de 1981 com o Partido legalizado em 21 estados quando também se

³⁸ Os demais partidos que se viabilizaram inicialmente foram o Partido Democrático e Social (PDS) governista, o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) sucessor do MDB, o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) fundado por uma neta de Getúlio Vargas e o Partido Democrático Trabalhista (PDT) fundado por Leonel Brizola. O Partido Popular (PP) criado por Tancredo Neves não cumpriu os critérios necessários para se estabelecer e seus remanescentes uniram-se ao PMDB.

³⁹ O apelido Lula foi incorporado ao nome quando ele passou a se candidatar às eleições.

⁴⁰ Esta data é considerada a data de fundação do PT.

elegeu o primeiro Diretório Nacional (Secco, 2011). O reconhecimento oficial do Tribunal Superior da Justiça Eleitoral foi emitido em 11 de fevereiro de 1982.

A diversidade ideológica na fundação do PT era bastante ampla no campo da esquerda ao reunir marxistas, leninistas, trotskistas, esquerda católica, ex-integrantes da luta armada, comunistas, socialistas, social democratas, feministas, militantes sem formação específica, ambientalistas, entre outros. A base social, oscilava entre o popular e a classe média, composta por trabalhadores rurais e urbanos, estudantes, intelectuais, artistas, profissionais liberais, sindicalistas e parlamentares.

Nos documentos de fundação mencionados anteriormente que forneceram a base programática do PT, já encontramos algumas referências aos elementos que viriam a fundamentar as relações internacionais do partido. O Manifesto aprovado no Colégio Sion quando o PT foi formalmente lançado em fevereiro de 1980 concluiu dizendo que “*o PT manifesta sua solidariedade à luta de todas as massas oprimidas do mundo*”. O Programa aprovado em junho do mesmo ano dizia que:

“Quanto à relação entre as nações, o PT defende uma política internacional de solidariedade entre os povos oprimidos e de respeito mútuo entre as nações, que aprofunde a cooperação e sirva à paz mundial. O PT apresenta com clareza a sua solidariedade aos movimentos de libertação nacional e a todos os movimentos de âmbito internacional que visem criar melhores condições de vida, justiça e paz para toda a humanidade”. (Resoluções de Encontros e Congressos, 1998).

O Primeiro Encontro Nacional realizado em agosto de 1981, que foi encerrado com um discurso do então Presidente do PT, Luiz Inácio Lula da Silva, também fez referências ao que deveriam ser os parâmetros políticos das relações internacionais do partido. Naquela época, a discussão internacional normalmente partia de afirmações sobre o ideário socialista do PT, porém rejeitando modelos existentes, fossem os do socialismo real do Leste Europeu, do Chinês ou Cubano ou fossem as experiências social democratas da Europa Ocidental. Assim disse Lula:

“Não basta alguém dizer que quer o socialismo. A grande pergunta é: qual socialismo? Estamos, por acaso, obrigados a rezar pela cartilha do primeiro teórico socialista que nos bate à porta? Estamos, por acaso, obrigados a seguir

este ou aquele modelo, adotado neste ou naquele país? Nós, do Partido dos Trabalhadores, queremos manter as melhores relações de amizade com todos os partidos que, no mundo, lutam pela democracia e pelo socialismo. Este tem sido o critério que orienta e continuará orientando os nossos contatos internacionais. Um critério de independência política, plenamente compreendido em todos os países por onde andamos, que aqui devemos declarar em respeito à verdade e como homenagem a todos os partidos amigos. Vamos continuar com inteira independência, resolvendo os nossos problemas à nossa maneira”. (Resoluções de Encontros e Congressos, 1998).

Este critério foi a base da política de relações internacionais que o PT viria a desenvolver com maior organicidade a partir de 1983 e como “*o PT era uma grande novidade e não nasceu da matriz da Terceira Internacional, tinha total liberdade para constituir relações externas amplas e de se posicionar frente às posições da esquerda ortodoxa ou de acontecimentos graves no exterior como o Massacre da Praça da Paz Celestial em Beijing*” (José Genoíno em entrevista concedida ao autor em 10/05/2016).

A política internacional do PT pode ser dividida em três grandes momentos. O primeiro englobou o período do voluntarismo em que as relações internacionais eram basicamente exercidas por militantes do Partido, alguns dos quais se tornariam futuros dirigentes. Estas relações muitas vezes passavam pelos contatos com o exterior de grupos organizados no Brasil, como os trotskistas e os católicos, com suas contrapartes internacionais, bem como das relações dos sindicalistas com seus colegas de outros países e, da mesma forma, dos intelectuais e acadêmicos. Este processo evoluiu para a criação da Secretaria de Relações Internacionais do PT em 1983 e sua formalização no Regimento Interno do Partido em 1984 com o objetivo de articular uma estratégia de construção de suas relações internacionais. Neste momento, é também relevante mencionar as posições da bancada do PT na Câmara dos Deputados sobre o conteúdo da nova Constituição no tocante aos princípios da PEB. A eleição presidencial de 1989 deu início a um segundo momento, pois o Programa de Ação Governamental (PAG) do PT apresentou um capítulo inteiro sobre a Política Externa que pretendia implementar, caso seu candidato Luiz Inácio da Silva fosse eleito Presidente. O terceiro momento se iniciou quando ele foi eleito Presidente da República em 2002 depois de disputar três eleições seguidas.

3.1 Os primórdios das relações internacionais do PT

As primeiras manifestações públicas contra a ditadura militar no Brasil ocorreram em meados dos anos 1970 organizadas pelo movimento estudantil que em seguida se empenhou em reconstruir suas organizações estaduais e nacional⁴¹ que haviam sido postas na ilegalidade desde o golpe de 1964. No entanto, o movimento que realmente chamou a atenção da grande imprensa internacional, bem como de organizações sindicais e partidárias no exterior, foram as massivas greves do ABC paulista em 1978 e nos anos seguintes, porque além de ser algo inusitado numa ditadura militar, afetaram grandes corporações transnacionais europeias e estadunidenses. Desta forma, o que ocorria no Brasil naquele momento tornou-se conhecido no exterior, assim como os atores responsáveis, inicialmente, os dirigentes dos Sindicatos dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo e o de Santo André e, posteriormente, dirigentes de outras organizações sindicais na medida em que as mobilizações dos trabalhadores contra o arrocho salarial e a campanha pela redemocratização do Brasil foram se espalhando pelo país.

Em 1979, foi aprovada a Lei da Anistia e os exilados políticos começaram a retornar ao país trazendo consigo seus contatos no exterior, e beneficiando o movimento pela fundação do PT na medida em que muitos deles participaram deste processo. Alguns, inclusive, se articularam para criar Organizações Não Governamentais (ONGs), normalmente para lidar com temas sociopolíticos e combate à pobreza com apoio de recursos públicos internacionais ou ainda para apoiar as oposições sindicais que tentavam assumir a direção de sindicatos sob controle da direita no campo e nas cidades. Iniciativas como esta também contribuíram para estabelecer laços internacionais que indiretamente ajudaram o PT, pois uma das missões do Partido era a luta pela justiça social. Outros que voltaram haviam trabalhado na África durante o exílio como foi o caso do educador Paulo Freire, um dos fundadores do PT já falecido, e alguns voltaram do exílio após terem trabalhado no Governo da FRELIMO⁴² em Moçambique e também se juntaram ao Partido, o que favoreceu manter os contatos com estes países como foi o caso de Luiz Carlos Fabri que trabalhou como consultor do PNUD e depois ocupou o cargo de Secretário de Relações Internacionais do Município de Guarulhos durante os dois

⁴¹ Tratava-se da União Nacional de Estudantes (UNE) e das Uniões Estaduais de Estudantes (UEEs).

⁴² Frente de Libertação de Moçambique.

primeiros mandatos do PT frente à administração municipal de 1997 a 2004 (*In memoriam*) e Beluce Bellucci que atualmente é professor especializado em África na Universidade Cândido Mendes no Rio de Janeiro.

Em abril de 1980, Lula foi preso durante a greve dos metalúrgicos daquele ano, por 31 dias e enquadrado na Lei de Segurança Nacional. A solidariedade internacional de dirigentes sindicais e partidários do exterior foi muito expressiva, inclusive, por meio da presença de vários deles em momentos chave como nas audiências do processo. As três confederações sindicais internacionais que existiam na época⁴³ promoveram queixas pela violação da liberdade sindical no Brasil junto à OIT em função da prisão dele e de outros integrantes da diretoria do sindicato. Estas foram apreciadas em 1982 pelo Comitê de Liberdade Sindical da OIT que condenou o governo brasileiro, pois considerou que a repressão a greves era uma violação à liberdade sindical prevista nas Convenções 87 e 98 da OIT. Aos poucos, Lula e seu nascente Partido foram se tornando conhecidos no exterior. “*Particularmente, durante as eleições de 1982, o PT foi muito procurado pela imprensa internacional*” (Luiz Eduardo Greenhalgh em entrevista concedida ao autor em 11/05/2016).

Segundo José Genoino, o desenvolvimento de relações internacionais pelos petistas, no início, “*tinha o objetivo de ajudar a construir o Partido num ambiente que ainda era autoritário e se aproveitou em alto grau da experiência acumulada pelo movimento sindical*”. (Entrevista concedida ao autor em 10/05/2016). De acordo com Luiz Eduardo Greenhalgh estas relações internacionais, inicialmente, partiram de indivíduos ligados ao PT como os retornados do exílio ou de pessoas que no Brasil tinham contatos com refugiados de outros países que aqui se encontravam, particularmente argentinos, chilenos e uruguaios⁴⁴. Isso favoreceu que se estabelecessem contatos com membros, dos “*Montoneros*” e do “*Partido Revolucionario de los Trabajadores*” (PRT) da Argentina, do “*Movimiento de Izquierda Revolucionaria*” (MIR) chileno e da “*Frente Amplia do*

⁴³ Estas eram a Confederação Internacional das Organizações Sindicais Livres (CIOSL) social democrata, Federação Sindical Mundial (FSM) comunista e Confederação Mundial do Trabalho (CMT) democrata cristã.

⁴⁴ Apesar de o regime brasileiro ainda ser ditatorial e de ter colaborado com o “Plano Condor”, no final dos anos 1970 e início dos 1980, havia certa distensão no país com o levantamento da censura, promulgação da Lei da Anistia e da Reforma Partidária que permitia a refugiados dos países vizinhos viverem aqui com menos sobressaltos do que em seus países de origem, embora ocorressem sequestros coordenados pelos integrantes do “Plano”.

Uruguai”. Ele também mencionou que Francisco Weffort, professor da USP e um dos fundadores do PT que se tornou Secretário Geral do Partido em 1984, tivesse, junto com outro acadêmico, José Álvaro Moisés, muitos contatos com os partidos social democratas na Europa. Outro exemplo que mencionou foi o caso de Chico Mendes que era dirigente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Xapuri no Acre e que estabeleceu uma estratégia especial de luta pelo acesso à terra e exploração sustentável da floresta amazônica, o que abriu uma série de contatos com organizações ambientalistas e Partidos Verdes, internacionalmente. (Entrevista concedida ao autor em 11/05/2016).

Estes contatos ajudaram a divulgar o PT no exterior e, embora muitos dos agrupamentos mencionados não existam mais, não é raro encontrar atualmente políticos e diplomatas que no passado militaram nestas organizações ou em outras semelhantes em diferentes países da América Latina. Por exemplo, Angelino Garzón, foi presidente da *Confederación Unitaria de Trabajadores* (CUT) da Colômbia no final dos anos 1980 antes de ingressar na política partidária do país e tornou-se conhecido de vários sindicalistas da CUT e de membros do PT no Brasil. Quando se tornou ministro, depois governador e, finalmente, vice-presidente do país de 2010 a 2014 foi um importante interlocutor do PT e do governo brasileiro na Colômbia.

Da mesma forma na Europa, encontramos ex-sindicalistas nos Parlamentos, quando não na posição de chefes de Estado. Por exemplo, Wim Kok, foi presidente da principal confederação sindical da Holanda, a FNV que colaborou com a CUT por mais de vinte anos e ele se tornou Primeiro Ministro de seu país entre 1994 e 2002. O mesmo ocorreu com o Primeiro Ministro da Suécia, Kjell Stefan Löfven eleito em 2014, que foi Presidente do Sindicato dos Metalúrgicos da Suécia entre 2006 e 2012 e conheceu Lula quando ambos ainda eram ativistas sindicais e políticos. Assim ocorreu com várias outras personalidades internacionais.

Em 1979, houve a Revolução Sandinista na Nicarágua que, assim como a Revolução Cubana ocorrida 20 anos antes, tornou-se uma referência política importante para o PT, pois, em cada um destes países, em sua época e circunstâncias, governos ditatoriais e corruptos apoiados pelos EUA, foram derrotados e substituídos por governos que buscaram melhorar a situação social de seus povos. Entre os revoltosos na Nicarágua houve importante participação da esquerda católica e estes adeptos da “Teologia da

Libertação” nicaraguense estabeleceram contatos, principalmente por meio do sacerdote Ernesto Cardenal, com Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) no Brasil entre as quais muitas apoiaram o PT no início. Nos primeiros anos de existência do PT houve um intercâmbio intenso com a Nicarágua. O Partido organizou várias “brigadas” de voluntários que se dirigiram a este país para colaborar em colheitas de café e outras atividades produtivas que fossem necessárias. Em meados dos anos 1980, o Presidente Daniel Ortega esteve no Brasil em visita e recebeu o título de Cidadão Paulistano oferecida pela Câmara de Vereadores do município articulado pela bancada parlamentar do PT. Ele também assinou um Protocolo de Relações PT – *Frente Sandinista de Liberación Nacional* (FSLN) que estabeleceu as bases e interesses comuns para subsidiar a relação e cooperação entre os dois partidos. Um dos desdobramentos posteriores deste Protocolo foi a manutenção pelo PT de seis militantes da área da saúde entre 1985 e 1987 na Nicarágua (A Política Internacional do PT, 2007). Mais adiante, Protocolos semelhantes seriam assinados com outros partidos como, por exemplo, a *Frente Farabundo Marti de Liberación Nacional* (FMLN) que ainda durante a guerra civil em El Salvador, “*enviou um ‘embaixador’ para viver no Brasil sob os auspícios do PT*”. (Entrevista concedida por Luiz Eduardo Greenhalgh ao autor em 11/05/2016).

Em janeiro de 1981, uma delegação do PT liderada por Lula esteve na Europa e visitou vários países como Itália, Vaticano, entre outros. Em Roma, encontrou-se com Lech Walesa, líder sindical polonês, que também estava em visita ao Vaticano e segundo José Álvaro Moisés, foi “*antipatia à primeira vista*”, demonstrada pela queixa explícita de Walesa aos petistas no encontro: “*nós estamos lutando contra o comunismo, e vocês querem introduzir o socialismo*”! (1981). O irônico era que o PT admirava e se solidarizava em alto grau com o “*Solidarnosc*”⁴⁵. Além deste encontro com Walesa, a delegação também se reuniu com o Papa João Paulo II. Entre 1980 e 1981, Lula visitou vários países e encontrou-se com diferentes personalidades políticas. Além dos países já mencionados esteve também nos Estados Unidos, Canadá, Japão, Alemanha, Bélgica, França, Espanha, Portugal, Cuba, Nicarágua e Argentina onde se encontrou com dirigentes políticos como Edward Kennedy, Helmut Schmidt, Adolfo Suárez e Felipe Gonzalez (Dias, 2004). Normalmente, estas visitas eram custeadas pelos anfitriões que podiam ser organizações sindicais, partidos políticos, ONGs ou universidades.

⁴⁵ Solidariedade em Polônês.

Nesta época, salvo as relações com Cuba, o PT à rigor não tinha contatos com os Partidos Comunistas em nenhum outro país, pois o Partido Comunista Brasileiro (PCB) detinha o monopólio destes relacionamentos e sempre fez o que pode para não compartilhá-los. Quando o PT criou sua Secretaria de Relações Internacionais, o Estatuto definia que um membro da Comissão Executiva Nacional (CEN) do Partido deveria ocupar esta função e de 1983 até 1988, quando foi eleito vice-prefeito do município de São Paulo, esta função coube a Luiz Eduardo Greenhalgh.

De acordo com Greenhalgh, quando assumiu a função de Secretário de Relações Internacionais, ele buscou *“introduzir uma estratégia que possibilitasse construir relações internacionais mais sólidas e permanentes”*. As suas prioridades eram a América Latina, particularmente, Cuba, Nicarágua e El Salvador. Em outros países do continente ainda havia dificuldades, pois assim como no Brasil, países como Argentina, Bolívia, Chile, Paraguai e Uruguai ainda estavam sob regimes ditatoriais e os partidos com os quais o PT poderia se relacionar ainda funcionavam precariamente ou na clandestinidade. Não era o caso de El Salvador, pois, embora vivesse clandestino e sob regime militar, a FMLN era um movimento guerrilheiro atuante e que possuía laços internacionais onde se movia com desembaraço. A segunda prioridade era tentar romper o isolamento na relação com os PCs dos países europeus. No Leste Europeu isso só foi possível com o Partido Socialista Unificado da Alemanha (PSUA) da República Democrática Alemã (RDA) e na Europa Ocidental aos poucos foram estabelecidos contatos com os PCs da Itália, França e outros países. A terceira prioridade era a relação com os Partidos Socialistas e Social Democratas da Europa Ocidental. (Entrevista concedida ao autor em 11/05/2016).

As relações com os Partidos Socialistas e Social Democratas da Escandinávia, Alemanha, França e outros viabilizaram-se ao longo da década de 1980 graças aos já mencionados ex-exilados e intelectuais do PT. No caso da Alemanha onde os partidos possuíam fundações partidárias para executar cooperação internacional, o Partido Social Democrata Alemão (SPD) que começou a estabelecer relações políticas na América Latina na década de 1970, abriu um escritório da sua fundação, o Friedrich Ebert Stiftung – FES, inicialmente, no Rio de Janeiro uma vez que o PDT que passou a governar o estado em 1983 era filiado à Internacional Socialista (IS). Porém, um dos encarregados deste trabalho, Uwe Optenhögel, logo percebeu que o PT tinha potencial para crescer e assumir

muita importância política no Brasil, além de possuir as relações com os principais sindicatos do país, o que lhe dava similitude com a base tradicional da social democracia europeia e ele atuou para estreitar as relações do SPD também com este Partido.

Todavia, o debate internacional da direção e do conjunto dos filiados do PT ainda girava principalmente em torno da superação da opressão, contra o imperialismo e de solidariedade aos povos em luta, a partir do entendimento expresso na resolução do Segundo Encontro Nacional realizado em 1982 que “*a luta dos trabalhadores é a mesma em todo o mundo*”. (Resoluções de Encontros e Congressos, 1998).

Nos Terceiro e Quarto Encontros Nacionais realizados respectivamente em 1984 e 1986 também foram aprovadas resoluções e moções contemplando temas internacionais. O Terceiro Encontro Nacional mencionou que:

“[...] devemos recusar todas as formas de submissão do País à dominação imperialista como as que impõem restrições nas relações internacionais. Uma política externa independente implica, hoje, a ampliação das relações comerciais e diplomáticas com os países socialistas e do Terceiro Mundo. A luta do povo brasileiro é inseparável das lutas dos outros povos latino-americanos [...] daí nossa prioridade para o fortalecimento de laços com os movimentos de libertação latino-americanos, que têm, hoje, como pontos principais a Nicarágua, El Salvador e Cuba. [...] cabe ressaltar a luta dos trabalhadores da Polônia em torno do Movimento Solidariedade. A busca de um novo caminho para a efetiva emancipação dos trabalhadores, sem privilégios e opressões de castas burocráticas, deve nos levar ao mais amplo intercâmbio de ideias e experiências [...]” (Resoluções de Encontros e Congressos, 1998).

Este Encontro aprovou duas moções com caráter internacional, a saber, “*pela libertação dos presos políticos na Polônia*” e “*repúdio à guerra contra a Nicarágua*”, provavelmente referindo-se à ofensiva dos “*Contras*” que à esta altura já atacavam a Nicarágua a partir de Honduras com apoio e armamento dos EUA.

O Quarto Encontro em 1986 complementou a resolução internacional anterior de solidariedade com a América Central e a Polônia, mencionando também a queda das ditaduras de Baby Doc no Haiti e de Ferdinando Marcos nas Filipinas, bem como a

emergência popular na África Negra como exemplos do avanço democrático e socialista no mundo. A Resolução ainda convocou os Diretórios e Núcleos a contribuírem com a solidariedade internacional do PT, *“além de defender os Direitos Humanos, individuais e coletivos, onde quer que eles sejam desrespeitados e apoiando os movimentos democráticos e socialistas em todos os quadrantes”*. As moções propuseram *“solidariedade a Zbigniew Bujak, dirigente do sindicato polonês ‘Solidariedade’, preso recentemente”*; *“solidariedade aos ‘Brasiguaios’”* e *“repúdio ao ‘apartheid’ praticado na África do Sul”* (Resoluções de Encontros e Congressos, 1998).

A tentativa do PT de estabelecer contatos com o Oriente Médio, iniciou-se com declarações, praticamente desde sua fundação, de solidariedade à luta dos palestinos para reaver suas terras tomadas pelos israelenses no processo de divisão da região em dois Estados, devolução que efetivamente até hoje nunca ocorreu⁴⁶. A Liga Árabe obteve autorização do governo brasileiro em 1979 para abrir um escritório de representação em Brasília que na prática tornou-se a representação da Organização para a Libertação da Palestina (OLP). Neste sentido, o PT estreitou laços com a OLP e também buscou contatos com um partido sionista de esquerda em Israel, o Mapam que hoje se chama Meretz. Por fim, houve diálogos também com o Partido Comunista Chinês (PCCh), facilitados por Vladimir Pomar, um dirigente do PT que fora filiado ao PCdoB no passado e que possuía contatos com a China. Neste momento, a China já possuía relações diplomáticas reestabelecidas com o Brasil desde 1974 efetivadas durante o Governo do General Geisel. (Luiz Eduardo Greenhalgh em entrevista concedida ao autor em 11/05/2016).

No entanto, a época era de crise econômica no Brasil e na América Latina por conta da dívida externa e do processo de alteração do paradigma de desenvolvimento. O Brasil concluía sua transição para a redemocratização por meio da aprovação de uma nova Constituição em 1988 e da realização de eleições diretas para Presidente da República em 1989 ao mesmo tempo em que o Sistema Internacional passava pela sua maior transformação no pós-Segunda Guerra Mundial com a queda do “Muro de Berlim” em 1989 e a dissolução da União Soviética em 1991, o fim da Guerra Fria e da bipolaridade

⁴⁶ A posição do PT sobre este tema é de apoio à solução de “dois povos e dois Estados” no marco das fronteiras existentes em 1967.

EUA - URSS e a ascensão quase hegemônica do neoliberalismo como modelo econômico, social e político no mundo.

O PT elegeu oito deputados federais em 1982, dos quais três foram expulsos do Partido três anos depois porque contrariaram a decisão partidária de não participar do Colégio Eleitoral em 1985 que elegeu a chapa Tancredo Neves e José Sarney para governar o Brasil. Segundo José Genoino que foi um dos cinco parlamentares remanescentes, um tema internacional ao qual a bancada petista na Câmara, que representava apenas 1% da mesma, dedicou muito empenho, foi a luta pela ratificação⁴⁷ da “Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes” aprovada na Assembleia Geral da ONU em 1984 e que considerou a prática da tortura como crime contra a humanidade e, portanto, imprescritível. Além do significado genérico desta posição em defesa dos Direitos Humanos, a ratificação deste tratado, era também uma forma de questionar a ditadura militar brasileira e a anistia concedida igualmente a torturadores e torturados. Além desse, havia também uma discussão sobre o Brasil desenvolver armas nucleares ou não, e a Constituição de 1988 decidiu que o uso da energia nuclear seria somente para fins pacíficos conforme reza seu Artigo 21^{o48}. (Entrevista concedida ao autor em 11/05/2016).

Na Assembleia Nacional Constituinte eleita em 1986, o PT contou com 16 deputados. Lula foi um deles. José Genoino considerou que o PT “*teve boa participação e incidência no processo*”, particularmente, no Capítulo 1 da Constituição Federal “Dos Princípios Fundamentais” que de fato é muito progressista, incluindo o Artigo 4º que trata de princípios das relações internacionais do Brasil como independência, prevalência dos direitos humanos, autodeterminação dos povos, não-intervenção, igualdade entre os Estados, defesa da paz, solução pacífica dos conflitos, entre outros. (Entrevista concedida ao autor em 11/05/2016). Além disso, chama a atenção a redação do Parágrafo Único deste artigo: “*A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política e cultural dos povos (grifo do autor) da América Latina visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações*” que foi uma das prioridades da PEB do

⁴⁷ A ratificação pelo Brasil ocorreu em 1989 e a promulgação em 1991.

⁴⁸ Em 1998, o Presidente Fernando Henrique Cardoso assinou a ratificação do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP) que muitos consideram injusto ao “congelar” a posse da tecnologia nuclear em mãos das grandes potências e que o Presidente, pelo menos, deveria ter negociado algo em troca.

Governo Lula com um conteúdo muito além dos aspectos comerciais que normalmente nortearam as políticas de integração a partir dos anos 1990. Vários destes princípios já haviam sido expostos nas resoluções dos primeiros encontros do PT, mas para José Genoíno, a qualidade do Capítulo 1 da Constituição Federal também se deveu ao fato de o relator ter sido o Senador pelo PSB do Rio Grande do Sul, José Paulo Bisol⁴⁹ com quem os parlamentares do PT se relacionavam bem e ele mencionou também a colaboração do Deputado João Herman Neto⁵⁰ do PMDB de São Paulo. Um interlocutor importante do PT no Governo do Presidente Sarney foi seu Ministro da Cultura, Celso Furtado. (Entrevista concedida ao autor em 11/05/2016).

Nas eleições municipais de 1988, o PT obteve um resultado melhor do que o esperado ao conquistar 36 prefeituras em todo o país, entre elas, as de grandes cidades como Campinas e Santos, e capitais de estado como São Paulo, Porto Alegre e Vitória. Para a política internacional do PT, isso gerou dois efeitos colaterais. O primeiro foi o envolvimento de alguns destes municípios com o exercício de relações internacionais no nível de governos locais. Particularmente, São Paulo e Porto Alegre as desenvolveram com o estabelecimento de contatos e projetos de cooperação com governos locais de outros países e no caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre, este tornou-se uma referência mundial como um instrumento de democracia participativa e um “produto de exportação”, pois muitas administrações municipais do Brasil e de outros países propunham intercâmbios para entender melhor do que se tratava. Posteriormente, o Município de Porto Alegre foi uma das cidades fundadoras da Rede Mercocidades em 1995, bem como sediou e apoiou a realização de várias sessões do Fórum Social Mundial a partir de 2001. O segundo desdobramento deste resultado eleitoral foi a eleição de Luiz Eduardo Greenhalgh para vice-prefeito do Município de São Paulo, o que pelo estatuto do PT o impedia de seguir na CEN e consequentemente à frente da Secretaria de Relações Internacionais do Partido. Ele foi substituído por Marco Aurélio Garcia.

3.2 Novas relações internacionais e a definição da PEB na visão do PT

⁴⁹ José Paulo Bisol foi o candidato a vice-presidente de Lula na chapa da Frente Brasil Popular composta por PT, PSB e PCdoB na eleição presidencial de 1989.

⁵⁰ O deputado era de esquerda e provinha originalmente da ala autêntica do antigo MDB.

A eleição presidencial de 1989 foi o coroamento institucional da redemocratização brasileira e também a confirmação de que o Partido dos Trabalhadores tinha vindo para ficar e com grandes chances de assumir o governo em algum momento. Lula foi ao segundo turno com Fernando Collor de Mello e perdeu a eleição por uma diferença de quatro milhões de votos num universo de aproximadamente 66 milhões de votantes (53% a 47%), mas ele chegara a ultrapassá-lo, de acordo com as pesquisas, na semana anterior ao dia da eleição, mas terminou com 31 milhões de votos ao final. Este resultado foi também uma demonstração para o mundo político da viabilidade do PT e de Lula como governantes e, conseqüentemente, como *players* no cenário internacional. Segundo José Genoino houve uma reunião de representantes de partidos e movimentos políticos de vários países no Brasil, entre o primeiro e o segundo turno, para acompanhar o processo eleitoral. (Entrevista concedida ao autor em 10/05/2016).

Após a derrota, o PT e a equipe da campanha de Lula tentaram organizar um “Governo Paralelo” similar ao “*Shadow Cabinet*” do sistema político britânico, onde o PT como oposição ao Governo Collor de Mello faria um acompanhamento e questionamento das políticas do governo, apresentando alternativas do seu ponto de vista, incluindo à Política Externa. À rigor, o Governo Paralelo não teve maiores repercussões e em 1995, após nova disputa eleitoral perdida em 1994 para Fernando Henrique Cardoso, foi substituído pelo Instituto da Cidadania que adotou outra estratégia que foi o de construir programas de governo em diferentes áreas com contribuição de especialistas, inclusive externos ao PT, incluídos os temas internacionais. Nesse mesmo momento, Lula deixou a presidência do PT que ocupava desde a fundação com breves intervalos durante suas campanhas eleitorais, a Deputado Federal em 1986 e a Presidente em 1989 e 1994. No entanto, permaneceu como Presidente de Honra do Partido e o Instituto que criou foi uma base para sua atuação política e construção da vitória que somente viria oito anos depois.

O PT tinha estabelecido uma estratégia de relações internacionais no início dos anos 1980, investiu na mesma e logrou projetar sua imagem, bem como sua visão ideológica e programática no nível internacional. Lula tornou-se, nesse meio tempo, um dirigente político conhecido e respeitado no mundo. No entanto, como veremos mais adiante, as visões da década de 1980 foram insuficientes para constituir uma proposta consistente de Política Externa em 1989 para além da mera declaração de princípios.

Não fosse apenas isso, as próprias relações internacionais do Partido sofreram alguns reveses nesse momento devido às transformações no Sistema Internacional a começar pelo desmantelamento dos regimes de socialismo real nos países do Leste Europeu, seguido pela derrota eleitoral dos Sandinistas na Nicarágua em 1990 quando Daniel Ortega perdeu a eleição presidencial para Violeta Chamorro, pela eleição de vários governantes em países da América Latina que implantaram políticas neoliberais ortodoxas como Carlos Menem na Argentina, Alberto Fujimori no Peru, Salinas de Gortari no México, entre outros e pela repressão do Governo chinês aos seus dissidentes que propugnavam por reformas do regime, o que levou os delegados PT no Sexto Encontro Nacional em 1989 a aprovarem o rompimento de relações com o PCCh que, no entanto, foram retomadas quatro anos depois (Garcia, 2000).

A crise do socialismo naquele momento levou a que este tema continuasse presente e debatido em cada Encontro e Congresso do PT ao longo dos anos 1990 e não havia como dissociar este tema da discussão internacional. No entanto, a constante reafirmação da busca de outro modelo econômico, social e político passou a ser precedido pelo enfrentamento tático do neoliberalismo, ou seja, a superação do capitalismo e sua substituição pelo socialismo, passaria primeiro pela derrota das políticas neoliberais e a retomada de um novo modelo de desenvolvimento. Contudo, o Sétimo Encontro do PT realizado em 1990 buscou dar um formato ao projeto socialista que o PT vinha debatendo desde sua fundação. Até então, discutia-se a necessidade de definir um modelo que não fosse nem o do socialismo real devido à sua burocratização e ausência das liberdades individuais e nem o social democrata por não propor a superação do capitalismo. Este Encontro projetou um modelo que seria *“radicalmente democrático, do contrário não seria socialista”*. Isso implicaria em um Partido que tivesse uma relação democrática com os movimentos sociais e defendesse a liberdade sindical, que exercitasse métodos democráticos em seu funcionamento interno, que respeitasse o pluralismo ideológico e cultural de seus membros, que fosse anti-capitalista e apoiasse a luta dos povos pela libertação e que propusesse a reforma do Estado e da economia no sentido de democratizar seus funcionamentos (Resoluções de Encontros e Congressos, 1998).

Este projeto ideológico seria a base para a inserção estratégica do Brasil no contexto internacional de uma forma pluralista. O Sétimo Encontro visou também iniciar a preparação dos debates do 1º Congresso do PT a realizar-se no ano seguinte. Este

Congresso teve a presença de uma nutrida delegação internacional, pois a data de sua realização foi acertada para acontecer em seguida a uma reunião da Internacional Socialista no Chile para facilitar a presença de seus participantes. As moções sobre temas internacionais prosseguiram solidariamente em relação a conflitos e problemas políticos de outros países como a situação do Haiti com a destituição do Presidente Aristide, a guerra nos Balcãs, a repressão aos estudantes pelo governo Andrés Peres na Venezuela, o bloqueio estadunidense contra Cuba, a condenação à prisão perpétua da brasileira Lamia Maruf em Israel, os conflitos agrários no Paraguai, o massacre da Praça da Paz Celestial, o apartheid na África do Sul, a manutenção de prisioneiros políticos remanescentes no Chile após o fim da ditadura militar, o não reconhecimento do Estado Palestino, entre outras.

A ditadura militar no Chile foi derrotada por um referendo popular em 1988 que rejeitou a continuidade do regime por meio de uma reforma na Constituição que permitiria um novo mandato presidencial de oito anos do General Augusto Pinochet. Desta forma realizaram-se eleições diretas em dezembro de 1989 onde o candidato da “Concertación”⁵¹, Patricio Aylwin, sagrou-se vencedor e tomou posse no início de 1990. Porém, um sistema eleitoral que favoreceria a direita foi introduzido na legislação e uma série de leis da época da ditadura foi mantida nas negociações que regularizaram a transição chilena para um regime civil e democrático, impedindo que o novo governo e alguns que o seguiram pudessem introduzir mudanças relevantes no modelo econômico e social do país⁵². Desta forma, na América Latina somente restou Cuba sob regime socialista e, mesmo assim enfrentando profundas dificuldades econômicas devido ao fim do apoio econômico soviético, inaugurando o chamado “período especial” de forte austeridade e carências de toda ordem.

Diante deste quadro, o PT tomou a iniciativa de organizar um seminário para analisar e promover um balanço da situação mundial e das experiências particulares dos participantes. Este encontro reuniu 48 organizações, entre partidos e frentes de esquerda

⁵¹ A “Concertación” chilena é uma coligação composta por quatro partidos políticos a saber, o Partido Demócrata Cristão (PDC), o Partido Socialista (PS), o Partido pela Democracia (PPD) e o Partido Radical Social – Demócrata (PRSD).

⁵² O modelo neoliberal foi inicialmente introduzido na América Latina, ainda nos anos 1980, por intermédio do governo militar no Chile com assessoria de economistas da Escola de Economia de Chicago como Milton Friedman. O modelo pouco se alterou nos governos da “Concertación”.

da América Latina e Caribe, na cidade de São Paulo em julho de 1990. Entre elas, estiveram a *Frente Amplia do Uruguai*, a FSLN da Nicarágua, a FMLN de El Salvador, o *Partido de la Revolución Democrática* (PRD) do México, o Partido Socialista do Chile, o Partido Comunista de Cuba, entre outros. A sua resolução final chamou atenção para a diversidade ideológica dos participantes no campo da esquerda e que era o momento de renovar alguns conceitos do socialismo, particularmente, a importância de sua associação com a democracia, o que o PT já vinha defendendo e que formalizara no Sétimo Encontro do Partido, apenas um mês antes. Da mesma forma, analisou a problemática transição de regime nos países do Leste Europeu e a ofensiva estadunidense para implantar o modelo econômico neoliberal na América Latina por meio do “Projeto para as Américas” do Presidente George Bush (pai).

Lula e Fidel Castro ajudaram a impulsionar o seminário e uma das decisões dotadas foi a de promover novo encontro desse agrupamento no ano seguinte no México que se tornou conhecido como o Foro de São Paulo. A estrutura do Foro é basicamente a realização dos encontros anuais e mais de vinte já ocorreram. Ao longo do ano, por duas ou três vezes, reúne-se o “Grupo de Trabalho” que é uma espécie de Comissão Executiva que prepara as discussões dos encontros e decide sobre iniciativas emergenciais, como, por exemplo, alguma manifestação de solidariedade frente à acontecimentos imprevistos como os golpes em Honduras e Paraguai. A Secretaria Executiva responsável por coordenar a socialização das decisões e informações está, desde o início, sob responsabilidade do PT do Brasil. Posteriormente o PT também passou a participar da Conferência Permanente de Partidos Políticos da América Latina (COPPAL) e da *Coordinación Socialista Latinoamericana* (CSL). Houve também debates sobre a conveniência de se filiar à Internacional Socialista, mas nunca houve consenso quanto a isso e o PT decidiu somente participar de suas atividades quando fosse convidado.

Se o primeiro momento da política externa do PT foi, principalmente, o de organizar as relações internacionais e a solidariedade com os povos e partidos políticos de outros países, o segundo momento, principalmente depois da disputa eleitoral de 1989, requeria um “salto de qualidade”, ou seja, além de consolidar as relações internacionais, definir uma Política Externa a ser defendida pelo Partido. Esse movimento requeria intensificar os contatos internacionais e ampliar o diálogo internamente no Brasil, inclusive, por intermédio de contatos institucionais no Poder Legislativo e junto ao próprio Itamaraty.

Quanto às relações com o MRE havia interlocuções de dirigentes do PT, sobretudo do Secretário Marco Aurélio Garcia, com diplomatas como Ítalo Zappa, José Viegas Filho, Celso Amorim, Samuel Pinheiro Guimarães, entre outros. (Entrevista de José Genoino concedida ao autor em 10/05/2016). Quando havia oportunidades buscavam-se contatos durante as viagens com os embaixadores brasileiros nos países visitados por dirigentes ou delegações do PT (Mariz, 2008; Barbosa, 2011).

Outro fator que contribuiu para alargar as relações partidárias e a compreensão sobre a realidade política de diferentes países foi a criação de “Núcleos do PT” no exterior organizadas a partir das iniciativas de militantes do Partido que foram viver no exterior por razões acadêmicas, de trabalho ou por serem ex-exilados que apesar da aprovação da anistia não quiseram voltar a viver no Brasil. Para articular a coordenação da SRI do PT com estes núcleos de forma mais homogênea chegaram a ser realizados vários encontros regionais e gerais como o I Encontro dos Petistas na Europa em Paris em 1994 e o I Encontro dos Núcleos do PT no Exterior em Lisboa em 1996. Esses Núcleos cumpriam o papel de organizar filiados e simpatizantes do PT nos países em que atuavam com o objetivo de manter diálogo permanente com organizações locais, democrático populares e progressistas, fazer campanhas eleitorais, promover e/ou participar de ações em defesa dos brasileiros que vivem no exterior, entre outras atividades de militância política partidária.

Desde a eleição dos primeiros Deputados Federais em 1982 e de seu primeiro Senador em 1990, até 2006 suas bancadas na Câmara e no Senado só cresceram e além do exercício normal de seus mandatos, sempre houve a presença atuante de parlamentares do PT nas Comissões de Relações Exteriores das duas casas legislativas apesar de, como já ter sido mencionado, o Poder Legislativo frequentemente abdicar de sua participação nas decisões sobre a PEB. Por experiência própria, o autor participou enquanto Secretário de Relações Internacionais da CUT de sessões na Comissão de Relações Exteriores da Câmara a partir de convites sugeridos por integrantes do PT como, por exemplo, antes da realização da I Cimeira América Latina – União Europeia (UE) no Rio de Janeiro em 1999 e após a Conferência de Ministros da OMC em Doha em 2001 quando foi lançada nova rodada de negociações comerciais. Eram tentativas destes parlamentares de abrir a Comissão um pouco mais para a participação da Sociedade Civil, além dos representantes do Itamaraty que já compareciam normalmente. Outra área de atuação internacional dos

parlamentares a partir de 1996, foi a Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul composta por 16 representantes de cada país membro permanente e que precedeu a formação do Parlamento do Mercosul (Parlasul) em 2006.

Figueira registrou algumas iniciativas de parlamentares, inclusive do PT, de propor nova legislação que interferisse no rito legal da discussão de temas internacionais no Poder Legislativo, principalmente para ampliar a influência do Congresso Nacional e da sociedade nas negociações comerciais, como a PEC No 20 de 2003 da autoria do Senador Aloisio Mercadante (PT – SP) que dispunha sobre “*a aprovação dos negociadores de atos internacionais multilaterais que impliquem na redução de barreiras tarifárias e não alfandegárias a bens e serviços, modificando no regime jurídico dos investimentos externos ou alterações no marco legal referente à propriedade intelectual*” (2011). Ou a iniciativa do Deputado João Alfredo (PT – CE) de apresentar uma PEC No 389 de 2005 para alterar o inciso I do Art 49º da Constituição estabelecendo que os “*tratados, acordos e atos internacionais que possam comprometer a soberania nacional, ou que transfiram atribuições do Estado brasileiro a organismos supranacionais, serão submetidos a referendo popular*”. Ou ainda, a proposta do Senador Eduardo Suplicy (PT – SP) de um Projeto de Lei No 189 para criar uma espécie de “*Trade Promotion Authority*” (TPA) brasileiro ao submeter a autorização para negociar determinados temas da agenda comercial internacional previamente ao Congresso Nacional (2011). Todavia, nenhuma das iniciativas prosperou.

Marco Aurélio Garcia assumiu formalmente a Secretaria de Relações Internacionais do PT em julho de 1990 e permaneceu neste cargo até o início de 2001 quando assumiu a Secretaria de Cultura do Município de São Paulo. Porém já colaborava nesta área quando o Secretário ainda era Luiz Eduardo Greenhalgh. Ele esteve exilado no Chile e na França e em ambos países lecionou em universidades e estabeleceu inúmeros contatos com personalidades políticas e intelectuais, o que contribuiu muito para seu desempenho frente à SRI do PT num momento de mudanças no Sistema Internacional e da necessidade de complementar as relações internacionais do PT com uma proposta de Política Externa do Partido. José Genoino mencionou que acompanhou Lula e Marco Aurélio em viagem pela América Latina – Cuba, Nicarágua, Peru, Chile e Argentina – no início de 1989 e “*ficou impressionado como este último era conhecido*”. (Entrevista concedida ao autor em 10/05/2016).

O próprio Marco Aurélio Garcia fez um balanço do que fora a política internacional do PT nos anos 1990 mencionando alguns aspectos relevantes. Inicialmente, que a prioridade das relações internacionais do PT seguiu sendo a relação com Partidos Políticos da América Latina, porém nessa década com um potencial de relações sensivelmente maior do que nos anos 1980 devido à redemocratização da maioria de seus países. Da mesma forma houve continuidade do trabalho de solidariedade com os povos que lutavam pela sua emancipação como os palestinos, a maioria negra da África do Sul, os timorenses e, como sempre, o apoio ao povo cubano contra o bloqueio dos EUA. Diante disso, a criação do Foro de São Paulo foi uma iniciativa das mais importantes ao reunir quase uma centena de partidos de esquerda, centro-esquerda, populares e nacionalistas da América Latina e Caribe e se transformou em uma referência importante para a esquerda mundial (2000).

Entretanto, referindo-se a outras regiões do mundo também atribuiu muita importância às relações com os partidos comunistas, verdes e socialdemocratas da Europa, particularmente quando estes últimos se mostravam dispostos a enfrentar as políticas neoliberais. Assim, o PT também marcava uma posição de rejeição à chamada “Terceira Via”⁵³ que tentava articular economia de mercado com “*Welfare State*” (Garcia, 2000). Todavia a ofensiva “petista” para construir laços partidários na América do Norte ainda passava por contatos por meio de sindicatos, universidades, personalidades, entre outros. Até hoje não existe uma relação fluida com os Partidos, Democrata dos EUA e Novo Democrata do Canadá.

A expectativa criada com estas novas relações estabelecidas nos anos 1990 era estabelecer um intercâmbio de experiências de governo e de respostas sobre os desdobramentos das transformações do sistema internacional. Embora, o PT não tivesse a experiência de haver governado um país, já administrava municípios populosos no Brasil inaugurando um *slogan*, o “Modo Petista de Governar” que incluía uma série de medidas de caráter político e social que o diferenciavam de governos tradicionais, onde o Orçamento Participativo era apenas um aspecto. A partir de 1994, o Partido adquiriu também a oportunidade de pela primeira vez de governar dois estados, Espírito Santo e o Distrito Federal e neste segundo inaugurou uma política de combate ao trabalho infantil por meio de um instrumento que dez anos depois se tornaria conhecido como a “Bolsa Família”.

⁵³ O criador desta ideia foi Anthony Giddens e ela se transformou em política de governo na Inglaterra quando Tony Blair foi eleito Primeiro Ministro em 1997.

Desta forma possuía acúmulo de experiências em políticas públicas suficiente para debater e a “*consolidação da imagem internacional do PT coube a Lula em seus inúmeros deslocamentos pelo mundo durante este período*” (Garcia, 2000).

Garcia concluiu sua avaliação em duas direções. Numa, apesar da reduzida dimensão dos recursos humanos da SRI composta pelo próprio Secretário, uma assessora⁵⁴, uma secretária administrativa e um estagiário, ajudados por um Coletivo de Militantes voluntários, “*o PT se pronunciou sobre os principais acontecimentos políticos da década e sobre a evolução da política externa brasileira*” (2000). Ele acrescentou:

“Subsidiamos a Direção Nacional sobre os grandes temas mundiais, ao mesmo tempo em que articulamos ações conjuntas com parlamentares e governantes municipais e estaduais no âmbito internacional. Na mesma direção realizamos iniciativas conjuntas com as secretarias de combate ao racismo, movimentos populares, mulher, juventude e particularmente assuntos institucionais. Contribuímos decisivamente para a elaboração dos programas de governo em 1994 e 1998” (Garcia, 2000).

Na outra direção ele chamou a atenção para a “*necessidade face à globalização da ação dos capitais transnacionais nas esferas produtiva e financeira de também globalizar a luta dos trabalhadores*” (Garcia, 2000). Desta forma haveria a necessidade de o PT estabelecer uma agenda internacional que:

“Definisse uma moldura internacional para um Projeto Nacional de Desenvolvimento, particularmente sobre concepção de regionalização e o Mercosul em toda a sua dimensão política. Analisasse o significado e os impactos sobre o Brasil das grandes iniciativas internacionais como a Rodada do Milênio de Doha, o Acordo Multilateral de Investimentos (AMI) e a Área de Livre Comércio das Américas (Alca) todas com perspectivas negativas para o nosso país. Buscasse uma política de alianças internacionais do PT menos ideológica e mais política com partidos e movimentos, sindicatos, associações da sociedade civil, Estados e personalidades intelectuais, religiosas e do mundo político com o objetivo de construir um campo de alianças de esquerda e centro-esquerda comprometidos com uma política de enfrentamento ao neoliberalismo” (Garcia, 2000).

⁵⁴ Tratava-se da Professora de Relações Internacionais, Ana Maria Stuart (“Nani”), uma refugiada argentina no Brasil durante a ditadura argentina (*In memoriam*).

Alexandre Fortes realizou um mapeamento das propostas para a política externa brasileira nos programas eleitorais do PT para as eleições presidenciais de 1989, 1994, 1998 e, finalmente, 2002 quando Lula venceu após disputá-las três vezes. Destacamos os aspectos ligados aos princípios de PEB, à integração latino-americana, ao comércio internacional e outros temas considerados relevantes nos quatro quadros que seguem para demonstrar que estes programas fundamentaram os pressupostos da política externa implementada entre 2003 e 2010 (2011).

Veremos que o primeiro programa de 1989 apresentou princípios políticos sobre a PEB e menos propostas práticas. No entanto, esta postura começou a mudar a partir do II Programa de 1994 no tocante à PEB no geral, que foi inclusive complementada nas eleições seguintes (1998 e 2002), da mesma forma como foi feito com as propostas de integração e de alguns temas específicos como a defesa da autodeterminação dos povos. Desta forma, podemos verificar a evolução destes temas na ótica do PT.

Quadro I – Programa de Governo de 1989
<p style="text-align: center;">Princípios de PEB</p> <ul style="list-style-type: none"> - Política anti-imperialista: solidariedade irrestrita às lutas em defesa da autodeterminação e da soberania nacional, e a todos os movimentos em favor dos trabalhadores pela democracia, pelo progresso social e pelo socialismo. - Política externa independente e soberana sem alinhamentos automáticos. - Apoio a iniciativas sinceras em defesa da paz e contra a corrida armamentista das grandes potências. - Princípio de autodeterminação dos povos e não ingerência em assuntos internos de outros países. - Estabelecimento de relações com governo de nações em busca da cooperação à base de plena igualdade de direitos e benefícios mútuos. - Mobilizar esforços para que o país ocupe, no cenário internacional, posição compatível com sua real dimensão econômico – social, geográfica e cultural. - Buscar a implantação de uma nova ordem econômica mundial, que liquide as relações de subordinação e dependência da maior parte dos países em relação aos mais ricos. <p style="text-align: center;">Integração Regional</p>

- América Latina: política de integração econômica e cultural, viabilizar a criação de um Parlamento Latino Americano (pela via das eleições diretas).
- Amplo apoio aos povos da Nicarágua, El Salvador e a todas as iniciativas em favor da paz com soberania, na América Central e no Caribe.
- Apoio ao Tratado de Tlatelolco e defesa da criação de zonas de paz na América Latina.

Comércio Internacional

- Não manter relações comerciais, culturais ou de qualquer natureza com governos que pratiquem políticas racistas, como o *apartheid*.

Outros

- Defesa irredutível do meio ambiente e da Amazônia.
- Exigir em nível internacional, uma política consequente de proteção ao meio ambiente, principalmente por parte dos países mais industrializados e da ação de suas empresas multinacionais, onde quer que atuem.
- Apoio à luta do povo palestino pela criação de seu Estado independente, respeitando a existência do Estado de Israel.
- Reorientar prioridades da política externa em relação ao continente africano.

Fonte: Fortes, 2011. Elaboração própria.

Quadro II – Programa de Governo de 1994

Princípios de PEB

- Inserção soberana no mundo: defesa da autodeterminação, luta pela paz, respeito aos Direitos Humanos, preservação ambiental, profundas mudanças na ordem econômica internacional (FMI, BIRD, etc); democratização das Nações Unidas, com a ampliação e reforma do Conselho de Segurança, pondo fim ao direito de veto.
- Manter relações com todos os países do mundo. Caráter multilateral da PEB.
- Contribuir para a mediação em conflitos que ameaçam a paz mundial.
- Ênfase nos programas de cooperação cultural e científica na esfera Sul-Sul.
- Rediscussão dos problemas relacionados com as dívidas externas dos países periféricos.
- Discussão e ações concretas sobre problemas como a fome e a miséria no mundo.
- Convocação de uma conferência internacional para discutir a situação do trabalho no mundo e medidas efetivas contra o desemprego.
- Recuperação do MRE, cuja estrutura foi sucateada nos últimos anos.

- Revisão da política de apoio à comunidade brasileira no exterior, especialmente os que deixaram o país por razões econômicas, propiciando-lhes toda a proteção necessária.

- Mapeamento e programa de retorno de cientistas, técnicos e artistas que deixaram o Brasil por falta de alternativas profissionais.

Comércio Internacional

- Remover os mecanismos que apontam para tornar o Mercosul uma “Área Hemisférica de Livre Comércio” (AHLC).

Integração regional

- América Latina: área prioritária. Programas de integração em matérias econômica, social, política, educacional, científico-tecnológica e cultural.

- O Mercado Comum do Sul (Mercosul) será privilegiado. Revisão do Tratado de Assunção. Incorporar as dimensões política (democratização do processo) e social (incorporação da Carta de Direitos Trabalhistas elaborada pelas Centrais Sindicais dos quatro países).

- Papel dos tratados de cooperação como o Mercosul: Campos para a articulação de políticas industriais e agrícolas, de cooperação tecnológica e científica, de colaboração no domínio político e cultural; Complementariedade e especialização produtiva e comercial/fortalecimento recíproco; Recusa a acordos que objetivem a liberação e a redução indiscriminada das taxações e barreiras tarifárias; Mecanismos compensatórios que permitam um desenvolvimento harmônico de países e regiões desigualmente desenvolvidos; Potencializar nossas capacidades econômicas e políticas para relações mais igualitárias com o Nafta, UE, Japão e seus aliados.

- Fortalecer e ampliar as competências do Parlatino.

- Desempenhar papel ativo na solução de conflitos internos e entre países: Colômbia, Guatemala, Haiti e Panamá.

- Lutar em todos os fóruns contra o bloqueio a Cuba e pela sua plena integração à comunidade latino-americana.

Outros

- Postura ofensiva na defesa e aplicação de uma concepção de desenvolvimento autossustentável, ecologicamente responsável. Combate à pobreza e às injustiças sociais caminha junto com a defesa do meio ambiente.

- Buscar presença ofensiva do país no cenário internacional sobre a questão ambiental.

Para tanto adotaremos as seguintes medidas:

- Proibir a importação de lixo tóxico de qualquer espécie.
- Defesa da Convenção de Proteção à Flora e à Fauna, bem como da Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial Natural e Cultural.
- Cumprir as Convenções para Proteção de Áreas Úmidas de 1971 e a de Espécies Migratórias de Animais Silvestres de 1979.
- Deflagrar política de manutenção da Antártica como patrimônio da humanidade.
- Cumprir as Convenções dos Recursos Marinhos vigentes na Antártica sobretudo Comércio Internacional de Espécies, Fauna e Flora em perigo de extinção e do Patrimônio Cultural Natural do Mundo.
- A relação com os países fronteiriços deverá levar em conta o planejamento integrado nas bacias hidrográficas e biomas compartilhados.

- Ênfase especial às relações de cooperação econômica e nos domínios científico e tecnológico, com uma correspondente agenda política com países como China, Índia, Rússia e África do Sul.

- África: resgatar afinidades étnicas e culturais e estabelecer linhas de cooperação, em particular com os povos de língua portuguesa.

Fonte: Fortes, 2011. Elaboração própria.

Quadro III – Programa de Governo de 1998

Princípios de PEB

- Princípios da autodeterminação; desejo de convivência pacífica com todos os povos.
- Atuação visando a alterar as relações internacionais desiguais e injustas.
- Fortalecer relações com países do Sul: América Latina, África meridional e de expressão portuguesa.
- Política de paz e de busca de construção de uma ordem econômica internacional justa e democrática.
- Luta pela reforma de organismos internacionais como a ONU, FMI, BIRD, BID, OMC, hoje a serviço da hegemonia dos Estados Unidos.
- Política mais ativa em relação à União Europeia (UE): aproveitar as contradições desta com os EUA.

<ul style="list-style-type: none"> - Soberania nacional não se confunde com posição autárquica de fechamento para o mundo. Buscar alianças táticas e estratégicas capazes de alterar a correlação de forças atual, desfavorável aos países do Sul. Recusa da inexorabilidade da globalização.
<p style="text-align: center;">Comércio Internacional</p> <ul style="list-style-type: none"> - Luta por mudanças profundas nos organismos políticos e econômicos mundiais sobretudo o FMI e a Organização Mundial do Comércio (OMC). - Combate ao projeto norte-americano de formação de uma Área de Livre Comércio (Alca) e ao Acordo Multilateral de Investimentos (AMI) que ferem gravemente a soberania nacional e a capacidade de decidir sobre nosso destino. - A abertura comercial deve ser racionalizada com o uso de salvaguardas e articulada a uma política industrial e de desenvolvimento científico e tecnológico. - Não voltar ao protecionismo cartorial, mas não aceitar abertura selvagem ou casuísmos que favorecem lobbies próximos ao governo Fernando Henrique Cardoso. - Política de Comércio Exterior vinculada a um projeto de desenvolvimento sustentado.
<p style="text-align: center;">Integração Regional</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ampliação e reforma no Mercosul: reforçar a capacidade de implementar políticas ativas comuns de desenvolvimento e solução dos graves problemas sociais da região. O Legislativo e a sociedade devem exercer maior controle sobre a política externa e os processos de integração regional. - Privilegiar relações com América Latina. - Reforma e ampliação do Mercosul com propostas de políticas comuns nas áreas industrial, agrícola, educacional e de ciência e tecnologia. - O Mercosul deve: combater a exclusão social, propor políticas de mais e melhores empregos e salários, proteger os pequenos e médios proprietários e democratizar suas instituições. - Emprestar todo apoio a Cuba em sua luta contra o bloqueio econômico. - Articulação com China, Índia, Rússia e África do Sul.
<p style="text-align: center;">Outros</p> <p style="text-align: center;">-</p>

Fonte: Fortes, 2011. Elaboração própria.

Quadro IV – Programa de Governo de 2002
Princípios de PEB

- Utilizar o peso internacional do Brasil para mobilizar e articular partidos, governos e forças políticas que lutam por sua identidade e autonomia.
- Instabilidade econômica tem retirado legitimidade do projeto neoliberal. Combinar defesa da soberania com luta por uma ordem internacional radicalmente distinta.
- A soberania nacional deve ser associada com soberania popular e com solidariedade internacional entre os povos oprimidos pelo imperialismo.

Comércio Internacional

- Consolidar a vocação multilateral do comércio exterior: diversificação de mercados, desconcentração e diversificação do setor exportador, alianças com empresas estrangeiras para re-substituição de importações.
- Nossa política externa deve ser reorientada para esse imenso desafio de promover nossos interesses comerciais e remover graves obstáculos impostos pelos países mais ricos às nações em desenvolvimento.
- Criar uma Secretaria Extraordinária de Comércio Exterior diretamente vinculada à Presidência da República.
- Alca: projeto de anexação política e econômica da América Latina aos EUA. Alvo principal: Brasil. Rechaçar essa proposta, tal como está sendo apresentada, é requisito essencial para viabilizar o objetivo de redução de nossa dependência e vulnerabilidade externas.
- Aprofundar e aperfeiçoar as relações comerciais bilaterais com os EUA - o mais importante parceiro individual do Brasil no comércio mundial.
- Desconcentração e diversificação do setor exportador.

Integração Regional

- Fortalecimento e ampliação do Mercosul, retomada da verdadeira integração latino-americana.
- Cooperação econômica e tecnológica com potências emergentes (Índia, China e África do Sul)

Outros

- Alianças com empresas estrangeiras para re-substituição de importações.
- Valorizar o Fórum Social Mundial, defesa da Taxa Tobin, constituição de um fundo internacional de combate à pobreza, fim dos paraísos fiscais, criação de novos mecanismos de controle do fluxo internacional de capitais, estabelecimento de mecanismos de autodefesa contra o capital especulativo, cancelamento das dívidas

externas dos países pobres, auditoria e renegociação das dívidas públicas externas dos demais países do “Terceiro Mundo”.

Fonte: Fortes (2011). Elaboração própria.

As transformações ocorridas no Sistema Internacional entre 1989 e 2002 impulsionaram algumas mudanças nas propostas do programa entre uma campanha e outra, mas não há dúvidas que o PT desde sua primeira manifestação sobre a política internacional em 1979, quando ainda tramitava sua fundação, até o programa eleitoral de 2002, num prazo de pouco mais de vinte anos, desenvolveu uma política e uma vocação internacionalista. Marco Aurélio Garcia lamentou em seu balanço dos anos 1990 que este internacionalismo não foi devidamente internalizado e apropriado pelo conjunto de militantes do Partido por falta de estrutura, mas ele era uma realidade (2000). Portanto, ao vencer as eleições em 2002, o PT chegou ao governo preparado para implementar uma política externa de acordo com sua visão de mundo e com conteúdo. Visualiza-se de um programa a outro que até mesmo a coalizão BRICS estava nas previsões desde 1994, embora não com a denominação e nem a dimensão que alcançou atualmente com a criação do Fundo de Reservas e do Banco BRICS. São identificáveis também as preocupações com a integração regional, particularmente o Mercosul que, aliás, em 1993 suscitou a realização de um importante seminário em Curitiba que definiu o posicionamento do PT em relação a este bloco econômico, particularmente, a necessidade de torna-lo um processo mais democrático. A revisão das relações com a África e a cooperação Sul – Sul também estão presentes assim como a necessidade de reformas das instituições internacionais e do papel de mediador que o Brasil poderia desempenhar na promoção da paz. No entanto, um dos grandes feitos da PEB 2003 – 2010, que foi a integração no nível da América do Sul, praticamente, não foi mencionado. Há também destaque para o tema ambiental nos vários programas, o que também contribui para uma visão mais ampla do foco das relações exteriores.

Porém, do ponto de vista político fundamental há dois aspectos que devem ser ressaltados no programa: o primeiro é o papel da PEB como suporte de um projeto nacional de desenvolvimento e o segundo é que desde a primeira proposta de programa apresentada em 1989 já se delineavam alguns princípios que permitem identificar a PEB do Governo Lula com a Política Externa Independente (PEI) implementada pelo Brasil em outras

épocas com o intuito de buscar um espaço de maior participação e destaque para o país no sistema internacional.

3.3 O PT chega ao governo

Durante a campanha eleitoral de Lula em 2002, Marco Aurélio Garcia coordenou mais uma vez o Programa de Governo e três dias após a proclamação da vitória, o Presidente Lula o convidou para assumir a Assessoria Especial para Assuntos Internacionais. (Entrevista concedida ao autor em 25/01/2016). Em janeiro de 2003, o Presidente Lula tomou posse e junto com ele muitos quadros dirigentes do PT assumiram tarefas em diferentes áreas do Governo Federal, além da eleição de um expressivo número de parlamentares, entre eles, outros quadros dirigentes. Porém, apesar deste deslocamento de quadros, a vida partidária teria que continuar e uma das primeiras preocupações que surgiram foi quanto à relação entre Partido e Governo, duas instituições distintas, onde a máxima coordenação possível nas suas respectivas ações seria fundamental. Além disso, tratava-se de um governo de coalizão com outros partidos. Ou seja, seria um governo permanentemente sob disputa de posições, não só externos por meio de pressões e *lobbies* dos grupos de interesse usuais da sociedade, como também internamente no Governo a partir dos diferentes partidos que compunham a coalizão e que tinham poder de pressão sobre o Poder Executivo a partir de seus votos no Congresso.

O modelo mais lógico seria o governo tomar as iniciativas e o Partido apoiá-lo e buscar influenciá-lo para seguir determinados rumos em caso de controvérsias. Era o que José Genoíno, então Presidente do PT, defendia na política geral e também na Política Externa e usou como exemplo a relação com a China. As relações com este país adquiriram uma importância enorme durante o Governo Lula, e a China em dado momento tornou-se o primeiro parceiro comercial do Brasil. Para isso houve todo o empenho do próprio Presidente, do Itamaraty e de outros órgãos de governo como a Agência de Promoção de Exportações e Investimentos (APEX) ligado ao Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior (MDIC) que abriu um escritório em Xangai. Neste caso, o papel que caberia ao PT seria estreitar a relação com sua contraparte partidária na China, o Partido Comunista Chinês (PCCh) e assim todos os atores institucionais que poderiam influenciar as relações entre os dois países estariam envolvidos no processo. Como já mencionado, o PT rompera as relações com o PCCh durante um curto período de 1989 a 1993, mas elas

foram retomadas, embora friamente. No início do Governo Lula na gestão do Deputado Paulo Delgado frente à Secretaria de Relações Internacionais, houve grande empenho para reativá-las e em 2004 uma delegação de alto nível do PT foi convidada pelo PCCh a visitar a China. Nesta visita formalizou-se um acordo para realizar seminários anuais alternadamente em cada país para discutir assuntos de interesse mútuo. (Entrevista concedida ao autor em 10/05/2016).

Quando Marco Aurélio Garcia deixou a Secretaria de Relações Internacionais do PT para assumir um cargo no Governo Municipal de São Paulo em 2001, ele foi substituído pelo então Deputado Federal Aloizio Mercadante. Este, por sua vez foi eleito Senador em 2002 e passou o cargo para o Deputado Federal Paulo Delgado em 2003. Mais tarde com a desistência deste, a função foi ocupada por um membro da CEN, Paulo Ferreira até a eleição de Valter Pomar em 2005 que permaneceu frente à Secretaria até o final de 2009 e como Secretário Executivo do Fórum de São Paulo em nome do PT de 2005 até 2013.

A PEB do Governo Lula em 2003 e 2004 e suas ações concretas contrastaram com um ambiente geral de recessão econômica e altas taxas de desemprego que foram revertidas posteriormente, particularmente, com a valorização dos preços das *commodities* exportadas pelo Brasil, crescimento do mercado interno e a autossuficiência que o país alcançou na exploração do petróleo. Os esforços brasileiros junto com a França, Alemanha e outros para tentar convencer os Estados Unidos a não atacarem o Iraque sob o falso pretexto da existência de armas de destruição em massa naquele país; a criação do G-20 comercial e a mudança da agenda da Rodada Doha após o fracasso da Conferência Ministerial em Cancun; a exigência de reciprocidade na identificação de visitantes americanos ao Brasil por meio de fotos e impressões digitais exigidos aos brasileiros nos EUA; a criação do “Grupo de Amigos da Venezuela” proposta pelo Brasil para mediar a crise venezuelana; a ida do Presidente Lula ao Fórum Social Mundial em Porto Alegre antes de ir ao Fórum Econômico Mundial em Davos levando a mesma mensagem para os dois públicos; o lançamento do “Fome Zero Internacional”; e a proposta pelo Brasil de mudança do formato de negociações da Alca; entre outras medidas, causaram impressão muito positiva no Partido conforme indicam as resoluções de sua Direção Nacional a partir de 2003.

À rigor, os primeiros movimentos da Política Externa acabaram produzindo um certo padrão de funcionamento: o governo tomava suas iniciativas e o PT a depender do interesse temático buscava apoiá-las e prosseguia desenvolvendo a sua própria política internacional normalmente como, por exemplo, o Foro de São Paulo que sempre demandou muito trabalho do Partido, uma vez que este continuou responsável pela Secretaria Executiva do Fórum. José Genoíno também chamou a atenção para o fato de *“o PT continuar desenvolvendo as suas próprias relações internacionais autonomamente em relação ao governo e sem se apoiar no aparato do Estado”*. (Entrevista concedida ao autor em 10/05/2016). Este padrão se revelou, particularmente, em relação à Alca. Quando o conteúdo destas negociações se tornou mais evidente na medida em que as Conferências Ministeriais o foi definindo, o PT considerou a Alca um “acordo de anexação”, termo que Lula chegou a utilizar durante a campanha eleitoral de 2002. O PT inclusive apoiou o plebiscito organizado pelos movimentos sociais onde em torno de dez milhões de brasileiros votaram pelo “não à Alca”. Porém, na medida em que a possibilidade de o PT chegar ao governo se aproximava e depois que chegou, o tom mudou para não se colocar em oposição frontal à participação governamental nas negociações e eventualmente à assinatura de algum acordo. José Genoíno foi autor de um artigo em outubro de 2003 onde dizia:

“A conquista de novos espaços internacionais pode proporcionar também novas oportunidades para o Brasil em várias áreas econômicas e culturais. Nessa perspectiva, a Alca é uma construção desejável. O problema central a ser discutido pela sociedade brasileira e pelos agentes políticos e econômicos é o formato que ela deve adquirir. A questão da Alca não pode ficar polarizada entre negociar e não negociar. O foco deve estar centrado em o que negociar. Assim, se é verdade que nas negociações da Alca o Brasil não deve adotar uma abordagem ideológica, também não pode adotar uma postura ingênua, passiva e submissa diante dos interesses hegemônicos dos Estados Unidos” (2004).

No próximo capítulo veremos como a decisão em torno desta questão foi tomada. Porém, havia também outro elemento a considerar nas posições do Partido vis-à-vis o governo que era o conhecimento técnico sobre os temas em questão como expressou José Genoíno em outro trecho do mesmo artigo:

“É preciso entender que um processo de negociação dessa magnitude não é linear. Ele está implicado numa série de intenções encobertas, de linhas de

avanço e recuos, de interesses não explicitados e até mesmo de ardis, que muitas vezes não são perceptíveis à primeira vista. O Itamaraty tem uma experiência acumulada em negociações internacionais, não cabendo desconfianças quanto à sua competência no encaminhamento das posições brasileiras nos fóruns internacionais” (2004).

Embora o PT continuasse cultivando as relações com partidos políticos de outros países e prosseguisse com as atividades exigidas pelos diferentes foros partidários dos quais era membro ou convidado, o fato concreto é que na maioria das vezes não conseguiu promover o engajamento partidário que desejava de forma articulada com as iniciativas internacionais governamentais. Por exemplo, no caso do Fórum Índia, Brasil e África do Sul (IBAS) chegou a haver dois Encontros envolvendo o PT, o Congresso Nacional Africano (CNA) da África do Sul e o Partido do Congresso da Índia, mas que não prosperaram. Em relação ao BRICS nem sequer houve isso. Na prática, o PT delegou ao governo transformar sua plataforma de Política Externa em iniciativas concretas, sem muita possibilidade de incidências.

No entanto, apesar da visão positiva da militância do PT em relação à PEB do Governo Lula, nem tudo eram rosas. A participação do Brasil na coordenação da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) em 2004, apesar de toda a política humanitária empreendida pelo governo brasileiro, principalmente, depois do terremoto que abalou o país em 2010, recebeu muitas críticas de organizações sociais da base do PT que percebiam a atuação da MINUSTAH como uma força de ocupação. Fora o desconhecimento dos fatos históricos que provocaram aquela missão houve muita incompreensão sobre a validade ou não desta iniciativa e qual perspectiva traria para o povo haitiano e para a PEB. Da mesma forma em relação aos projetos de cooperação para o desenvolvimento em certos países africanos que teriam sido mera promoção de negócios do setor privado como mineração e agricultura (Rossi, 2015). Valter Pomar alertou para o risco deste “sub-imperialismo” de um país periférico de grande potencial como o Brasil na medida em que defendia seus interesses nacionais, entre eles os interesses de empresas brasileiras no exterior (2010).

Lula, quando assumiu a Presidência do Brasil, optou por colocar um diplomata de carreira frente ao MRE porque não quis radicalizar a implementação da PEB e porque queria a

cooperação da burocracia do Itamaraty. Se quisesse, seria legítimo ter indicado um quadro dirigente do Partido dos Trabalhadores como chanceler, pois o Partido possuía acúmulo teórico e prático sobre Política Externa, conforme indica o conteúdo dos Programas Eleitorais mencionados anteriormente e consistentes relações internacionais desenvolvidas com outros partidos e até governos, ao longo de muitos anos. Além disso, não seria nenhuma novidade conforme demonstra a estatística histórica sobre o número de chanceleres oriundos de diferentes partidos políticos brasileiros. Porém, a estratégia que o Presidente Lula adotou para executar a PEB, além de seu envolvimento pessoal, foi a de aliar a visão petista de Política Externa com a visão dos “soberanistas” do Itamaraty a quem deu o comando do MRE. Esta estratégia será analisada no Capítulo 4 quando será abordada a PEB do Governo Lula.

Capítulo 4. A Política Externa do Governo Lula (2003 – 2010).

Introdução

Uma vez eleito, o presidente Lula dedicou-se a montar seu ministério, o que fez contemplando nomeações de seu Partido, o PT, da base aliada que participou de sua coligação desde o início como o PSB, PCdoB e o Partido Liberal (PL), partido ao qual seu candidato a Vice-Presidente, José de Alencar pertencia, este por sua vez um grande empresário do setor têxtil engajado na política como Senador por Minas Gerais e que representou uma inflexão centrista da candidatura petista pela primeira vez desde 1989. Também considerou na composição do governo os Partidos – Popular e Socialista (PPS), Democrático Trabalhista (PDT) e grupos regionais e personalidades individuais do PMDB – que o apoiaram, pelo menos, no segundo turno. Além desta iniciativa que visava também constituir maioria de votos no Congresso Nacional houve a preocupação em envolver certos setores sociais na governabilidade do país como os empresários da indústria e do *agrobusiness* cujos representantes assumiram dois ministérios importantes como o de Desenvolvimento da Indústria e Comércio (MDIC) e o da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

Esta coalizão governamental teve pouca influência na definição dos rumos da PEB salvo a incidência dos titulares do MDIC e do MAPA sobre as negociações internacionais de comércio e da atuação do Ministro de Ciência e Tecnologia entre 2003 e 2004, Roberto Amaral do PSB que atuou para expandir o programa nuclear e espacial brasileiro e foi um

dos artífices da retirada do Congresso Nacional do projeto de acordo entre Brasil e EUA para exploração da Base Espacial de Alcântara e sua substituição por um acordo, considerado mais vantajoso, com a Ucrânia.

O contexto internacional que o novo governo encontrou foi um sistema unipolar fortalecido pelas reações dos Estados Unidos após o ataque às Torres Gêmeas com a constituição de uma aliança militar com países europeus que bombardeou e invadiu o Afeganistão e que estava prestes a repetir a aventura no Iraque, mesmo sem aval da ONU, organismo, por sinal, politicamente e estruturalmente debilitado; a OMC com a agenda carregada pelos chamados Temas de Cingapura desde o lançamento da Rodada de Doha no final de 2001; as negociações da Alca chegando ao seu final; o governo chavista da Venezuela enfrentando uma greve geral de trabalhadores e “*lock outs*” empresariais; a vizinha Argentina tentando se recuperar de profunda crise econômica causada pela difícil transição cambial e conseqüentemente crise no Mercosul e domesticamente crise econômica, desemprego e crise energética.

Diante, de um contexto complexo como este, o novo governo teria que desenvolver uma PEB à altura do desafio. Contudo, o Presidente Lula queria enfrentar a conjuntura internacional e promover mudanças na política externa, mas sem causar grandes alardes e sua opção era colocar no MRE um quadro de carreira, sem necessariamente possuir filiação partidária, desde que fosse afinado com a sua e a visão de política externa do PT. Experiência para tomar esta decisão, o novo Presidente possuía pelo que se expressou no Capítulo anterior. Além da escolha do Chanceler, o Presidente recém-eleito participou de algumas atividades internacionais, mesmo antes de tomar posse, entre elas visitas à Argentina e Chile para demonstrar a prioridade das relações com o Cone Sul e em seguida aos EUA. A primeira viagem após sua posse foi ao Equador para assistir à posse do Presidente Lúcio Gutiérrez⁵⁵. Particularmente, em relação aos Estados Unidos e ao governo do Partido Republicano havia uma preocupação de ordem geopolítica do

⁵⁵ O Coronel Lúcio Gutiérrez participou de uma rebelião junto com organizações indígenas em 2000 que derrubou o Presidente Jamil Mahuad. Posteriormente organizou um movimento político e se elegeu presidente em 2002 e todos pensavam que comporia o processo político progressista no continente em seguida às eleições anteriores de Chávez na Venezuela e Lula no Brasil. No entanto, uma das primeiras medidas do Presidente Gutiérrez foi fechar um acordo econômico e político com os EUA. Ele foi derrubado por uma mobilização popular em 2005.

Presidente do PT, José Dirceu, que o Governo Lula construísse uma “*relação positiva e sem atritos com os EUA*”. (Entrevista concedida ao autor em 07/07/2015).

Os três diplomatas que o Presidente Lula entrevistou visando escolher o novo Chanceler, foram os Embaixadores Ronaldo Sardenberg, José Viegas e Celso Amorim (Entrevistas concedidas ao autor por José Dirceu e Marco Aurélio Garcia, respectivamente, em 07/07/2015 e 25/01/2016). O primeiro foi preterido por ser Ministro de Ciência e Tecnologia no Governo Fernando Henrique desde 1999. O Embaixador Viegas não queria ser Ministro de Relações Exteriores, embora aceitasse depois, a nomeação como Ministro da Defesa do Governo Lula. O Embaixador Celso Amorim foi o escolhido, segundo José Dirceu porque era “*experiente e certamente o melhor relacionado com o mundo entre os três. Ele revelou uma característica importante que foi a capacidade de execução e tornou-se um dos Ministros que mais tempo permaneceu nos Governo Lula*”. (Entrevista concedida ao autor em 07/07/2015). O Embaixador Celso Amorim, por sua vez, afirmou que não conhecia ninguém da Direção do PT, salvo Marco Aurélio Garcia e que este, além de alguns amigos pessoais, lhe sugeriu agendar uma conversa com o novo presidente, o que acabou ocorrendo por duas ocasiões, sendo que no segundo encontro, o Presidente o convidou para assumir o MRE, no entanto, só anunciando oficialmente sua nomeação poucos dias antes da posse. (Entrevistas concedidas ao autor por Marco Aurélio Garcia em 25/01/2016 e Celso Amorim em 01/07/2015; Amorim, 2013). Segundo, Samuel Pinheiro Guimarães, “*não poderia ter havido escolha melhor, pois o Embaixador Celso Amorim acumulou experiência ao longo de sua carreira. Além de já ter sido Ministro de Relações Exteriores de 1993 a 1995, durante a segunda metade do Governo Itamar Franco, trabalhou em vários setores do Itamaraty como o Planejamento de Política Externa, a Subsecretaria Econômica, entre outros; foi cônsul-adjunto em Londres; serviu na missão do Brasil junto à OEA e foi Embaixador em Genebra, na ONU e em Londres de onde saiu para assumir a Chancelaria do Presidente Lula, ou seja, tinha experiência em quase todos os setores diplomáticos*”. (Entrevista concedida ao autor em 06/07/2015). Outro candidato que correu por fora, foi o então Embaixador nos EUA, Rubens Barbosa, segundo Matias Spektor, com apoio do futuro Ministro da Casa Civil, José Dirceu e com a simpatia da então Prefeita de São Paulo, Marta Suplicy na época filiada ao PT (2014). No entanto, isso não se viabilizou e este, quando se aposentou em abril de 2004, tornou-se um duro crítico da condução da PEB no Governo Lula (Barbosa, 2012; Barbosa, 2013). Os meios de comunicação também cogitaram a possibilidade da

escolha do Embaixador Rubens Ricupero, então Diretor Geral da UNCTAD, no entanto, menos provável ainda pelo papel que jogou na derrota da candidatura de Lula à presidência em 1994⁵⁶.

O Embaixador Rubens Barbosa foi um dos três embaixadores que o Presidente Fernando Henrique Cardoso pediu ao Presidente Lula para ser mantido na função, pelo menos, por um tempo. Outro foi José Botafogo Gonçalves que permaneceu como Embaixador na Argentina. O terceiro foi o Embaixador Sergio Amaral nomeado para a Embaixada brasileira na França, onde permaneceu de 2003 a 2005. O novo Chanceler, Celso Amorim, teve que esperar de um a dois anos para preencher estas vagas estratégicas com nomes de sua indicação que no caso da Argentina foi o Embaixador Mauro Vieira; dos EUA, o Embaixador Roberto Abdenur e da França, a Embaixadora Vera Pedrosa Martins de Almeida. No início do Governo Lula, o Presidente nomeou três aliados políticos que o apoiaram na campanha eleitoral e que não eram do quadro diplomático, como embaixadores. Foram, o ex-Presidente e ex-Governador de Minas Gerais, Itamar Franco, para a Embaixada da Itália; o Deputado pelo PMDB do Ceará, Antonio Paes de Andrade para a Embaixada de Portugal e o ex-Deputado Federal pelo PT de Minas Gerais, Tilden Santiago, para a Embaixada de Cuba.

Resolvida a nomeação do Ministro coube a este escolher o Secretário Geral das Relações Exteriores que foi o Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães com quem havia trabalhado no Planejamento de Política Externa e na Embrafilme, bem como em outros setores do Itamaraty. Para nomeá-lo teve que alterar a RISE, pois o Embaixador Samuel não tinha tempo suficiente de serviço no exterior, que até então era exigido para ocupar este cargo, por opção própria em relação à sua carreira. Ele serviu no Consulado brasileiro em Boston nos EUA e na Missão brasileira em New York nos anos 1960 e quando Fernando Collor de Mello foi eleito Presidente, ele aceitou o convite de seu colega e amigo Ovídio Melo Andrade para trabalhar na Embaixada em Londres, onde permaneceu por cinco anos, *“pois sabia que ‘aquele governo’ não daria certo na Política Externa”*. (Entrevista concedida ao autor em 06/07/2015).

⁵⁶ O Embaixador foi Ministro da Fazenda do Presidente Itamar Franco quando Fernando Henrique Cardoso se candidatou à presidente em 1994 e numa entrevista à Rede Globo disse ao entrevistador que o que “era bom se divulgava e o que era ruim se omitia”, referindo-se ao Plano Real que dava substância à candidatura oficialista, sem saber que estava sendo transmitido.

Como ele havia sido punido no Governo Fernando Henrique Cardoso, por expressar publicamente sua posição contrária à Alca, com o afastamento da Presidência do IPRI, sua nomeação teve também um certo caráter de desagravo, assim como a do Embaixador José Mauricio Bustani nomeado Embaixador em Londres. Este se encontrava sem função desde que chamou o ex-Chanceler Celso Lafer de “miope” quando foi destituído do cargo de Diretor Geral da Organização para Proscrição de Armas Químicas (OPAQ) em 2002. Ele foi afastado deste cargo que ocupava desde 1997 por pressão estadunidense, pois havia promovido a filiação do Iraque a esta organização, o que possibilitaria que a OPAQ fizesse inspeções, sem aviso prévio, sobre a existência de eventuais armas químicas naquele país, o que não interessava ao Governo dos EUA, pois isso poderia desmentir sua afirmação de que o governante daquele país, Saddam Hussein, havia desenvolvido armas de destruição em massa, o que embasava a justificativa para atacá-lo. Assim como o Embaixador Bustani não contara com o empenho do Governo Brasileiro para se eleger Diretor Geral da OPAQ, tampouco contou com o apoio deste para se manter no cargo. Pelo contrário, a omissão do Itamaraty diante da truculência estadunidense em 2002 foi total. A nomeação, já mencionada do ex-Secretário de Relações Internacionais do PT, Marco Aurélio Garcia, para Assessor Especial da Presidência da República para Assuntos Internacionais, completou o quadro da cúpula dirigente da PEB, naquele momento apelidados, segundo este Assessor, como os “*Três Cavaleiros do Apocalipse da Política Externa*” (2010).

No entanto, estas nomeações não foram consensuais e muito menos a PEB que implementariam. Quando o Ministro Celso Amorim mencionou a escolha do Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães para Secretário Geral do Itamaraty, o Ministro Celso Lafer que estava entregando o cargo, retirou-se da cerimônia de posse, pois ele fora o responsável pela “Lei da Mordaza” imposta ao Itamaraty em 2001 e pela punição do Embaixador Samuel. Particularmente, a partir do final do primeiro mandato do Presidente Lula e início do segundo, pipocaram artigos em revistas e jornais de diplomatas aposentados e de alguns acadêmicos, bem como de colunistas e editoriais dos próprios meios de comunicação criticando a PEB sobre diferentes abordagens, mas principalmente, quanto aos novos rumos que foram dados. Por exemplo, a “Carta Aberta ao Chanceler Celso Amorim” publicada em um jornal que questionou de forma subjetiva e genérica a nomeação do Ministro e do Secretário Geral:

“Hierarquizados como somos, ainda acreditamos no velho bordão de quem fala pela Casa é o seu chefe. Assim, ao nos darmos conta, logo no início do Governo Lula, de quem iria dirigir a Casa nos próximos anos, muitos como eu, preferimos aposentar-nos a seguir na ativa sob uma direção que fatalmente discordaríamos. [...] Com o governo do PT e conhecendo sua ‘flexibilidade’ mais o viés ideológico do Samuel, vários como eu, previmos o que estava por acontecer e com o espírito de disciplina da carreira, preferimos dela nos afastar, por estimarmos que viríamos a discordar frontalmente da maneira pela qual a Casa seria conduzida” (Dias, 2007).

No entanto, os críticos da PEB do Governo Lula foram tratados com muito mais tolerância do que aqueles que se opuseram a aspectos da Política Externa em governos anteriores. Por exemplo, no Governo Fernando Henrique Cardoso em 2001, a Secretaria Geral do MRE baixou uma norma segundo a qual “todos os funcionários do Serviço Exterior do Brasil deveriam pedir autorização para manifestações públicas sobre matéria relacionada à formulação e à execução da política exterior do Brasil” (Folha de São Paulo, 17/02/2001). Quando o então Diretor do IPRI, Samuel Pinheiro Guimarães, sem pedir autorização, publicou seu artigo “A Alca e o fim do Mercosul”, ele foi punido com a destituição do cargo. No entanto, o Diplomata Paulo Roberto de Almeida, um dos mais ácidos e contumazes críticos da PEB do Governo Lula e da Cúpula do Itamaraty manteve-se na ativa. Em um episódio, revelado por uma testemunha anônima, ocorrido durante uma visita presidencial à Angola, o Diretor do Departamento de Promoção Comercial exibiu numa das reuniões oficiais um vídeo de 2001, isto é, do Governo anterior, que elogiava o programa de privatizações do Brasil e o Chanceler Celso Amorim assumiu a responsabilidade pelo equívoco.

Segundo esta mesma testemunha, havia no início do Governo, um descompasso entre o ímpeto internacional do Presidente e o Itamaraty. No entanto, a análise sistêmica que fundamentou a estratégia da PEB do governo Lula foi uma somatória das visões de atores como o Chanceler, o Secretário Geral das Relações Exteriores e do Assessor Especial da Presidência, secundados pelas posições e empenho pessoal do próprio Presidente Lula. O Ministro Celso Amorim, “*era um entusiasta da PEI desde que ingressou no Serviço Diplomático em 1964*” e também defendia que “*o papel externo do Brasil era maior do que se pressupunha internamente no país*”. (Entrevista concedida ao autor em

01/07/2015). Isso implicaria em adaptar os princípios da PEI aos dias atuais, o que em sua apresentação oficial como novo Chanceler, ele denominou de “Política Externa Ativa e Ativa” e que será exposto ao longo deste capítulo nos comentários sobre a PEB do Governo Lula. O Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, nacionalista desde o início de sua carreira, fundamentou sua visão de política externa a partir do diagnóstico sobre as relações assimétricas centro-periferia conduzidas pelos “centros-hegemônicos” representados pelas grandes potências como os EUA e União Europeia, particularmente, após o fim da Guerra Fria. Caberia aos grandes Estados periféricos, que, frequentemente também são potências regionais, como China, Índia, Irã, Brasil, Rússia, África do Sul, entre outros *“enfrentar os desafios portentosos representados por suas vulnerabilidades externas e suas disparidades internas ao mesmo tempo em que constroem regimes democráticos duradouros”* (1999). Em linha semelhante, Marco Aurélio Garcia ponderou que:

“A PEB é dominada por duas grandes referências: a situação nacional e o contexto internacional, pois não faria muito sentido possuir uma Política Externa bem estruturada e eficiente se o Brasil prosseguisse como um país estagnado, desigual, instável macroeconomicamente e vulnerável internacionalmente. Nesse sentido, a política do Governo Lula reabilitou uma noção que havia desaparecido do vocabulário político da América Latina há muitos anos: o desenvolvimento, entendido como articulação entre crescimento econômico, distribuição de renda e inclusão social” (2010).

O Presidente Lula em seu discurso de posse deu grande destaque à Política Externa que pretendia implementar conforme algumas frases destacadas:

“No meu governo, a ação diplomática do Brasil estará orientada por uma perspectiva humanista e será, antes de tudo, um instrumento de desenvolvimento nacional”. [...] “A grande prioridade da política externa durante meu governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera, unida com base em ideais democráticos e da justiça social. Para isso é essencial uma ação decidida de revitalização do Mercosul”. [...] “Aprofundaremos as relações com grandes nações em desenvolvimento, a China, a Índia, a Rússia, a África do Sul, entre outros”. [...] “Reafirmamos os laços profundos que nos unem a todo o continente africano”. [...] “A democratização das relações internacionais sem hegemonias de qualquer espécie é tão importante para o futuro da humanidade quanto a consolidação

e o desenvolvimento da democracia no interior de cada Estado”. [...] “Vamos valorizar as organizações multilaterais, em especial as Nações Unidas a quem cabe a primazia na preservação da paz e da segurança internacionais”. [...] “Apoiaremos os esforços para tornar a ONU e suas agências instrumentos ágeis e eficazes da promoção do desenvolvimento social e econômico do combate à pobreza, às desigualdades e a todas as formas de discriminação, da defesa dos Direitos Humanos e da preservação do meio ambiental”. [...] “Sim, temos uma mensagem a dar ao mundo: temos de colocar nosso projeto nacional democraticamente, em diálogo aberto, com as demais nações do planeta” (Discurso de posse do Presidente Lula em 1º de janeiro de 2003 no site www.funag.gov.br/loja/download/505-discursos_selecionados_lula.pdf consultado em 13/06/2016).

Enfim, havia consenso entre estes atores sobre o papel estratégico que o Brasil poderia e deveria jogar no sistema internacional naquele momento e que se traduziu em iniciativas de PEB que analisaremos a seguir e que implicariam na busca de certos objetivos táticos como combater a pobreza mundial, fortalecer a integração regional em dimensão continental para além dos aspectos comerciais, melhorar a *performance* do comércio exterior, promover reformas no sistema internacional, fortalecer as relações Sul – Sul, ampliar a cooperação internacional, organizar novas coalizões internacionais e participar de mediações internacionais. Tudo isso, numa relação dialética onde ao mesmo tempo se projetaria a imagem do Brasil no cenário internacional e se colheriam resultados que contribuiriam para o desenvolvimento nacional.

4.1 Os primeiros passos da PEB.

Ainda antes das eleições em 2002, o então Presidente do PT e membro da coordenação da campanha eleitoral presidencial de Lula, José Dirceu, foi aos Estados Unidos com o intuito de tranquilizar políticos e investidores americanos quanto às possíveis consequências da vitória de um candidato presidencial de esquerda no Brasil. A tônica da campanha eleitoral do PT, além da inflexão ao “centro” no arco de alianças já mencionada, era a de “Lulinha, Paz e Amor” e uma preocupação especial de manter um bom relacionamento com o setor empresarial por meio da “Carta aos Brasileiros” onde o candidato se comprometia com a responsabilidade fiscal, combate à inflação e respeitar

contratos e acordos, inclusive os assumidos pelo governo vigente. Neste sentido, na arena internacional, havia uma preocupação de preservar as relações com os países desenvolvidos, em particular, os EUA.

José Dirceu utilizou-se de contatos nos EUA e no Partido Republicano do empresário Mário Garnero, dono da Brasilinvest e Secretário Geral da Federação das Nações Unidas do Brasil⁵⁷ para organizar sua agenda de viagem, sendo inclusive acompanhado pelo diplomata licenciado, Marcos Troyjo, que na época trabalhava na Brasilinvest. (Entrevista concedida ao autor em 07/07/2015).

Esta viagem acabou se tornando a precursora de uma visita do Presidente Lula entre 10 e 11 de dezembro de 2002, portanto antes da sua posse, assim como os Presidentes Tancredo Neves e Fernando Collor de Mello fizeram no passado. Nesta visita, o Presidente Lula foi acompanhado por Marta Suplicy, Prefeita de São Paulo; Aloisio Mercadante que acabara de ser eleito Senador por São Paulo; André Singer que seria o Porta Voz da Presidência a partir de janeiro de 2003 e Antonio Palocci que se tornou o Coordenador Geral da campanha eleitoral depois do assassinato de Celso Daniel e que já havia sido nomeado Ministro da Fazenda do Governo Lula, além do apoio dado pelo Embaixador nos EUA, Rubens Barbosa (Barbosa, 2011; Spektor, 2014).

O encontro com o Presidente George Bush deu-se no dia 10 e este iniciou a conversa fazendo uma defesa veemente dos Estados Unidos e que tinha uma guerra a travar no Iraque contra o terrorismo. Ao que Lula respondeu que *“não podia pensar em guerra a milhares de quilômetros de distância, mas que tinha outra guerra a enfrentar em casa contra a fome”*. Esta resposta desarmou o Presidente estadunidense e a reunião prosseguiu por aproximadamente uma hora, o que também foi inusitado, discutindo vários assuntos como economia, comércio e relações bilaterais (Spektor, 2014). A conclusão do encontro foi a proposta de realizar uma reunião de Cúpula Bilateral Brasil – EUA no mês de junho do ano seguinte com a participação, além dos Presidentes, de dez

⁵⁷ As Federações das Nações Unidas são organismos da sociedade civil previstas pela ONU para se instalarem em cada país para facilitar o diálogo entre a sociedade civil e esta Organização Internacional. No Brasil, quem tomou a iniciativa de organizá-la foi justamente Mario Garnero que lhe deu um perfil empresarial.

Ministros de cada lado, o que seria outro fato inusitado, pois nunca na história das relações entre os dois países houvera uma reunião deste formato.

Este primeiro encontro estabeleceu grande afinidade pessoal e boa vontade entre os dois Presidentes, apesar das profundas diferenças políticas e ideológicas entre eles. Provavelmente, contou para isso a admiração que um *selfmade man* desperta nos Estados Unidos, e não há dúvida que o Presidente Lula pela sua origem é um deles, além da importância do Brasil na América Latina. Quando a coalizão de países liderada pelos EUA atacou o Iraque em março de 2003, o Governo brasileiro condenou o ataque, entretanto, sem citar diretamente os EUA. No MRE avaliava-se que a Cúpula prevista para ocorrer em junho seria cancelada, porém ela ocorreu normalmente.

No período da tarde deste mesmo dia, o Presidente Lula participou de uma entrevista coletiva no *National Press Club* que abriu com um discurso moderado sobre suas intenções como Presidente do Brasil recém-eleito em resposta à uma série de críticas de órgãos da imprensa dos EUA e políticos republicanos que viam sua eleição como uma guinada à esquerda do Brasil, além de preocupações por suas ligações com Fidel Castro e o Foro de São Paulo (Spektor, 2014). Um jornalista do jornal *Washington Times*⁵⁸ lhe dirigiu a seguinte pergunta capciosa: “*O seu partido tem relações com o Partido Comunista Chinês. Isso significa que seu governo terá relações especiais com a China*”? Ao que ele respondeu: “*Na verdade, nunca prestei muita atenção à China e um dia abri o jornal e vi que os EUA deram o Sistema Geral de Preferências para a China e pensei ‘se é bom para os Estados Unidos, deve ser bom para o Brasil’*” parodiando o ex-chanceler Juracy Magalhães, despertando gargalhadas gerais e desanuviando o ambiente. No retorno ao Brasil fez uma escala no México para um encontro com o Presidente Vicente Fox.

Outro episódio que envolveu atuação internacional do novo Governo ainda antes de tomar posse foram os distúrbios políticos ocorridos na Venezuela. Em meados de 2002, houve uma tentativa de golpe de Estado para retirar o Presidente Hugo Chávez da presidência, iniciativa fracassada devido à mobilização popular que o reinstalou no cargo. Mais ao final do ano, iniciou-se uma greve na empresa estatal de petróleo, PDVSA, que se tornou

⁵⁸ O jornal “*Washington Times*” é extremamente conservador e de direita e cunhou a expressão usada pelo Governo Bush do “Novo Eixo do Mal” ao se referir a Cuba, Irã, Iraque e Coreia do Norte.

uma greve geral com o envolvimento de empresários que promoveram *lockouts* e da oposição política ao Presidente. O Presidente Lula enviou o Assessor Marco Aurélio Garcia à Venezuela para analisar a situação e, já empossado, durante a posse do Presidente Lúcio Gutierrez do Equador aproveitou a ocasião para propor que fosse criado um grupo de “Países Amigos da Venezuela” para tentar intermediar a negociação de um acordo entre as partes em conflito. O Ministro Celso Amorim contribuiu com a sugestão que este “Grupo” deveria incluir países cujos governos tinham trânsito com a oposição venezuelana, o que levou à criação de um grupo composto por Brasil, Chile, México, Estados Unidos, Portugal, Espanha e OEA e que passaria a se chamar “Grupo de Amigos do Secretário Geral da OEA” que era o colombiano, César Gaviria e assim descaracterizar qualquer conotação de intervencionismo. Coube ao Presidente Lula convencer o Presidente Chávez da utilidade desta iniciativa numa reunião que ocorreu no Brasil com a presença também do Ministro Celso Amorim, Samuel Pinheiro Guimarães e Marco Aurélio Garcia e que levou à solução da crise venezuelana por meio da convocação do referendo revocatório do mandato presidencial, previsto na Constituição da Venezuela realizado com a presença de observadores internacionais e que o Presidente Chávez venceu com certa facilidade permanecendo à frente do Governo (Amorim, 2013).

Esta iniciativa brasileira granjeou prestígio ao Governo Lula regionalmente, fortaleceu as relações com a Venezuela a ponto de o Presidente Chávez telefonar para o Presidente Lula quase que semanalmente e foi também um exercício de diálogo e negociações com o Governo dos EUA, a ponto de o Presidente Lula, em outro momento, ligar diretamente ao Presidente Bush para pedir-lhe que sua Conselheira de Segurança Nacional parasse de atacar o Presidente Hugo Chávez pela imprensa, pois isso somente alimentava a retórica antiamericana deste. Se foi resultado deste telefonema ou não, o fato é que ela diminuiu o tom (Comentário anônimo feito ao autor em 28/04/2016).

Em menos de um mês após a posse, o Presidente Lula dirigiu-se a Porto Alegre para intervir no Fórum Social Mundial que se realizava pela terceira vez naquela cidade e dali seguiria para Davos na Suíça onde costumeiramente se realizava o Fórum Econômico Mundial⁵⁹ para apresentar o mesmo discurso de combate à pobreza e às desigualdades em nível mundial. Entre suas propostas estava a de criar um “*fundo mundial capaz de dar*

⁵⁹ O Fórum Social Mundial foi inaugurado em janeiro de 2001 como contraponto e no mesmo momento do Fórum de Davos e dali por diante sempre na mesma data (final de janeiro).

comida a quem tem fome e, ao mesmo tempo, criar condições para acabar com as causas estruturais da fome”, que se tornou o alicerce do “Fome Zero Mundial”.

Esta viagem, a primeira à Europa como Presidente, desdobrou-se com visitas oficiais à Alemanha e França de forma proposital, pois seus governos haviam se manifestado contrariamente ao ataque pretendido pelos Estados Unidos ao Iraque e o Governo brasileiro buscou articular-se com o Primeiro Ministro alemão Gerhard Schröder e o Ministro de Relações Exteriores, Joschka Fischer; o Presidente francês Jacques Chirac e seu Ministro de Relações Exteriores, Dominique de Villepin; além de outros governantes como Ricardo Lagos do Chile, o Ministro de Relações Exteriores da Rússia, Ígor Ivánov do Governo Vladimir Putin; o Secretário Geral da ONU, Kofi Annan e o Papa João Paulo II. A discussão impulsionada pelo Governo brasileiro era de defesa da paz e de respeito aos espaços multilaterais como a ONU, pois não havia resolução concreta de seu Conselho de Segurança que autorizasse o ataque. A guerra, no entanto, foi decidida e tornada pública numa reunião de Chefes de Estado, Bush pelos EUA, Tony Blair pelo Reino Unido e José Maria Aznar pela Espanha nas Ilhas Açores em Portugal, em 16 de março, ao dar um ultimato a Saddam Hussein para renunciar em 48 horas sob pena de o Iraque ser atacado (Amorim, 2013).

Apesar dos esforços frustrados para evitar a guerra, a iniciativa brasileira teve desdobramentos interessantes. Em primeiro lugar, possibilitou que o Governo brasileiro participasse depois na discussão da reconstrução do Iraque. Segundo, estabeleceu uma relação bilateral mais estreita com a França no Governo Chirac, que ainda possuía uma concepção “gaullista” de grandeza e independência do país, no tocante a segurança e transferência tecnológica, além de obter seu apoio explícito à um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. O Governo brasileiro também foi convidado a se fazer presente na Cúpula do G-8 a realizar-se em Evian em junho daquele ano. Os contatos com Kofi Annan, possibilitaram, posteriormente, obter seu apoio à iniciativa brasileira de lançar o “Fome Zero Internacional” durante a Assembleia Geral da ONU em setembro de 2004 e, por fim, demonstrou que o novo Governo brasileiro estava disposto a participar ativamente dos debates multilaterais em temas até então afeitos às grandes potências. A oposição ao ataque contra o Iraque e o “Fome Zero Internacional” também começaram a abrir espaço para a implementação da Política Sul – Sul.

A reunião do G – 8⁶⁰ em Evian les Bains na França foi inaugurada em 1º de junho de 2003. Além de seus integrantes usuais foram também convidados a participar 12 países em desenvolvimento e a Suíça por ser também patrocinadora do evento, uma vez que a cidade de Evian se localiza na fronteira entre os dois países. Os doze convidados foram Arábia Saudita, Brasil, China, Grécia, Índia, Malásia e México, além de cinco grandes países africanos como África do Sul, Argélia, Egito, Nigéria e Senegal, pois neste momento lançava-se o “*New Partnership for Africa's Development*” (NEPAD) – Nova Parceria para o Desenvolvimento da África.

A intervenção do Presidente Lula na reunião dos Chefes de Estado, foi em torno da necessidade da elaboração de uma nova equação de desenvolvimento que incluía os países em desenvolvimento. Nesta equação ele mencionou o acesso aos mercados dos países desenvolvidos, o fim dos protecionismos e subsídios que estes praticam no comércio, bem como a proposta da criação do Fundo para Combater a Fome Mundial. Para prover o Fundo, ele mencionou duas propostas: reinvestir parte dos juros pagos pelos países devedores e criar uma taxa sobre o comércio internacional de armas. A declaração final da Cúpula, não mencionou o tema, mas a posição brasileira causou boa impressão e as Cúpulas seguintes mantiveram a prática de convidar um grupo de países em desenvolvimento a participar e o Brasil sempre foi incluído.

Há outras ações internacionais em 2003, onde o Governo brasileiro jogou papéis importantes, mas como fazem parte das táticas que deram sustentação à estratégia da PEB, serão tratadas nos subcapítulos específicos. O fundamental é que a PEB adquiriu uma dinâmica intensa desde o início graças à Diplomacia Presidencial e às complementações efetivadas pela Assessoria Internacional da Presidência e do Itamaraty como se pode verificar, principalmente, por meio do episódio da Venezuela e como veremos na iniciativa do “Fome Zero Mundial”.

4.2 O “Fome Zero” Mundial

⁶⁰ As sete maiores potências econômicas do Ocidente – EUA, Canadá, Reino Unido, Alemanha, França, Itália e Japão – começaram a se reunir anualmente ao longo dos anos 1990 e em 1997 incorporaram também a Rússia formando assim o G -8.

A iniciativa para enfrentar o problema da fome na atualidade brasileira, iniciou-se em 1993 a partir do “Movimento pela Ética na Política” com a iniciativa de Herbert de Souza, o “Betinho”, Presidente da ONG Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE) de lhe dar continuidade ao promover a “Ação da Cidadania contra a Fome e a Miséria e pela Vida” estimulando a participação popular na construção e melhoria das políticas públicas sociais no Brasil. Esta iniciativa teve o apoio do PT na época e envolveu a participação de inúmeros sindicatos e organizações sociais e depois inspirou na Presidência de Lula uma das políticas sociais mais importantes de seu Governo que inicialmente foi o “Fome Zero” transformado depois no Programa “Bolsa Família”.

Foi iniciativa do Presidente Lula transformá-lo também em uma ação internacional, o que os diplomatas tiveram que viabilizar institucionalmente, efetivando-o por meio de vários mecanismos. Em primeiro lugar, a proposta da criação do Fundo, já mencionado e que acabou se estabelecendo junto à ONU. Segundo, a proposição de mecanismos alternativos de financiamento do mesmo. Além da taxação sobre comércio de armas, na prática, mal recebida pelos países exportadores de armamento, e da destinação de parte dos juros da dívida externa dos países em desenvolvimento, igualmente mal recebido pelos credores, levantaram-se as hipóteses de aplicação da “Taxa Tobin” sobre transações financeiras internacionais e da cobrança de uma taxa sobre passagens aéreas internacionais. À rigor, a última foi a única que vingou concretamente, embora os recursos recolhidos sejam inferiores aos disponíveis na “Fundação Bill Gates”, por exemplo.

Na Assembleia Geral da ONU em setembro de 2004, o Secretário Geral, Kofi Annan, facilitou para que se realizasse uma “reunião especial” para discutir o tema e 110 países aderiram à iniciativa, 59 Chefes de Estado se fizeram presentes e criou-se um G – 5 para ser o “*Leading Group of Innovative Mechanism for Financing Development*” (Grupo de Liderança de Mecanismos Inovadores para o Financiamento do Desenvolvimento) envolvendo a participação dos governos Francês, Espanhol, Chileno, Argelino (que depois se retirou) e Brasileiro. A destinação dos recursos do Fundo terminou por ser o financiamento de vacinas infantis contra Malária, AIDS e Tuberculose por intermédio da Central Internacional para Compra de Medicamentos (UNITAID), organismo vinculado à Organização Mundial da Saúde (OMS), criado em 2006 pelo Brasil, Chile, França, Noruega e Reino Unido com a finalidade de combater estas enfermidades. (Entrevista de Giorgio Romano Schutte concedida ao autor em 11/02/2016).

A Taxação de Passagens Aéreas foi viabilizada na União Europeia e em outros países, mas o Brasil não o introduziu devido a uma série de empecilhos burocráticos criados pelo Ministério de Turismo, Banco Central, entre outros, mas contribui diretamente com recursos equivalentes à Taxa como se ela existisse. Outra iniciativa *“adotada pelo Governo brasileiro a partir desta experiência e aplicada no Mercosul e Unasul foi a formação de “pools” de países para adquirir medicamentos e assim reduzir significativamente seus custos devido à escala da compra”*. (Entrevista de Giorgio Romano Schutte concedida ao autor em 11/02/2016).

No interior do Itamaraty foi criada em junho de 2003, a Coordenação Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome posteriormente transformada em Coordenação Geral de Cooperação Humanitária e Combate à Fome (CG-Fome) vinculada diretamente ao Gabinete da Secretaria Geral das Relações Exteriores. Sua missão institucional é tratar das ações de prestação de cooperação humanitária internacional do governo brasileiro tanto na vertente emergencial, quanto na estrutural, e dos temas de segurança alimentar e nutricional e desenvolvimento rural sustentável no âmbito internacional (www.cooperacaohumanitaria.itamaraty.gov.br/institucional visitado em 16/06/2016). Ela coordena duas atividades: o financiamento de vacinas já mencionado e a política de segurança alimentar e cooperação humanitária fazendo a ponte com o Programa Mundial de Alimentos (PMA), a FAO, ACNUR, entre outras agências da ONU e articulando a doação de alimentos, principalmente, nas situações de desastres naturais. *“Em 2012, o Brasil foi o sétimo maior doador do PMA devido, além do empenho da CG – Fome, à aprovação de uma lei que permitiu a remessa de recursos ao exterior para fins de cooperação humanitária”*. (Entrevistas concedidas ao autor por Milton Rondó em 25/01/2016 e Giorgio Romano Schutte em 11/02/2016). Segundo estudo do IPEA, cerca de 5,04% dos recursos dispendidos pelo Governo Brasileiro com cooperação internacional para o desenvolvimento entre 2005 e 2009, equivalente a US\$ 81,042,825 milhões, foi gasto com cooperação humanitária e 65,7% deste valor representou doações em espécie (suprimentos). A região mais beneficiada neste período foi a América Latina e Caribe que recebeu 76,27% dos gastos por meio da cooperação com a Bolívia, Paraguai, Haiti, Cuba, Jamaica, Peru, Honduras e Nicarágua. Em seguida houve a cooperação com a Ásia no valor de 16,44%, África com 7,26% e Oceania com 0,02% (2010).

4.3 A integração regional em diferentes dimensões

Historicamente, o Brasil apostou mais em relações internacionais bilaterais do que regionais, com preferência para os países desenvolvidos, inicialmente a Inglaterra e depois os Estados Unidos, colocando-se de certa maneira de costas para a América Latina e a América do Sul, salvo relações bilaterais no Cone Sul do continente. Este quadro começou a mudar com a adoção da PEI e, particularmente, quando houve decisões favoráveis à constituição de acordos de integração econômica na América Latina para atender a demanda mundial dos países em desenvolvimento no GATT para que pudessem estabelecer “Zonas de Livre Comércio Regionais” sem a obrigatoriedade de obedecer à Cláusula da Nação Mais Favorecida, isto é, sem a obrigatoriedade de oferecer a todos os países membros do GATT as mesmas condições de acesso a mercados definidos regionalmente.

São exemplos históricos destes acordos no continente Latino-Americano, alguns deles com a participação do Brasil, a Associação Latino Americana de Livre Comércio (ALALC), substituída nos anos 1970 pela Associação Latino Americana de Integração (ALADI), o Mercado Comum Centro Americano (MCCA) substituído depois pelo Sistema de Integração Centro Americano (SICA), o Pacto Andino que depois se tornou a Comunidade Andina de Nações (CAN) e, por fim, no Cone Sul o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE) assinado pelos Presidentes Raul Alfonsín da Argentina e José Sarney do Brasil que foi o Tratado precursor do Mercado Comum do Sul (Mercosul) definido no Tratado de Assunção em 1991, envolvendo também o Paraguai e Uruguai. Isso, sem mencionar os acordos bilaterais que impulsionou na região como o Tratado de Itaipu com o Paraguai e o gasoduto construído pelo Brasil para adquirir gás natural da Bolívia.

O que diferencia os acordos comerciais originais e os atuais, é que os primeiros possuíam uma conotação desenvolvimentista de promoção do livre comércio tomando em conta as assimetrias dos participantes e a possibilidade de implementar complementações econômicas, enquanto os acordos atuais perseguem os interesses das grandes empresas multinacionais de beneficiar-se da ampliação da escala dos mercados regionais e mover seus bens através das fronteiras sem custos aduaneiros, bem como racionalizar seus meios de produção numa perspectiva neoliberal de integração, como demonstra, por exemplo,

o regime automotivo no Mercosul. No entanto, o Mercosul é mais do que uma “zona de livre comércio” ao definir uma Tarifa Externa Comum (TEC) na relação com terceiros países, embora possua uma lista de exceções aplicada pelos seus membros individualmente e, por isso, é considerado uma “União Aduaneira Incompleta”. De qualquer maneira, estes processos de liberalização comercial enquanto estiveram sob controle dos próprios membros de cada um dos Tratados, foram positivos em todos os casos do ponto de vista de expansão do comércio regional e do crescimento das economias nacionais. No caso do Mercosul, o fluxo de comércio – a soma de exportações e importações no interior do bloco – cresceu aproximadamente nove vezes partindo de US\$ 4,5 bilhões em 2001 para US\$ 39,2 bilhões em 2010 quase o equivalente ao fluxo entre Brasil e Estados Unidos e tornou-se fundamental para assegurar um saldo positivo na balança de comércio brasileira (Site <https://neccint.wordpress.com> visitado em 16/06/2016).

No entanto, a vocação do Mercosul de tornar-se um processo de integração mais avançado do que os meros acordos de livre comércio como o Tratado de Livre Comércio da América do Norte (Nafta na sigla em inglês) e até assemelhar-se à União Europeia, guardadas as proporções, era uma intenção não descartada (Pecequillo e Carmo, 2015). As primeiras regras instituídas incluíram as tentativas de harmonizar a legislação no âmbito de seus quatro membros fundadores Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai em outros aspectos, além dos comerciais, como indústria, transporte, saúde, educação, meio ambiente, previdência social, circulação de pessoas, entre outros, por meio de discussões em onze Sub-Grupos. O Protocolo de Ouro Preto aprovado em 1994 pretendia confirmar o Mercosul como um “Mercado Comum”⁶¹, o que não foi possível até hoje, apesar da pretensão de resolver as exceções da TEC até 2006. Porém, a Cúpula de Ouro Preto definiu sua personalidade jurídica como ator internacional: uma organização intergovernamental (Pecequillo e Carmo, 2015) e aprovou o formato das instâncias decisórias do Mercosul como o Grupo Mercado Comum (GMC), organismo executivo do Tratado formado por quatro representantes de cada país membro cujos coordenadores são os Ministros de Relações Exteriores e entre os demais devem constar os Ministros da Economia/Fazenda e os Presidentes dos Bancos Centrais ao qual os Sub-Grupos passaram

⁶¹ A União Europeia (UE) iniciou-se na década de 1950 por meio do Tratado da Comunidade do Carvão e do Aço (CECA) substituída depois pela Comunidade Econômica Europeia (CEE) que se transformou no Mercado Comum Europeu (MCE) e, por fim, com a unificação monetária na atual UE.

a responder. O Conselho Mercado Comum (CMC) é a instância política do Mercosul composta pelos Ministros de Relações Exteriores de cada país membro e seus Ministros de Economia/Fazenda. O CMC tem a faculdade de criar órgãos auxiliares do Tratado como a Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul (CRPM) cujo Presidente participa das reuniões do CMC com a atribuição de avaliar os rumos da integração e propor caminhos para o avanço do bloco, a Comissão Sócio Laboral e o Observatório Laboral. A Cúpula de Ouro Preto foi também responsável pela criação do Fórum Consultivo Econômico e Social (FCES) com o intuito de reunir empresários, sindicatos e organizações sociais para opinar sobre aspectos e consultas relacionados ao Mercosul, a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM) responsável pelas discussões sobre tarifas e aduanas e a Secretaria Administrativa do Mercosul com sede em Montevidéu que fornece o apoio técnico às estruturas institucionais (Pecequillo e Carmo, 2015).

Mesmo assim, apesar desta amplitude de instâncias e temas extra comerciais que foram surgindo no Mercosul, seu processo decisório até hoje é de baixa institucionalidade, pois a instância decisória máxima é a Cúpula de Chefes de Estado realizada semestralmente. Além disso, os organismos e Foros mencionados abaixo, na maioria dos casos não possuem orçamento e estruturas próprias e assim, ao contrário das instituições da União Europeia, não contribuem para gerar *spillover* no processo de integração, embora algumas iniciativas, por exemplo, na área da educação contribuam nos aspectos de aprendizagem dos dois idiomas, espanhol e português, bem como no entendimento da geografia e da história da região.

O Conselho estabeleceu também alguns grupos de trabalho ao longo do tempo para lidar com temas como emprego, TEC e monitoramento macroeconômico, além de Conselhos Consultivos como o Conselho Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR); Reuniões Especializadas, por exemplo, a Reunião Especializada da Agricultura Familiar (REAF); o Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul; o Centro Mercosul de Promoção do Estado de Direito (CPMED); o Foro de Consulta e Concertação Política (CCP); a Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do Mercosul (CCMAS); o Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos; o Alto Representante – Geral do Mercosul e o Parlamento do Mercosul

(Parlasul) que substituiu a CPC, embora esta último possua atribuições e poderes muito limitados (Pecequillo e Carmo, 2015).

Os quatro países fundadores e membros permanentes do Mercosul sempre tiveram interesse em expandir o Bloco. No entanto, nem sempre foi possível incluir outros países da América do Sul na União Aduaneira. O Chile, por exemplo, já possuía acordos de livre comércio com dezenas de outros países e sua tarifa externa média era muito mais baixa do que a média da TEC, o que perfuraria a União Aduaneira e desviaria o comércio de terceiros para o Mercosul através deste país. Desta forma, foi criada a figura de membro associado com os quais se negociavam adesões condicionadas e parciais possibilitando que desta forma todos os países da América do Sul, além dos cinco membros permanentes – Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela – viessem a se associar. Neste caso estamos falando de Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Peru, Guiana e Suriname formando um processo que a CEPAL classificou de “regionalismo aberto”, por constituir “tarifas zero” entre os membros permanentes e tarifas reduzidas e negociadas com os países associados (Bielschowsky, 1998). No entanto, também existem os que o consideraram um bloco protecionista pelas salvaguardas que instituiu nas relações comerciais extra bloco e mesmo quando negocia e ajusta volumes e valores de exportações entre seus participantes, particularmente, entre Argentina e Brasil. (www.institutoliberal.org.br visitado em 18/06/2016).

Desde o Governo de Itamar Franco começou-se a falar de “Integração Sul Americana” por meio de uma Área de Livre Comércio da América do Sul (Alcsa) e em 2000, o Governo Fernando Henrique Cardoso promoveu uma Cúpula de Chefes de Estado sul-americanos no Brasil para debater o tema, embora sem maiores consequências a não ser o lançamento da proposta de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) que, no entanto, tinha mais relação com as negociações da Alca e desenvolvimento de estruturas físicas que viessem a facilitar o fluxo de comércio hemisférico do que outra coisa. Embora, a dimensão sul-americana da integração não fizesse parte do Programa de Política Externa defendida pelo PT, apresentada no Capítulo 3, a ideia defendida pelo Ministro Celso Amorim e pelo Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães foi plenamente aceita pelo Presidente Lula e seu Assessor Internacional e em 2004 realizou-se uma Conferência de Chefes de Estado em Cuzco no Peru que aprovou a

criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) que posteriormente se transformaria na Unasul com a participação das 12 nações do continente.

Desde as primeiras iniciativas, a proposta fazia sentido em meio a um processo internacional generalizado de conformação de acordos comerciais e de integração para formar blocos, que no caso da América do Sul poderia torna-la a quarta maior economia do mundo com um PIB de pouco mais de US\$ 5,0 trilhões, a quarta maior população equivalente a 6% da população mundial, doze países e duas colônias europeias⁶² correspondendo a uma área equivalente a 12% do território do planeta com grande diversidade e quantidade de recursos naturais, insumos energéticos, minérios e água potável, bem como uma razoável industrialização, embora esta esteja em regressão atualmente (Dados do The World Fact Book – CIA – www.cia.gov visitado em 20/06/2016). Esta iniciativa, coadunava perfeitamente com a visão dos “soberanistas” do Itamaraty da possibilidade de buscar uma inserção soberana na globalização e de maior incidência sobre o sistema internacional, porém nem tanto do agrado dos “americanistas”. Tanto é, que quando o Embaixador Celso Amorim telefonou para o Presidente Fernando Henrique Cardoso para cumprimenta-lo pela iniciativa de promover o encontro dos países sul-americanos no Brasil em 2000, este lhe comentou que “*patrocinei o encontro, apesar das objeções de alguns de seus colegas*” sugerindo que teria havido óbices por parte de burocratas do Itamaraty, possivelmente, temerosos de provocar atritos com os EUA no momento em que se negociava a Alca. (Entrevista concedida ao autor em 01/07/2015).

O Governo Lula lidou com os dois processos de integração de forma articulada. Apostou na expansão do Mercosul como o instrumento que permitiria avançar a integração econômica da América do Sul por meio da expansão de seus membros permanentes, inicialmente, agregando a Venezuela e depois tentando trazer também a Bolívia e o Equador, que, todavia, estão em compasso de espera. Os acordos de acesso a mercados entre o Mercosul e alguns Estados Associados como a Colômbia e o Peru, que fazem parte da Aliança para o Pacífico, estão com um cronograma de redução tarifária prestes a ser concluído e em 2013, a Guiana e o Suriname associaram-se também. Ainda sobre o Mercosul, o Governo brasileiro atuou para ampliar sua agenda social e seu processo decisório, introduzir mecanismos para reduzir assimetrias e estabelecer relações

⁶² Ilhas Malvinas ocupadas pelo Reino Unido e a Guiana Francesa.

extrabloco. Isso resultou em algumas medidas adotadas ao longo do mandato do Presidente Lula, como o Mercosul Social e a criação do Instituto Social do Mercosul em 2007, o Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos em 2009 e, particularmente, o Estatuto Social do Mercosul e o Plano Estratégico de Ação Social (PEAS) aprovados em 2010.

Para proporcionar recursos para financiar a redução de assimetrias foi criado o “Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul” (FOCEM) em 2007 com um orçamento anual de US\$ 100 milhões com o objetivo de promover convergência estrutural; desenvolver competitividade; promover coesão social, principalmente, das economias menores e das regiões menos desenvolvidas; apoiar o funcionamento das estruturas institucionais e fortalecer o processo de integração (www.mercosul.gov.br/fundo-para-a-convergencia-estrutural-do-mercossul-focem visitado em 16/06/2016). O Brasil contribui com 70% deste valor, a Argentina com 27%, o Uruguai com 2% e o Paraguai com 1%. A Venezuela está prevista para contribuir com US\$ 27 milhões. Os principais beneficiados pelos recursos por meio de diferentes projetos são o Paraguai com 48% do montante e o Uruguai com 32%.

As relações do Mercosul com outras regiões ocorreram por meio de acordos de comércio com outros processos semelhantes como o SACU (*South African Customs Union* – União Aduaneira Sul Africana composta por África do Sul, Botsuana, Lesoto, Namíbia e Suazilândia) ou com países individualmente como o Egito, Israel e Palestina. Tenta-se desde 1995 fechar um acordo comercial com a União Europeia que até hoje não se viabilizou. Apesar do crescimento do fluxo comercial entre os membros do Mercosul, a ausência de mais e maiores acordos de livre comércio do Bloco, supostamente por culpa do Governo brasileiro, tem sido alvo dos críticos do Itamaraty durante os governos do PT, o de Lula em particular (Barbosa, 2012).

A Unasul que surgiu em 2008 a partir da iniciativa anterior de vários Chefes de Estado sul-americanos como Lula, Chávez e Alejandro Toledo do Peru de criar a CASA, por sua vez, tem se prestado a um papel importante na discussão sobre políticas de segurança e defesa do continente, apesar de vários ressentimentos históricos entre países do

continente, citados⁶³ pelo Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães (2010), por meio do Conselho de Defesa Sul-Americano, bem como de políticas de integração energética, de saúde, exploração de recursos naturais, entre outros temas, cada um tratado pelos respectivos Conselhos. A ocorrência de determinados conflitos como a ameaça de secessão de algumas províncias bolivianas em 2006 e a incursão das Forças Armadas Colombianas em 2008 no Equador para atacar um acampamento das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), foram tratadas e mediadas pela Unasul e excluiu a participação de atores externos ao continente. A Integração da Infraestrutura Regional Sul Americana (IIRSA) que se pretendia financiar na época das negociações da Alca com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para facilitar o fluxo de comércio transformou-se em Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) para atender as propostas de integração física da América do Sul com recursos próprios ou não, a partir dos planos da Unasul. Os Conselhos existentes na Unasul são oito no total além das Presidências *pro-tempore* e de uma Secretaria Geral que atualmente é exercida pelo ex-Presidente da Colômbia, Ernesto Samper. A sede da Unasul localiza-se em Quito no Equador.

Se a iniciativa de promover a integração sul-americana teve um impulso dos “soberanistas” do Itamaraty que já viam a integração dos países da Bacia do Prata como estratégica (Bandeira, 1998), “*a ideia de promover um encontro entre os países Sul-Americanos e os Países Árabes (ASPA) foi do Presidente Lula já em 2003*”, segundo Marco Aurélio Garcia, embora a primeira Cúpula se realizasse no Brasil somente em 2005 estabelecendo um Fórum onde participam os 12 países da América do Sul e os 22 países membros da Liga dos Estados Árabes (LEA), além da própria Unasul e da LEA. (Entrevista concedida ao autor em 25/01/2016). Houve, até o momento, mais três Cúpulas (2009, 2012 e 2015) em continentes alternados e a agenda foi definida em torno de quatro eixos: Ciência e Tecnologia, Meio Ambiente (com um sub-comitê dedicado ao combate à desertificação), Cultura e Educação – Economia e Comércio e Temas Sociais, além de o seguimento da ASPA, entre uma Cúpula e outra, ficar à cargo dos Chanceleres e Altos Funcionários dos governos. (www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/mecanismos-inter-regionais/3675-cupula-america-do-sul-paises-arabes-aspa visitado em 16/06/2016).

⁶³ Entre ele podemos citar, principalmente, devido a questões fronteiriças não devidamente solucionadas, Bolívia e Chile, Peru e Equador, Colômbia e Venezuela, Venezuela e Guiana, Argentina e Uruguai, entre outras.

Esta iniciativa causou espécie no Governo de Israel que promoveu uma série de *lobbies* e pressão para que ela não ocorresse, além de preocupações do governo dos EUA que queria enviar um observador, o que foi vedado pelo Governo brasileiro.

Outra iniciativa semelhante foi realizada no ano seguinte reunindo os 12 países sul-americanos com os 54 países africanos (ASA) em Abuja, capital da Nigéria graças aos esforços deste país e do Governo brasileiro. A agenda desenvolveu-se basicamente em torno do tema da “Cooperação Sul – Sul para o desenvolvimento” e até o momento realizaram-se mais duas Cúpulas da ASA, havendo, entretanto, certo atraso na definição da estrutura de governança que lhe possa dar continuidade nos intervalos entre as Cúpulas (www.itamaraty.gov.br/pt-Br/politica-externa/mecanismos-inter-regionais/3674-cupula-america-do-sul-paises-arabes-aspa visitado em 16/06/2016).

O Brasil contribuiu ainda para mais três iniciativas relacionadas à integração das Américas. A primeira foi a de contribuir politicamente para o retorno de Cuba à participação plena na Organização dos Estados Americanos (OEA) de onde seu governo fora excluído na VIII Assembleia dos Estados Americanos em Punta del Este no Uruguai em 1962 e a segunda foi quanto à participação cubana nas Cúpulas de Chefes de Estado Americanos inauguradas por iniciativa dos EUA em 1994 para discutir, principalmente, as negociações da Alca e realizadas bianualmente. Na 7ª Cúpula realizada no Panamá em 2015, Cuba foi convidada a participar e foi um momento importante na distensão atualmente em andamento com os Estados Unidos.

A terceira iniciativa foi a de promover em 2008 uma Cúpula de Países da América Latina e Caribe sobre Integração e Desenvolvimento (CALC) na Costa do Sauipe no Brasil que gerou uma nova coalizão no continente sem a participação dos países da América do Norte (Estados Unidos e Canadá) e fortalecendo uma nova dimensão da integração política Latino-Americana e Caribenha. A CALC mudou seu nome posteriormente para Comunidade de Estados Latino Americanos e Caribenhos (Celac) com o objetivo de promover a cooperação e concertação política entre seus membros. Sua coordenação é feita por um triunvirato composto pelo Secretário Executivo atual, pelo imediatamente anterior e pelo próximo. Além de ter adotado iniciativas como declarar a região coberta pela Celac uma área de paz, ela também estabeleceu um processo de diálogo permanente

com a China que tem ampliado sua presença por meio de comércio e investimentos na América Latina.

4.4 O Governo Lula e o Comércio Internacional

Quando o Presidente Lula tomou posse do Governo, ele tinha de imediato duas questões a resolver na área do comércio internacional: Alca e OMC. O acordado até então nas negociações da Alca colocou o Brasil na copresidência do processo junto com os EUA na sua reta final, além da demanda que os participantes apresentassem suas ofertas para liberalização de serviços até o final de fevereiro de 2003. Na Rodada Doha da OMC, lançada em 2001, previa-se a realização de nova Conferência Ministerial em setembro de 2003 em Cancun no México. Como já assinalado no capítulo anterior, o Presidente Lula quando ainda era candidato, classificou a Alca como um “acordo de anexação” e o PT se opôs publicamente a ela, pelo menos, nos termos apresentados, ao longo de alguns anos, embora se tornasse cuidadoso na linguagem sobre a Alca depois da vitória eleitoral de 2002. O PT pouco se manifestou substantivamente sobre comércio internacional nos seus programas eleitorais, embora defendesse seu vínculo com o projeto nacional de desenvolvimento sustentável, a necessidade de diversificar mercados e a remoção dos obstáculos impostos pelos países mais ricos às nações em desenvolvimento⁶⁴. Porém, os diplomatas do Itamaraty, tanto os “soberanistas” quanto os “americanistas” tinham posições sobre o assunto e ambos eram favoráveis ao “livre comércio” e questionavam o protecionismo dos países desenvolvidos ao comércio de bens agrícolas, mas tinham diferenças profundas quanto aos atores, regras e papel do Estado.

Enquanto os “soberanistas” preferiam diversificar os mercados e discutir as regras de comércio em fóruns multilaterais como a OMC onde rejeitariam as propostas de proteção a investimentos, de mais dispositivos de proteção à propriedade intelectual e inclusão de compras governamentais no comércio, pelo que significariam quanto à eliminação de instrumentos macro econômicos governamentais para induzir desenvolvimento, bem como defenderiam a possibilidade de adotar ações do Estado para promover políticas industriais; os “americanistas” viam com bons olhos as negociações regionais ou bilaterais desde que países desenvolvidos estivessem incluídos, não viam os temas alheios

⁶⁴ Ver Capítulo 3.

ao comércio como inconvenientes a depender do acesso a mercados que conseguissem em troca e acreditavam que a liberalização comercial, por si só, geraria competitividade e a adoção de políticas industriais representava um protecionismo disfarçado que só beneficiaria setores atrasados e ineficientes às custas do erário público (Opinião Estado de São Paulo, 17/09/2011; Barbosa, 2012).

A Alca em negociação entre 34 países, embora já tendo acordado como princípio que poderia conviver com outros “blocos” sub-regionais, no tocante ao acesso a mercados e redução tarifária ela poderia se tornar um problema para os países do Mercosul se os níveis tarifários que eventualmente viessem a se definir fossem inferiores à TEC, pois ocorreria o que previa o Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães no artigo que provocou sua punição, o Mercosul seria “absorvido” pela Alca e, portanto, seria seu fim. Outros problemas eram o restante da agenda e a postura estadunidense nas negociações. Queriam na verdade estender o Nafta para o resto do hemisfério americano, incluindo os temas não comerciais como proteção aos investimentos, compras governamentais e regras de propriedade intelectual mais rigorosos do que os já existentes na OMC e não ofereciam qualquer contrapartida para “dourar a pílula” por meio da alteração de sua legislação protecionista (Seções 201 e 301 de seu código comercial)⁶⁵ ou redução dos subsídios concedidos à sua agricultura que já alcançavam valores superiores a US\$ 20 bilhões ao ano.

O Ministro Celso Amorim com a experiência de ter participado das negociações da Rodada Uruguai do GATT lançada em 1986 e concluída no início de 1994, representando o maior acordo de liberalização comercial multilateral da história, assim como o Embaixador Samuel P. Guimarães, sabia perfeitamente o que significava a Alca e quais seriam os impactos negativos para a economia brasileira se adotada. No entanto, assim como o Brasil participara das negociações da Rodada Uruguai do GATT em posição fragilizada devido à crise da dívida externa nos anos 1980 e a moratória do Governo Sarney, que dependeu de “boa vontade” do governo dos Estados Unidos para ser solucionada, seguido pelo Governo Collor adeso ao neoliberalismo e a relações

⁶⁵ A Seção 201 permitia suspender importações de determinado produto para recuperar a competitividade da produção estadunidense por meio de políticas e subsídios governamentais. O Governo Bush aplicou a Seção 201 no setor siderúrgico em 2003 suspendendo a importação de aço. A Seção 301 possibilita a suspensão temporária de importação de qualquer produto diante de acusação de *dumping* para que a queixa seja investigada.

preferenciais com os EUA, quando o Presidente Lula assumiu o Governo, o Brasil estava secundado por governos neoliberais no Mercosul e no restante do continente muito dispostos a fazer acordos com a maior economia do hemisfério, havendo somente o Governo Chávez na Venezuela com posicionamento contrário à Alca.

Diante disso, assim como ocorreu quando a proposta de negociar uma “Área de Livre Comércio das Américas” foi lançada na primeira Cúpula de Chefes de Estado das Américas realizada em 1994 em Miami nos Estados Unidos quando Itamar Franco ainda era o Presidente do Brasil e Celso Amorim seu chanceler, embora o Presidente Fernando Henrique Cardoso já tivesse sido eleito, o Ministro atuou para que os países do Mercosul concordassem em negociar como um bloco. Ele mencionou o risco de a Argentina, governada por Carlos Menem em 1994, sacrificar o Mercosul em troca de relações bilaterais preferenciais com os Estados Unidos. Em 2003, a Argentina, em crise econômica e política profunda, era governada por Eduardo Duhalde, e poderia seguir o mesmo caminho, embora acabasse por aproximar-se do Governo Lula. O Paraguai e o Uruguai também estavam mais dispostos que o Brasil para fazer concessões (2013).

A primeira medida proposta internamente ao governo pelo Ministro Celso Amorim em relação à Alca foi a de rejeitar o cronograma de apresentação de ofertas na área de serviços, pois em nenhuma hipótese, diante de um assunto tão sensível, se justificaria o açodamento de um governo que acabara de tomar posse. No entanto, ele relatou uma reunião para discutir o tema onde participaram o Ministro da Fazenda, Antonio Palocci, os titulares do MDIC e MAPA, Luiz Fernando Furlan e Roberto Rodrigues e pelo Itamaraty, além dele, os Embaixadores Samuel Pinheiro Guimarães, Secretário Geral do MRE, e Clodoaldo Huguene, Sub-Secretário de Assuntos Econômicos, onde a posição dos três primeiros era pelo cumprimento do cronograma e pleno engajamento nas negociações. Embora, as posições do Embaixador Samuel fossem conhecidas, este falou pouco durante a reunião e a surpresa do Ministro Celso Amorim foi o posicionamento do Embaixador Clodoaldo francamente a favor do engajamento talvez influenciado pela própria participação nas negociações durante os últimos anos do Governo Fernando Henrique Cardoso. No entanto, ao informar o Presidente Lula do conteúdo da reunião, este se posicionou a favor das posições cautelosas do Ministro Celso Amorim (2013).

No entanto, o assunto não morreu ali. Houve novas reuniões de integrantes do Governo para discutir o posicionamento frente à Alca nas quais o Ministro Celso Amorim elogiou o posicionamento construtivo do Assessor para Assuntos Internacionais da Presidência, Marco Aurélio Garcia e do Ministro Chefe da Secretaria Geral da Presidência, Luiz Dulci (2013). E *“finalmente uma reunião que foi definitiva onde os titulares do MDIC e MAPA prosseguiram em sua defesa da continuidade das negociações, apoiados por outros Ministros do PT⁶⁶, além do Ministro Palocci, que, entretanto, nada disse nesta reunião. No entanto, tanto o Presidente Lula quanto o Vice-Presidente José de Alencar apoiaram a apresentação de uma proposta que permitisse ao Brasil se retirar das negociações sem conflitos”*. (Ambas entrevistas concedidas por Celso Amorim e Marco Aurélio Garcia ao autor em 01/07/2015 e 25/01/2016 coincidiram nestas menções).

Desta forma, o Ministro Celso Amorim apresentou uma proposta de reformulação do formato das negociações da Alca que se tornou conhecida como “Os Três Trilhos”. Esta consistia em negociações bilaterais entre o Mercosul e Estados Unidos sobre acesso a mercado de bens industriais e agrícolas⁶⁷. Negociações plurinacionais entre os países do hemisfério que tivessem interesse em discutir temas como regras de origem, práticas aduaneiras, entre outros e negociações multilaterais na OMC dos temas que tinham peso sistêmico como propriedade intelectual, investimentos, compras governamentais e subsídios agrícolas. Esta proposta ao ser apresentada nas diversas reuniões de negociações ao longo de 2003 até culminar com a Conferência Ministerial da Alca em dezembro em Miami foi esfacelando a possibilidade de um acordo, pois neste formato já não interessava mais aos Estados Unidos e o enterro da Alca ocorreu em 2005 na IV Cúpula de Chefes de Estado em Mar del Plata quando o Governo Bush propôs retomar as negociações, o que foi rechaçado por vários países latino-americanos (2013).

Nesse meio tempo, ocorreu a V Conferência Ministerial da OMC em Cancun no México onde se pretendia avançar na definição de acordos comerciais na Rodada Doha, lançada dois anos antes. No entanto, ela fracassou e terminou sem qualquer resolução a não ser

⁶⁶ Segundo testemunha da reunião, que preferiu permanecer anônimo, os Ministros da Casa Civil, José Dirceu e do SECOM, Luiz Gushiken, certamente por razões de ordem geopolítica e com a preocupação de não atritar com os EUA no início do Governo, defenderam a permanência do Brasil nas negociações da Alca.

⁶⁷ Em 1991, em paralelo ao Tratado de Assunção, foi assinado o “Acordo 4 + 1” entre os países do Mercosul e os EUA prevendo a possibilidade de negociações bilaterais de comércio e investimentos.

dar continuidade às negociações da Rodada. As razões foram várias. Em primeiro lugar, o lançamento da Rodada na IV Conferência da OMC em Doha no Catar foi devido ao grande esforço dos EUA para liberalizar ainda mais o comércio internacional aproveitando-se da comoção provocada pelo “ataque às torres gêmeas” em 11 de setembro de 2001. A agenda e as conclusões das negociações de liberalização comercial no GATT e depois na OMC sempre foram definidas pelo chamado “Quadrilátero ou Quad” composto pelos Estados Unidos, Canadá, União Europeia e Japão, juntos responsáveis até então por mais de dois terços do fluxo mundial de comércio e investimentos, e o “Quad” em Doha foi o maior incentivador de uma nova Rodada de Negociações Comerciais e de sua agenda. No entanto, o evento não foi tão tranquilo e a resolução final da Conferência de Doha, além de mal escrita e confusa, foi votada no dia seguinte ao previsto para concluir a Conferência e algumas delegações já haviam partido. A votação foi manobrada pelo Presidente da Conferência ao não permitir comentários sobre a resolução final (Jawara e Kwa, 2004).

O Governo brasileiro na época representado pelo Ministro Celso Lafer era a favor do lançamento da Rodada e se empenhou em Doha para que ela fosse aprovada, pois, além de a Resolução Final incluir licenças compulsórias de interesse brasileiro para produzir medicamentos contra pandemias como Aids e Malária permitiria retomar as negociações sobre o acesso a mercados para bens agrícolas. No entanto, um grande grupo de países menos desenvolvidos, se opunha à ampla agenda da Rodada ao incluir os chamados “Temas de Cingapura” que eram semelhantes aos que, guardadas as proporções, causariam polêmicas na Alca como investimentos, propriedade intelectual e compras governamentais, além de temas como meio ambiente e comércio, facilitação de negócios, anti-*dumping*, entre vários outros. Os países em desenvolvimento não haviam ainda se recuperado da onda liberalizante provocada pela Rodada Uruguai do GATT e, além disso, muitos deles não possuíam estrutura diplomática e técnica para acompanhar as negociações específicas realizadas em diferentes comissões na sede da OMC em Genebra.

Desta forma, a oposição ao rascunho de Resolução Final na Conferência de 2003 de autoria do Secretário de Relações Exteriores do México e Presidente da Conferência, Luis Ernesto Derbez favorável às posições do “Quad”, manifestou-se fortemente ao longo da Conferência, inclusive porque os países desenvolvidos não se mostravam dispostos a fazer concessões relativas à eliminação dos subsídios à sua agricultura. Em paralelo a este

debate, o Governo Brasileiro jogou um papel chave na articulação do G – 20 Comercial, reunindo uma coalizão de países no interior da OMC para atuar pelo fim dos subsídios agrícolas. Esta coalizão reunia em torno de 20 países, incluindo Índia, Paquistão, Indonésia, África do Sul, Nigéria, Argentina, Egito, Venezuela, entre outros e quem exerceu um papel importante para viabilizá-la foi o Embaixador Seixas Correa⁶⁸ que respondia na época pela Missão do Brasil em Genebra.

Com o fracasso da Conferência, criou-se um hiato sobre a continuidade das negociações, mas em meados de 2004, a Comissão de Negociações Comerciais da OMC convocou uma reunião com a participação do “Quad”, Brasil, Índia e Austrália, este último representando o Grupo de Cairns que defendia negociações e acordos no GATT/OMC sobre o acesso de mercados para bens agrícolas. Nesta reunião acordou-se retomar as negociações da Rodada Doha limitadas a quatro pontos de agenda: Acesso a Mercados Não Agrícolas (NAMA), Negociação de Bens Agrícolas, Negociação de Serviços e Medidas de Facilitação de Comércio. Esta mudança da “geografia das negociações comerciais”, foi uma vitória da diplomacia brasileira, segundo o Ministro Celso Amorim (2015). No entanto, as negociações nunca se concluíram durante os mandatos do Presidente Lula, embora quase fosse alcançado um patamar mínimo de acordos sobre os quatro temas em 2008 de onde as negociações, eventualmente, poderiam evoluir. No entanto, divergências, principalmente, entre a Índia e os EUA, devolveram as discussões à estaca zero naquele momento. Todavia, dali por diante, o Presidente Lula e o Ministro Celso Amorim defenderam em todas as oportunidades possíveis que as negociações deveriam ser retomadas e frisavam sempre a necessidade de eliminar o protecionismo dos países desenvolvidos no setor agrícola, praticado por meio dos subsídios à produção e exportação, que, segundo o Presidente Lula, alcançavam o valor de US\$ 1,0 bilhão ao dia (www.agronoticias.com.br dados de 2008, embora o site tenha sido consultado em 18/06/2016).

A implantação do Plano Real em 1994 e a adoção da âncora cambial vinculando a nova moeda brasileira, o Real, ao Dólar americano gerou saldos comerciais negativos entre

⁶⁸ O Embaixador Seixas Correa era Secretário Geral do Itamaraty quando o Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães foi punido pelos seus comentários sobre a Alca e destituído da Presidência do IPRI. O Ministro Celso Amorim, o considerava um “nacionalista”, embora “conservador” e ele foi designado Chefe da Missão de Genebra. Em 2004 foi o candidato brasileiro à Diretor Geral da OMC, mas foi derrotado por Pascal Lamy, o candidato dos países desenvolvidos.

1995 e 2000. Com sua liberalização e flutuação, bem como a movimentação da taxa de juros (SELIC) para controlar a inflação, as exportações começaram a reagir e superar o volume de importações com saldos positivos crescentes entre 2002 e 2007, havendo nova queda no saldo a partir de 2008 que marcou o início da atual crise econômica mundial, com a queda da taxa de juros dos EUA e valorização do câmbio no Brasil levando a um acréscimo de quase US\$ 53,0 bilhões nas importações daquele ano (AEB, 2012).

QUADRO I: Balança comercial brasileira de 2002 a 2010 (x US\$ milhão).

ANO	EXPORTAÇÕES	IMPORTAÇÕES	SALDO
2002	60.141	47.048	13.093
2003	73.084	48.283	24.801
2004	96.475	62.779	33.696
2005	118.309	73.545	44.764
2006	137.807	91.350	46.457
2007	160.649	120.620	40.039
2008	197.953	173.148	24.805
2009	152.252	127.637	24.615
2010	201.916	181.638	20.278
TOTAL			259.455

Fonte: AEB, 2012. (Elaboração própria).

Entre 2002 e 2010 houve um crescimento regular das exportações, apesar da valorização cambial que também evoluiu de forma constante até 2007. O pico que sofreu entre o final de 2007 e 2008 repercutiu imediatamente no valor das importações, mas não chegou a afetar significativamente as exportações num primeiro momento. No entanto, no auge da crise em 2009, particularmente, nos EUA e Europa, as exportações brasileiras sofreram uma queda de aproximadamente US\$ 46,0 bilhões, dos quais 70% devidos à redução das importações de países centrais. Em 2010, foi retomado o patamar anterior.

Quadro II: Taxa de câmbio no mês de março– US\$ x R\$.

ANO	2003	2004	2005	2006	2007*	2008	2009	2010
TAXA	3,35	2,90	2,66	2,17	2,04	1,74	2,31	1,78

Fonte: BACEN, 2016. (Elaboração própria).

* A taxa de câmbio em dezembro de 2007 já estava em R\$ 1,77.

A PEB do Governo Lula incluiu algumas medidas que favoreceram o crescimento do comércio entre 2003 e 2010 como as missões empresariais que acompanhavam as visitas Presidenciais que possibilitavam promover negócios; a expansão das relações internacionais para os países em desenvolvimento e países que anteriormente eram parte da URSS e Iugoslávia; investimento na integração regional; estreitamento de relações com a China; preservação das relações com os países desenvolvidos; entre outras. O próximo quadro mostra, ano a ano, entre 2002 e 2010, a evolução do valor das exportações brasileiras para os 27 países que mais compraram nossos produtos, dos quais 9 eram países desenvolvidos e 18 em desenvolvimento.

Quadro III: Exportações brasileiras para os 27 principais países (x US\$ milhão).

ANO	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Países Centrais ⁶⁹	32.558	37.013	45.618	51.888	57.909	67.704	78.669	52.478	68.745
Países em ⁷⁰ Desenvolvimento	15.575	21.407	30.023	39.382	48.078	56.389	71.677	63.106	86.044

Fonte: AEB, 2012. (Elaboração própria).

Esmiuçando esta tabela cujos dados completos foram elaborados pela Associação de Comércio Exterior do Brasil (AEB) podemos extrair várias conclusões sobre a Política de Comércio Exterior do Governo Lula e que não merecem as críticas feitas pelos neoliberais. Primeiramente, porque as exportações brasileiras no geral cresceram três vezes entre 2002 e 2010 e do ponto de vista de sua participação nas exportações mundiais, houve uma evolução de 0,92% em 2002 para 1,33% em 2010 o que moveu o Brasil do *ranking* de 26º lugar em 2002 para 22º em 2010 (2012). Enquanto, as exportações brasileiras para os países desenvolvidos cresceram 211%, o crescimento para os países em desenvolvimento foi mais que o dobro, 552%. Contou muito para isso, o crescimento das exportações para a China que foi de 1.221% tornando-se o principal parceiro comercial do Brasil a partir de 2009, desbancando os EUA que até então ocupavam esta posição. Mas, não foi o único fator, pois as exportações para a Argentina cresceram 790%

⁶⁹ Os países centrais apresentam-se por ordem decrescente de importância e são EUA, Holanda, Japão, Alemanha, Itália, Reino Unido, Espanha, França e Bélgica.

⁷⁰ Os países em desenvolvimento também por ordem decrescente são China, Argentina, Chile, Coreia do Sul, Venezuela, Rússia, México, Arábia Saudita, Índia, Paraguai, Egito, Colômbia, Peru, Uruguai, África do Sul, Bolívia, Nigéria e Angola.

nesse mesmo período; para a Índia, 535%; para a Holanda, 321%; para a Alemanha, 320% e para os EUA, 125%, o que desmonta a acusação sobre o “terceiro-mundismo do Itamaraty”.

O mais preocupante é o perfil das exportações brasileiras, como podemos ver no próximo quadro onde a venda de manufaturados sofreu uma queda de, aproximadamente, 15% sobre o total em detrimento do mesmo aumento da exportação de produtos básicos, embora uma conclusão definitiva sobre “re-primarização” do comércio brasileiro necessite também de uma análise de conteúdo e qualidade de cada um dos setores.

Quadro IV: Composição das exportações do Brasil (% do total).

ANO	BÁSICOS	SEMIMANUFATURADOS	MANUFATURADOS
2003	29,0	15,0	54,4
2004	29,6	13,9	55,1
2005	29,4	13,5	55,2
2006	29,2	14,2	54,4
2007	32,1	13,6	52,3
2008	36,9	13,7	46,8
2009	40,5	13,4	44,0
2010	44,6	14,0	39,4

Fonte: AEB, 2012. (Elaboração própria).

No entanto, a análise da composição das exportações por país e região também traz informações importantes para ajudar a definir a política comercial e a PEB. Não apresentaremos nenhuma tabela aqui, mas os dados da AEB revelam que a composição das exportações brasileiras para a China é composta em 95,5% de produtos básico e semimanufaturados e apenas 4,5% de manufaturados. Já, as exportações de manufaturados brasileiros para a América do Sul e Caribe são superiores a 80% da pauta e para a África do Sul, Angola e Nigéria são superiores a 60% e para os Estados Unidos, ainda que haja déficit na balança para o Brasil, 51,6% da pauta é composta por manufaturados (2012). No caso da relação dos países europeus com o Mercosul, 80% de suas exportações são bens industriais contra 80% de produtos básicos exportados daqui,

dado fundamental a ser considerado nas negociações de um tratado de livre comércio desde 1995.

Enfim, os questionamentos promovidos pelos “americanistas” sobre a política comercial internacional do Governo Lula, decorreram muito mais de suas preferências nas relações internacionais do Brasil, devido à sua expectativa de inserir-se nas cadeias globais de valor dirigidos majoritariamente pela tríade, EUA, União Europeia e Japão, a qualquer preço, do que do resultado substantivo do comércio, que foi positivo durante estes anos todos, apesar do câmbio que se tornou um fator de instabilidade macroeconômico desde que foi liberalizado e se tornou flutuante durante o Plano Real, pois não se trata de flutuações de mais ou menos um dígito, mas sim de flutuações que podem chegar a 15% como ocorreu entre março de 2007 e março de 2008, ou até superior a isso em prazos mais longos. Este quadro de instabilidade inibe os investimentos diretos na indústria, pois torna-se difícil para qualquer empresário definir se sua produção industrial deve contar com componentes domésticos ou importados.

4.5 Relações bilaterais e coalizões Sul – Sul

Se há um aspecto da PEB do governo Lula que podemos classificar como ruptura, além do “Fome Zero Internacional”, foi a atitude de ampliar as relações internacionais para além daquelas tradicionais mantidas pelo Brasil com os países desenvolvidos e com os vizinhos mais imediatos no continente sul-americano ao buscar estabelecer relações bilaterais e coalizões fortes com países em desenvolvimento em todos os continentes.

Esta opção corresponde à leitura do sistema internacional onde foi superada a bipolaridade Leste Oeste que convivia com alguns atores não-alinhados, bem como a unipolaridade que se seguiu e que caminha para um sistema multipolar, ou, pelo menos, multilateral. Isso permite analisar o sistema internacional sob uma ótica neorrealista onde a questão central é a nova distribuição de poder. Embora, os EUA prossigam como a maior economia do mundo e responsáveis por quase 50% das patentes concedidas anualmente, assim como é a maior potência militar, pois nesse quesito, o seu orçamento de defesa é maior que a soma dos orçamentos dos dez países seguintes, não é possível desconhecer a ascensão de novos polos (Guimarães, 2010; Zakaria, 2008). No entanto, verifica-se que embora haja disputas por espaço e interesses, não há a mesma polarização

e busca de equilíbrio de poder que assistimos durante a Guerra Fria, particularmente por meio da corrida armamentista, e o exercício de *softpower* tem crescido em importância. Há busca de poder por meio da constituição de hegemonias regionais, formação de coalizões regionais ou multilaterais e até de *bandwagoning*⁷¹ (Hurrel, 2009). Os liberais institucionalistas desenvolveram uma tese mais otimista no sentido de que “*a globalização e redes cada vez mais densas de relações transnacionais geram demandas por novas instituições e formas de governança internacionais que induzem à uma cooperação crescente*” (Hurrel, 2009).

O Governo Lula de certa maneira atuou nas duas pontas, neorrealista e liberal, grosso modo seguindo a tradição da PEB que, segundo Celso Lafer, seria “Realista e Grociana”, isto é, defensora dos interesses nacionais e respeitadora das normas de direito internacional (2009). No Governo Lula, manteve-se em alta conta a institucionalidade e o respeito às normas internacionais, mas seu neorrealismo foi ofensivo e não se praticou o *bandwagoning* identificável em outros momentos da história da PEB⁷². O Brasil durante o Governo Lula buscou preservar uma voz e ações independentes na comunidade internacional demonstrando clara intenção de expandir seu papel e as responsabilidades assumidas na política regional, nas agendas dos países em desenvolvimento e nas instituições multilaterais (Lima e Hirst, 2009).

Neste sentido, os instrumentos utilizados pelo Governo Lula foram em primeiro lugar os contatos diplomáticos para organizar as visitas presidenciais; em segundo lugar as próprias visitas seguidas, na maioria das vezes, pela sua retribuição; abertura mútua de embaixadas; promoção comercial e investimentos; cooperação técnica e finalmente a constituição de coalizões que trouxeram vários países em desenvolvimento para discussões de temas multilaterais de interesse mútuo. As visitas presidenciais ocorreram em todos os continentes. Foram 85 países visitados em oito anos, alguns deles mais de uma vez. A diplomacia presidencial de Lula o levou a permanecer 216 dias no exterior durante o primeiro mandato e 269 dias no segundo. De acordo com este critério, sua prioridade foi a América do Sul onde cumpriu compromissos por 150 dias durante os dois mandatos (Marques, 2013). Os países da Europa Ocidental foram praticamente todos

⁷¹ Este termo significa aliar-se ao país ou coalizão mais forte. Deriva do termo *jump on the bandwagon* comum em campanhas eleitorais nos EUA onde as pessoas pulam nos carros de som dos candidatos.

⁷² Ver Capítulo 2.

visitados e alguns seguidamente como França, Espanha e Portugal. O mesmo ocorreu com os Estados Unidos e, principalmente, os países latino-americanos, onde além de tudo o Presidente participou de diversas Cúpulas de Chefes de Estado com as do Mercosul, Unasul, entre outros eventos semelhantes. Os países da Ásia onde o Presidente Lula esteve foram principalmente a Índia, China, Japão, Coreia do Sul, Timor Leste e o Cazaquistão na Ásia Central. Também esteve na Rússia e na Ucrânia. Foi ao continente africano 11 vezes e visitou 29 países, particularmente os integrantes da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), a África do Sul e a Nigéria, onde também esteve mais de uma vez (FUNAG, 2007; Vizentini, 2013; Amorim, 2015a). No caso das visitas de Chefes de Estado ou altos dignitários africanos ao Brasil, ao longo dos oito anos da Presidência de Lula, foram 48 países no total (Vizentini, 2013).

O segundo passo para fortalecer as relações bilaterais foram a abertura de embaixadas e, eventualmente, outras repartições diplomáticas. Estas já foram comentadas no Capítulo 2, mas envolveram principalmente o Caribe e a África. Neste último, foram 15 novas Embaixadas alcançando um total de 35 no continente deixando o Brasil em número de repartições diplomáticas somente atrás dos EUA, França e China (Vizentini, 2013). As justificativas para esta aproximação do continente americano que havia retrocedido no Governo Fernando Henrique Cardoso, inclusive, com o encerramento de Embaixadas em vários países, partiam desde o argumento da importância das relações étnicas e culturais entre África e Brasil; da dívida brasileira histórica com os africanos em função do tráfico de escravos, sobre a qual o Presidente Lula pediu perdão durante sua visita em 2005 ao Senegal e à Ilha de Goré de onde os negros escravizados partiam para o Brasil; o argumento econômico e comercial e, finalmente, o papel estratégico que as 54 nações africanas poderiam exercer se estiverem unidas para tomar decisões nos foros multilaterais. Além das discussões políticas, as relações bilaterais frequentemente envolviam a definição de projetos de cooperação técnica e investimentos de empresas brasileiras que comentaremos mais adiante.

O Brasil até 2003 tivera poucas experiências de participar de coalizões com outros países salvo o “Grupo do Rio” fundado em 1986 em uma reunião nesta cidade por Argentina, Brasil, Colômbia, México, Panamá, Peru, Uruguai e Venezuela como um “Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política da América Latina e Caribe”, inicialmente em substituição do Grupo de Contadora e o dos “Amigos do Grupo de

Contadora” que contribuíram para as negociações de paz nos conflitos da América Central, principalmente no início da década de 1980. Posteriormente quase todos os países da América Latina e do Caribe aderiram e agora o Grupo do Rio foi substituído pela CELAC. Além do Grupo do Rio foi criado no mesmo ano, por iniciativa da Assembleia Geral da ONU, a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) com a participação de 21 países africanos banhados pelo Oceano Atlântico e três da América do Sul, Argentina, Brasil e Uruguai que até agora realizou sete reuniões ministeriais, contudo, com poucas decisões. Em 1991, realizou-se no México a I Conferência Ibero Americana de Chefes de Estado e Governo reunindo os países de idiomas espanhol e português da América Latina e Caribe, bem como da Península Ibérica, Portugal, Espanha e, a partir de 2004, Andorra. As conferências repetiram-se anualmente até hoje com o objetivo principal de promover a cooperação para o desenvolvimento entre seus participantes.

O Ministro Celso Amorim mencionou que quando foi Chanceler do Presidente Itamar Franco lançou a ideia de criar uma Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) que, no entanto, somente se viabilizou no Governo Fernando Henrique Cardoso em julho de 2006 e atualmente reúne Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné Bissau, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe e Timor Leste e tem sede em Lisboa (2009). Além das coalizões já mencionadas anteriormente e que foram criadas com decisiva participação do Brasil como a CPLP, ASA, ASPA e o G – 20 Comercial houve ainda o G – 4 que reúne Alemanha, Brasil, Índia e Japão em torno da reivindicação comum de um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU; o G – 20 Econômico já existia desde 1999 reunindo os Ministros de Economia e Presidentes de Bancos das 19 maiores economias do mundo, além da União Europeia como resposta às crises econômicas dos anos 1990. Na reunião realizada em Washington em 2008 transformou-se em fórum de Chefes de Estado por iniciativa do Presidente George Bush com endosso de outros países como o Brasil e durante algum tempo desbancou o G – 8 na discussão sobre as respostas à nova crise econômica iniciada em 2007/2008 nos Estados Unidos e que nos anos seguintes contaminaria o mundo todo.

Entretanto, há duas outras coligações de grande importância onde o Governo Lula também teve um papel relevante para estabelece-las, o Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS) em 2003 e o Diálogo entre Brasil, Rússia, Índia e China (BRIC)

iniciado à margem da Assembleia Geral da ONU em 2006. O IBAS se sustentava sobre o argumento de reunir três grandes democracias multiculturais e potências regionais e evoluiu de forma a estabelecer fóruns temáticos e vários grupos de trabalho intergovernamentais. Quando se formou o BRIC, esta sigla foi inspirada na previsão do economista do Banco Mundial, Jim O'Neill, que seus componentes se tornariam as lideranças econômicas mundiais em meados do Século XXI. Porém, no formato inicial a África do Sul não estava incluída. No entanto, *“incomodava, particularmente a China, a menção às ‘três maiores democracias do mundo representadas pelo IBAS’”* e na III Cúpula do BRIC realizada em 2011 em Sanya na China, o governo chinês convidou o Governo Sul Africano a participar e propôs a integração deste país ao bloco. (Entrevista concedida por Marco Aurélio Garcia ao autor em 25/01/2016). Embora, o Ministro Celso Amorim defendesse que as duas coalizões deveriam ser mantidas (Amorim, 2015a), na prática o BRICS ampliado sufocou o IBAS e passou a adotar medidas concretas sobre governança econômica internacional como a criação formal, na VI Cúpula em 2014 em Fortaleza, do Banco de Desenvolvimento dos BRICS e do Arranjo Contingente de Reservas cujas constituições estão em execução e o Banco deverá iniciar a concessão de empréstimos em 2017.

O BRICS, embora discuta iniciativas como estas, não se colocou em posição de buscar *balance* – equilíbrio de poder para desafiar as grandes potências – Estados Unidos e União Europeia, pois não há necessariamente consenso entre seus integrantes nas Organizações Internacionais como a ONU, OMC e outras e tampouco tem havido iniciativas para ampliar numericamente o BRICS no sentido de acumular forças e provocar qualquer polarização de posições. Cada integrante dos BRICS tem atuado regionalmente de acordo com seus interesses como ficou claro na recente reação da Rússia contra a aproximação da OTAN de suas fronteiras ou do apoio da China e Rússia às sanções contra o Irã em 2010 votadas pelo Conselho de Segurança da ONU, apesar da oposição ostensiva do Brasil às mesmas. Mesmo nos arranjos financeiros adotados pelos BRICS há certo nível de participação do FMI.

4.6 A cooperação internacional do Brasil de 2003 a 2010

O Brasil, assim como outros países em desenvolvimento, é ao mesmo tempo receptor de cooperação internacional por meio de acordos de cooperação com países centrais como

Alemanha, Japão, França e Espanha e doador, nas modalidades Triangular e Sul-Sul, tendo acordos de cooperação técnica assinadas com 55 países (www.abc.gov.br visitado em 20/06/2016). Cooperação Triangular ou “Norte – Sul – Sul” é quando um país desenvolvido junto com outro em desenvolvimento coopera com um terceiro país em desenvolvimento ou de menor desenvolvimento relativo e Sul – Sul é a cooperação de um país em desenvolvimento com outro em desenvolvimento ou de menor desenvolvimento relativo. Esta terminologia e seu conteúdo são relativos, pois o Banco Mundial em 2008 definiu um critério exclusivamente a partir da renda *per capita* entre US\$ 11,905 e US\$ 900 para definir os países que se encontram entre estes parâmetros como “em desenvolvimento” de renda alta, média ou baixa. Desta forma, na América Latina e Caribe somente o Haiti poderia ser considerado um “país de menor renda relativa” ou simplesmente “um país pobre”. O Banco Mundial ignora o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o Índice de GINI, bem como a distribuição interna da renda e, lamentavelmente, muitos países cooperantes desenvolvidos adotaram o critério do Banco para definir com quais países pobres ou em desenvolvimento irão cooperar.

Há atualmente uma lista grande de países em desenvolvimento que praticam Cooperação Sul – Sul como China, Índia, Arábia Saudita, Catar, África do Sul, Brasil, Argentina, Venezuela, Uruguai, entre outros. No caso da Cooperação Sul – Sul na América Latina e Caribe, em 2015 houve 14 países da região ofertantes de cooperação, sendo o Brasil o maior deles, e 19 receptores por intermédio de mais de 500 projetos segundo o relatório da Secretaria Geral Ibero Americana. Estes projetos foram divididos entre setores produtivos, infraestrutura e serviços econômicos; social (saúde e educação); fortalecimento institucional e meio ambiente, este último em montante menor. (www.segib.org visitado em 20/06/2016).

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) ligado à Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) junto com a ABC realizou uma pesquisa em 2010 sobre o perfil da cooperação brasileira ofertada entre 2005 e 2009, um levantamento complexo, pois não há centralização na cooperação oferecida pelo Governo brasileiro que se iniciou já na década de 1970 por meio de cooperação técnica, particularmente, com países africanos depois que mudou a PEB em relação àquele continente, seguido pela cooperação com países da América Latina, Ásia e, bem mais tarde, com países do Leste Europeu. A cooperação brasileira é realizada por meio de diferentes ministérios e autarquias.

O valor despendido à fundo perdido entre 2005 e 2009 foi de R\$ 3,2 bilhões, equivalente a US\$ 1,6 bilhões. Não é um montante desprezível, mas está muito distante da recomendação da ONU de aplicação de 0,7% do PIB pelos países cooperantes. Este valor é dividido em quatro setores que são cooperação humanitária no valor de US\$ 81,042,825 milhões, representando 5,04% do total; bolsas de estudo a estrangeiros no Brasil com US\$ 160,093,340, equivalente a 9,9%; cooperação técnica, científica e tecnológica direta no valor de US\$ 136,770,694, equivalente a 8,5% e contribuições a Organizações Internacionais de US\$ 1,230,488,257, que representou 76,5% do total. O Brasil gastou também R\$ 613,6 milhões com operações de paz neste meio tempo, que, entretanto, são em princípio reembolsáveis pela ONU (IPEA, 2010).

A cooperação técnica, científica e tecnológica oferecida é dispendida principalmente na América Latina e Caribe (35%), seguida pelos países da CPLP (27%), pelos países da África Subsaariana (25%), Norte da África e Oriente Médio (6%) e 24% aplicados em outras regiões ou por meio de Organizações Internacionais. Os temas envolvidos são principalmente agricultura e saúde com importante participação da Embrapa e Fiocruz, a exemplo da Iniciativa do Algodão implementada pela Embrapa em benefício de quatro produtores africanos importantes como Benin, Burkina Fasso, Chade e Mali, bem como a fábrica de retrovirais construída em Moçambique com apoio do Ministério da Saúde do Brasil e da Fiocruz (IPEA, 2010).

No entanto, o montante principal da cooperação brasileira foi “terceirizado” por meio da contribuição de 76,5% do total repassado a cerca de 128 Organizações Internacionais, desde as mais conhecidas como OMS, OIT, entre outras, até as menos conhecidas como a Secretaria do Tratado da Antártida ou a União Postal das Américas, Espanha e Portugal. O maior dispêndio em 2009, 37%, foi com bancos regionais BID, Banco Mundial e Banco Africano de Desenvolvimento seguidos pelo FOCEM com 30%. A contribuição brasileira através da ACNUR para atender os 4.294 refugiados de 76 nacionalidades, a maioria composta por angolanos (40%) e colombianos (14%), alocados no Brasil, custou R\$ 1.842.696,00 e a contribuição para a atuação da ACNUR no exterior foi de R\$ 933.093,00 no período estudado (IPEA, 2010).

Quando o Presidente Lula visitou o Senegal em 2005, o Presidente Abdoulaye Wade lhe pediu a doação de um avião para pulverizar inseticida sobre uma praga de gafanhotos que estava afetando o país ao que ele concordou, mas descobriu depois de retornar ao Brasil *“que as exigências burocráticas eram tão grandes e complexas que os gafanhotos passariam pelo Senegal muitas vezes antes que o avião chegasse e que era um pouco mais fácil, mas não muito, doar um recurso financeiro que permitisse ao próprio governo senegalês adquirir o aparelho”* (Palestra do Presidente Lula assistida pelo autor em 2005).

De fato, apesar da importância da cooperação internacional para o desenvolvimento da PEB, pouco foi feito durante o Governo Lula para institucionalizar uma “Política de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento” com orçamento anual e organismo responsável e autônomo para executá-lo, bem como um marco regulatório que permitisse remeter recursos para o exterior à título de Cooperação e participação de diferentes setores da sociedade civil brasileira na sua gestão. Nada disso se registrou. O organismo responsável pela Cooperação oficial é um Departamento do MRE e lida com uma pequena parte do orçamento do Ministério. A maior parte das iniciativas advém de diferentes ministérios e autarquias sem a menor cooperação entre eles e as dificuldades para remeter recursos ao exterior são incrivelmente obstaculizados pelo Ministério da Fazenda e Banco Central. O IBAS criou um Fundo de Cooperação para colaborar com os países mais pobres como a Palestina, Haiti, entre outros com contribuições de US\$ 1,0 milhão ao ano de cada membro. Em reunião realizada em 2010 pelo autor, por razões profissionais, com o diplomata responsável pela Divisão do IBAS no Itamaraty, este comentou que o Governo brasileiro já estava devendo a contribuição de três anos devido aos empecilhos burocráticos da área financeira.

4.7 Apoio à exportação do “capitalismo brasileiro”

O Assessor para Assuntos Internacionais, Marco Aurélio Garcia, reconheceu que *“faltaram mecanismos efetivos de cooperação do Brasil com a África e estes foram supridos por meio de empresas privadas com os resultados conhecidos”*. (Entrevista concedida ao autor em 25/01/2016). Os “resultados conhecidos” a que ele se referiu, foi o apoio e estímulos dados pelo governo para que várias empresas transnacionais brasileiras expandissem sua atuação internacional na América Latina e na África por meio

da inclusão de empresários nas viagens presidenciais, empréstimos do BNDES para financiar projetos no exterior e perdão de dívidas que impediam determinados países de contrair novos empréstimos.

Se por um lado, a expansão de empresas transnacionais brasileiras era um demonstrativo de vigor econômico do país e que em tese poderia também contribuir para projetar uma boa imagem do Brasil, mas na prática não foi bem assim, pois aos empregos eventualmente gerados por investimentos diretos no exterior, não correspondeu necessariamente uma agenda de trabalho decente, sem falar dos inconvenientes ambientais e deslocamentos populacionais frequentemente provocados por projetos agrícolas e de mineração. Segundo pesquisa efetivada pela Fundação Dom Cabral, revelou-se que existe em torno de 50 empresas transnacionais brasileiras e a maioria delas atuam, em primeiro lugar nos EUA onde 41 empresas têm negócios, seguido pela presença em países latino-americanos, em três europeus (Reino Unido, França e Portugal) e na China. A presença delas na África é pequena, formada basicamente por empreiteiras e a Vale que estão presentes em torno de quatro a cinco países no continente, embora esta última esteja presente no maior número de países do mundo, num total de 31, seguida pela Odebrecht em 29 países (Site www.fdc.org.br visitado em 26/09/2016).

Por outro lado, a cooperação para o desenvolvimento com participação privada tem sido tratada em anos recentes por organismos como o *Development Assistance Committee* (DAC) da Organização para Cooperação e Desenvolvimento (OCDE) como verdadeira panaceia, inclusive para atingir os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) até 2030, tendo em vista as políticas de austeridade adotadas pelos países desenvolvidos a partir do início da crise econômica mundial em 2008/2009 (DAC – Development Cooperation Report, 2016). De acordo com este relatório, os recursos para a cooperação para o desenvolvimento deveriam ser buscados junto ao setor privado, mas neste caso não se está falando da filantropia de empresas através de suas eventuais fundações, e sim da necessidade de os países receptores de cooperação solicitarem investimentos diretos, assinarem tratados de proteção aos investimentos e disponibilizarem aos investidores concessões de serviços públicos para exploração por empresas privadas, bem como de terras, subsolos, mares e outros bens naturais com o mesmo objetivo, além da já usual execução por esta categoria de empresas de obras e serviços financiados por recursos públicos voltados à cooperação para o desenvolvimento (2016).

O processo de internacionalização de empresas brasileiras, particularmente empreiteiras do setor de construção civil e pesada, teve início na segunda metade dos anos 1970. Voltou-se para atuação em países como Iraque e Angola, a partir da ofensiva política do Governo Geisel para ampliar as relações internacionais do Brasil com o Terceiro Mundo com vistas a aceder a fornecimentos alternativos de petróleo e conquistar novos mercados para exportações brasileiras, principalmente, de armamentos como os carros blindados fabricados pela empresa estatal Engesa adquiridos por países como Iraque, Líbia, entre outros. No entanto, estas tentativas de atuação no exterior muitas vezes foram interrompidas devido a guerras, como a que ocorreu entre Irã e Iraque que durou de 1980 a 1988 ou crises econômicas e endividamentos que assolaram vários países da África. A atuação da Odebrecht em Angola perdurou até hoje, apesar da longa guerra civil, devido à “conta petróleo” onde o crédito para pagamento das obras era garantido pela receita das exportações de petróleo angolano.

Empreiteiras como a Odebrecht, Andrade Gutierrez, OAS, Camargo Correa, além de outras, via de regra iniciaram seus negócios como empresas familiares de engenharia e construção que se beneficiaram, principalmente, dos grandes investimentos governamentais em obras de infraestrutura no Brasil a partir dos anos 1950 como estradas, usinas hidrelétricas, pontes, aeroportos e outras e principalmente durante os governos militares, gerando as atuais grandes empresas do setor. Algumas delas, como a Odebrecht por exemplo, foram contratadas para atuar no exterior em países como o Iraque e Angola ainda na década de 1970.

Nos anos 1990 quando os investimentos nacionais em infraestrutura haviam se reduzido significativamente, várias destas empresas receberam um novo aporte governamental por meio dos programas de desestatização do governo federal e de alguns estados com ativos estatais sendo vendidos com deságios significativos e financiamentos do BNDES (Biondi, 1999). Desta forma elas puderam diversificar sua atuação empresarial e atualmente várias das empresas mencionadas acima, além da construção civil, atuam no setor químico, petroquímico, têxtil, cimento, energia, *agrobusiness*, entre outros. Além desta situação, houve algumas grandes empresas estatais que foram privatizadas e que posteriormente expandiram sua atuação adquirindo ativos no exterior como foi o caso da Vale do Rio Doce, hoje denominada Vale, e da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN).

Por fim, podemos mencionar também companhias que não tiveram relação com as privatizações como a Petrobrás e a Gerdau, entre outras menos conhecidas, que também se tornaram empresas transnacionais brasileiras.

A Odebrecht adquiriu várias empresas estatais do setor químico e petroquímico fundindo-as em uma única companhia chamada Braskem, por sua vez, também atuante no exterior por meio de plantas adquiridas na Alemanha e nos EUA, além de possuir escritórios de representação comercial em outros países. As demais empreiteiras também diversificaram suas atividades e continuam atuando no setor da construção civil na América Latina, Estados Unidos, Portugal, Oriente Médio e África.

A Vale em 2006 adquiriu a mineradora canadense Inco cuja atuação mais importante era no setor de níquel. Hoje além das plantas da Inco-Vale no Canadá ela também explora níquel na Indonésia e na Nova Caledônia e possui refinarias deste metal na Inglaterra, Omã, Taiwan, Coreia do Sul e Japão. Explora rocha fosfática no Peru, carvão em Moçambique e Austrália, cobre na Zâmbia e produtos agrícolas, além de uma via férrea e um porto, no “Corredor de Nacala” entre Malaui e Moçambique. Também, possui escritórios de representação comercial em mais uma dezena de países. A Gerdau e a CSN são donas de uma série de plantas siderúrgicas de tamanho médio nos Estados Unidos. Por sua vez, a Petrobrás explora petróleo em Angola, Colômbia, Estados Unidos, Gabão, Tanzânia e Venezuela. Explora gás em Angola, Bolívia e México e possui refinarias nos Estados Unidos e Japão. Em países como Chile, Colômbia, e Uruguai atua no setor de comercialização de combustíveis e derivados. Na China, Cingapura, Holanda e Reino Unido somente possui escritórios de representação.

O governo Lula esforçou-se para estimular a internacionalização do capital transnacional brasileiro, inclusive, tentando articular contrapartidas para agregar valor à produção nacional, pelo menos, em uma das empresas, a Vale, propondo que ela construísse uma planta siderúrgica em São Luiz do Maranhão em parceria com a empresa chinesa Bao Steel com o intuito de exportar aço acabado para a China em vez de minério de ferro, o que, no entanto, não se efetivou⁷³.

⁷³ Comentava-se na ocasião que o presidente da Vale, Roger Ferreira, não queria fazer este investimento e que por isso teria sido substituído. Embora a empresa não fosse mais controlada pelo governo, este tinha

Um país que recebeu especial atenção do governo Lula, foi Moçambique, um dos mais pobres do mundo com renda per capita de US\$ 1,100.00, quatorze vezes menor do que a brasileira. Diversos ministérios, autarquias e a Caixa Econômica Federal se fizeram presentes para implementar cooperação técnica em diferentes áreas. Foram o Ministério da Educação, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério do Esporte, Fiocruz, Embrapa, SENAI e Instituto Nacional de Seguro Social (Rossi, 2015).

Entretanto, encontram-se ali também vários projetos de empresas brasileiras como uma barragem construída pela Andrade Gutierrez, bem como um porto da Vale construído pela OAS e um aeroporto construído pela Odebrecht em Nacala, financiados pelo BNDES; a mina de carvão de Moatize e a ferrovia de Sena para escoamento deste carvão pertencentes à Vale, bem como a ferrovia do corredor de Nacala construída e reformada pela mesma empresa representaram investimentos da ordem de US\$ 8,2 bilhões entre 2008 e 2016, o maior de uma empresa brasileira na África; pesquisas da Vale em reservas de fosfato; vários campos da Embrapa; presença da Petrobrás Biocombustível associada com a Açúcar Guarani; plantio de soja do Grupo Pinesso e o projeto ProSAVANA e agronegócio brasileiro no Corredor de Nacala. Isso sem mencionar a presença de aviões da Embraer, Rede Record, Igreja Universal Reino de Deus e frango congelado exportado pela BRF (antiga Brazil Foods) (Rossi, 2015).

A Vale disputou a concessão da Mina de Moatize com empresas chinesas e outras e a ação governamental brasileira foi essencial para que fosse vitoriosa em 2004. Em primeiro lugar, perdendo uma dívida de US\$ 315 milhões que impedia Moçambique de receber novos empréstimos, abrindo assim caminho para que a Vale tivesse crédito do BNDES e pudesse apresentar uma proposta mais robusta e além disso a cooperação técnica iniciada pelos ministérios e autarquias como a Embrapa contribuíram para gerar um ambiente favorável à mineradora brasileira. Ao ser perguntado pela jornalista Amanda Rossi em 2013 porque o governo apoiou a Vale, o ex-presidente Lula respondeu que

“por interesse estratégico. A Vale é uma empresa brasileira e é muito mais interessante que ela estivesse na mina de Moatize do que os chineses. O

peso acionário por meio de fundos de pensão como a Previ do Banco do Brasil e de aliados como o Bradesco.

minério é uma coisa estratégica para qualquer país do mundo e, sobretudo, quando se trata de carvão que o Brasil não tem. Então era extremamente importante termos o carvão, não só para exportar, mas para suprir a necessidade do mercado interno” (2015).

Outros envolvidos na disputa, como a então Embaixadora Leda Lúcia Camargo avaliavam que a presença da Vale atrairia outras empresas brasileiras para investir em Moçambique. De modo geral, os investimentos brasileiros são bem recebidos no país, mas há controvérsias e conflitos devido ao deslocamento de habitantes das áreas concessionadas para atuação da Vale, no caso uma centena de oleiros, que foram realocados para moradias problemáticas em lugar onde não é possível exercer sua profissão tradicional (Rossi, 2015).

O segundo grande projeto privado em Moçambique é o ProSAVANA que recebeu apoio governamental brasileiro e japonês e pretende implantar a mesma produção agrícola que se viabilizou no cerrado brasileiro, no Vale do Nacala cujo bioma seria semelhante ao brasileiro conforme apontaram as pesquisas da Embrapa, e assim adequado para a plantação de arroz e soja. Este é um projeto que desperta grandes interesses de empresas brasileiras do *agrobusiness*, onde o Grupo Pinesso é um deles, mas ao mesmo tempo desperta grandes preocupações do movimento social brasileiro que atua no campo, assim como de organizações de camponeses moçambicanos temerosos da expulsão dos pequenos agricultores da região pelos grandes latifundiários. No dizer de uma diretora da Confederação dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG) no Brasil: “*Nós somos explorados e agora vamos exportar exploração*”? (Rossi, 2015).

Certamente, há outras controvérsias como a concessão de incentivos fiscais à Vale e o valor dos *Royalties* que paga ao governo moçambicano, bem como os projetos implementados pelo Ministério do Esporte e pela Fiocruz, respectivamente, de instalação de uma fábrica de bolas de futebol que se inviabilizou porque a matéria prima era cara demais para que ela se tornasse sustentável e da fábrica de retrovirais que se encontra em enormes dificuldades por motivo semelhante, a falta de recursos próprios para sustentar o seu funcionamento (Rossi, 2015).

Apesar do relativamente pequeno peso que o Governo Lula teve na internacionalização numérica de empresas brasileira em comparação com a realidade da maioria das transnacionais brasileiras, sua iniciativa apontou para uma política que a maioria dos países desenvolvidos seguem e daí advém o temor de setores do movimento social no Brasil de este apoio não se transformar em uma espécie de sub-imperialismo, uma vez que depois que uma empresa se instala no exterior, o governo não mais controle sobre seu comportamento em relação ao meio ambiente, direitos humanos e direitos trabalhistas, nem mesmo quando se trata de empresas estatais.

Os fatos descritos nos parágrafos anteriores são alguns exemplos clássicos dos problemas relacionados à cooperação para o desenvolvimento Norte – Sul e o investimento estrangeiro direto dos países desenvolvidos nos países em desenvolvimento, que a cooperação governamental do Brasil e o investimento externo de empresas brasileiras não souberam evitar. Portanto, falta agregar à política de apoio à internacionalização de empresas brasileiras, sua contrapartida social e ambiental.

4.8 As reformas reclamadas no sistema internacional

O principal argumento corrente, e não apenas no Brasil, sobre a necessidade de reformas na governança de certas Organizações Internacionais como a ONU, FMI e Banco Mundial, era o fato de terem sido estabelecidas em meados do século XX quando a realidade do sistema internacional era totalmente diferente da atual. Concluía-se na época um conflito de proporções mundiais; pouco mais de 50 países participaram da Conferência que formalizou a fundação da ONU e os que desenharam seu primeiro esboço foram apenas quatro países; o número de países que criou o FMI e o Banco Mundial foi ainda menor, pois apenas 44 participantes foram convidados para a Conferência de Bretton Woods por escolhas dos organizadores, Harry Dexter White e John M. Keynes, de modo a dar a aparência de um consenso mundial, mas sem intenção de permitir que influenciassem demasiadamente os termos já definidos pelos EUA e Inglaterra⁷⁴.

⁷⁴ Na hora de compor uma comissão menor para redigir o rascunho da resolução final, Keynes não se conformava que seu colega americano queria colocar Cuba na comissão e deixar os Países Baixos de fora. Ao questionar Dexter White sobre a lógica disso, ele respondeu que “alguém tinha que providenciar os charutos”! (Skidelsky, 2000).

No novo milênio a realidade mundial transformou-se radicalmente com a existência de mais de 190 nações independentes e serem incluídos entre os dez países de maior economia, os três inimigos dos Aliados na Segunda Guerra mundial, Alemanha, Itália e Japão, bem como países em desenvolvimento como China, Índia e Brasil. Depois da bomba atômica detonada pelos EUA sobre o Japão em 1945, atualmente possuem armas atômicas, o Reino Unido, França, Rússia, Índia, Paquistão, Israel e Coreia do Norte. Ou seja, manter o organismo mais poderoso da ONU, o seu Conselho de Segurança, sem considerar a ascensão de novas potências regionais e mundiais, é congelar um arranjo de 1945 incapaz de resolver satisfatoriamente os problemas de paz e segurança do século XXI.

O mesmo ocorria com as instituições financeiras como o FMI e o Banco Mundial onde as decisões se apoiam no peso das quotas de participação dos membros. Verificou-se a situação esdrúxula que a participação do BRICS era 24,5% do PIB mundial com 10,3% das quotas no FMI, enquanto a soma dos PIBs da Alemanha, França, Reino Unido e Itália equivalia a 13,4% do PIB mundial detendo 17,6% das quotas no FMI. Na reunião do G – 20 em 2010 acordou-se alterar esta situação e a redistribuição de quotas melhorou o quadro, embora ele siga distorcido. Com esta mudança, recentemente aprovada no Congresso dos EUA, a China ficou com 6,12% das quotas, Índia com 2,65%, Rússia com 2,61%, Brasil com 2,23% e a África do Sul com 0,64%. Assim, a soma das quotas dos BRICS no FMI agora equivale a 14,25%, a soma dos quatro países europeus representa 16,49% e os EUA ficaram com 16,61% das quotas. Como o percentual para aprovar alterações na distribuição de quotas é de 85%, os Estados Unidos continuam com poder de veto na instituição. Além disso, como demonstra a tese de doutorado de Feliciano de Sá Guimarães, o poder e a autonomia da burocracia destas instituições continuam relevantes. No FMI, por exemplo, instituiu-se que esta instituição somente pode recrutar economistas oriundos de certas instituições de ensino superior, como a *Chicago School of Economics*, cujas concepções são ultraliberais. Ou seja, mesmo se fosse possível mudar profundamente a governança do FMI, as orientações para aplicar ajustes estruturais neoliberais prosseguiriam (2010).

Diante destas situações, tanto o Presidente Lula, quanto os altos dirigentes do Itamaraty, defenderam desde o início a necessidade de reformas nestas instituições, políticas e

econômicas, para que refletissem a realidade do sistema internacional atual, e particularmente, a existência de centros de poder regionais no caso da ONU. A campanha levada adiante pelo Brasil, levou vários países a se posicionarem favoravelmente a um assento brasileiro permanente do Brasil no Conselho de Segurança da ONU, como, por exemplo, a França, o Reino Unido e outros países europeus, vários países africanos, árabes, asiáticos e latino-americanos. Os maiores obstáculos apresentados até agora têm sido a oposição da China à reforma, pois ela significaria a inclusão do Japão, seu principal rival regional, no Conselho, além de eventuais disputas com Argentina e México na América Latina em torno do tema e os Estados Unidos que, assim como a China, também tem poder de veto e nunca explicitaram apoio ao Brasil ao contrário do apoio oferecido à Índia.

Vários diplomatas brasileiros, em sua maioria aposentados, criticaram a pretensão do Governo Lula de reivindicar um assento permanente no Conselho de Segurança na ONU sob o argumento de que este movimento somente criaria atritos com países vizinhos e aliados (Almeida, 2012; Lampreia, 2010). Porém, o Embaixador Rubens Ricupero, também crítico da política externa do Presidente Lula, reconheceu o esforço junto ao G – 20 para melhorar o equilíbrio da governança das instituições financeiras internacionais como importante e que a discussão sobre a reforma da ONU colocou o Brasil em posição vantajosa quando o momento da reforma do Conselho de Segurança chegasse (2010).

4.9 O Brasil e as mediações políticas internacionais

Embora não se trate diretamente de mediações de conflitos, o Brasil participou de mais de 50 operações de manutenção da paz mandatadas pela ONU desde os anos 1950 com o envolvimento até o momento de mais de 33.000 militares, policiais e civis. Durante o Governo Lula participou de 13 operações, a saber, Chipre, Costa do Marfim, Etiópia e Eritreia, Kosovo, Libéria, Nepal, República Centro Africana e Chade, República Democrática do Congo, Sudão do Sul, Timor Leste e a mais importante, a Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti (MINUSTAH na sigla em francês) iniciada em 1º de junho de 2004 sob comando do Brasil e que está prevista para concluir em 2016.

Esta operação no Haiti é eivada de polêmicas. Por um lado, o Governo brasileiro argumenta que ela era necessária para debelar a ação do paramilitarismo e da

criminalidade que derrubaram o Presidente haitiano Jean Bertand Aristide no início de 2004 e estabilizar politicamente o Haiti e que, melhor ter o Brasil no comando do que representantes de países com outros interesses em vista. Os opositores à ação argumentam que a MINUSTAH seria uma intervenção em um país soberano, que o interesse das Forças Armadas brasileiras era de treinar para intervir nas favelas do Rio de Janeiro e que os militares da Missão violariam direitos humanos de civis haitianos.

Guardadas as proporções e eventuais exageros dos argumentos, parece evidente que o Estado haitiano tinha perdido a governabilidade após a derrubada do Presidente Aristide que se exilou na África do Sul e que uma missão coordenada, por exemplo, pelos EUA ou França, como já aconteceu no passado, não articularia estabilização com políticas de desenvolvimento como faria o Governo Lula. O interesse do Governo Brasileiro, além de participar de mais uma Operação da ONU, neste caso, era demonstrar que teria capacidade de coordenar uma missão como essa, garantir o comando de um contingente militar multinacional e combinar funções militares com atividades de cunho social e humanitário, inclusive, como parte de sua campanha por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU.

Os objetivos oficialmente buscados no Haiti eram a redução da criminalidade; fortalecimento do ambiente político institucional; pacificação de um distrito específico de Port au Prince, Cité Soleil; construção de hospitais, rodovias e iluminação pública; apoio à formação da polícia nacional haitiana e promoção da saúde por meio de consultas médicas e odontológicas e distribuição de água potável. A Missão, pela parte brasileira, envolveu ao longo de 12 anos 30.259 militares dos quais 24.667 do exército, 4.965 da marina e 237 da força aérea. A MINUSTAH era para ter-se encerrada em 2010, mas o terremoto que ocorreu naquele mesmo ano provocou a extensão dela, pois causou a morte de 220.000 haitianos e de uma centena de integrantes da Missão, além de desabrigar 1,5 milhões de pessoas, mais de 10% da população.

Em termos de mediação de conflitos, o Brasil participou ao longo da história de intermediação de negociações como na Guerra do Chaco entre Bolívia e Paraguai em 1935 e posteriormente nos conflitos de fronteira entre Peru e Equador, a última vez em 1995, em detalhes relatados pelo Chanceler Luiz Felipe Lampreia (2010). Durante o Governo Lula, houve a participação do mesmo em vários momentos para tentar dirimir

conflitos na América do Sul, normalmente por meio da Unasul, embora no caso da ameaça de secessão de algumas províncias bolivianas em 2008, a posição brasileira e de outros países do continente de que não reconheceriam a secessão, além de intermediarem o diálogo entre o Governo Evo Morales e sua oposição, contribuiu para uma solução pacífica.

Um tema que não representou exatamente uma mediação de conflitos, mas que levou o Governo Lula a tomar uma decisão firme, embora polêmica, foi o Golpe de Estado em Honduras em junho de 2009 quando um destacamento militar invadiu o Palácio de Governo em Tegucigalpa e sequestrou o Presidente da República, Manuel Zelaya, levando-o de avião para a Costa Rica. Três meses depois ele retornou clandestinamente a Honduras e refugiou-se na Embaixada brasileira. O Governo brasileiro que já tinha apoiado a suspensão de Honduras da OEA pela violação da Carta Democrática, acolheu-o, o que gerou várias críticas dos opositores da PEB do Governo Lula sob o argumento que era uma intervenção em assuntos de outro país. No entanto, o golpe já havia sido condenado pela comunidade americana e internacional, portanto, aos olhos da comunidade internacional ele tinha legitimidade para retornar a seu país, embora pudesse ser arriscado, e além disso existiam os antecedentes históricos do líder político peruano Raul Haya de la Torre que permaneceu refugiado por cinco anos na Embaixada colombiana em Lima a partir de 1949 e do Cardeal Jozsef Mindszety que, devido à repressão soviética à revolta húngara em 1956, se refugiou na Embaixada dos EUA em Budapeste onde permaneceu por 15 anos. O Presidente Manuel Zelaya permaneceu na Embaixada brasileira até a posse do novo Presidente, Porfírio Lobo, em janeiro de 2010 quando obteve salvo conduto e se exilou na República Dominicana de onde retornou posteriormente.

O Governo Lula, na medida do possível, buscou contribuir para a solução dos conflitos no Oriente Médio, em particular, a ocupação do território palestino pelo Estado de Israel, sob o argumento que forças totalmente estranhas àquela região poderiam ter mais isenção para tentar mediar. O papel positivo que o Brasil poderia exercer no Oriente Médio foi reconhecido inclusive pelos Estados Unidos e o Governo Bush, a ponto de o Brasil ter sido um dos três únicos países em desenvolvimento, não islâmicos, em meio a 50 participantes, a ser convidado para participar da Conferência de Annapolis nos EUA em 2007 para discutir a retomada do processo de paz no Oriente Médio (Amorim, 2015a).

Contudo, uma tentativa de mediação de fato, foi a iniciativa junto com o governo turco em 2010 de construir um acordo do Irã com o P – 5 + 1 (Grupo de países composto por Alemanha, França, Reino Unido, Estados Unidos, Rússia e China que negociavam um acordo com o Irã para enquadrar o programa nuclear deste país para evitar que desenvolvesse armas nucleares). Segundo Amorim, o Presidente dos Estados Unidos, Barack Obama mandou uma carta ao Presidente Lula, reiterando sua opinião sobre os objetivos “*sine qua non*” a serem alcançados com o Irã que permitissem levar a outras negociações (2015). Aproveitando-se que ambos os países, Brasil e Turquia, eram membros temporários do Conselho de Segurança da ONU naquele momento, o Ministro Amorim deu início a um périplo internacional entre Irã, Turquia, Rússia, União Europeia e AIEA para discutir as possibilidades e caminhos para gerar a proposta de um acordo para processar e enriquecer o urânio iraniano a 20% para fins medicinais como o Governo iraniano alegava ser sua única intenção e não para fabricar armas nucleares. Este acordo foi obtido e anunciado por meio da Declaração de Teerã em 17 de maio de 2010 que assegurava o enriquecimento de 1.200 Kgs de urânio iraniano a 20% na Rússia e a intermediação da Turquia para guarda e envio do produto, tanto para ser enriquecido quanto para ser devolvido⁷⁵. No entanto, este acordo foi desprezado pelo P – 5 + 1 e novas sanções contra o Irã foram aprovadas pelo Conselho de Segurança da ONU com o voto contrário do Brasil e da Turquia e abstenção do Líbano.

O fracasso do acordo foi comentado pelos opositores da PEB do governo Lula (Lampreia, 2014; Ricupero, 2010) para sugerir que não cabia ao Governo brasileiro se meter neste tipo de assunto, embora o colunista Clóvis Rossi da Folha de São Paulo, igualmente crítico ao Governo Lula, reconhecesse que “O acordo Lula/Irã era o correto” em sua coluna na Folha de São Paulo em 15/10/2013, época que foram retomadas as negociações sobre o mesmo tema entre o Irã e o P – 5 + 1, mais de três anos depois.

À guisa de conclusão deste subcapítulo outras iniciativas poderiam ser citadas como as negociações de mudanças climáticas na COP 15 em Copenhagen, quando o Governo Lula se destacou ao propor compromissos voluntários de redução de emissões de gases e apresentar os seus; as iniciativas relacionadas aos direitos humanos que seguiram a

⁷⁵ Este dado é importante, pois é muito difícil tornar a enriquecer urânio que já está a 20% ao contrário de enriquecer urânio em estado de natureza a 98 – 99% para produzir armas nucleares.

política tradicional do Itamaraty, normalmente, criticados por organizações da sociedade civil que atuam nesta área; as políticas de segurança e combate ao terrorismo e narcotráfico e o significado das realizações da Copa Mundial de Futebol e das Olimpíadas em 2014 e 2016 no Brasil que, para o governo, foi um sinal de prestígio, mas para muitas organizações sociais apenas um fator de favorecimento empresarial, mas o escopo será limitado ao mencionado até aqui, pois demarca suficientemente a estratégia da PEB do Governo Lula adotada entre 2003 e 2010.

Um balanço realista de todas estas iniciativas aponta para oito anos de progresso da PEB. As relações tradicionais foram preservadas, a ponto de, frequentemente o Governo Lula ter sido interlocutor dos Governos de países desenvolvidos com a América Latina. Foram ampliadas as relações internacionais do Brasil com as Américas, África e Ásia. O país demonstrou que apesar das carências domésticas tem capacidade e condições para assumir responsabilidades na arena internacional. A participação brasileira no comércio internacional, se ampliou e melhorou. E, por fim, as iniciativas de participação nos Fóruns Unasul, IBAS e BRICS colocou o Brasil em novo patamar de possibilidades políticas no cenário internacional.

Conclusão

Segundo Luiz Dulci, a Política Externa foi um dos destaques do Governo Lula, pois:

“Resgatou a soberania e diversificou as relações econômicas e políticas do Brasil e contribuiu para que o país retomasse o caminho do desenvolvimento e conquistasse um novo lugar no mundo. Seu caráter foi autônomo e solidário, transformador e isento de sectarismo, e provocou notável impacto na comunidade internacional, granjeando para o Brasil o respeito generalizado de povos e governos” (2013).

Sem dúvida, as Relações Sul – Sul ocuparam uma posição estratégica na PEB do Governo Lula e trouxeram retornos positivos, inclusive no curto prazo, por meio da ampliação das exportações brasileiras e da abertura de mercados para investimentos de multinacionais como a Petrobrás, Vale, diversas empreiteiras, entre outras, além de formarem parcerias políticas com o governo brasileiro em várias causas internacionais como as reformas das Organizações Internacionais e a conformação de coalizões como o G – 20 comercial.

Além disso, segundo o ex-Secretário Geral, Samuel Pinheiro Guimarães, “*o Itamaraty não removeu nenhum diplomata do Norte para o Sul em função dessa política*”. (Entrevista concedida ao autor em 06/07/2015).

Quanto ao suposto “antiamericanismo” e aversão às relações com países desenvolvidos da PEB do Governo Lula, os fatos apresentados no Capítulo 4 o desmentem ao demonstrar a boa relação estabelecida pelo Governo, tanto com o Governo Bush, quanto com o Governo Obama, apesar de diferentes pontos de vista em relação à Guerra do Iraque, Alca e o Acordo Brasil – Turquia – Irã. “*Enquanto as relações comerciais do Brasil com os EUA tiveram ligeiro crescimento, as de países europeus como Alemanha e França com este país, reduziram-se.*” (Entrevista concedida por Samuel Pinheiro Guimarães ao autor em 06/07/2015). As relações do Brasil com a França, estreitaram-se durante o Governo Lula, e o Brasil, inclusive, adquiriu um submarino nuclear francês com transferência de tecnologia. A renovação da esquadilha de aviões supersônicos, cujo trâmite iniciou-se no Governo Lula e foi contratada com a Suécia já no mandato da Presidente Dilma Rousseff. Em 2007, a União Europeia aprovou o *status* de “Parceria Estratégica” com o Brasil. Ou seja, esta observação não faz o menor sentido, a não ser que a crítica se refira à ausência de relações especiais com os EUA como as que existiram no passado fruto da “aliança não escrita” mencionada por Bradford Burns e de sua continuidade na PEB inaugurada por Getúlio Vargas quando decidiu participar da Segunda Guerra mundial do lado dos Aliados fortalecendo a posição dos “americanistas” do Itamaraty.

Segundo o Ministro Celso Amorim, “*as diferenças eventualmente existentes entre os diplomatas no passado eram mais visíveis na parte econômica e comercial*”. (Entrevista concedida ao autor em 01/07/2015). Esta percepção de certa maneira coincidiu com a opinião do Secretário Geral, Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, quando afirmou que “*os ‘soberanistas’ no Itamaraty eram em pequeno número e se localizavam principalmente na área econômica*”. (Entrevista concedida ao autor em 06/07/2015). Ou seja, não é de hoje que não há consenso integral nos meios diplomáticos sobre a PEB mais adequada, principalmente, sobre os temas econômicos, contrapondo desenvolvimentistas e liberais. Entretanto, como pode ser visto na introdução do texto, o conteúdo das críticas era muito mais amplo do que apenas as diferenças quanto às teorias econômicas, o que é natural, pois, as duas visões, não se manifestam politicamente apenas por meio de opiniões exclusivamente econômicas. Ser “desenvolvimentista” e

“soberanista” ou ser liberal também acompanham diferentes visões de mundo e de estratégias de Relações Internacionais, bem como de opiniões ideológicas e partidárias. Estas diferentes opiniões são as que definem as políticas e a concepção segundo a qual certos princípios são respeitados e, principalmente, implementados.

Além disso, há outros elementos menos explícitos como pano de fundo deste debate. Um deles é o corporativismo, a preocupação com a carreira, o insulamento e as redes ideológicas informais que se apresentam no interior do Itamaraty. Como revelou indiretamente o ex-Embaixador Rubens Barbosa ao comentar o pronunciamento do sucessor do ex-Ministro Celso Amorim, Embaixador Antonio Patriota quando este tomou posse em janeiro de 2011 e fez referência expressa à adoção de uma gestão inclusiva e integradora:

“A menção tem duplo significado: para o público interno é a revalorização da experiência da geração anterior de diplomatas, desprezada pelo governo passado, explicitada pela escolha do embaixador Ruy Nogueira como secretário geral; sinaliza por outro lado, uma influência menor de considerações ideológicas ao enfatizar o compromisso com os interesses permanentes do Estado brasileiro, e não com a plataforma de um partido político” (2012).

Ou seja, a PEB de governos anteriores que privilegiavam posturas mais liberais e relações preferenciais com países desenvolvidos em comparação com o Governo Lula, segundo os próprios críticos, não era nem ideológica e nem influenciada pelo partido político que estava frente ao governo! Parece pouco lógico e verossímil que isso não tenha ocorrido e que não volte a ocorrer em eventual alternância de poder no futuro.

É evidente que na formulação e execução da PEB do Governo Lula houve a influência do PT de várias maneiras, particularmente, por meio da diplomacia presidencial e de sua Assessoria Internacional que defenderam vários aspectos do programa partidário elaborado e incrementado desde a eleição presidencial de 1989 até a de 2002. A orientação do Presidente Lula desde o início era para diversificar as relações internacionais e pessoalmente contribuiu para reaproximar o Brasil da Venezuela, Colômbia, Equador e Peru e romper a percepção de que o Brasil era mais voltado para o Atlântico do que para o Pacífico. Segundo o ex-Ministro da Casa Civil, José Dirceu e o

Assessor Marco Aurélio Garcia, ele era um estadista que conseguia, ao mesmo tempo, se relacionar com Chefes de Estado que possuíam posições políticas absolutamente opostas como George Bush, Jacques Chirac, Álvaro Uribe, Mahmoud Ahmajinedad, Hugo Chávez, entre outros. Provavelmente, uma herança de seu passado como sindicalista. (Entrevistas concedidas ao autor, respectivamente, em 07/07/2015 e 25/01/2016).

Além disso, trouxe para o debate internacional suas preocupações com a justiça social, fosse por meio do “Fome Zero Internacional” que segundo o ex-Ministro Celso Amorim era “*puro Lula*”, fosse por meio das críticas ao protecionismo comercial dos países desenvolvidos que prejudicava as exportações de produtos agrícolas dos países em desenvolvimento, fosse por meio da cooperação para o desenvolvimento oferecido pelo Brasil aos países mais pobres e, finalmente, fosse por meio das renegociações de preços do gás natural boliviano e da energia elétrica paraguaia. (Entrevista concedida ao autor em 01/07/2015).

Nenhum dos diplomatas que assumiram a condução do Itamaraty eram filiados ao PT ou cultivavam relações com o Partido, mas é evidente que alguns valores comuns os aproximavam na definição da PEB, como o nacionalismo e a defesa da soberania nacional, a condenação das iniquidades brasileiras, o apoio ao desenvolvimentismo e a defesa da democracia. Desta forma, algumas propostas consensuais levadas adiante pelo Governo Lula nasceram dos diplomatas e não do PT como a política em relação à América do Sul, a reforma do Conselho de Segurança da ONU e da agenda da OMC. Contudo, o que deu consistência e peso à PEB foi justamente esta confluência entre as visões internacionalistas do PT com as posições do setor “soberanista” do Itamaraty que assumiu a sua condução em 2003.

Neste sentido, os atores principais da PEB e dos processos decisórios no Governo Lula foram em primeiro lugar, o próprio Presidente; em segundo lugar o Ministro Celso Amorim, o Secretário Geral Samuel Pinheiro Guimarães e outros diplomatas do MRE; em terceiro lugar o Assessor Especial para Assuntos Internacionais, Marco Aurélio Garcia e, por fim, vários Ministros e Assessores para Assuntos Internacionais de outras pastas. Os processos utilizados para executar a PEB foram principalmente a Diplomacia Presidencial; a atuação do Itamaraty por meio de sua estrutura, recursos humanos e autonomia e as ações de outros Ministérios em suas respectivas áreas de atuação por meio

da institucionalidade definida em lei. Houve pouco protagonismo do Poder Legislativo, provavelmente, pelos motivos expostos no Capítulo 1. No Capítulo 2 há várias menções sobre as características do Itamaraty, particularmente, seu elitismo, hierarquia, disciplina e insulamento burocrático. Houve tentativas de enfrentar algumas destas características por meio da ampliação do número de vagas nos concursos do IRBr e democratização do acesso à carreira de diplomata, bem como implantação de políticas afirmativas no recrutamento. No entanto, se, por um lado, a hierarquia, disciplina e insulamento colocaram sérios obstáculos à democratização da PEB (Lopes, 2013), por outro, contribuíram para que a PEB do Governo Lula fosse executada sem oposições, pelo menos ostensivas dos diplomatas, pois os insatisfeitos ou os que tinham perspectivas diferentes na carreira aposentaram-se ou se licenciaram para cuidar de interesses pessoais.

A sociedade civil organizada buscou incidência sobre a PEB e ela ocorria quando era de interesse do governo, como por exemplo, na interrupção das negociações da Alca. A manifesta oposição de parte importante da sociedade contra a possibilidade de um acordo dava respaldo aos gestores da política externa. Esta participação na execução do “Fome Zero Internacional”, da integração regional, entre outros temas também era bem-vinda. Porém, quando se tratava das negociações na OMC onde havia divergências de sindicatos e organizações sociais sobre o conteúdo da liberalização comercial, a participação social já não era tão bem recebida.

Em resumo, o processo decisório da PEB, apesar de razoavelmente variado em termos de atores, de contar com empenhada diplomacia presidencial, a burocracia profissional do Ministério de Relações Exteriores, a burocracia de outros ministérios e agências e, por fim, do acompanhamento de diversas organizações da sociedade, é bastante centralizado. No caso da burocracia do Itamaraty destaca-se o segundo modelo de Alisson e Zelikow de uma agência semi-independente que estabelece rotinas e padrões de decisão que se aplicam, praticamente, em qualquer circunstância, embora o Ministro Celso Amorim introduzisse inovações como a proposta das negociações em “Três Trilhos” na Alca e o tema do “Fome Zero” que extrapolou os temas usuais da PEB. Quando do envolvimento de outros ministérios na PEB, identifica-se o terceiro modelo onde os burocratas negociam as decisões entre si como demonstra, por exemplo, a longa, negociação para criar a figura do “adido agrícola” em determinadas embaixadas.

Contudo, houve resultados positivos da PEB no curto prazo como a projeção internacional do Brasil, ampliação de sua influência nas decisões de Organizações Internacionais, aprofundamento dos processos de integração, ampliação do comércio e da presença de empresas brasileiras no exterior e outras no longo prazo como a eleição de brasileiros para ocupar a direção de Organizações Internacionais como a FAO e a OMC que ocorreram somente no governo da sucessora do Presidente Lula. A PEB, de modo geral, teve o mérito do reconhecimento pela opinião pública brasileira, apesar de permanentemente criticada pelos opositores do governo.

No entanto, integrantes do próprio Governo Lula reconheceram que houve deficiências na PEB, principalmente, nas áreas comercial e de cooperação para o desenvolvimento. O ex-Ministro da Casa Civil, José Dirceu, apontou a ausência de um Banco para financiar Exportações e Importações (Eximbank), assim como de uma Secretaria de Comércio Exterior que reunisse as áreas afins do MRE e do MDIC. (Entrevista concedida ao autor em 07/07/2015). O Assessor para Assuntos Internacionais, Marco Aurélio Garcia, identificou a já mencionada “*ausência de mecanismos efetivos de cooperação internacional para o desenvolvimento*” como uma lacuna que impediu a ampliação das relações brasileiras com regiões menos desenvolvidas, particularmente, a África (Entrevista concedida ao autor em 25/01/2016).

Poderia acrescentar, como autor deste texto, que apesar de algumas janelas de diálogo abertas pelo Ministério de Relações Exteriores com a sociedade entre 2003 e 2010, houve, entretanto, a ausência de uma política de maior integração da sociedade organizada à discussão sobre os rumos da PEB. É verdade que não são as instituições do Estado que devem organizar a sociedade, porém, quando setores sociais pretendem incidir sobre uma política pública complexa como é a política externa que requer estudos, pesquisas e especializações, são basicamente os “*Think-tanks*” financiados por empresas e ligados à elite conservadora que conseguem se estabelecer apoiados em seu poderio econômico. Como o poder econômico em uma sociedade capitalista tem naturalmente acesso às instâncias governamentais, estabelece-se uma assimetria em relação a outras forças sociais e a esta situação, caberia ao Estado enfrentar. A forma de fazê-lo seria criar uma instância consultiva com participação de diferentes grupos sociais para discutir formalmente a estratégia das relações externas do Brasil.

5. Entrevistas concedidas ao autor:

- Embaixador Celso Amorim em 01/07/2015;
- Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães em 06/07/2015;
- José Dirceu de Oliveira e Silva em 07/07/2015;
- Professor Marco Aurélio Garcia em 25/01/2016;
- Milton Rondó Filho em 25/01/2016;
- Marcos Aurélio Lopes Filho em 25/01/2016;
- José Renato Vieira Martins em 27/01/2016;
- Giorgio Romano Schutte em 11/02/2016;
- Matilde Ribeiro em 18/03/2016;
- Alberto Kleimann em 05/05/2016;
- José Genoino em 10/05/2016;
- Luiz Eduardo Greenhalg em 11/05/2016;
- Valter Pomar em 30/05/2016;

6. Referências bibliográficas.

ABDENUR, Roberto P. F. Mameri. A política externa brasileira e o “Sentimento de Exclusão”. In Temas de Política Externa II Volume 1. Brasília: Paz e Terra, 1997.

ALEXANDRE, Cristina V. M. O Congresso Brasileiro e a Política Externa. Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC – RJ), Instituto de Relações Internacionais, 2006.

ALISSON, Graham e ZELIKOW, Philip. Essence of decision: Explaining the Cuban missile crisis. New York: Longman, 1999.

ALMEIDA, Paulo Roberto. Relações Internacionais e Política Externa do Brasil: história e sociologia da diplomacia brasileira. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1998.

_____. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. In Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 47 No 1 Jan/Jun 2004. Brasília: IBRI, 2004.

_____. Do alinhamento recalcitrante à colaboração relutante: o Itamaraty em tempos de AI-5. In MUNTREAL Fo, Oswaldo, FREIXO, Adriano de e FREITAS, Jacqueline Ventapane (Orgs). Tempo Negro, tempo sufocante, Estado e Sociedade no Brasil do AI-5. Rio de Janeiro: Contraponto, 2008.

_____. A diplomacia da era Lula in Revista de Política Externa, Vol. 20, No 3. São Paulo: Paz e Terra, 2011/2012.

ALVES, José Augusto Lindgren. Relações Internacionais e Temas Sociais – A Década das Conferências. Brasília: IBRI, 2001.

AMADO, André. Por dentro do Itamaraty: impressões de um diplomata. Brasília: FUNAG, 2013.

AMARAL, Sergio. Novo momento de inserção internacional do Brasil? In REIS VELLOSO, João Paulo e MARTINS, Luciano (Orgs). O Brasil e a Nova Ordem (Desordem) Mundial. Rio de Janeiro: José Olympio, 2006.

AMORIM, Celso. A diplomacia multilateral do Brasil: Um tributo a Rui Barbosa. Palestra na II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional – O Brasil e o Mundo que vem por aí. Brasília: FUNAG, 2007.

_____. Entrevista. In Revista Teoria e Debate, No. 85, Ano 23, Novembro/Dezembro 2009. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2009.

_____. Conversas com jovens diplomatas. São Paulo: Benvirá, 2011.

_____. Breves narrativas diplomáticas. São Paulo: Benvirá, 2013.

_____. Teerã, Ramalá e Doha: memórias da política externa ativa e ativa. São Paulo: Benvirá, 2015.

_____. Entrevista. In Revista do Brasil. No 105, Abril de 2015. São Paulo: Rede Brasil Atual, 2015a.

ARSLANIAN, Regis. As negociações comerciais do Brasil e do Mercosul. In REIS VELLOSO, João Paulo e MARTINS, Luciano (Orgs). O Brasil e a Nova Ordem (Desordem) Mundial. Rio de Janeiro: José Olympio, 2006.

ASSOCIAÇÃO DE COMÉRCIO EXTERIOR DO BRASIL. Radiografia do Comércio Exterior Brasileiro: Passado, Presente e Futuro. In Boletim AEB. Rio de Janeiro: AEB, 2012.

AZENHA, Luis Carlos. Artigo: Amorim, “o melhor chanceler do mundo”, diz revista americana. Blog Vi o Mundo em 07/10/2009.

BACHARACH, S. B. e LAWLER, E.J. Power and Politics in Organizations. San Francisco: Jossey-Bass, 1980.

BANDEIRA, Moniz. O expansionismo brasileiro e a formação dos Estados na Bacia do Prata. Rio de Janeiro: Revan, 1998.

BARBOSA, Rubens. O dissenso de Washington: Notas de um observador privilegiado sobre as relações Brasil - Estados Unidos. Rio de Janeiro: Agir, 2011.

_____. Interesse nacional e Visão de Futuro. São Paulo: SESI-SP Editora, 2012.

BARRETO, Fernando de Mello. Os Sucessores do Barão 1912 – 1964: Relações Exteriores do Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

BATISTA Jr, Paulo Nogueira. Paulo Nogueira Batista: Pensando o Brasil. Brasília: FUNAG, 2009.

BEETHAM, David. Bureaucracy. Buckingham: Open University Press. 1993.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Evolución de las ideas de la CEPAL. In Revista de la CEPAL, n. especial. Santiago de Chile: CEPAL, 1998.

BIONDI, Aloysio. O Brasil privatizado: Um balanço do desmonte do Estado. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1999.

BOBBIO, Norberto. Direita e Esquerda. São Paulo: Editora UNESP, 1995.

BUENO, Clodoaldo. A política multilateral brasileira. In: CERVO, Amado L. (Org). O desafio internacional: a política exterior do Brasil e nossos dias. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994. P. 59 – 144.

BURNS, E. Bradford. A aliança não escrita: o Barão do Rio Branco e as relações do Brasil com os Estados Unidos. Rio de Janeiro: EMC – EDIÇÕES, 2003.

CARNEIRO, Maria Luiza Tucci. O Antissemitismo na Era Vargas. São Paulo: Brasiliense, 1988.

CARDOSO, Maria Helena Cabral de Almeida e MENDONÇA, Sonia Regina. Miguel Osório de Almeida: Um depoimento. Brasília: FUNAG, 2009.

CASTRO, Flavio Mendes de Oliveira. Dois séculos de história de organização do Itamaraty (1808 a 2008). Brasília: FUNAG, 2009. Vol. I e II.

CEPALUNI, Gabriel e VIGEVANI, Tullo. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. Contexto Internacional, v. 29, 2007.

CERVO, Amado Luiz e BUENO, Clodoaldo. História da política exterior do Brasil. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008.

CERQUEIRA, Rodrigo. Diários do príncipe: Imprensa e política externa no governo Cardoso (1995 – 2002). Dissertação de mestrado, Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, 2005.

CHEIBUB, Zairo. Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em perspectiva histórica. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Iuperj, 28, 1985.

CODATO, Adriano Nervo. Sistema estatal e política econômica no Brasil pós – 64. São Paulo: Hucitec, 1997.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Brasília: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações – Subsecretaria de edições Técnicas, 1988.

CORTES, Maria Julieta. In Contexto Internacional, vol. 26, no 2, julho/dezembro. Rio de Janeiro, 2004.

CROZIER, Michel. O fenômeno burocrático. Brasília: Editora da UnB, 1981.

DANESE, Sérgio. Diplomacia presidencial. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

DAUSTER, Jório. Carta aos Jovens Colegas. In Revista da ADB, Ano I, No 2. Brasília: 1993.

DIAS, Leonardo. Lula. Espanha: Ediciones de la Tempestad, S.L., 2004.

DIAS, Marcio. Carta aberta ao Chanceler Celso Amorim. Jornal do Brasil, 16 de dezembro de 2007, p.A11.

DULCI, Luiz Soares. Um salto para o futuro: Como o governo Lula colocou o Brasil na rota do desenvolvimento. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. O Itamaraty e a Política Externa Brasileira: Do insulamento à Busca de Coordenação dos Atores Governamentais e de Cooperação dos Agentes Societários. In Contexto Internacional, vol. 34, no 1, janeiro/junho, 2012. Rio de Janeiro, 2012.

FARIAS, Rogério e CARMO, Géssica. Do Circuito Elizabeth Arden ao Circuito Global? A política de postos e remoções do Itamaraty. In Mundorama Revista de Divulgação Científica em Relações Internacionais. Brasília: IREL – UNB, 16/06/2015.

FIGUEIRA, Ariane C. Roder. Introdução à análise de política externa. São Paulo: Editora Saraiva, 2011.

_____. Mudando de rumo: um debate acerca do padrão decisório em política externa no Brasil. São Paulo: Mimeo. 2010.

FOLHA DE SÃO PAULO. “Itamaraty baixa ‘lei da mordaza’ para os diplomatas brasileiros”. São Paulo: 17 de fevereiro de 2001.

FONSECA Jr., Gelson. A legitimidade e outras questões internacionais: Poder e ética entre as nações. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FORTES, Alexandre. A política externa do governo Lula: algumas considerações. In FREIXO, Adriano et al. A política externa brasileira na era Lula: um balanço. Rio de Janeiro: Apicuri, 2011.

FRANÇA, Cássio e BADIN, Michelle R.S. A inserção internacional do poder executivo federal brasileiro. São Paulo: FES, 2010.

GARCIA, Eugenio Vargas. O sexto membro permanente: o Brasil e a criação da ONU. Rio de Janeiro: Contraponto, 2011.

GARCIA, Marco Aurélio. A conjuntura mundial e a política internacional do PT nos anos 90: breve balanço e perspectivas. In Caderno 2, Resoluções do DN e CEN da Secretaria Nacional de Organização do PT. São Paulo: 2000.

_____. A política externa brasileira. In JAKOBSEN, Kjeld. (Org). A nova política externa. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2010.

GASPARI, Elio. A ditadura escancarada. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

GENOINO, José. As negociações da Alca. In Artigos José Genoino: Presidente Nacional do PT. São Paulo: Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores, 2004.

GERNER, Deborah J. The Evolution of the Study of Foreign Policy. In NEACK, Laura; HEY, Jeanne A.K.; HANEY, Patrick J. FOREIGN POLICY ANALYSIS: Continuity and change in its second generation. New Jersey: Prentice-Hall, Inc, 1995.

GUIMARÃES, Feliciano de Sá. A autonomia burocrática das organizações financeiras internacionais: um estudo comparado entre o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional. Tese de Doutorado defendido em 11/08/2010. São Paulo: USP, 2010.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Quinhentos Anos de Periferia: uma contribuição ao estudo da política internacional. Porto Alegre: Editora da Universidade, 1999.

_____. Uma Política Externa para Enfrentar as Vulnerabilidades e Disparidades. In JAKOBSEN, Kjeld. (Org). A nova política externa. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2010.

HAGAN, Joe D. Domestic Political Explanations in the Analysis of Foreign Policy. In NEACK, Laura; HEY, Jeanne A.K.; HANEY, Patrick J. FOREIGN POLICY ANALYSIS: Continuity and change in its second generation. New Jersey: Prentice-Hall, Inc, 1995.

HILL, Christopher. The Changing Politics of Foreign Policy. New York: Palgrave Macmillan, 2003.

HIRST, Monica e LIMA, Maria Regina Soares. Contexto internacional, democracia e política externa. In Política Externa vol. 11 No 2 (Set-out-nov). São Paulo, Paz e Terra, 2002.

HUDSON, Valerie e VORE, Christopher S. Foreign Policy Analysis, Yesterday, Today and Tomorrow in Mershon International Studies Review 39. Cambridge: Blackwell Publishers, 1995.

HURREL, Andrew. The foreign policy of modern Brazil. In Comparative Foreign Policy: Adaptation Strategies of the Great and Emerging Powers. Hook, Steven W. (Editor). New Jersey: Pearson Education, Inc., 2002.

_____. Hegemonia, liberalismo e ordem global: qual é o espaço para potências emergentes? In HURRELL, Andrew et al. Os Brics e a Ordem Global. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

JAKOBSEN, Kjeld e MARTINS, Renato. Alca: Quem ganha e quem perde com o livre comércio nas Américas. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.

_____. Comércio internacional e desenvolvimento: Do GATT a OMC – discurso e prática. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2005.

_____. Desventuras de Alguns Críticos da Política Externa do Governo Lula. In Lua Nova: revista de cultura e política No 89, Democracia em Debate. São Paulo: CEDEC, P. 275 – 295, 2013.

JAWARA, Fatoumata e KWA, Aileen. Behind the Scenes of the WTO: the real world of international trade negotiations. London: Zed Books, 2003.

JORGE, A. G. de Araújo. Ensaios de História Diplomática do Brasil no Regimen Republicano. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1912.

LAFER, Celso. A identidade internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira: Passado, Presente e Futuro. São Paulo: Editora Perspectiva S.A., 2009.

_____. Partidarização da Política Externa. In jornal “O Estado de São Paulo”, 20/12/2009a

LAMPREIA, Luiz F. O Brasil e os ventos do mundo: Memórias de cinco décadas na cena internacional. Rio de Janeiro: Objetiva, 2010.

_____. Aposta em Teerã: O acordo nuclear entre Brasil, Turquia e Irã. Rio de Janeiro: Objetiva, 2014.

LIMA, Maria Regina Soares de e SANTOS, Fabiano. O congresso e a política de comércio exterior. Lua Nova, n. 52, p. 129 – 149, 2001.

_____ e HIRST, Monica. Brasil como país intermediário e poder regional. In HURRELL, Andrew et al. Os Brics e a Ordem Global. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

LOPES, Dawisson Belém. Política Externa e Democracia no Brasil. São Paulo: Editora UNESP, 2013.

LOUREIRO, Maria R. e ABRUCIO, Fernando L. Política e Burocracia no Presidencialismo Brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso. Revista de Ciências Sociais Vol. 14 no 41, outubro de 1999.

LYRA, Heitor. História Diplomática e Política Internacional (Ensaio). Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira S.A., 1941.

MAIA, Clarita C. e CESAR, Susan E. M. A Diplomacia Congressional: Análise Comparativa do Papel dos Legislativos Brasileiro e Norte Americano na Formulação da Política Exterior. Revista de Informação Legislativa, Brasília, 41, No 163, 200.

MANCUSO, Wagner Pralon e OLIVEIRA, Amancio Jorge. Abertura econômica, empresariado e política: Os planos doméstico e internacional. In Lua Nova revista de cultura e política No 69. São Paulo: Signorini Produção Gráfica, 2009.

MARCUSSE, Herbert. Eros e Civilização. São Paulo: Editora Ltc, 2009.

MARIZ, Vasco. Temas da Política Internacional: ensaios, palestras e recordações diplomáticas. Rio de Janeiro: Topbooks, 2008.

MARQUES, Moises da Silva. Quebra de protocolo: a política externa do governo Lula (2003 - 2010). São Paulo: Desatino, 2013.

MARTINS, Rui. O Itamaraty na época da ditadura. Artigo na www.redecastorphoto.blogspot.com.br em 25/06/2011.

MELO, Ovídio Andrade. Lembranças de um removedor de mofo do Itamaraty. Brasília: FUNAG, 2009.

MILNER, Helen V. Interests, institutions and information. Princeton: Princeton University Press, 1997.

MINTZ, Alex e DeROUEN Jr, Karl. Understanding foreign policy decision making. New York: Cambridge University Press, 2010.

MOISÉS, José Álvaro. Lições de liberdade e opressão. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

MOURA, Cristina P. O Instituto Rio Branco e a Diplomacia Brasileira: Um estudo de carreira e socialização. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2007.

NEGRÃO, João Henrique Botteri. Selvagens e incendiários: o discurso anticomunista do governo Vargas e as imagens da guerra civil espanhola. São Paulo: Associação Editorial Humanitas, 2005.

NETO, Lira. Getúlio 1930 – 1945: Do governo provisório à ditadura do Estado Novo. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

OCDE. Development Co-operation Report – 2016. Paris: OECD, 2016.

O ESTADO DE SÃO PAULO. Artigo: Itamaraty muda classificação de seus postos no exterior. São Paulo: 28/01/2007.

_____. Opinião: Lambança Político Industrial. São Paulo: 17/09/2011.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. Mercosul: atores políticos e grupos de interesse brasileiros. Marília: Editora da Unesp, 2003.

OLIVEIRA, Marcio de. Carta Aberta ao Chanceler Celso Amorim. In *Jornal do Brasil*, 16/12/2007.

PECEQUILLO, Cristina Soreanu e CARMO, Corival Alves do. *O Brasil e a América do Sul: Relações Regionais e Globais*. Rio de Janeiro: Alta Books, 2015.

PINHEIRO, Letícia. *Política Externa Brasileira, 1889 – 2002*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.

_____ e MILANI Carlos (Orgs). *Política externa brasileira: As práticas da política e a política das práticas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

POMAR, Valter. Um PAC Latino-Americano. In JAKOBSEN, Kjeld. (Org). *A nova política externa*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2010.

PUTNAM, Robert D. *Diplomacy and Domestic Policies: The logic of Two-Level Games*. In *International Organization* 42: 427-69. 1988.

RELATÓRIO. *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (COBRADI)*. Brasília: IPEA, 2010.

RELATÓRIO DA COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE. Volume I, Capítulo 5, “A Participação do Estado Brasileiro em Graves Violações no Exterior. Dezembro de 2014.

RESOLUÇÕES DE ENCONTROS E CONGRESSOS: 1979 – 1998. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1998.

NEWSWEEK. Revista. The 50 most powerful people in the world. 22/12/2008.

_____. Brazil’s Lula: The most popular politician on Earth. 21/09/2009.

RICUPERO, Rubens. *Rio Branco: O Brasil no mundo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

_____. Carisma e prestígio: a diplomacia do período Lula de 2003 a 2010. In *Política Externa* vol. 19 no 1 (jun-jul-ago). São Paulo: Paz e Terra, 2010.

RIPLEY, Brian. Cognition, Culture and Bureaucratic Politics. In NEACK, Laura; HEY, Jeanne A.K.; HANEY, Patrick J. *FOREIGN POLICY ANALYSIS: Continuity and change in its second generation*. New Jersey: Prentice-Hall, Inc, 1995.

ROGOWSKI, Ronald. *Commerce and Coalitions: How Trade Affects Domestic Alignments*. Princeton: Princeton University Press, 1989.

ROSSI, Amanda. *Moçambique: O Brasil é aqui. Uma investigação sobre os negócios brasileiros na África*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2015.

ROSSI, Clóvis. O acordo Lula/Irã era correto. Coluna na Folha de São Paulo em 15/10/2013.

ROTHGEB Jr, John M. The Changing International Context for Foreign Policy. In NEACK, Laura; HEY, Jeanne A.K.; HANEY, Patrick J. *FOREIGN POLICY ANALYSIS: Continuity and change in its second generation*. New Jersey: Prentice-Hall, Inc, 1995.

ROTHKOPF, David. The Worlds Best Foreign Minister. In *Revista Foreign Policy*, 07/10/2009.

ROUSSEAU, Jean – Jacques. *O contrato social*. Porto Alegre: L&PM, 2007.

RUGGIE, J. G. **International regimes, transactions, and change:** embedded liberalism in the postwar economic order. In KRASNER, S. D. (Org). *International regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1983. p. 195 – 231.

SALOMÓN, Mônica e PINHEIRO, Letícia. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. In *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 56, n.1, pp. 40 – 59. Brasília: IBRI, 2013.

SECCO, Lincoln. História do PT. São Paulo: Ateliê Editorial, 2015.

SEITENFUS, Ricardo. Para uma nova política externa brasileira. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1994.

SENNES, Ricardo. As mudanças na Política Externa Brasileira nos anos 80: uma potência média recém industrializada. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

SEQUEIRA, Claudio Dantas. O serviço secreto do Itamaraty e As vítimas do CIEX. Correio Brasiliense em 23/07/2007 e 25/07/2007.

SILVA, Marcia Maro. A Independência de Angola. Brasília: FUNAG, 2008.

SIRACUSA, Joseph M. DIPLOMACY: A Very Short Introduction. Oxford: Oxford University Press, 2010.

SKIDELSKY, Robert. John Maynard Keynes. Volume Three: Fighting for Britain 1937 – 1946. Londres: Papermac, 2000.

SNYDER, Richard C; BRUCK, Henry W. e SAPIN, Burton. Decision Making as an Approach to the Study of International Politics. New York: Free Press, 1962.

SOARES, João Baena. Sem medo da diplomacia. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006.

SODRÉ, Roberto de Abreu. No Espelho do Tempo – Meio Século de Política. São Paulo: Editora Bestseller, 1995.

SPEKTOR, Matias (Org). Azeredo da Silveira: um depoimento. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

_____. 18 Dias: Quando Lula e FHC se uniram para conquistar o apoio de Bush. Rio de Janeiro: Objetiva, 2014.

TROTSKY, Leon. A Revolução Traída. São Paulo: Global Editora, 1980.

VIANNA, Helio. História da República – História Diplomática do Brasil. São Paulo: Edições Melhoramentos, 1958.

VIEIRA de JESUS, Diego Santos. A essência de uma subárea: os 60 anos da Análise de Política Externa. In Revista de estudos internacionais, v.2 n.1 jan-jun 2014.

VIGEVANI, Tullo. O Contencioso Brasil Estados Unidos da Informática: Uma análise sobre formulação da política externa. São Paulo: Alfa Omega: Editora da Universidade de São Paulo, 1995.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. A nova cooperação Brasil – África: A emergência de uma política africana multidimensional. Paper apresentado em seminário A Nova Política Externa Brasileira (2003 – 2013) em 04/07/2013. São Paulo: IECINT, 2013.

WEBER, Max. Economia e sociedade. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

WERNECK, Humberto. Intrigas no Itamaraty. Artigo na Folha de São Paulo em 17/10/1999.

ZAKARIA, Fareed. The Post – American World. New York: W. W. Norton & Company, Inc., 2008.