

A diplomacia da era Lula: balanço e avaliação

Paulo Roberto de Almeida

A critical assessment of Lula's Foreign Policy (2003-2010), starting by its assumed priorities and an evaluation of attained results, as well as its unfulfilled goals: a permanent seat at UN Security Council, the strengthening and enlargement of Mercosur and a successful conclusion of multilateral trade negotiations of the Doha Round. Lula's government was characterized by new features in diplomacy, mostly of a partisan nature, which influenced some of its initiatives: some of those, leaning to a leftist conception, departed from the old practices of Brazilian professional diplomatic staff, as in the cases of democracy and human rights. Despite its activism and the enhancement of Brazil's international presence, Lula's diplomacy could be considered as departing from the old consensual acceptance of traditional diplomacy.

Introdução

No início de 2007, em breve artigo analítico intitulado "A diplomacia do governo Lula em seu primeiro mandato: um balanço e algumas perspectivas",¹ este autor ofereceu uma síntese interpretativa das peculiaridades mais evidentes da política exterior conduzida entre 2003 e 2006, na linha de discussões empreendidas em alguns artigos anteriores sobre a mesma temática.² Em artigos subsequentes, foram abordadas questões mais gerais ou mais específicas dessa diplomacia,³ caracterizada, por muitos observadores, como distinta de antigas orientações do Itamaraty (e até mesmo oposta a algumas delas), por incorporar elementos não tradicionalmente diplomáticos – e mais caracteristicamente partidários – numa atuação que foi designada pelos seus próprios promotores como tendo sido "ativa e altiva" e, de forma mais eloquente ainda, como assumidamente "soberana" e pretensamente "não submissa", isto é, desafiadora de uma suposta hegemonia imperial americana, várias vezes caracterizada como "arrogantemente unilateralista".

A comunidade acadêmica, por sua vez, prefere encontrar caracterizações conceituais que remetem a certa ordem e racionalidade na definição dos objetivos, na formulação das decisões e na condução do processo diplomático brasileiro, no contexto das agendas construídas ou confrontadas pelos agentes políticos brasileiros, quando, muitas vezes, a realidade é bem mais complexa, ou confusa, para enquadrar ou acomodar essa diplomacia em moldes preconcebidos ou construídos para satisfazer concepções politicamente motivadas, em função de divisões relativamente maniqueístas típicas da referida comunidade.⁴ Exemplos desse tipo de visão são as tentativas de alguns autores em distinguir a diplomacia de Lula da de seu predecessor, Fernando Henrique Cardoso, recorrendo a conceitos como "neolibera-

Paulo Roberto de Almeida é diplomata; doutor em Ciências Sociais; professor de Economia Política no programa de mestrado e doutorado em Direito do Centro Universitário de Brasília (Uniceub). Todos os argumentos defendidos neste artigo representam opiniões do autor, não podendo ser considerados como representando posições do Ministério das Relações Exteriores ou políticas do governo brasileiro.

lismo” – aplicado obviamente ao presidente social-democrata, supostamente entreguista, uma vez que o petista seria nacionalista e desenvolvimentista – ou a dicotomias do tipo “inserção pela participação” (que seria a de FHC, também considerada como relativamente subordinada aos “ditames” do capitalismo multinacional) e de “inserção pela diversificação”, caracterizada como soberanista, já que mais conforme à busca de autonomia, extensamente publicitada pela gestão petista.⁵

Independente dos adjetivos que possam ser agregados a uma diplomacia que, de fato, destoou, bastante, de orientações diplomáticas tradicionais de diferentes governos brasileiros e, também, do estilo de atuação do Itamaraty, cabe agora, uma vez encerrado esse período de oito anos de “diplomacia ativa”, empreender uma análise abrangente de suas realizações, bem como efetuar um balanço das conquistas e das frustrações que a marcaram. O *locus* temporal dessa diplomacia vai aqui enfeixado sob essa caracterização de “era Lula” apenas porque seus principais protagonistas consideram que se trata de um período insuperável em sua grandeza propagandística (e personalista), não exatamente porque este autor considere que ela possua dimensões que a distingam particularmente por realizações históricas especialmente admiráveis.

Incidentalmente, cabe a observação preliminar no sentido de registrar que essa diplomacia exibia pretensões de partida um tanto ambiciosas em relação à capacidade real do Brasil de influenciar seu entorno regional, ou a própria agenda internacional, e que a publicidade que é feita, ao seu término, em torno de suas alegadas realizações, peca por certo exagero quando se comparam suas ambições originais a seus resultados concretos, havendo ainda alguns observadores que não

hesitam em caracterizá-la como megalomaniaca, tendo em vista o que efetivamente se conseguiu em relação às metas proclamadas. Não é preciso, por outro lado, fazer aqui o registro, já conhecido, de que parte substancial das análises e exposições acadêmicas, bem como porção significativa dos materiais de certa imprensa, associada aos mesmos meios progressistas, é amplamente simpática à pretensa excelência, e assume a mesma visão otimista dos protagonistas, quanto ao que seriam os resultados grandiosos da diplomacia da era Lula.⁶

Metodologicamente, se procederá a uma exposição das grandes questões da agenda diplomática do Brasil, efetuando-se uma avaliação, ainda que breve, dos resultados alcançados nessas áreas temáticas, inclusive no que se refere à própria instituição. Tendo em vista o enorme volume de referências documentais para cada um dos temas, evitou-se a remissão ao material compulsado na preparação desta síntese opinativa, o que poderia implicar em número significativo de notas para a indicação das principais fontes (material de imprensa, documentos oficiais, artigos acadêmicos).⁷

Concepção petista

O que primeiro caracterizou a diplomacia da era Lula foi, evidentemente, a visão que o presidente, seu partido e os principais auxiliares mantinham sobre o mundo e seus principais alinhamentos; essas concepções estavam (e continuam) muito próximas às de vários partidos esquerdistas da América Latina,⁸ influenciadas, oportunamente, por alguns ideólogos da academia e da própria diplomacia, a começar pelo secretário-geral do Itamaraty durante sete anos, Samuel Pinheiro Guimarães seguido pelo chanceler Celso

Amorim. Este último adquiriu progressivamente maior influência política, proporcional a seu ativo empenho em viagens internacionais e em negociações bilaterais e multilaterais, à medida em que o presidente e o PT se distanciavam da ênfase latino-americanista, típica dos anos de luta anti-imperialista, para alçar voos mais ambiciosos na grande diplomacia. O primeiro, por sua vez, se fez responsável pelas mensagens de orientação política que foram servidas ao público nacional (em especial à comunidade acadêmica), bem como administrou, com certo grau de autoritarismo, o funcionamento interno do Itamaraty, multiplicando coordenadorias e divisões, e determinando, ademais, qual deveria ser o “pensamento” dos diplomatas, tanto os já integrados à carreira, como, em especial, os alunos do Instituto Rio Branco.

Lula e o PT tinham, obviamente, rudimentos de “política internacional”, mas estes – basicamente políticos, muito pouco econômicos ou comerciais – eram rústicos, mesmo grosseiros, para responder adequadamente a todos os desafios colocados ao Brasil nos planos regional, hemisférico e mundial; eles cobriam, ademais, apenas uma pequena parte da agenda diplomática do Brasil, razão pela qual os líderes do PT foram submetidos a um aprendizado em regra sobre os vários matizes das diferentes agendas, o que os habilitou a adquirir, pouco a pouco, maior experiência sobre como adequar suas pretensões políticas às realidades do poder mundial. Seria um exagero, e um equívoco parcial, afirmar que o secretário-geral se constituía em “ideólogo” essencial da política externa petista e o chanceler o seu principal executor no plano prático, tanto porque este também formulava as ideias e diretrizes que depois se encarregava de conduzir nos diversos teatros de atuação; ambos, secretário-geral e chanceler, opera-

vam bem tanto as “armas da crítica”, quanto a “crítica das armas”, ou seja, elaboravam e implementavam as grandes linhas da diplomacia de Lula, da qual eles eram apenas em parte os formuladores conceituais.

Parte significativa das bases conceituais da “nova” política externa brasileira provinha mesmo do PT, e mais exatamente de alguns próceres do PT, começando pelo próprio Lula – e sua visão “sindicalista-negociadora” do sistema internacional – e passando por dois de seus *apparatchiks* mais destacados, o primeiro ministro-chefe da Casa Civil – uma espécie de Richelieu do Planalto – e o assessor presidencial para assuntos internacionais, ambos comprometidos com uma agenda basicamente “cubana” para as relações internacionais e regionais do Brasil. Independentemente, porém, da diferença entre as visões do mundo, ou da heterogeneidade conceitual, que poderia separar diplomatas profissionais, de um lado, e militantes partidários, de outro, durante toda a gestão Lula eles estiveram unidos, por um conjunto de propósitos basicamente similares: atuar para “mudar a relação de forças no mundo” – no sentido da sua “democratização”, um eufemismo para impulsionar a diminuição do unilateralismo imperial e a desconcentração hegemônica – e construir a liderança regional brasileira, tanto para apoiar a construção de um espaço econômico próprio na América do Sul – a partir do reforço e ampliação do Mercosul – quanto para, novamente, afastar a dominação do império, e consolidar um espaço político também puramente sul-americano, no máximo latino-americano. No que se refere especificamente à “política de poder”, a intenção comum também era a da união das potências do Sul, ou seja, não hegemônicas, para, mais uma vez, alterar o “eixo do poder”; daí as “alianças estratégicas” com parceiros privilegiados, entre eles os “grandes” do

mundo periférico. Dispensável dizer que esse retorno a alinhamentos maniqueístas do passado – basicamente a divisão Norte-Sul – se encaixava mal nos novos desafios colocados à diplomacia brasileira.

Objetivos diplomáticos

As prioridades de política externa – estabelecidas no discurso inaugural da presidência Lula (1/01/2003), explicitadas várias vezes pelo chanceler e reafirmadas pelo próprio Lula por ocasião do início do seu segundo mandato (1/01/2007) – podem ser alinhadas em torno de três objetivos principais:

- (a) a conquista de uma cadeira permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, mediante a reforma da Carta da organização e da ampliação desse organismo central nos mecanismos decisórios da ONU;
- (b) o reforço e a ampliação do Mercosul, enquanto base de apoio para a constituição de um espaço econômico integrado na América do Sul;
- (c) a conclusão das negociações comerciais multilaterais iniciadas em 2001 (rodada Doha da OMC) e a inversão de rota nas negociações comerciais hemisféricas no contexto do projeto americano da ALCA (segundo acordo aceito em Miami, em dezembro de 1994, pelo então presidente Itamar Franco e seu chanceler, Celso Amorim).

Havia, evidentemente, diversos outros objetivos, entre eles a formação de coalizões seletivas com “parceiros estratégicos” tendo em vista “mudar as relações de força” no mundo, ou ainda o impulso dado às relações de todos os tipos com os países em desenvolvimento, no quadro da “diplomacia Sul-Sul”, alegadamente para

criar uma “nova geografia comercial internacional”, segundo declarações do próprio presidente e de seu chanceler. Um dos instrumentos utilizados para essa finalidade foi a constituição do G20 comercial na conferência ministerial de Cancún (2003) da Rodada Doha, quando o Brasil passou a liderar um grupo de países em desenvolvimento numa ofensiva contra os subsídios agrícolas dos países avançados (mas integrando seus próprios subvencionistas, como China e Índia). Esses objetivos de reforma da ordem internacional, sobre a base de coalizões com países “não hegemônicos”, foram confirmados em diferentes discursos e entrevistas dos atores principais – tomadores de decisões e executivos – da diplomacia do governo Lula ao longo de seus dois mandatos, alguns desses objetivos de maneira apenas implícita (já que fazendo parte da “agenda partidária” da política externa).

Esses eram os objetivos considerados prioritários pela diplomacia de Lula, em função dos quais deve ser feita uma avaliação sobre sua eficácia, ou seja, aferir se os resultados efetivos corresponderam de fato às metas estabelecidas para a política exterior em seu momento inaugural. Caberia, também, examinar os meios empregados para implementar essa diplomacia, discutir, em seguida, em que medida esses meios estavam adaptados às finalidades pretendidas, efetuar um balanço paralelo dos objetivos que não foram alcançados, bem como, se possível, determinar as razões das falhas operacionais ou, em certos casos, dos erros de concepção que estão na origem dessas frustrações.

Nações Unidas

Junto com o reforço e a ampliação do Mercosul e uma conclusão bem-sucedida das negociações comerciais multilaterais

(e, adicionalmente, das negociações birregionais Mercosul-União Europeia), a conquista de uma cadeira permanente no CSNU sempre foi considerada, implícita e explicitamente, como um dos grandes objetivos estratégicos da diplomacia de Lula. Registre-se, inicialmente, que a questão da cadeira permanente nunca fez parte da “agenda de política externa” do PT, sequer de Lula, postura para a qual este foi “conquistado” por persuasão dos diplomatas profissionais.

Este objetivo, ou melhor, esta ambição, constituiu, provavelmente, uma das maiores ilusões políticas e, possivelmente, um dos grandes equívocos estratégicos da diplomacia de Lula: ao impulsionar, quase de modo obsessivo, a pretensão brasileira, a iniciativa de defender explicitamente a demanda brasileira gerou reações no entorno regional e no plano político mais amplo, causando algum desgaste talvez evitável. A responsabilidade, contudo, não está com os petistas e sim com os diplomatas, que venderam aos primeiros a ilusão de que esse objetivo poderia ser alcançado a curto prazo. A ilusão não está, propriamente, em que o Brasil não possa ser contemplado com uma cadeira permanente no CSNU, e sim quanto aos procedimentos empregados para alcançar tal objetivo. Se e quando houver uma reforma da Carta da ONU, e se, por acaso (ou previsivelmente), essa reforma incluir a incorporação de novos membros permanentes ao CSNU, o Brasil estará contemplado nessa ampliação. Um dos equívocos dos negociadores (e de seus aprendizes petistas) foi o de que os “aliados estratégicos” não hegemônicos estariam dispostos a sustentar as pretensões brasileiras ou que outras potências médias estariam dispostas a aceitar tranquilamente as pretensões brasileiras a uma liderança regional ou a certa preeminência mundial com o seu apoio.

A justificativa sempre invocada nesse empreendimento maior da diplomacia do governo Lula era, e continua sendo, a da “democratização das relações internacionais”, que seria obtida com a ampliação do Conselho para abrigar países como o Brasil, seus aliados do G4 (Alemanha, Japão e Índia) e um número não determinado de países africanos (um ou dois, em todo caso). Mesmo não apresentando sua candidatura como sendo expressamente representativa da região, o Brasil assistiu a reações pouco receptivas de colegas latino-americanos como o México, a Colômbia e, sem surpresas, a Argentina, especialmente militante na confrontação das pretensões brasileiras, e partidária de um sistema rotativo, contemplando todos os países da região. Por uma vez, o contraste com a diplomacia de FHC pode ser destacado nesse particular, já que o presidente social-democrata evitou avançar enfaticamente essa causa brasileira, certo de que as relações com a Argentina seriam comprometidas por uma iniciativa unilateral do Brasil e de que os “cinco permanentes” não estavam ainda convencidos da oportunidade da reforma.

Como a pretensão não figurava no “menu de política externa” do PT, Lula teve de ser convencido pelo seu ministro de Relações Exteriores de que o Brasil possuía grandes chances de ingressar no CSNU. Daí ter ele se lançado à tarefa com um ardor político digno de um missionário de grandes causas, obtendo declarações de apoio de diversos parceiros latino-americanos e africanos – alguns dos quais receberam generosos perdões de dívidas bilaterais – aumentando significativamente a cooperação técnica brasileira nesses países, ações combinadas à sua determinação em abrir dezenas de novos postos diplomáticos em quase todos os países do “Sul”.

Reforço do Mercosul

O Mercosul sempre foi visto, pelos estrategistas petistas, como um poderoso instrumento de consolidação e de afirmação de um espaço econômico e político plenamente identificado aos objetivos brasileiros de autonomia e de independência em relação aos poderes hegemônicos, ou seja, à própria potência imperial hemisférica. Desde a fase anterior à ascensão ao poder, os “geopolíticos” do PT concebiam o Mercosul como uma espécie de fortaleza sul-americana de resistência à intenção imperial de unificação do hemisfério pela via do livre-comércio, visto como uma ameaça à própria existência do Mercosul ou à soberania econômica nacional, já que a ALCA era identificada a um projeto de “anexação” da região pelos Estados Unidos.

Essa visão foi poderosamente reforçada pelas concepções anti-imperialistas do secretário-geral do Itamaraty, que passou a trabalhar num amplo projeto de afastamento dos EUA da região e de criação de canais próprios de interlocução e de coordenação política do Brasil com os demais vizinhos. As iniciativas foram tornadas explícitas desde os momentos iniciais do primeiro mandato de Lula, quando foram sendo montadas as bases para a “implosão da ALCA”, objetivo expressamente reconhecido – e enaltecido – pelo chefe de Estado e por seu chanceler. Para esse empreendimento, a diplomacia petista contou com a colaboração sempre ativa, e também militante, das diplomacias chavista e kirchnerista, ambas unidas numa mesma visão nacionalista-desenvolvimentista da integração econômica. O intento foi coroado de sucesso, já que na cúpula de Mar del Plata (novembro de 2005) o projeto hemisférico foi abandonado, passando os EUA, em seu lugar, a negociar acordos bilaterais ou plurilaterais de livre-

-comércio com quase todos os países da região, excluindo de modo expresso, os Estados-membros do Mercosul e os países ditos “bolivarianos”.

O projeto brasileiro de integração política da América do Sul foi materializado, inicialmente, na criação da Comunidade Sul-Americana de Nações – mediante declaração assinada em dezembro de 2004, no Peru, em evento não assistido por qualquer um dos três outros sócios do Mercosul; mas o oferecimento do Rio de Janeiro como possível sede de um secretariado técnico da nova entidade não encontrou acolhimento nos demais países. Ao fim e ao cabo, a “Casa” – curioso acrônimo encontrado para o projeto brasileiro – foi substituída pela União de Nações Sul-Americanas (uma proposta chavista, talvez para opor-se à iniciativa brasileira, concretizada em reunião na Isla Margarita, em 2006), com sua sede estrategicamente situada na capital de um aliado bolivariano: Quito.

Teoricamente, a “Casa”, e depois a UNASUL – que não entrou em funcionamento até a conclusão do segundo mandato de Lula – deveriam retomar os trabalhos de integração física do continente, segundo proposta adotada por sugestão feita em Brasília por Fernando Henrique Cardoso, em 2000, em reunião de todos os chefes de Estado ou de governo da região, que culminou na criação da Iniciativa de Integração Regional Sul-Americana (mas indistintamente deixada em silêncio e tornada quase inativa na administração Lula, como ocorrido, aliás, com diversos outros programas do governo anterior). Na prática, a UNASUL – cujo tratado constitutivo é muitíssimo vago no que se refere aos mecanismos e instrumentos da integração continental que ela é suposta promover – funciona como um foro político, no qual a retórica ocupa um espaço desproporcional em relação a projetos concretos.

De fato, a UNASUL poderá eventualmente, conduzir a cooperação a bom termo em uma série de projetos concretos de integração regional, bem mais nos terrenos da infraestrutura e das comunicações – talvez menos nos campos da energia ou da liberalização comercial, tendo em vista as inclinações nacionalistas e dirigistas de vários dos membros; mas nada que não pudesse ser feito nos esquemas já existentes de cooperação, ao abrigo dos vários instrumentos em vigor e com base nas instituições de fomento igualmente disponíveis para financiamento.

Os passos seguintes na construção do que se entende como o embrião de uma união de nações (exclusiva e excludentemente) latino-americanas foram a criação, em dezembro de 2008, mais uma vez por iniciativa do Brasil, da Cúpula da América Latina e do Caribe (CALC) – novamente recebida com várias restrições políticas em áreas não satisfeitas com o que parece ser uma liderança regional brasileira – e sua substituição, já em dezembro de 2011 – sob impulso dos mesmos hispano-americanos que relutam em aceitar aquela liderança – pela Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos (CELAC), apresentada por muitos observadores – meio jocosa, ou talvez seriamente – como sendo uma OEA sem os Estados Unidos e o Canadá.⁹ De fato, toda a lógica subjacente a essas diversas iniciativas brasileiras ou bolivarianas, bem como as motivações muito pouco secretas das lideranças políticas mais ativamente envolvidas na elaboração desses novos mecanismos e instituições de coordenação política regional só podem ser explicadas pela preocupação – que beira a obsessão em algumas áreas – de afastar os Estados Unidos dos “negócios” latino-americanos. O chanceler brasileiro empenhado no sucesso desses esquemas chegou a comemorar a criação da CALC – em dezembro de 2008, em Salvador – como sen-

do a primeira vez em 200 anos que os países latino-americanos se reuniam sem tutela externa, querendo significar que a presença dos EUA não era necessária em qualquer dos esquemas cooperativos traçados no plano regional.

No plano político, esses novos foros ficam muito aquém dos compromissos democráticos que já haviam sido firmados por eles – à exceção de Cuba – no âmbito da OEA e seus instrumentos pertinentes, com toda a retórica da liberação, da autonomia e da independência latino-americana que eles carregam de forma inclusive rebarbativa, bastando comparar, por exemplo, a “Carta Democrática” desta organização com os esquálidos dispositivos relativos a direitos humanos e democracia constantes dos instrumentos exclusivamente latino-americanos, sejam eles o protocolo adicional ao tratado constitutivo da UNASUL sobre o compromisso com a democracia – adotado em novembro de 2010 – ou a própria declaração que criou a CELAC. O mínimo que se poderia dizer, observando-se também os compromissos assumidos no âmbito do Mercosul, é que ocorreu um recuo significativo em relação ao respeito integral dos valores e princípios democráticos, provavelmente por exigência, imposição ou demandas atendidas por parte de bolivarianos e cubanos, numa demonstração adicional de que o continente pode, sim, estar recuando a etapas menos brilhantes de sua história política.¹⁰

Comparando-se, no plano qualitativo, ao que vem sendo conduzido na Ásia/Pacífico – APEC, ASEAN + China, acordos bilaterais de livre-comércio e vários outros esquemas semelhantes tendentes à liberalização econômica – por alguns dos mesmos países considerados na região latino-americana como “anti-hegemônicos”, ou “aliados estratégicos” na criação de um “outro mundo possível”, ou parceiros na tal formação de uma “nova geografia comercial

internacional”, percebe-se o quanto os países latino-americanos estão, na verdade, se isolando das principais correntes dinâmicas da economia mundial, ou a ela estão sendo associados apenas na condição de fornecedores tradicionais de produtos de base, sem condições de competir no terreno mais lucrativo das manufaturas dotadas de grande elasticidade-renda, como os países asiáticos. Com efeito, estes últimos estão aproveitando as oportunidades oferecidas pelos mercados desenvolvidos, atraindo suas empresas multinacionais e criando laços produtivos com o chamado capitalismo globalizado, processos que vêm sendo vistos com extrema cautela, quando não com reações protecionistas típicas de épocas passadas, pelos latino-americanos, que se dedicam a contrair esquemas essencialmente introvertidos e defensivos.

Aparentemente, ao concertar esses foros de integração de orientação e motivações basicamente centrípetas, os países latino-americanos estão operando um movimento de retração com respeito às forças mais dinâmicas que moldam a economia mundial do século XXI. O mesmo ocorreu, ainda que paradoxalmente sob a justificativa de diversificação de parcerias, em relação aos encontros de cúpula entre os presidentes da América do Sul, de um lado, e seus correspondentes dos países árabes e do continente africano, de outro lado, como resultado, mais uma vez, do ativismo diplomático brasileiro, sob a impulsão direta do presidente e de seu chanceler. A despeito da grande retórica quanto à autonomia dessas reuniões em relação aos poderes centrais, ou seja, a ausência de “tutela”, de conformidade com o mesmo argumento desenvolvido para o caso latino-americano, a iniciativa grandiosa do Brasil pode ficar sem continuidade assegurada, em virtude não apenas das transformações ocorridas no Oriente Médio e no próprio continente africano desde

a realização das cúpulas – iniciadas em 2005, e realizadas de maneira intermitente desde então – mas também em função do esgotamento previsível dos temas comuns a serem explorados ou defendidos em foros multilaterais, tendo em vista o relativo congelamento de novas iniciativas desde o deslançar das crises financeiras internacionais em 2007 e 2008, nos Estados Unidos, e seu recrudescimento em 2010 e 2011, já no âmbito europeu.

Por sua vez, o que respeita o Mercosul, ocorreu uma aparente “desconstrução conceitual”, desde sua proclamada prioridade estratégica dos primeiros tempos, e os planos de reforço e ampliação que se faziam para tal efeito nessa fase, até seu relativo rebaixamento prático nas etapas finais, paralelamente ao crescimento do interesse da administração Lula por temas propriamente internacionais, bem mais ambiciosos do que o modesto, e difícil, dossiê da integração econômica sub-regional. É bem verdade que esse deslocamento progressivo do Mercosul de uma posição preeminente na agenda diplomática brasileira para uma postura que pode ser considerada, na prática, como secundária, não se deveu a uma decisão política brasileira, mas às dificuldades criadas desde o início do governo Lula pela Argentina e seu processo de “reindustrialização” sob a administração Kirchner. Incapazes de competir com as empresas brasileiras no plano estritamente microeconômico – inclusive porque não se beneficiavam de um ambiente macroeconômico muito favorável, com manipulações diversas em nível de preços, tarifas e subsídios, gerando distorções inexistentes em outros mercados – as empresas argentinas recorreram cada vez mais aos expedientes protecionistas favorecidos pelo governo, contrariando o espírito e a letra dos compromissos assumido no âmbito do Mercosul, e tudo sob o olhar complacente das autoridades brasileiras, que

se esforçaram em todas as ocasiões para “facilitar” a reindustrialização argentina.

O governo Lula promoveu diversas iniciativas nos planos político e social – em todas as vertentes possíveis de atuação dos grupos de interesse representados em ambos os governos, muito próximos, pelo estilo, da famosa “república sindical” construída durante o passado populista nos dois lados do Prata – e descurou, quase completamente, os capítulos econômico e comercial, que ficaram entregues ao sabor das dinâmicas próprias dos intercâmbios privados nos dois maiores países. Quando ocorreram iniciativas econômicas – como, por exemplo, na criação do Fundo de Correção de Assimetrias, equivocadamente inspirado em modelos retirados da experiência europeia, bastante diversa daquela existente no Cone Sul – elas foram concebidas em grande medida para aquietar reclamações dos dois sócios menores, incomodados com as decisões tomadas unilateralmente pelos dois maiores, sem levar em conta o perfil diferente de suas estruturas econômicas e seus modos diferenciados de inserção internacional.

Nunca antes, em qualquer período do Mercosul, o objetivo estipulado no Tratado de Assunção de coordenação de políticas macroeconômicas, de convergência de políticas setoriais e de harmonização – e se possível unificação – de legislações, normas e práticas nos principais campos de integração esteve tão distante de realização; na verdade, ele foi remetido a uma espécie de “dossiê de casos insolúveis”, em vista da divergência de posturas assumidas por quase todos os governos nos diversos temas da agenda de “consolidação” – se o termo se aplica – do bloco. A era Lula, como já vinha sendo o caso desde a gestão anterior, começou sob intensa pressão argentina para a adoção de um mecanismo automático para a correção dos desequilíbrios mais visíveis existentes

no plano das relações comerciais, percebidos como desfavoráveis à Argentina, inclusive uma espécie de “gatilho cambial”; sua administração terminou pela aceitação, cada vez mais incômoda, de salvaguardas abusivas, ilegais e extensivas, praticadas contra as exportações brasileiras dos setores industrial e agrícola, embora o setor de serviços sofresse iguais restrições aos investimentos brasileiros, num contexto geral de crescente penetração chinesa nos mercados dos dois países. A despeito da conhecida retórica integracionista, não parece existir condições para um avanço significativo nos diversos capítulos da agenda inconclusa da união aduaneira, ou sequer da vertente mais modesta do livre-comércio.

Negociações econômicas

A definição de objetivos do governo Lula no plano econômico multilateral é indissociável de sua postura em relação aos grandes temas políticos que frequentavam a agenda “internacional” do PT: adesão vaga ao terceiro-mundismo de épocas passadas, com sua carga de anti-hegemonismo e anti-imperialismo bastante explícitos, apenas temperados pela postura profissional do Itamaraty em cumprir essa nova agenda política com os cuidados formais requeridos de toda ação diplomática responsável. A própria escolha dos conceitos associados às escolhas político-partidárias para a política externa é reveladora das novas prioridades e preferências ideológicas: a obsessão com a soberania e a autonomia na tomada de decisões – na verdade uma busca de distanciamento em relação aos temas e procedimentos que pudessem indicar uma adesão aos cânones “imperiais” – presidiu a muitas das iniciativas e proclamações dos novos donos do poder, algumas até bisonhas em

sua insistência retórica (como a tentativa de identificar conformidade a procedimentos de segurança adotados pelos EUA no seguimento dos ataques terroristas de 11 de Setembro de 2001, pelo chanceler anterior, como representativa de submissão aos “ditames do império”).

As escolhas de novos “parceiros estratégicos” já estavam feitas, e de certo modo, preventivamente, materializadas em primeiro lugar no IBSA, o grupo formado desde 2003 pelo Brasil, Índia e África do Sul, para conduzir um diálogo sobre os grandes temas da agenda internacional e para demonstrar que a cooperação entre três grandes democracias do Sul poderia ser tão, ou mais, produtiva quanto os tradicionais canais de cooperação com as potências ocidentais na transferência de tecnologia e na absorção de candidatos ao aperfeiçoamento em nível de pós-graduação. Na ausência de relatórios objetivos – à margem das próprias declarações políticas – ou de uma avaliação independente quanto aos resultados dessa cooperação – que mobilizou muitos recursos humanos e financeiros em dezenas de reuniões de grupos de trabalho ao longo dos anos – é praticamente impossível oferecer um balanço realista dos resultados alcançados por essa plataforma, mas uma percepção meramente visual das condições existentes em cada um dos países revelaria dificuldades imensas para a superação das heterogeneidades objetivas existentes nos mais diversos campos de relevância econômica, política ou social para justificar os esforços e recursos envolvidos numa empreitada definida *a priori*, de modo político, sem uma análise técnica prévia de suas condições de implementação.

Um segundo exemplo dessas prioridades políticas definidas de modo preventivo no contexto multilateral foi a constituição do G20 comercial, quando da primeira reunião ministerial da Rodada Doha da OMC,

em Cancún, em setembro de 2003. Embora justificado pelo objetivo legítimo de contestar politicamente e de fazer retroceder, na prática, os extensos e abusivos mecanismos de subsídios à produção agrícola e de subvenções às exportações do mesmo setor em vigor em grande parte dos países desenvolvidos, contrariando o espírito mesmo do mandato de Doha, o G20 comercial – que não consolidou esse nome senão posteriormente aos eventos da reunião ministerial – reunia um grupo também heterogêneo de países em desenvolvimento, entre os quais se encontravam exportadores agrícolas competitivos – e não subvencionista – como o próprio Brasil e a Argentina e outros países, como China e Índia, que não apenas praticavam subsídios internos, como pretendiam manter extensos mecanismos de proteção que minariam, na prática, os esforços dos primeiros pela liberalização completa, ou pelo menos significativa, dos mercados agrícolas. Apresentado pelo presidente Lula como o grande exemplo de “nova geografia comercial” e a grande arma dos países em desenvolvimento para “alterar a relação de forças” nas negociações multilaterais, o G20 foi sendo diluído ao longo do tempo pelas dificuldades gerais do processo negociador da Rodada Doha e também pelo distanciamento interno de seus membros com respeito a diversos outros itens da agenda, em relação aos quais se impunha a realidade de uma barganha diferenciada que não respeitava muito as fronteiras políticas que a diplomacia brasileira havia traçado entre países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Ocorreu, também, nos capítulos econômicos e comerciais da diplomacia da era Lula, uma ênfase talvez excessiva nas virtudes das negociações multilaterais como solução aos problemas brasileiros de expansão e conquista de novos mercados, com uma nova dependência criada em

relação a novos “parceiros estratégicos” – como a China, por exemplo, quase reconhecida, desde o início, como uma “economia de mercado” – e uma minimização de negociações parciais ou bilaterais de escopo mais focado em nichos seletivos, inclusive com respeito a mercados maduros (como demonstrado desde o início com o esforço de implosão da ALCA). O resultado foi um lento processo de busca de novos parceiros no Sul, com negociações lentas e pouco prometedoras conduzidas no âmbito do Mercosul, sem grandes resultados aparentes em termos de consolidação de acesso a mercados. O crescimento dos fluxos de comércio aconteceu à margem e independentemente dos poucos acordos concluídos durante a era Lula, acompanhando a dinâmica dos intercâmbios internacionais e a valorização de produtos brasileiros do setor primário, em grande medida permitida pela imensa voracidade chinesa por todo tipo de *commodities* suscetíveis de alimentar sua gigantesca máquina industrial.

Já o segundo mandato de Lula foi marcado pela importância atribuída ao BRIC, o acrônimo criado por um economista de um banco de investimentos, e apropriado politicamente para satisfazer interesses diversificados de seus quatro integrantes iniciais: o próprio Brasil, a Rússia, a Índia e a China, aos quais viria se juntar, já em 2010, a África do Sul, com o que o grupo passou a ser conhecido como BRICs.¹¹ Diferente do IBSA quanto à sua agenda, mas talvez animado por propósitos semelhantes, os BRICs também buscam uma coordenação para um posicionamento comum em relação a diferentes temas em debate no cenário mundial, em especial os de cunho econômico – que é o elemento pelo qual eles foram distinguidos por um banco de investimentos, a capacidade de serem grandes mercados emergentes, suscetíveis de acolher oportunidades de crescimento para o capitalismo global –

mas também os de tipo político, como meio ambiente ou segurança internacional. Sem total unidade de propósitos no plano político – em especial no que toca a reforma da Carta da ONU e a ampliação de seu Conselho de Segurança, para grande frustração dos candidatos a novas cadeiras permanentes – os BRICs tampouco obtiveram perfeita coordenação econômica no que se refere aos temas colocados nas reuniões técnicas, ministeriais ou de cúpula do G20 financeiro, já que não foram registrados resultados tangíveis em alguns capítulos de interesse sensível para certos países (por exemplo o da chamada “guerra cambial” para o Brasil).

Um dos temas sobre os quais os BRICs encontraram unidade relativa – o da não proliferação nuclear – tornou-se eminentemente problemático, em virtude das pretensões iranianas de ter um programa nacional independente de intrusões multilaterais e das pressões ocidentais para o reforço de um regime de sanções, em face da oposição resoluta de China e Rússia a esses propósitos e de tergiversações brasileiras e indianas quanto ao alcance dos mecanismos de controle propostos pelas potências ocidentais, que poderiam de algum modo repercutir sobre seus próprios programas nucleares e seus interesses comerciais nesse campo. Não é preciso, tampouco, dizer que os padrões adotados de comum acordo pelos BRICs nos campos dos valores democráticos e da defesa dos direitos humanos ficaram bastante aquém dos requisitos normalmente esperados de países que pretendem aspirar alguma liderança mundial em planos mais intangíveis do que a simples exibição de musculatura econômica ou financeira para tratar dos problemas da governança global.

Essa vertente dos direitos humanos e da democracia é, provavelmente, o quesito mais deficiente de toda a gestão Lula na

sua interface com os mecanismos internacionais de aferição, e eventual punição, e das mais grosseiras violações a esses princípios e valores já consolidados em diferentes instrumentos internacionais desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Em virtude, mais do que provavelmente, de sua aliança a partidos e governos ditatoriais do espectro continental e mundial – como o governo de Cuba e de vários outros pretensamente socialistas – e de compromissos contraídos no âmbito partidário no contexto do Foro de São Paulo, o PT parece ter influenciado poderosamente a diplomacia brasileira no sentido de fazê-la recuar de sua tradicional postura “abstencionista” anterior, na discussão desses problemas em diferentes foros multilaterais, e de adotar uma postura objetivamente apoiadora de governos violadores dos direitos humanos e dos princípios democráticos em diversas ocasiões de votação a respeito. A mudança de postura foi severamente criticada por diversas organizações não governamentais de direitos humanos, mas mantida durante todo o governo Lula, para ser parcialmente modificada apenas na gestão da sucessora.

De maneira geral, a política externa do Brasil, em especial a sua diplomacia comercial, enquadrada estreitamente pelas velhas concepções maniqueístas do partido no poder, imprimiu a sua ação nos principais foros multilaterais o mesmo estilo dos anos 1970, que consistia em dividir o mundo entre Norte e Sul e a organizar as alianças preferenciais em torno desse último eixo, o que obviamente não se encaixava muito bem nos alinhamentos e barganhas de maior espectro político que seria possível, e necessário, fazer no terreno do comércio mundial e de outros temas da agenda multilateral. Na verdade, a vontade de se apresentar enquanto líder de um Terceiro Mundo já ultrapassado,

conduziu a diplomacia comercial de Lula a sacrificar os interesses concretos do Brasil no altar desses princípios duvidosos e maniqueístas. Várias oportunidades foram perdidas por causa dessa curta visão ideológica que impregnou a política externa, entre elas a recusa sistemática de aceitar seguidos convites da OCDE para reforçar o diálogo com vistas a possível adesão futura.

Resultados e estilo

Se admitirmos, portanto, segundo as próprias declarações dos interessados (o presidente, seu chanceler e os assessores principais), que as três grandes prioridades do governo Lula, expostas por eles diversas vezes, eram (a) a cadeira permanente no CSNU; (b) o reforço e ampliação do Mercosul e (c) a conclusão da Rodada Doha de negociações comerciais da OMC, então seríamos forçados a reconhecer, e admitir, que nenhum desses objetivos foi atingido, mesmo de maneira parcial. Ao contrário: se uma avaliação é factível, para cada um desses dossiês, a partir da situação atual, seria talvez possível dizer que o Brasil se encontra ainda mais afastado do ponto de partida do que ao início do governo, e isto não apenas em virtude da simples falta de resultados – o que, para alguns desses objetivos, não dependia tão somente do Brasil –, mas também em função das resistências criadas em torno dos dois primeiros objetivos, devidas, provavelmente, aos procedimentos usados para tratar as mais importantes iniciativas diplomáticas do governo Lula.

Com efeito, a ansiedade, talvez mesmo a agitação, produzidas por uma diplomacia bastante ativa em torno dessas questões, provocaram, sobretudo na região, problemas não detectados previamente. Segundo alguns observadores, ocorreram

bem mais movimentações do que realizações, ou, segundo a frase conhecida, bem mais transpiração do que inspiração, tudo isso centrado talvez excessivamente na figura do próprio presidente, que aproveitou seu acolhimento excepcional pela imprensa internacional para gerir ele mesmo, ainda que apenas superficialmente, grande parte dos dossiês diplomáticos, com os riscos e perigos de tal empreendimento.¹²

É bem verdade que, durante a era Lula, o prestígio internacional do Brasil aumentou significativamente, embora muito dessa imagem tenha sido laboriosamente construída sobre a base de intensos gastos de publicidade, internos e externos, com a mobilização de diferentes serviços, inclusive diplomáticos, para realçar fabulosos programas de inserção social que, vistos de perto, apresentavam índices de materialização bem mais modestos. Parte substancial do bom conceito adquirido pelo Brasil no cenário internacional também pode ser creditada à manutenção das boas políticas de estabilidade macroeconômica herdadas do governo anterior, cujos efeitos se manifestaram mais concretamente depois dos ajustes de 1999, justamente, e da confirmação pelo novo presidente eleito em 2002 das principais âncoras do Plano Real: responsabilidade fiscal, metas de inflação, flutuação cambial e superávit primário. Pode-se dizer que Lula eximiu-se de cometer os erros populistas que estavam sendo praticados alhures na região, tendo, por sua vez, reforçado os elementos distributivistas das políticas de inserção social criadas pela gestão FHC.

Outros aspectos, menos reluzentes, dessa diplomacia grandiloquente nos gestos, mas menos grandiosa nos fatos – no confronto do que ela pretendia ser, com muito reforço auto-publicitário, é verdade – foram cuidadosamente minimizados ou passados sob silêncio. Estão nesse caso,

entre outros exemplos, a relutância dos demais vizinhos em reconhecer uma suposta liderança brasileira – mais enfaticamente afirmada nos primeiros meses, para ser logo depois deixada em segundo ou terceiro plano –, a complacência de diversos líderes com a insistência de Lula em grandes encontros de cúpula, ou mesmo a oposição disfarçada de alguns dos vizinhos em relação aos interesses econômicos brasileiros, ou de suas empresas (como a nacionalização unilateral, até hostil, de ativos da Petrobras na Bolívia, ou tensões relativas aos investimentos brasileiros em outros países).

Os impasses em negociações comerciais – embora nem sempre devidos à intransigência ou ao protecionismo brasileiro, como no caso do difícil esquema de associação entre o Mercosul e a União Europeia – ou retornos mínimos em iniciativas praticamente natimortas, como o projeto de um equivalente universal do igualmente frustrado “Fome Zero” brasileiro, para não mencionar a busca da cadeira permanente no CSNU, podem ter sido simples resultados de complexidades operacionais. Mas também podem revelar erros de concepção e de implementação de iniciativas políticas na frente externa, problemas que, todavia, não chegaram a comprometer a continuidade da diplomacia ativista, bem mais baseada em anúncios e discursos, do que em resultados concretos.

Alguns dossiês, sobretudo aqueles conduzidos por não diplomatas, receberam, como seria de se esperar, uma condução amadora, quando não comprometida da credibilidade externa do corpo profissional, ou até mesmo colocada nas antípodas dos procedimentos que seriam seguidos segundo os padrões tradicionais do Itamaraty. Os exemplos de maior gravidade chegaram a ferir dispositivos constitucionais regulando princípios consagrados, como a não intervenção nos assuntos internos de

outros países. Encaixam-se nessa vertente as diversas “intervenções” eleitorais do presidente Lula em favor de candidatos a presidentes de países vizinhos (ou até na Europa), obviamente alinhados com a ideologia esquerdista de seu partido; por acaso, e para alívio da diplomacia profissional, a “sorte” bafejou suas escolhas, premiando, em quase todos os casos, os “seus” candidatos.

Mais patético, e absolutamente inédito nos anais da diplomacia brasileira, foi o caso da crise política em Honduras, quando a embaixada do Brasil em Tegucigalpa serviu durante vários meses de palanque político para um presidente deposto. O próprio presidente reconhecia estar fazendo diplomacia partidária, ao mencionar publicamente, numa comemoração do dia do diplomata em Brasília, que seu assessor especial para assuntos internacionais – um quadro do PT longamente identificado com os interesses cubanos e chavistas – “complementava” o trabalho do Itamaraty, ao encarregar-se das relações com os partidos e movimentos de esquerda da região, ao conhecer pessoalmente seus líderes “progressistas”. Registre-se, *en passant*, que o mesmo assessor criou arestas para a diplomacia brasileira antes mesmo de assumir oficialmente o cargo, ao apressar-se em apoiar facciosamente o presidente da Venezuela quando este enfrentava conflito político de grande intensidade econômica, no caso dos grevistas da PDVSA, derrotados em parte com a ajuda brasileira, materializada por meio do fornecimento de derivados de petróleo da Petrobras.

A tolerância demonstrada em relação às restrições comerciais argentinas *vis-à-vis* às exportações brasileiras pode ter servido, contrariamente aos objetivos pretendidos, para erodir ainda mais as bases institucionais do Mercosul, da mesma forma como a seletividade geográfica – na verdade polí-

tica – na definição de diferentes iniciativas brasileiras no plano internacional pode ter até angariado prestígio no Sul para o presidente, mas seus resultados práticos, para a agenda da competitividade brasileira, foram notoriamente escassos. De forma geral, o poder de competição externa dos empresários brasileiros, em lugar de reforçar-se com a multiplicação de viagens presidenciais, foi sendo comprometido por uma série de políticas equivocadas no plano interno – a começar pelo agravamento da carga tributária, a ineficiência na infraestrutura e a descoordenação completa de políticas macroeconômicas ou setoriais nas áreas fiscal, cambial, comercial ou de inovação tecnológica – o que redundou no fenômeno que ficou ambigualmente conhecido como “desindustrialização”.

A recusa da ALCA e a “adoção” da China como “parceiro estratégico” estão entre as muitas iniciativas da diplomacia de Lula que podem ter provocado efeitos de longo prazo de caráter sistêmico ou estrutural. As concessões “generosas” feitas sob pressão de países vizinhos, ou mesmo unilateralmente acordadas, em função de algum objetivo político (como no caso de dívidas bilaterais), também carregam o peso de custos acrescidos à população brasileira, sem que esse aspecto tenha sido suficientemente debatido no parlamento ou exposto à opinião pública. Talvez os aspectos mais impactantes para o prestígio da diplomacia profissional brasileira tenham sido as frequentes demonstrações de relações amistosas com regimes pouco frequentáveis no plano da democracia ou dos direitos humanos, culminando com algumas patéticas aventuras no Oriente Médio e na África, sem mencionar o apoio político e financeiro a ditaduras “amigas” do principal partido brasileiro no poder.

O caso da guerrilha colombiana é, obviamente, bem mais complexo em seus di-

versos desdobramentos militares e políticos – sem esquecer a dimensão absolutamente condenável da criminalidade comum associada ao narcotráfico e aos sequestros de civis – mas ainda assim é revelador de como a agenda de um partido esquerdista, comprometido com vários simpatizantes dessa guerrilha (ainda que por um passado herdado, mais do que mantido no presente), pode contaminar as relações diplomáticas de Estado a Estado. A mesma tolerância em relação a aliados ideológicos se revelou nas relações com outros vizinhos regionais, em função de elementos potencialmente destabilizadores no plano interno e externo, seja pelo tráfico de drogas, seja pela corrida armamentista.

De maneira geral, a retórica da diplomacia lulista prevaleceu largamente sobre resultados concretos, mesmo se a primeira encontrou – e ainda dispõe de – largo eco na comunidade acadêmica e entre formuladores de opinião da imprensa em geral. Ocorreu com a política externa de Lula um fenômeno talvez semelhante ao já registrado na historiografia política do Brasil contemporâneo, na qual a visão dos processos institucionais e a concepção explicativa do período como um todo foram notoriamente impregnadas pela visão daqueles comprometidos com um projeto diferente de construção da sociedade e da economia brasileira, claramente situado à esquerda do espectro político, que não é, obviamente, o predominante nas instituições políticas e econômicas e nas relações externas do Brasil, mas que é o que predomina sem sombra de dúvida no plano da produção universitária. As “novas roupas” da diplomacia brasileira – que são evidentes no discurso oficial, inclusive nas provas de acesso à carreira diplomática organizadas pelo Instituto Rio Branco – consagram essa versão explicativa como sendo a única possível, o que é facilitado

pela relativa ausência de concepções alternativas.

O “reenquadramento ideológico” da diplomacia brasileira na era Lula foi imediatamente reconhecido no plano interno, embora tenha permanecido em relativa obscuridade para o público externo, talvez porque foi rapidamente “digerido” no ambiente de rígida disciplina e de respeito aos princípios hierárquicos que regem a vida funcional dos diplomatas, como é tradicional no Itamaraty. Ele esteve representado pelo “projeto” do secretário-geral Samuel Pinheiro Guimarães de moldar os “corações e mentes” dos jovens diplomatas – e até dos mais velhos também – mediante uma cuidadosa seleção de professores e de leituras dirigidas, seja na academia diplomática, seja por meio de um sem número de seminários identificados com sua corrente de pensamento, organizados para o público acadêmico interno e, sobretudo, para diplomatas latino-americanos e de alguns outros países aliados do Sul. Uma consulta aos muitos volumes editados pela Fundação Alexandre de Gusmão a partir dos materiais produzidos para esse tipo de evento – quase todos disponíveis no site da Funag – confirmaria o domínio do “pensamento único” do Secretário-Geral, uma síntese viva das elaborações cepalianas dos anos 1950, combinada ao pensamento nacionalista brasileiro da mesma época, com alguns toques de “modernidade” de certos saudosistas contemporâneos.

No plano institucional – o que tampouco transpareceu *fuori muri*, dada a natural discrição dos diplomatas – foram notórias as disposições organizacionais e as promoções e prebendas pessoais destinadas a contemplar aliados e servidores fiéis – legítimos ou adquiridos por cooptação – ao mesmo tempo em que funcionários menos identificados com os novos tempos ideológicos eram afastados ou mantidos à margem de

postos e funções relevantes.¹³ A despeito de se ter filiado ao partido apenas quase ao final do segundo mandato, o chanceler revelou-se, em todas as etapas, um seguidor fiel do espírito e da letra do novo cânon, internalizando integralmente os preceitos políticos do *Zeitgeist* e transformando-se em propagandista exemplar das qualidades pessoais e políticas de quem ocasionalmente referiu-se como Nosso Guia.

Muito do sucesso alcançado pela política externa de Lula pode ser atribuído à personalidade de seu principal ativista, o próprio presidente, sempre pronto a subir em seu avião oficial para iniciar mais um capítulo de sua diplomacia presidencial aérea, ou seja, o mesmo tipo de procedimento que ele nunca se eximiu de criticar fortemente quando da gestão do “inventor” da diplomacia presidencial, seu antecessor FHC. É verdade que a história pessoal de Lula, pelo menos daquela construída expressamente para sustentar uma versão nem sempre muito fiel de sua carreira política – que é sempre mais interessante politicamente do que os muitos anos de “trabalhador pobre” e de “sindicalista alternativo” –, servia perfeitamente para compor um itinerário de sucesso individual, o que foi suficientemente exaltado pela imprensa brasileira e pela mídia estrangeira, as verdadeiras responsáveis pela transformação de um líder de um partido esquerdista, tipicamente latino-americano – inclusive em seu antiamericanismo primário – em verdadeiro líder providencial e condutor de um grande país do Terceiro Mundo, numa versão aceitável para a ordem normal do capitalismo global.

A grande imprensa internacional colaborou ativamente, talvez de forma involuntária, para a construção dessa versão contemporânea do mito do “bom selvagem”, sobre a base de materiais cuidadosamente fabricados pelo PT e pelo

próprio presidente, para sustentar suas pretensões a ser convidado à mesa dos grandes “decisores mundiais”. Essa nova aura, estimulada e ampliada pela publicidade pessoal a cerca de Lula, e colocada a serviço de sua diplomacia personalista, constituiu um dos grandes sucessos no plano internacional. O *staff* profissional do Itamaraty, a começar pelo próprio ministro, foi mobilizado ativamente em torno desse objetivo prioritário do chefe de Estado. As verdadeiras razões do sucesso do Brasil, enquanto país, no cenário internacional – a manutenção da estabilidade econômica, inclusive dos acordos com o FMI, a responsabilidade fiscal, a preservação do sistema de flutuação cambial herdado do governo precedente, o grande crescimento puxado pela expansão da economia mundial, a oferta abundante de capitais de empréstimo e de investimento, a voracidade importadora chinesa – foram deixados em segundo plano em relação às iniciativas lançadas pelo presidente para se promover no plano internacional.

Uma característica geral do governo Lula, em especial de algumas de suas políticas implementadas no plano interno, mas também de sua diplomacia, é uma espécie de retorno a um passado mítico, o do “desenvolvimentismo” dos anos 1950 e o do planejamento estatal ao estilo do regime militar (1964-1985), em especial o forte dirigismo econômico patrocinado por um Estado forte, traço de governo que havia marcado sobretudo a presidência Ernesto Geisel (1974-79). Curiosamente, no campo da política externa, as referências de rigor à “política externa independente” do início dos anos 1960 foram uma constante ao longo dos anos da diplomacia já descrita como “ativa e altiva”. De fato, ela foi ousada, mesmo em regiões e sobre temas pouco frequentados pela diplomacia brasileira tradicional, como, por

exemplo, o Oriente Médio, ou questões estratégicas e de segurança internacional.

Esse ativismo conduziu o presidente Lula a enveredar por trilhas e roteiros complicados, como o da paz entre israelenses e palestinos (e árabes, em acréscimo), ou ainda em temas ainda mais complexos e perigosos, como o do programa nuclear iraniano, com suas eventuais derivações militares (para muitos a verdadeira). Mais surpreendente ainda foi o recuo da postura brasileira em temas de direitos humanos, terreno no qual as tomadas de posição no plano internacional foram sempre em benefício de ditaduras e de regimes conhecidos pela denegação sistemática dos direitos humanos elementares. Tudo isso não constituiu exatamente uma surpresa para os observadores mais atentos, uma vez que os principais responsáveis pelo PT sempre foram amigos de certas ditaduras na região ou aliados de movimentos guerrilheiros que se deixaram deslizar para o narcoterrorismo.

Em todo caso, a visão global de um mundo como apresentado por esses setores, dividido entre poderosos e periféricos, acrescentada de uma desconfiança constante em relação às intenções das poderosas “nações hegemônicas”, em primeiro lugar do “imperialismo americano”, encontra larga aceitação entre a comunidade universitária brasileira – e latino-americana – e entre a opinião pública de modo geral. As propostas de ação diplomática que guiaram a presidência Lula foram em grande medida inspiradas nessas propostas de “afastamento” da potência americana dos assuntos latino-americanos. Elas sustentam, em parte, a simpatia em que possam incorrer certos líderes latino-americanos, independente de suas escolhas econômicas ou políticas, que não são exatamente as mesmas da sociedade brasileira. Permanece uma dupla linguagem em relação aos valores e princípios democrá-

ticos, que não é julgada contraditória pelos comentaristas habituais, e que pode inclusive se adaptar às opções, sempre mais circunspectas, da diplomacia profissional, operando-se, portanto, um amálgama plenamente aceitável pelos formadores de opinião.

De certo modo, a política externa de “esquerda” se tornou mais aceitável em face de uma política econômica mais “conservadora” ou mais “neoliberal”, o que contribuiu para tornar a diplomacia partidária mais aceitável aos olhos da opinião pública. O fato é que essa diplomacia reflete, exatamente, as posições políticas históricas do PT, sem qualquer tipo de *aggiornamento*, a não ser aqueles impostos pela própria realidade cambiante.¹⁴ Em todo caso, é preciso também constatar, e reconhecer, que essa diplomacia dispõe de bastante apoio, não apenas entre os movimentos de esquerda, mas na academia de modo geral, o que também pode ser o reflexo da dominação, já referida, da “escrita da história” por certo tipo de literatura engajada. De fato, com muito poucas exceções, a história tende a ser escrita, no Brasil, bem mais por uma determinada concepção do mundo. No caso da diplomacia, em particular, são muito poucos os exemplos de trabalhos identificados com uma visão do mundo muito diferente daquela típica do pensamento acadêmico. Com exceção de um burocrático capítulo sobre a sua política externa em seu livro sobre a *Arte da política*, a diplomacia de FHC não encontrou defensores muito entusiastas no mercado editorial brasileiro, com exceção de algumas poucas obras dos próprios interessados, os ex-chanceleres Luiz Felipe Lampreia e Celso Lafer, e de um depoimento mais recente do embaixador Rubens Barbosa, articulista habitual na imprensa.¹⁵ São muito mais numerosas as obras críticas ao seu governo e em geral simpáticas à diplomacia de Lula.

Em síntese, o legado diplomático de Lula é o de uma política exterior bastante ativa, certamente responsável pela presença ampliada do Brasil no cenário internacional, mas feita também de escolhas políticas – nos terrenos da democracia e dos direitos humanos, por exemplo – e de alianças preferenciais pelo menos suspeitas, senão criticáveis do ponto de vista dos interesses do Brasil enquanto país participante da comunidade responsável por avanços substantivos nesses mesmos terrenos (escolhas feitas durante a era Lula e explicáveis apenas pela captura de sua diplomacia pelos interesses estreitos de seu partido e de sua ideologia anacrônica).

A retórica “terceiro-mundista”, por exemplo, e o anti-imperialismo quase infantil constituem resíduos políticos de uma era ultrapassada e certamente pouco adaptada às novas responsabilidades internacionais de uma nação emergente como o Brasil. As ilusões quanto à mudança

da ordem internacional sobre a base de uma coalizão de forças “anti-hegemônicas” representa um cálculo equivocado quanto aos interesses políticos prioritários de parceiros como a China, a Índia ou mesmo a Rússia. Da mesma forma, as apostas sobre a aceitação fácil das pretensões brasileiras à conquista de uma cadeira permanente no CSNU ou a exercer uma liderança regional ou mesmo mundial não resistiram aos testes práticos, além da retórica diplomática costumeira. Em qualquer hipótese, as “novas roupas” da diplomacia brasileira foram construídas sobre um conjunto de mitos políticos, entretidos pelo partido no poder, que rapidamente se chocaram com a realidade. Uma diplomacia pós-Lula, desprovida de seu carisma¹⁶ e estilo, deverá reencontrar o velho profissionalismo do Itamaraty, um serviço diplomático que sempre recrutou os melhores, eventualmente colocados temporariamente ao serviço de causas menos tradicionais.

Notas:

1. Publicado em *Carta Internacional*, Nupri-USP, vol. 2, n. 1, jan.-mar. 2007, p. 3-10; disponível em: http://www.sumarios.org/sites/default/files/pdfs/56810_6556.pdf.

2. Ver, por exemplo, o capítulo sobre partidos políticos e política externa neste livro do autor: *Relações internacionais e política externa do Brasil: história e sociologia da diplomacia brasileira*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004, bem como este artigo: “A política internacional do Partido dos Trabalhadores: da fundação do partido à diplomacia do governo Lula”, *Sociologia e Política*, n. 20, 2003, p. 87-102.

3. Ver, entre outros trabalhos do autor: “Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 47, n. 1, 2004, p. 162-184; “Políticas de integração regional no Governo Lula”, *Prismas: Direito, Políticas Públicas e Mundialização*, v. 2, n. 1, jan.-jun. 2005, p. 20-54; disponível em: <http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/index.php/prisma/article/view/182/157>; “A política internacional do PT e a diplomacia do governo Lula”, in

Guilhon de Albuquerque, J.A.; Seitenfus, R.; Nabuco de Castro, S.H. (orgs.), *Sessenta anos de política externa brasileira*, 2ª ed.; Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006; 1º vol.; p. 537-559; “O Brasil como ator regional e global: estratégias de política externa na nova ordem internacional”, *Cena Internacional*, vol. 9, n. 1, 2007, p. 7-36; disponível em: http://www.mundorama.info/Mundorama/Cena_Internacional_files/Cena_2007_1.pdf; “Brazil in the International Context at the First Decade of the 21st Century: Regional Leadership and Strategies for Integration”. In: Evans, Joam (org.), *Brazilian Defence Policies: Current Trends and Regional Implications*. Londres: Dunkling Books, 2009, p. 11-26; “Lula’s Foreign Policy: Regional and Global Strategies”. In: Love, Joseph L.; Baer, Werner (eds.), *Brazil under Lula: Economy, Politics, and Society under the Worker-President*. Nova York: Palgrave-Macmillan, 2009, p. 167-183; disponível em: <http://www.pralmeida.org/05DocsPRA/1811BrForPolicyPalgrave2009.pdf>; “Never Before Seen in Brazil: Luis Inácio Lula da Silva’s grand

diplomacy”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 53, n. 2, 2010, p. 160-177; disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292010000200009&lng=en&nrm=iso&tng=en; “Pensamento e ação da diplomacia de Lula: uma visão crítica”, revista *Política Externa*, vol. 19, n. 2, set.-out.-nov. 2010, p. 27-40.

4. Para uma visão geral da diplomacia brasileira, bem como dos temas e agendas constantes de seu trabalho habitual, ver Henrique Altemani de Oliveira e Antônio Carlos Lessa (orgs.): *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006, 2 vols.

5. O historiador Amado Luiz Cervo, da UnB, identifica-se com a visão dicotômica das duas diplomacias, ainda assim numa versão bem mais equilibrada do que os inúmeros artigos do seu colega historiador Luiz Alberto Moniz Bandeira, que se transformou numa espécie de porta-voz da interpretação petista da diplomacia brasileira. Para um exemplo, entre muitos outros, das ideias do primeiro autor, ver seu livro *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008. Uma visão similar, embora com outro tipo de abordagem, está presente em Sebastião Carlos Velasco e Cruz, *O Brasil no mundo: ensaios de análise política e prospectiva*. São Paulo: Editora UNESP: Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UNESP, 2010; especialmente representativo dessa visão é o artigo escrito com Ana Maria Stuart: “Mudando de rumo: A política externa do governo Lula”, p. 71-86. O debate sobre a busca de autonomia da diplomacia brasileira, e a divisão de campos entre “participação” e “diversificação”, por sua vez, estão muito bem sintetizados no livro conjunto de Tullo Vigevani e Gabriel Cepaluni, *Brazilian Foreign Policy in Changing Times: The Quest for Autonomy*. Lanham, MD: Lexington Books, 2009; publicado no Brasil como: *A política externa brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula*. São Paulo: UNESP, 2011.

6. Efetuei uma primeira distinção quanto a essas leituras diversificadas da diplomacia do governo Lula neste artigo: “Uma nova ‘arquitetura’ diplomática?: interpretações divergentes sobre a política externa do governo Lula (2003-2006)”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 49, n. 1, 2006, p. 95-116.

7. Análises preliminares da diplomacia de Lula foram efetuadas por este autor nos seguintes artigos: “Uma avaliação do governo Lula: o que foi feito, o que faltou”, *Espaço da Sophia*, ano 4, n. 40; out.-dez. 2010; ISSN: 1981-318X; link: <http://www.revistaespacodasophia.com.br/no-40-outnov-2010/item/395-uma-avalia%C3%A7%C3%A3o-do-governo-lula-o-que-foi-feito>

-o-que-faltou.html; “La diplomatie de Lula (2003-2010): une analyse des résultats”, In: Denis Rolland, Antonio Carlos Lessa (coords.), *Relations Internationales du Brésil: les Chemins de la Puissance*. Paris: L’Harmattan, 2010, vol. 1, p. 249-259; disponível em: <http://diplomattizando.blogspot.com/2010/10/relations-internationales-du-bresil.html>.

8. Identifiquei e analisei as grandes linhas da “diplomacia partidária” e da visão do mundo do PT e de seus principais responsáveis neste artigo: “A política internacional do Partido dos Trabalhadores: da fundação do partido à diplomacia do governo Lula”, *Sociologia e Política*, op. cit., bem como no capítulo já referido do livro *Relações Internacionais e Política Externa do Brasil* (edição de 2004).

9. A CELAC, formalizada em dezembro de 2011, é, na verdade, o resultado da “Cúpula da Unidade da América Latina e do Caribe” (realizada no México, em fevereiro de 2010), e que tinha decidido integrar a CALC e o Grupo do Rio, um instrumento existente desde 1986.

10. Para uma consulta aos instrumentos de compromisso democrático existentes no âmbito hemisférico e sub-regional, ver, respectivamente: “Carta Democrática Interamericana”, da OEA, disponível em: http://www.oas.org/OASpage/port/Documents/Democratic_Charter.htm; Declaração especial sobre a defesa da democracia e da ordem constitucional da Celac, disponível na “sala da imprensa do Itamaraty”, nota n. 472, 3/12/2011. Elaborei considerações sobre a involução democrática no âmbito latino-americano neste artigo: “Obsolescência de uma velha senhora?: a OEA e a nova geografia política latino-americana”, *Interesse Nacional*, ano 2, n. 6, jul.-set. de 2009, p. 58-69; disponível em: www.pralmeida.org/05DocsPRA/2011OEArevIntNacional6.pdf.

11. Efetuei, em trabalhos variados, uma análise crítica do fenômeno dos BRICs em conexão com sua relevância para a agenda diplomática brasileira, mas especialmente nos dois ensaios seguintes: “To Be or Not the BRIC”, *Inteligência*, ano 11, 12/2008, p. 22-46; disponível: <http://www.insightnet.com.br/inteligencia/43/PDFs/01.pdf>; “O BRIC e a substituição de hegemonias: um exercício analítico (perspectiva histórico-diplomática sobre a emergência de um novo cenário global)”, In: Renato Baumann (org.): *O Brasil e os demais BRICs: Comércio e Política*. Brasília: CEPAL-Escritório no Brasil/IPEA, 2010, p. 131-154; disponível em: <http://www.pralmeida.org/05DocsPRA/2077BricsHegemoniaBook.pdf>.

12. Sobre o estilo diplomático do presidente Lula, ver, por exemplo, o artigo de Rubens Ricupero, “À sombra de Charles De Gaulle: uma diplomacia carismática e intransferível: a política externa do governo Luiz Inácio

Lula de Silva (2003-2010)”, *Novos Estudos CEBRAP*, n. 87, julho 2010, p. 35-58; disponível em: http://novosestudios.uol.com.br/acervo/acervo_artigo.asp?idMateria=1389. Minha análise dessa questão foi feita num plano mais conceitual, neste ensaio: “Bases conceituais de uma política externa nacional”, in: Estevão C. de Rezende Martins e Miriam G. Saraiva (orgs.) *Brasil-União Europeia-América do Sul: Anos 2010-2020*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2009, p. 228-243; disponível: <http://www.pralmeida.org/05DocsPRA/1929BasesConceitPEExtNacBook.pdf>.

13. Tais tipos de favorecimentos, de um lado, e de práticas discriminatórias, de outro, bem como o processo vergonhoso de “reeducação ideológica” dos diplomatas conduzido no âmbito da Secretaria Geral vieram a público em algumas matérias de imprensa, infelizmente já no decorrer do segundo mandato de Lula, bem como em histórica entrevista concedida em setembro de 2010 às “Páginas Amarelas” da revista *Veja* pelo ex-embaxador em Washington, Roberto Abdenur, ingloriosamente defenestrado de seu posto por não concordar com os aspectos mais obviamente nefastos para o Brasil decorrentes da diplomacia partidária; sua entrevista teve pelo menos o mérito de terminar com o “campo de reeducação” montado na Secretaria Geral, com base em leituras enviesadas, em funcionamento pleno durante praticamente sete anos; ver “Diplomacia de palanque”, entrevista de Diogo Schelp com Roberto

Abdenur, *Veja*, 8 de setembro de 2010, p. 17 e 19-20; resumida neste link: <http://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/tag/roberto-abdenur/>.

14. Para uma descrição das posições históricas do PT em matéria de relações internacionais, ver meu ensaio a esse respeito: “La politique internationale du Parti des Travailleurs: de la fondation du parti à la diplomatie du gouvernement Lula”, in: Denis Rolland et Joëlle Chassin (orgs.), *Pour Comprendre le Brésil de Lula*. Paris: L’Harmattan, 2004, p. 221-238.

15. Para o depoimento-defesa de Fernando Henrique Cardoso, ver *A Arte da Política: a história que vivi*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006; de Celso Lafer: *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*. São Paulo: Perspectiva, 2001; *Mudam-se os tempos: diplomacia brasileira 2001-2002*. Brasília: FUNAG, 2002; de Luiz Felipe Lampreia: *Diplomacia brasileira: palavras, contextos e razões*. Rio de Janeiro: Lacerda Editores, 1999; *O Brasil e os ventos do mundo: memórias de cinco décadas na cena internacional*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2010; de Rubens Antonio Barbosa: *O dissenso de Washington: notas de um observador privilegiado sobre as relações Brasil-Estados Unidos*. São Paulo: Agir, 2011.

16. Ver, novamente, o artigo de Rubens Ricupero, “À sombra de De Gaulle: uma diplomacia carismática e intransferível”, op. cit.