



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE COMUNICAÇÃO
DISCIPLINA: COMUNICAÇÃO E ATUALIDADE I
DOCENTE: ANTONIO ALBINO CANELAS RUBIM

NINA FERNANDES DOS SANTOS

ARTIGO

**DUAS PERSPECTIVAS DE MUNDO: RELAÇÕES EXTERIORES DO
BRASIL ENTRE 1995 E 2006**

Salvador
2007.1

NINA FERNANDES DOS SANTOS

**DUAS PERSPECTIVAS DE MUNDO: RELAÇÕES EXTERIORES DO
BRASIL ENTRE 1999 E 2006**

Artigo realizado como parte da avaliação da disciplina obrigatória Comunicação e Atualidade I da Faculdade de comunicação da Universidade Federal da Bahia.

Orientador: Prof. Dr. Antonio Albino Canelas Rubim.

Salvador

2007.1

DUAS PERSPECTIVAS DE MUNDO: RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL ENTRE 1999 E 2006

Nina Santos

Resumo: É interessante perceber a mudança de perspectiva que sofreram as relações exteriores do Brasil entre os mandatos de Fernando Henrique Cardoso e o primeiro mandato de Lula. Com duas concepções diferentes sobre o mundo e suas relações internacionais esses dois presidentes construíram diferentes imagens e papéis do Brasil no mundo.

Palavras-Chaves: Relações internacionais, relações exteriores, Lula, Fernando Henrique Cardoso

INTRODUÇÃO

Em um mundo globalizado, as relações exteriores são ponto fundamental de uma política de governo. Neste sentido, a visão de mundo e os objetivos que certo governo tem influenciarão diretamente a forma como este lidará com as principais questões concernentes aos âmbitos em que as relações internacionais são construídas. Podemos citar como alguns dos problemas básicos das relações em nível global o estudo da paz, da diplomacia, da guerra entre os Estados, assim como o estudo de organizações internacionais, transnacionais e ONGs como agentes de um sistema internacional.

Porém, é óbvio que todas essas análises são feitas levando em conta a conjuntura mundial como um todo. Isso torna as Relações Internacionais uma disciplina essencialmente interdisciplinar. Apesar de não se resumir a elas, essa área de estudos reúne disciplinas como Economia Internacional, do Direito Internacional, da História Internacional e da Política Internacional. As relações a nível global são feitas através de múltiplos atores, com destaque para os Estados, que têm uma posição central e essencial nessa teia complexa de relações.

Vale destacar que há diferentes formas de se encarar a dinâmica internacional. Samuel Pinheiro Guimarães em seu texto “Inserção Internacional do Brasil” faz uma breve explicação de 3 formas de compreendê-la.

“Uma primeira visão da dinâmica internacional considera que os Estados soberanos (com a participação maior ou menor de outros atores) tendem à construção de uma sociedade internacional pacífica e equânime, em que todos os Estados e sociedades teriam a ganhar e que, para alcançar tal resultado, seria essencial que se estabelecessem laços de interdependência de toda ordem, em especial econômica, entre os países e que se procurasse dissolver progressivamente as fronteiras econômicas entre os Estados e até mesmo as fronteiras políticas e, portanto, militares entre eles. A dinâmica internacional

poderia ser caracterizada como um jogo de soma positiva, em que todos os Estados ganhariam senão ao mesmo tempo pelo menos ao final do processo.

A segunda visão da dinâmica internacional a caracteriza como um processo de disputa acirrada entre os Estados (e outros atores) pela distribuição da riqueza e do poder mundial. (...) A sociedade internacional seria, assim, altamente competitiva e inclinada ao conflito, o qual deixaria de existir apenas em situações de submissão ou graças à ação de uma potência hegemônica magnânima. Segundo essa visão, a dinâmica internacional se caracterizaria por ser um jogo de soma zero em que os benefícios e vantagens que certos Estados (e certos outros atores) ganham, correspondem a perdas simétricas de outros atores.

Uma terceira visão da dinâmica internacional apresenta o sistema como uma complexa teia de situações de conflito, competição e cooperação entre Estados (e atores não-estatais), em que a preponderância de uma dessas três situações depende da correlação de forças e interesses em cada região, em cada tema e em cada momento. O sistema e a dinâmica internacionais, portanto, seriam permanentemente caracterizados pela existência simultânea de múltiplas situações de paz, de cooperação, de tensão e de conflitos armados, estes periódicos e localizados (excepcionalmente globais), dependendo da evolução das relações de forças, em especial entre os Estados, a qual é essencialmente dinâmica.” (GUIMARÃES, 2002)

Compreendendo essa complexidade, esse trabalho visa analisar comparativamente a forma como as relações exteriores do Brasil foram construídas nos mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1995 – 1998 e 1999 - 2002) e no primeiro mandato de Lula (2003 - 2006). A escolha do período se deveu à possibilidade de perceber entre esses dois governos grandes mudanças de visões de mundo, o que torna mais rica a análise.

A metodologia de análise se baseou no texto de Paulo Roberto de Almeida, “Um Exercício Comparativo de Política Externa: FHC e Lula em Perspectiva”, fazendo apenas pequenas modificações. Nele, o autor estabelece quais tópicos seriam os mais relevantes para a análise das políticas internacionais brasileiras nesses dois períodos. O texto segue dividido em tópicos que serão abordados na perspectiva dos dois governos como forma de possibilitar uma efetiva de comparação.

CARACTERÍSTICAS GERAIS

Como já foi dito, o campo das Relações Exteriores de um governo será sempre o espelho da visão de mundo deste governo. Por isso, podemos dizer que o governo de Fernando Henrique Cardoso retomou o processo neoliberal de inserção no processo de

globalização iniciado por Collor. Só que FHC o fez de forma bem mais articulada e com estabilidade na execução do processo.

Podemos dizer que FHC buscou o diálogo com outros líderes mundiais, buscando um melhor ambiente cooperativo para o desenvolvimento. Porém, a abordagem que seu governo fez da diplomacia foi extremamente tradicional. Ela não passava de um acessório ao desenvolvimento.

O Itamaraty representava um foco de resistência a essa política nacional-desenvolvimentista e, por isso, Fernando Henrique esvaziou o Itamaraty de suas funções. Suas tarefas econômicas foram transferidas para o Ministério da Economia e as políticas ficaram a cargo do próprio Presidente (desenvolvendo a chamada diplomacia presidencial). “Ao MRE não restou senão se ocupar dos aspectos técnicos e burocráticos das iniciativas políticas e econômicas decididas fora do ministério e servir de bode expiatório por ‘não saber negociar’.” (VIZENTINI, 2005b).

Apesar da realização de vários projetos e parcerias internacionais, a política externa de FHC não parecia ter um paradigma concreto. Foi Fernando Henrique, ainda como ministro das Relações Exteriores (outubro de 1992 a maio de 1993), que deu início à substituição da ênfase na América Latina pela América do Sul. Isso foi de grande importância na agenda diplomática sul-americana, já que o Mercosul passou a ser o núcleo desta estratégia.

Podemos notar dois momentos da política externa nesse mandato tucano. O primeiro, nitidamente neoliberal e de inclusão absoluta no processo de globalização vigente e o segundo, pós-crise asiática e russa. Nesse momento pós-crise, quando uma nova realidade se instaurou nas finanças mundiais, todo o cenário em que o governo baseara sua inserção internacional desmoronou. É nesse momento que o governo é obrigado a repensar seus rumos e substitui a adesão subordinada à globalização neoliberal pela crítica à “globalização assimétrica”.

Nesse momento se aprofundam as tentativas de aproximação com a América do Sul, como forma de contornar o esgotamento do modelo anterior. Exemplo disso foi a Cúpula de Brasília onde, simultaneamente ao lançamento do Plano Colômbia¹, reuniam-se todos os presidentes sulamericanos para discutir seu próprio destino. Tratava-se de duas respostas distintas ao fim da estabilidade político-econômica do início da década de 90.

¹ Plano de ajuda no combate ao narcotráfico, oficializado pela Casa Branca em 31 de agosto de 2000.

O governo Lula já se inicia com a visão de ter uma participação no mundo globalizado, porém tendo como premissa a preservação da soberania nacional. Esta é a grande diferença: este governo se desalinhou da política externa condescendente com o "consenso" liberal norte-atlântico. Isso faz com que o país recupere sua capacidade de negociação. Para o atual governo a diplomacia não é acessória, sendo, ao contrário, peça central na conformação do "projeto nacional".

O grande objetivo das relações exteriores construídas por este governo é ter uma liderança regional e internacional para mudar substantivamente e diminuir as assimetrias mundiais. Talvez por isso possamos dizer que a política externa é uma das áreas em que as antigas propostas do Partido dos Trabalhadores estão mais explícitas. O governo sustenta uma postura essencialmente crítica em relação à globalização e à abertura comercial.

Podemos dizer que o rumo atual da política externa brasileira se iniciou já no segundo momento do governo Fernando Henrique Cardoso. "Mas o ex-presidente não possuía os requisitos para uma mudança que ultrapassasse um tímido discurso crítico, o que coube ao atual mandatário." (VIZENTINI, 2003).

O embaixador Celso Amorim caracterizou a diplomacia do atual governo de "ativa e altiva". Podemos dizer que isso fica evidenciado não só nas centenas de viagens e visitas bilaterais do chefe de governo e seu chanceler, no Brasil e no exterior, mas também na intensa participação em foros relevantes abertos ao engenho e arte da diplomacia brasileira. Podemos dizer que não só o presidente, mas também o ministro Celso Amorim e seu principal auxiliar, embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, têm conduzido a política externa de forma bastante dinâmica e "multi-presencial". Podemos também dizer que a diplomacia do governo Lula apresenta uma postura mais assertiva e enfática na defesa dos interesses nacionais.

"As relações internacionais do governo Lula são dotadas de três dimensões: uma diplomacia econômica, outra política e um programa social. A primeira dimensão é realista, a segunda de resistência e afirmação e a terceira propositiva. Trata-se de um projeto amadurecido por mais de uma década, e não uma política voluntarista, e está adequada à correlação de forças existente no país e no mundo." (VIZENTINI, 2005a)

No plano econômico, o governo busca acesso aos mercados dos países desenvolvidos, mas, ao mesmo tempo, a cooperação e integração com países do sul e

vizinhos regionais. Dessa forma o governo pretende fugir da conhecida "fragilidade financeira externa".

Em termos políticos, o governo brasileiro busca alianças fora do hemisfério como forma de ampliar seu poder de influência no âmbito internacional a partir da mencionada postura ativa e pragmática. Um dos marcos dessa política foi a participação do presidente Lula na reunião do G7, em Evian, na França. Neste evento, onde ficou demonstrada a dimensão social do projeto, o Presidente Lula, em nome da América do Sul, apresentou seu plano de combate à fome e a proposta de converter 20% do serviço da dívida em recursos para financiar obras de infra-estrutura e relançar o desenvolvimento.

MULTILATERALISMO E CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS

Podemos classificar o governo FHC como sendo um governo com um multilateralismo moderado. Isso se mostra claro na posição brasileira durante esse período, quando, apesar de respeitar o direito internacional via com naturalidade a existência de grandes potências no cenário internacional.

As negociações no plano internacional se centraram nas potências médias. Em certo momento o governo até tentou se aproximar de países emergentes, chegando a iniciar negociações. O problema é que o Brasil não cumpriu muito dos itens acordados, ou abandonou seus aliados ao primeiro sinal de problemas.

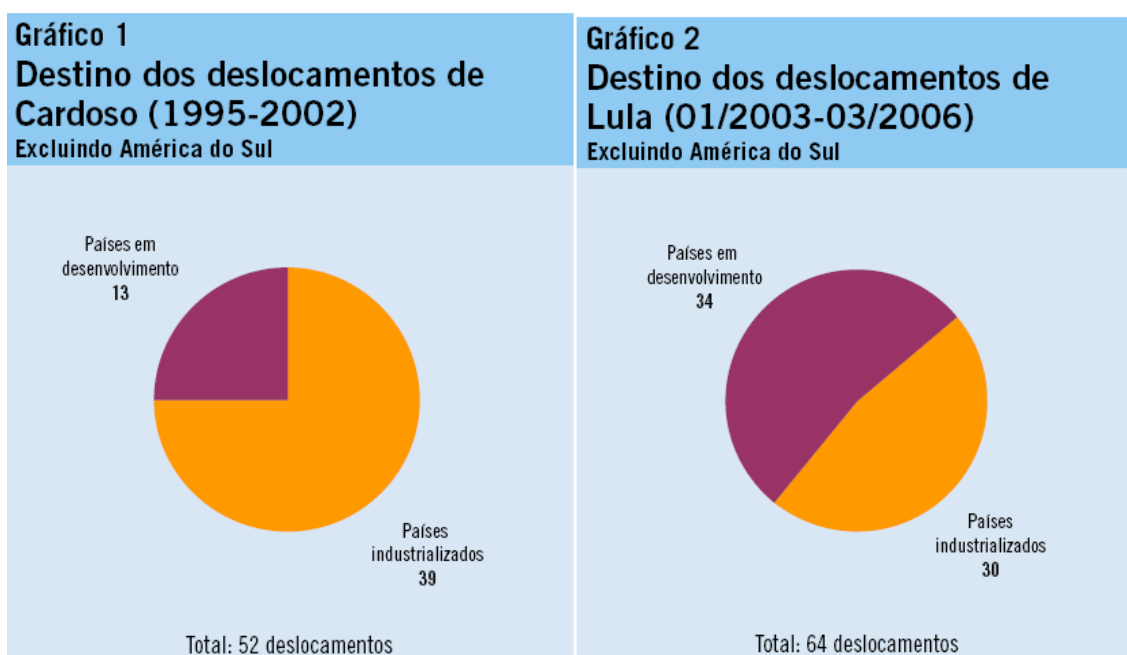
No governo de Fernando Henrique, o Brasil era um candidato não-insistente a uma cadeira permanente no Conselho de Segurança da ONU. Um dos motivos que podem explicar esse fato era a vontade do governo brasileiro de manter um bom patamar de entendimento com a Argentina.

Já o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva pode ser caracterizado como sendo fortemente multilateral. Isso implica em uma defesa da soberania e da igualdade de todos os países. Por isso, Lula desenvolveu uma estratégia de alianças com outras potências médias e economias emergentes.

Esse pluralismo nas relações se mostra claro no crescimento não só das relações econômicas, mas também das parcerias estratégicas com, por exemplo, China, Índia e Rússia. Essas negociações e parcerias envolvem diversas áreas, desde a cooperação nuclear e aeroespacial até o exercício de uma diplomacia voltada para a estruturação de um sistema internacional multipolar, como forma de superar a possibilidade de uma

unilateralidade. Dentro desse multilateralismo vale destacar também a retomada de relações com os países árabes, com os quais o Brasil já teve papel de destaque, e com a África.

Os gráficos abaixo ilustram um pouco a diversificação de parceiros internacionais:



Uma vaga no Conselho de Segurança da ONU passou a ser prioridade no atual governo. Para tornar essa demanda mais consistente o Brasil vem buscando, desde 2003, apoio de outros países, inclusive daqueles que já compõem este Conselho. Temos que considerar que esta vitória tornaria o Brasil um país de grande visibilidade e possibilidade de ação no cenário mundial.

Há estudiosos que não vêem esta posição de visibilidade de forma tão positiva.

“O Brasil, ao desejar ingressar no Conselho de Segurança das Nações Unidas, não pretende, de nenhum modo, reduzir as assimetrias atualmente existentes no contexto internacional, seja no plano econômico, seja no político, seja ainda no militar. O que o Brasil deseja, ou pelo menos o que desejam seus círculos governamentais, é ingressar no coração dessas assimetrias, para assegurar ao país um papel não periférico, ou pelo menos não tão periférico como ocorre atualmente. Toda a atual retórica em favor do multilateralismo e de redução do unilateralismo é exatamente isso, uma simples retórica, pois ao adentrarmos no CSNU não tornaremos a ONU ou o seu CSNU mais democráticos,

e sim um pouco mais amplos, e portanto mais complicados do ponto de vista político e administrativo.” (ALMEIDA, 2005)

Ainda sobre a questão da tentativa de incluir o Brasil no Conselho de Segurança da ONU, podemos dizer que essa reivindicação faz parte de um movimento de questionamento dos poderes desse Conselho. Como forma de torná-lo mais plural luta-se pela entrada da Alemanha, do Japão e eventualmente da Índia e do Brasil. Vale também destacar que o Brasil foi candidato a esta mesma vaga quando da criação deste Conselho em 1945.

OMC, NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS MULTILATERAIS E COOPERAÇÃO SUL-SUL

O governo FHC teve uma participação plena na Organização Mundial do Comércio. Porém isso se contrastava com o pouco ativismo do governo brasileiro dentro desta instância. Podemos creditar isso à excessiva interdependência econômica do Brasil durante o período.

Em relação aos países do Sul, podemos dizer que havia um diálogo, porém sem que isso levasse a uma coordenação real e a resultados efetivos.

A presidência de Lula, desde o primeiro mandato tem procurado construir não apenas a participação plena nas negociações dentro da OMC, mas também um ativismo forte como forma de proteger os interesses nacionais. Isso se torna possível na medida em que este governo procura manter a soberania econômica nacional, evitando a excessiva interdependência.

Como forma de diversificar seus parceiros, o Brasil tem feito alianças estratégicas. Dentre elas podemos destacar o G-20, grupo de países interessados no fim dos subsídios internos e das subvenções às exportações de produtos agrícolas e em um maior acesso aos mercados dos tradicionais protecionistas do Norte, e o G3, formado juntamente com África do Sul e Índia e designado de "Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul". Esses dois grupos possibilitam também ao país um maior poder de barganha no cenário internacional.

Apesar de vários avanços serem detectados, é necessário também perceber que as dificuldades não são poucas.

“Uma análise das possibilidades de entendimentos concretos a serem alcançados por esse novo bloco formado pelo Brasil com a África do Sul e a Índia deixa algumas dúvidas

quanto ao seu conteúdo específico, uma vez que estes países estão desigualmente inseridos no jogo estratégico internacional, com agendas regionais e mundiais próprias. (...) O mesmo poderia ser dito em relação aos dois outros países com os quais se busca uma concertação política, econômica e até estratégica: a China e a Rússia. (...) Em relação à África do Sul, pode-se, a termo, pensar na conclusão de uma aliança mais estreita do lado da defesa, para a implementação da zona de paz e cooperação no Atlântico Sul, por exemplo. Dificilmente, contudo, se logrará um acordo com as grandes potências para a renúncia de passagem, nessas águas, de embarcações nuclearmente armadas. De toda forma uma cooperação no terreno estratégico faria com que o Brasil e a África do Sul (e outros países da região) se tornassem menos dependentes, em termos de equipamentos e posicionamento estratégico, de qualquer uma das grandes potências.” (ALMEIDA, sem data)

Podemos perceber que a atual política do Itamaraty, ao invés de concentrar-se na tentativa de cooperação com países em relação aos quais somos secundários, busca espaços não ocupados. Esse posicionamento não parece agradar muito aos Estados Unidos; Em recente visita ao Brasil, Donald Rumsfeld criticou certa conivência do Brasil para com o governo Chávez, da Venezuela. Críticas do mesmo tipo, porém vindas não dos Estados Unidos, mas dos setores mais conservadores da sociedade brasileira, foram feitas sobre a atitude do Brasil em relação à nacionalização do gás boliviano.

Apesar das críticas, podemos dizer que a reação do Brasil foi adequada e contempla a defesa de nossos interesses nacionais. Isso porque é prioridade para o governo que uma aproximação sul-sul seja feita sem imperialismos. Sobre o conteúdo da decisão do governo boliviano, ele está amparado na Resolução 1.803, de 14 de dezembro de 1962, da AG da ONU, aprovada com o voto brasileiro, declara que “o direito de soberania permanente dos povos e nações sobre suas riquezas e recursos naturais deve exercer-se segundo o interesse do desenvolvimento nacional e do bem-estar da população do Estado interessado” (art. 1º).

É interessante ver também qual a posição que o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso tem sobre a atual situação das nossas relações internacionais. "Perdemos tempo com essa história de política de confronto com os países desenvolvidos. A política externa brasileira está muito equivocada" (Matéria UOL 28/05/2007)

TERRORISMO

Para iniciar a discussão sobre o tratamento dado ao tema do terrorismo durante o governo de FHC cabe destacar dois pronunciamentos feitos por ele. O primeiro, na Assembléia da França em 30 de outubro de 2001: “É preciso reagir com determinação ao terrorismo, mas ao mesmo tempo enfrentar, com igual vigor, as causas profundas e imediatas de conflito, de instabilidade, de desigualdade. (...) A barbárie não é somente a covardia do terrorismo, mas também a intolerância ou a imposição de políticas unilaterais em escala planetária”. E o segundo no dia dos atentados de 11 de setembro: “A Carta das Nações Unidas reconhece aos Estados membros o direito de agir em autodefesa. Isto não está em discussão. Mas é importante termos consciência de que o êxito na luta contra o terrorismo não pode depender apenas da eficácia das ações de autodefesa ou do uso da força militar de cada país.”.

Com essas duas declarações fica claro o pensamento do governo FHC sobre a questão. A luta contra o terrorismo é necessária, mas não é simplista, envolve questões diversas e não pode atrapalhar o ambiente de cooperação entre as nações.

De forma bastante parecida o presidente Lula ressaltou, em 10 de julho de 2003, que “Não será militarmente que vamos acabar com o terrorismo, nem tampouco com o narcotráfico. Vamos enfrentar isso com muito mais densidade na hora em que a gente atacar o problema crucial que é a pobreza no mundo.” Nesse discurso parece ficar clara a desaprovação do presidente a essa agenda antiterrorista e monotemática. Mais uma vez fica claro que o terrorismo pode e deve ser combatido prioritariamente em suas causas sociais.

Como forma de exemplificar essa diplomacia ativa contra a essa agenda podemos citar os diversos telefonemas e cartas a líderes das Américas e da Europa, assim como ao Papa e ao Secretário Geral da ONU, para encontrar uma solução política e pacífica à crise do Iraque e tentar impedir a invasão pelos EUA.

É interessante perceber que as recentes invasões militares feitas pelos Estados Unidos e seus aliados mostram uma volta da força como sinônimo de poder. “Nota-se, contudo, que as circunstâncias mudaram, e o uso da força nas relações internacionais voltou a ser considerado não como possível, mas como de fato empregado, como se pôde observar no Afeganistão em 2002 e, principalmente, no Iraque em 2003.” (RUDZIT, 2005). Isso se mostra não apenas nas relações entre nações, mas na própria cobertura noticiosa que contribui para reafirmar a agenda do terror político

Podemos dizer depois dos mais recentes atentados terroristas o terror se tornou

“(a) dilema central das relações internacionais, obrigando alinhamentos e realinhamentos de grupos e nações em torno do tema; (b) acirrou igualmente as tensões interculturais, especialmente os olhares espelhados de ocidentais e muçulmanos, aprofundando por decorrência o desentendimento, a animosidade e dificultando iniciativas de boa-vontade que nunca cessaram no sentido de evitar uma fratura entre tais grupos que em certos países construíram ambientes multiculturais de grande complexidade, e (c) revelou a potencialidade comunicacional do ato terrorista, convertendo o controle semântico da cobertura jornalística internacional de tais ocorrências em embate no qual envolveram-se governos, grupos de pressão e empresas de comunicação.” (WAINBERG, 2005)

Sobre o efeito desses atos, o mesmo autor afirma que nós vivemos uma nova Era do Terror, retomando termo utilizado para rotular os atos terroristas dos anos 70. Além disso, seria possível perceber a natureza espetacular do terrorismo e sua natural vocação ao *show business*.

GLOBALIZAÇÃO

No início de seu governo, FHC considerava a globalização como um novo "Renascimento". Com as crises do final da década de 90, essa posição foi repensada. A nova conjuntura fez com que ele enviasse cartas para os líderes do G-7 recomendando a adoção de mecanismos inibidores das turbulências financeiras. Contudo, não é preciso dizer que esses líderes em nenhum momento declararam sua disposição em voltar atrás na ampla liberalização conduzida.

Durante todo seu governo, FHC ostentou uma aceitação implícita do Consenso de Washington e de suas principais premissas.

Em termos de relacionamentos, FHC era muito bem visto em Davos e mantinha relações cordiais com vários líderes regularmente convidados para o Foro Econômico Mundial, realizado anualmente naquela cidade da Suíça oriental. Obviamente, seu nome não era sequer cogitado para falar no foro de Porto Alegre

Já o governo Lula parece estar mais aliado com o pensamento do Fórum Social Mundial de que "um novo mundo (seria) possível". Esse slogan exemplifica a condenação do princípio da globalização capitalista. Obviamente que, enquanto governo constituído, esse pensamento não é levado ao pé da letra, mas ainda é o objetivo. Lula buscou dialogar tanto com o mundo de “Davos” como com o de “Porto Alegre”. Por isso, ele realizou a proeza de falar aos participantes de Porto Alegre e dirigir-se, logo

em seguida, aos "capitalistas" de Davos, mantendo substancialmente o mesmo discurso nos dois foros. A participação em Davos aconteceu apesar da condenação explícita do governo brasileiro ao Consenso de Washington.

Em oposição conceitual a este, Lula tentou articular o "consenso de Buenos Aires", feito juntamente com o novo governo argentino do presidente Nestor Kirchner. Porém o documento assinado em outubro de 2003 não passou de recomendações gerais de políticas econômicas e sociais.

FMI E POLÍTICA DE CONDICIONALIDADES

A abordagem realizada pelo governo de Fernando Henrique Cardoso sobre o FMI pode ser caracterizada como não ideológica. Isso porque o governo não hesitou em recorrer a ele quando julgou necessário. Dessa forma, este governo assinou três pacotes de apoio preventivo: em 1998 (US\$ 41,5 bilhões, com a participação de vinte países), em 2001 (um acordo stand-by clássico, por um valor de US\$ 15 bilhões) e em 2002 (pelo valor inédito na história do FMI de US\$ 30 bilhões).

No geral, FHC não relutou em buscar a ajuda do FMI. Essa iniciativa lhe parecia essencial para garantir o superávit primário. Por isso, ele não se acanhava em fazê-lo enquanto fosse necessário.

Já o governo Lula parece se posicionar com uma aceitação relutante e a constante desconfiança deste órgão. A aplicação desta forma de pensar pode ser vista no fato de que o governo Lula conviveu com o acordo com o FMI e, no momento decisivo, resolveu reconduzir o pacote de apoio preventivo como uma garantia de estabilidade macroeconômica.

Porém, essa mudança de posicionamento em relação ao FMI não se deu de forma a romper o diálogo com o órgão. Em junho de 2003, em Washington, por exemplo, Lula visitava os Estados Unidos, com diversos ministros, para, entre outros compromissos, ter uma reunião com o diretor-geral do FMI, Horst Kohler, o presidente do Banco Mundial, James Wolfensohn, e do BID, Enrique Iglesias.

BRASIL COMO LÍDER

Para FHC, a liderança do Brasil, se acontecesse, seria resultado da conquista de uma importância econômica. Além disso, essa possível liderança, em princípio estaria

restrita a sua região, não atingindo o âmbito global. Por isso mesmo, Fernando Henrique Cardoso parecia não fazer grande esforço diplomático no sentido de obter novos parceiros.

Já para o governo Lula, assumir um papel de liderança parece ser um dos grandes objetivos políticos, e, não necessariamente, limitado apenas à região. Para tal, Lula busca, através de uma diplomacia ativa, concretizar alianças estratégicas. Dessa forma o governo passa a ocupar novas áreas, em vez de apenas disputar os grandes mercados. Porém há críticas à forma como o atual governo pensa ser possível projetar o Brasil no cenário internacional: “FHC tinha consciência dos limites estratégicos e da real capacidade econômica do Brasil, ao passo que para o governo Lula não parece existir limitações estruturais (orçamentárias e militares) a tal pretensão.” (ALMEIDA, sem data)

Podemos citar, por exemplo, o elemento de liderança do governo brasileiro em relação aos países africanos, sobretudo os de língua portuguesa. O governo Lula não apenas expôs sua política de ativa solidariedade com a África, como também prometeu passar à ação concreta. E o fez. No final de 2003, ele realizou um bem sucedido trajeto diplomático pela África austral, cuja consequência mais visível foi o estreitamento de relações com a República da África do Sul.

Essa busca pela liderança pode também ser exemplificada pela visita do governo brasileiro a países árabes do Oriente Médio e o encontro do Mercosul, com a assinatura de acordos com países andinos, ainda no primeiro ano do governo Lula.

AMÉRICA DO SUL E MERCOSUL

Para FHC, as relações com os países da região eram apenas estratégicas. Por isso mesmo, apesar da grande ênfase retórica, as iniciativas implementadas foram poucas. Podemos citar entre essas raras ações bem sucedidas a mediação no conflito fronteiriço entre o Peru e o Equador. Por outro lado, o conceito de uma área sul-americana de livre-comércio (Alcsa), lançado na administração de Itamar Franco, foi esquecido.

Em termos de integração física, FHC realizou, em setembro de 2000, um encontro em Brasília com todos os chefes de Estado da América do Sul, da qual resultaria o esquema da IIRSA (Iniciativa de Integração Física Regional), com participação do BID.

Ao contrário, Lula não resumiu as relações com seus vizinhos a “estratégicas”, mas também tomou diversas iniciativas políticas para traduzir o teórico em realidade. No dia 16 de janeiro de 2003, logo após assumir a presidência, Lula já se encontrava com diversos presidentes sulamericanos como Lúcio Gutierrez Borba, do Equador, Hugo Chávez, da Venezuela, Ricardo Lagos, do Chile, Álvaro Uribe, da Colômbia e Alejandro Toledo, do Peru. Nesta reunião foi constituído o “grupo de amigos” para ajudar a OEA na crise política da Venezuela.

“De modo geral, em ambos os governos se buscou e se busca manter relações cooperativas com todos os países da região, inclusive com os EUA. A diplomacia profissional e os presidentes proclamam a reintegração de Cuba ao concerto americano e gostariam de poder contribuir para a pacificação política e militar dos países vizinhos, sem que o Brasil disponha, como parece evidente, de condições de intervenção econômica e militar (ademais do diálogo político) para fazer com que tais objetivos se concretizem.”
(ALMEIDA, sem data)

Em relação ao Mercosul, podemos dizer que ele sempre constituiu, desde o governo Sarney, uma das mais importantes prioridades da diplomacia brasileira. Na administração de FHC esta união foi vista como uma base possível para a integração econômica da região com o mundo. Na agenda do Mercosul, durante este governo, sempre tiveram prioridade os temas econômicos e comerciais.

Já para Lula, o Mercosul constitui, manifestamente, a prioridade mais importante da diplomacia brasileira. Por isso, o governo tem trabalhado para a implementação de normas já adotadas e medidas já negociadas. Este governo considera que o Mercosul pode ser um embrião para uma união política da América do Sul, diminuindo as influências externas sofridas por ela. O foco das negociações são os campos político e social. O Mercosul passou a ser buscado não mais como um meio para fins maiores da política externa, mas como um objetivo importante em si mesmo.

Vale citar um dos principais desafios deste bloco econômico hoje.

“Quando se pensa na sobrevivência do Mercosul como núcleo da integração sul-americana é necessário compreender que a Argentina e o Brasil têm de procurar construir com persistência uma razoável identidade de visão do mundo, uma compreensão comum das suas possibilidades de ação, uma cooperação estreita e um sistema que promova uma percepção de equilíbrio de custos e de benefícios entre os dois países, os quais são

essenciais para articular uma ação e um papel internacional afirmativos e positivos para o Brasil, para a Argentina, para o Mercosul e para a América do Sul.” (GUIMARÃES, 2002)

EUROPA

A Europa sempre foi parte importante das relações de poder mundiais. Durante o governo de Fernando Henrique podemos dizer que a Europa era vista como importantíssimo parceiro do Brasil e do Mercosul. Isso se devia basicamente aos laços culturais e históricos vistos por FHC. As relações comerciais eram dificuldades em função da hipocrisia européia em relação ao protecionismo agrícola. Além disso, podemos dizer que o governo brasileiro tinha em foco a relação com os Estados Unidos o que o levava a não considerar a Europa como alavanca tão significativa.

Lula também reconhece na Europa um parceiro importante. Contudo, sua visão de mundo atribui à Europa uma importância que ultrapassa a histórico-cultural. Ele vê neste continente uma possibilidade de criação de um certo papel político compensatório que pode fazer frente ao unilateralismo dos EUA. A Guerra do Iraque serviu para mostrar que essa possibilidade é concreta. Além disso, Lula parece ver no acordo comercial entre o Mercosul e a UE maiores benefícios do que aqueles propostos através da criação da ALCA.

RELAÇÃO COM OS ESTADOS UNIDOS

Podemos dizer que no governo FHC a relação com os Estados Unidos foi definida como essencial. Apesar de pequenos desacordos setoriais, a maior parte limitada a questões de comércio, o entendimento foi a grande marca da relação entre os dois países durante este governo. Exemplo desses pequenos desacordos foi a questão das patentes dos medicamentos contra HIV que o Brasil enfrentou e que resultou num acordo em junho de 2001.

Dessa forma, FHC dava ênfase à política bilateral, tendo os Estados Unidos como principal e quase que único parceiro. Talvez por isso mesmo, vigorava uma reciprocidade moderada, nem sempre sendo possível beneficiar os dois lados.

Lula coloca os Estados Unidos como um parceiro importante, mas não essencial. Isso faz com que as áreas de desacordo aumentem, tanto no plano político quanto no econômico. Esse governo busca a multipolaridade, por isso não tem nos Estados Unidos seu principal parceiro. Para o governo Lula, a regra do estabelecimento de relações

parece ser a reciprocidade estrita. Isso ficou bastante clara na atitude brasileira em relação à identificação de estrangeiros.

Embora haja uma nítida postura antiamericana em diversas questões, o atual governo brasileiro não é antiamericano. Prova disso é a boa relação que o governo tem com a administração americana. No início de dezembro de 2002, mesmo antes de assumir a presidência, Lula já visitava Washington a convite de Bush.

ALCA

Em Dezembro de 1994, o Brasil aceitou, com relutância, a proposta de iniciar negociações para a criação da Alca. Isso se deve a uma lógica de que se optasse por se opor ao processo, se encontraria em posição isolada no continente e confrontando diretamente os EUA. Porém, o governo de Fernando Henrique nunca mostrou grande entusiasmo com o projeto, ou, pelo menos, não o colocou como centro de sua agenda. No entanto, nenhuma objeção concreta foi feita. A ALCA era vista como uma possível oportunidade para a modernização da economia. Durante seu governo as negociações foram lentas e as principais questões discutidas eram os subsídios agrícolas norte-americanos, as regras de acesso e circulação no bloco, a propriedade intelectual, os investimentos e compras governamentais e o acesso a serviços.

Já no governo Lula, apesar da irrestrita oposição inicial do PT, o presidente vem enfrentando duras rodadas de negociação onde pede compensações para corrigir assimetrias estruturais. Lula mantém uma aceitação muito relutante do princípio do livre comércio. Além disso, não há ainda acordo absoluto sobre as regras, sobretudo pela ausência de um real acesso a mercados, em função do protecionismo.

“Em contraste com a administração anterior, a postura diplomática deixou o lado das negociações meramente ‘técnicas’ para enfatizar o chamado ‘interesse nacional’, com uma visão bem mais crítica das vantagens e desvantagens da liberalização comercial numa situação relativamente assimétrica com o império. Mas também se deixou a defesa do multilateralismo e do ‘entendimento único’, que eram dois pontos enfatizados pelo Brasil anteriormente (na conferência de Belo Horizonte, por exemplo), para uma escolha pela geometria variável, pelo minilateralismo e pela liberalização à la carte, o que de certa forma é compreensível, tendo em vista a própria fragmentação e diferenciação das ofertas dos EUA no esquema da Alca.” (ALMEIDA, sem data)

INSTRUMENTOS DIPLOMÁTICOS

Podemos dizer que o governo FHC tinha como principal instrumento diplomático a chamada “diplomacia presidencial”. A prioridade da diplomacia era, antes de tudo, o campo econômico. Este governo aceitava o mundo como ele era. Parecia reinar um certo conformismo que reduzia a margem de manobra do governo, já que este considerava algumas coisas como imutáveis. Talvez por isso mesmo, FHC sempre se sentiu à vontade no diálogo com o G-7.

O presidente Lula parece focar sua diplomacia tanto no Itamaraty quanto nos assessores presidenciais. As prioridades deixaram de ser econômicas para serem políticas. Surgiu uma crença na possibilidade de mudar o mundo e um certo voluntarismo em relação à efetivação desta mudança.

Em termos do diálogo com o G-8, Lula não tem nenhuma inibição, chegando inclusive a pressionar discretamente para participar de suas reuniões. Contudo, o presidente tem como foco principal a coordenação com outros países em desenvolvimento.

“FHC chegou a admitir a idéia de uma "Tobin tax" para diminuir a volatilidade e promover a cooperação multilateral em prol de uma "arquitetura financeira" renovada, mas ele nunca chegou, de fato, a lutar por essa idéia, provavelmente desaconselhado pelos assessores econômicos, que demonstraram não apenas a inocuidade da medida como seu forte viés contrário aos interesses do Brasil, um tomador de recursos nos mercados financeiros internacionais. Lula, por seu lado, apóia enfaticamente não só a proposta da "Tobin tax" como pensa promover outros instrumentos arrecadatórios e distributivos no plano mundial para lutar contra as "injustiças" remanescentes no planeta.” (ALMEIDA, sem data)

No plano geral, podemos dizer que Fernando Henrique Cardoso manteve uma abordagem tradicional da diplomacia. Essa área era vista como sendo um acessório no processo de desenvolvimento. Lula, por sua vez, promove uma política externa criativa e acredita que ela tem um papel substantivo na conformação de um "projeto nacional".

CONCLUSÃO

É importante perceber que a estrutura atual do sistema internacional é composta por 3 grandes núcleos. Um primeiro reduzido núcleo de grandes potências econômicas

que concentram mais de 80% do PIB e da capacidade tecnológica e científica mundial. Um segundo núcleo que envolve as grandes potências políticas, que são responsáveis pelo centro das estruturas de decisão. E um terceiro núcleo de grandes potências militares, que detêm o arsenal e dominam a tecnologia mais avançada das armas de destruição em massa e dos seus vetores de lançamento. É claro que algumas grandes potências fazem parte desses três núcleos de poder, mas nem sempre isso ocorre.

Cabe ao governo brasileiro seguir na direção da diminuição dessas assimetrias mundiais. Isso implica em evitar algumas das tendências desse mundo de hoje como a formação de mercados globais oligopolizados, a concentração de poder, e a globalização, tal como ela é posta hoje. Só assim conseguiremos superar a lógica do “mundo como ele é” e implantar a lógica do “mundo como ele pode ser”.

BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Paulo Roberto de (2004a). “Um Exercício Comparativo de Política Externa: Fhc e Lula em Perspectiva” in <http://www.pralmeida.org/index.html>, visitado em 19.06.2007

_____ (2004b). “Seria o governo Lula neoliberal?: as inconsistências das políticas econômicas ditas “alternativas” numa era de estrangimentos fiscais” apresentado no VII Annual Meetings of the Hewlett/UIUC Project on Brazil in <http://www.pralmeida.org/index.html>, visitado em 19.06.2007

_____ (2005). “A ONU e a questão da assimetria de poder”, apresentado na IV Semana de Relações Internacionais da PUC-SP 2005, in <http://www.pralmeida.org/index.html>, visitado em 19.06.2007

_____ (2006a). “Uma bibliografia preliminar sobre a diplomacia do Governo Lula: uma classificação tentativa com base na literatura disponível” in <http://www.pralmeida.org/index.html>, visitado em 19.06.2007

_____ (2006b). “Uma nova ‘arquitetura’ diplomática? – Interpretações divergentes sobre a política externa do Governo Lula (2003-2006)” in <http://www.pralmeida.org/index.html>, visitado em 19.06.2007

_____ (2007). “Diplomacia presidencial: cronologia de viagens e visitas, 2002-2007”, in <http://www.pralmeida.org/index.html>, visitado em 19.06.2007

_____ (sem data). “Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula” in <http://www.pralmeida.org/index.html>, visitado em 19.06.2007

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (2002). “Inserção Internacional do Brasil” in <http://www.esg.br/cee/ARTIGOS/samuel5.PDF>, visitado em 20.06.2007

MALLMANN, Maria Izabel (2005). “Relações políticas internacionais: como entendê-las?” in <http://caioba.pucrs.br/civitas/ojs/viewissue.php?id=1#Artigos>, visitado em 20.06.2007

RUDZIT, Gunther (2005). “O debate teórico em segurança internacional. Mudanças frente ao terrorismo?” in <http://caioba.pucrs.br/civitas/ojs/viewissue.php?id=1#Artigos>, visitado em 20.06.2007

SUANO, Marcelo José Ferraz (2005). “O discurso teórico nas Relações Internacionais” in <http://caioba.pucrs.br/civitas/ojs/viewissue.php?id=1#Artigos>, visitado em 20.06.2007

VIZENTINI, Paulo Fagundes (2003). “Um ano de política externa do governo Lula” in http://educaterra.terra.com.br/vizentini/artigos/artigo_142.htm, visitado em 20.06.2007

_____ (2005a). “De FHC a Lula. Uma década de política externa (1995-2005)” in <http://caioba.pucrs.br/civitas/ojs/viewissue.php?id=1#Artigos>, visitado em 20.06.2007

_____ (2005b). *RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO BRASIL. DE VARGAS A LULA*. São Paulo: Perseu Abramo

_____ (2005c). “Avanços da política externa brasileira” in <http://educaterra.terra.com.br/vizentini/artigos/2005/04/12/000.htm>, visitado em 20.06.2007

_____ (2005d). “Eleição de Lula: Impacto Internacional e Futura Política Externa” in <http://www.ilea.ufrgs.br/nerint/artigos/vizentini/impactoInternacional.rtf>, visitado em 19.06.2007

WAINBERG, Jacques A (2005). “Comunicação internacional e intercultural. A luta pelo imaginário social, o temor à segregação e o caso do terrorismo” in <http://caioba.pucrs.br/civitas/ojs/viewissue.php?id=1#Artigos>, visitado em 20.06.2007

CARTA INTERNACIONAL, Março de 2007 - Vol. 2, Nº1, São Paulo: Nupri/ USP.

Conceito de Relações Internacionais retirado do site http://pt.wikipedia.org/wiki/Rela%C3%A7%C3%B5es_internacionais, visitado em 20.06.2007

Matéria UOL 28/05/2007 - 23h31. “FHC critica política externa e diz que Brasil perdeu liderança” in <http://noticias.uol.com.br/ultnot/efe/2007/05/28/ult1808u93269.jhtm>, visitado em 19.06.2007