

REEXAMINANDO A INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL NOS GOVERNOS LULA: UMA ANÁLISE CRÍTICA

Leandro Carlos Dias Conde

<http://orcid.org/0000-0002-1991-9792>

Universidade Federal do Pampa, Professor Adjunto de Ciência Política, Curso de Ciências Sociais – Ciência Política, São Borja/RS - Brasil

leandroconde@unipampa.edu.br

Recebido em: 23 de novembro de 2023

Aceito em: 20 de dezembro de 2023

Resumo: O governo Lula marcou uma virada significativa na política externa brasileira, adotando uma abordagem mais ativa e pragmática. A busca por maior protagonismo global concentrou-se na promoção do multilateralismo e na reivindicação de representação dos países do Sul em instituições globais. A diplomacia econômica, política e social foi articulada, destacando-se a mediação com o Irã na questão nuclear. Essa abordagem, guiada por princípios constitucionais, refletiu a busca de autonomia em um cenário internacional multipolar, marcando um papel ativo do Brasil nas dinâmicas globais do século XXI. O estudo visa analisar a dimensão da inserção internacional brasileira, com ênfase na diplomacia multilateral, explorando os pensamentos de Celso Amorim e Samuel Pinheiro Guimarães como principais articuladores da política externa durante o governo do Partido dos Trabalhadores (PT).

Palavras-chave: Política externa brasileira; Governo Lula; Multilateralismo; Cooperação Sul-Sul.

REEXAMINING BRAZIL'S INTERNATIONAL INSERTION IN THE LULA GOVERNMENTS: A CRITICA ANALYSIS.

Abstract: The Lula government marked a significant shift in Brazilian foreign policy, adopting a more active and pragmatic approach. The quest for greater international prestige focused on promoting multilateralism and advocating for representation of Southern countries in global institutions. Economic, political, and social diplomacy were articulated, with notable instances such as mediating with Iran on the nuclear issue. This approach, guided by constitutional principles, reflected a quest for autonomy in a multipolar international scenario, marking an active role for Brazil in 21st-century global dynamics. The study aims to analyze the dimension of Brazil's international insertion, emphasizing multilateral diplomacy and exploring the thoughts of Celso Amorim and Samuel Pinheiro Guimarães as key architects of foreign policy during the Workers' Party (PT) government.

Keywords: Brazilian foreign policy; Lula government; Multilateralism; South-South cooperation.

INTRODUÇÃO

O fim da Guerra Fria produziu um efeito de desequilíbrio na dinâmica da bipolaridade que perdurou até o seu fim, implicando transformações profundas, além

de muitas incertezas, na ordem internacional. Esse evento desequilibrou a bipolaridade existente e gerou transformações que afetaram a forma como os Estados, especialmente os do Sul, se inseriam no cenário internacional. O Brasil, diante desse cenário, viu-se compelido a redefinir sua estratégia de inserção internacional.

A análise da política externa (PEB) nos dois primeiros governos de Luís Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), na década de 2000, é crucial para compreender as mudanças operadas na inserção internacional brasileira uma década após o fim da Guerra Fria. Nos anos 2000, observou-se uma maior permissibilidade no sistema internacional, caracterizada por uma difusão de poder mais ampla e uma agência e autonomia expandidas na atuação internacional do Brasil.

O aumento da permissibilidade permitiu ao Brasil exercer um papel mais proeminente nos assuntos globais, participando ativamente de fóruns e iniciativas internacionais. A busca por maior autonomia na tomada de decisões e a ampliação da agência internacional do Brasil refletiram a mudança no equilíbrio de poder e a crescente influência de países emergentes no cenário mundial. Nesse contexto, a PEB durante os governos de Lula buscou consolidar a posição do Brasil como um ator global relevante, aproveitando as novas oportunidades proporcionadas pelo cenário pós-Guerra Fria. Essa década foi marcada por uma diplomacia mais assertiva e por iniciativas que buscavam fortalecer a presença do Brasil no contexto internacional, consolidando a ideia de um país capaz de influenciar e contribuir para a construção de uma ordem global mais equitativa.

Assume-se neste texto que a política externa levada a cabo pelo governo do Partido dos Trabalhadores, que aponta, desde a sua formação a condição periférica e dependente do Brasil, difere da política externa do governo anterior, durante a década de 1990, que apostava em uma inserção de “*bandwagoning*”¹ com as grandes potências internacionais, notadamente, os EUA. Ademais, parte-se da premissa de que a busca por reconhecimento é parte constitutiva da inserção dos Estados no sistema internacional e a humilhação fator estruturador e organizador do sistema.

¹ O termo “*bandwagoning*” refere-se à prática em que um Estado, geralmente menor ou menos poderoso, busca alinhar-se a um Estado mais poderoso. Essa estratégia é adotada na expectativa de que o alinhamento proporcionará mais benefícios do que custos, especialmente em termos de segurança e vantagens geopolíticas. Esse conceito foi desenvolvido por teóricos das relações internacionais, como Kenneth Waltz (1979).

Os objetivos envolvem a análise da dimensão da inserção internacional brasileira enquanto busca por reconhecimento, com ênfase na diplomacia multilateral. Isso abrange diversas áreas, como as relações Sul-Sul, a integração regional, a reforma das instituições multilaterais, a constituição e consolidação de organismos regionais, como a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), e a formação de coalizões de poder, exemplificadas pelos grupos de geometria variável como o BRICS² e o Fórum IBAS³.

A análise também se concentrará nos principais articuladores do pensamento internacional brasileiro durante os anos do governo do Partido dos Trabalhadores (PT). Dois autores destacados para esse propósito são Celso Amorim e Samuel Pinheiro Guimarães. O objetivo é recuperar o pensamento elaborado por esses autores, explorando os caminhos e posicionamentos da política externa brasileira ao longo desse período.

O arcabouço teórico-metodológico deste estudo baseia-se em uma metodologia qualitativa, empregando dados secundários para análises abrangentes. Utilizaremos diversos autores e escolas de pensamento, mesmo que alguns deles não tenham um histórico de diálogo conjunto. Esse ecletismo teórico, com uma inclinação particular para a Teoria Crítica, é justificado pela natureza interdisciplinar do nosso olhar para as Relações Internacionais. A organização do artigo guia-se pelos seus objetivos, mantendo um olhar atento aos métodos empregados e ao arcabouço teórico.

A abordagem multilateral da política externa brasileira durante os governos do PT reflete a busca por um papel destacado e influente no cenário internacional. A ênfase nas relações Sul-Sul destaca a importância de parcerias com países em desenvolvimento, visando não apenas o fortalecimento da posição do Brasil, mas também a promoção de uma ordem mundial mais equitativa.

Ao analisar o pensamento de Celso Amorim e Samuel Pinheiro Guimarães, será possível compreender as motivações, os princípios e as estratégias que orientaram a política externa brasileira durante esse período. Isso contribuirá para

² Grupo formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

³ Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS).

uma visão mais aprofundada das escolhas e desafios enfrentados pelo Brasil em sua busca por reconhecimento e protagonismo no cenário internacional.

A INSERÇÃO INTERNACIONAL (2003-2010)

Lula, primeiro operário na presidência da república, a política externa brasileira, nas palavras do então ministro de relações exteriores do Brasil, Celso Amorim, tornou-se “ativa e altiva”, o que tinha por significado não submeter os interesses do país a outras potências e buscar para o país um papel protagonista nas relações internacionais, angariando maior prestígio, mas sem perder de vista o seu papel no desenvolvimento do Brasil (Amorim, 2014). Para Casarões (2012), “nunca antes” a política externa estivera tão perto da vida quotidiana dos cidadãos. Ela também se tornou uma fonte de descontentamento (e uma oportunidade) para oposição ao governo Lula.

A chegada de Lula ao poder tem como pano de fundo o declínio relativo da hegemonia norte-americana e a consequente perda de influência do consenso de Washington, sobretudo na América do Sul. “O consenso de Washington” fora como ficou conhecida a agenda política e econômica norte-americana para o terceiro mundo, promovida pelo Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e a Secretaria de Tesouro do governo dos Estados Unidos. O consenso tinha “[...] dois pressupostos teóricos: a economia neoclássica como ciência reitora da organização política e social, e a globalização como força devastadora a partir da qual se analisa as diversas problemáticas e realidades nacionais.” (Vilas, 2010, p. 102). Em poucos anos, nota-se o crescente fenômeno de “periferização do centro”, os grandes bolsões de pobreza no centro do capitalismo, EUA, Europa Ocidental e Japão.

O discurso da “globalização neoliberal”, com suas receitas ortodoxas de ajustes monetários, corte de gastos sociais e elevação de impostos, gera o descontentamento generalizado na América Latina, o que repercute numa maior organização dos movimentos sociais e partidos de esquerda, a fim de reverter o quadro de desigualdade e miséria fruto do neoliberalismo. As instituições de Bretton Woods se mostravam engessadas diante das mudanças pelas quais o sistema internacional vinha passando, evidenciando o esgotamento da capacidade de governança das

mesmas, e gerando inúmeras reivindicações por reformas, sobretudo vindas dos países em desenvolvimento (Conde, 2022a).

Diante desse quadro de “vácuo” relativo de poder com maior abertura multipolar no sistema internacional, as maiores economias emergentes aumentaram suas demandas por maior reconhecimento de sua importância, objetivando democratizar as instituições internacionais. A reivindicação por reformas nas instituições internacionais se tornou ainda mais evidente diante da crise econômica de 2008 e seus desdobramentos tanto nas economias do centrais em meio a ascensão das chamadas economias emergentes, tais fatores externos facilitariam o maior ativismo brasileiro. Internamente, a chegada de Lula ao poder foi uma inflexão nas estruturas de poder, em que as questões sociais ganharam destaque na agenda política nacional aliada à retomada do crescimento nacional, com vistas ao fortalecimento do mercado doméstico (Conde, 2022a).

Inegavelmente, a condução da política externa durante os anos do governo Lula foi moldada por uma conjuntura nacional e internacional propícia. Todavia, as inovações observadas nesse período foram resultado não apenas das condições favoráveis, mas, sobretudo, da determinação política e de uma visão compartilhada entre os principais idealizadores, notadamente os embaixadores Samuel Pinheiro Guimarães e Celso Amorim. Pinheiro Guimarães desempenhou papéis-chave como secretário-geral do Ministério de Relações Exteriores e Ministro-chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos, enquanto Amorim ocupou a posição de Ministro de Relações Exteriores de 2003 a 2011.

De acordo com a perspectiva de Samuel Pinheiro Guimarães (2005), a dinâmica internacional era caracterizada por dois tipos de atores: os estatais, considerados os mais influentes, e os não-estatais, englobando ONGs, agências internacionais e empresas transnacionais. Sua análise seguia o modelo centro-periferia, em que o centro era dominado por uma superpotência, notadamente os Estados Unidos, cercada por um reduzido número de potências, enquanto a periferia consistia em poucos Estados entre uma multiplicidade de pequenos, médios e microestados. Guimarães advogava por uma articulação estratégica entre Brasil e Argentina, formando um polo de poder na América do Sul para contrabalançar a hegemonia estadunidense.

Essa estrutura do sistema internacional, fundamentada nos poderes econômico, político e militar de cada país, implicava em uma complexa rede de relações marcada por competição, cooperação e conflito. Diante desse cenário, o embaixador destacava três desafios a serem superados: disparidades sociais, econômicas, culturais e regionais; vulnerabilidades externas nas esferas econômica, tecnológica, política, militar e ideológica; e a realização do potencial econômico, político e militar do Brasil.

A superação desses desafios, segundo Samuel Pinheiro (2005), era crucial para libertar os países da condição subalterna. Ele, ocupando cargos estratégicos nas Relações Exteriores e posteriormente na Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, propunha a implementação de uma política de emprego articulada à política industrial e de ciência e tecnologia para fortalecer o mercado doméstico.

As modificações na política externa durante o governo Lula tinham como objetivo principal pleitear uma posição de destaque internacional para o Brasil, alinhando-se a parceiros com objetivos similares nos fóruns de decisão globais. Essa abordagem refletia a visão gestada dentro do Partido dos Trabalhadores e por intelectuais alinhados ideologicamente a ele, conforme evidenciado no programa petista de 2002, que enfatizava o papel da política externa como suporte a um projeto nacional de desenvolvimento, caracterizando-a como Política Externa Independente (PEI).

Celso Amorim (2010) destaca que o aprofundamento do multilateralismo brasileiro nesse período, inserido na tradição da política externa do país, derivava da leitura do sistema internacional no início dos anos 2000, marcado pelo aumento do multilateralismo e pela redistribuição de poder. Paralelamente, observava-se a rigidez das instituições internacionais diante das demandas por maior participação dos países em desenvolvimento. Diante desse cenário, o Brasil passou a defender a necessidade de uma representação mais equitativa dos países do Sul nas principais instituições internacionais, visando à democratização e à ampliação da eficiência de órgãos como a Organização Mundial do Comércio (OMC), a Organização das Nações Unidas (ONU), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial.

Pode-se perceber uma certa continuidade na política externa brasileira ao longo dos anos, destacando-se os princípios norteadores da PEB presentes na Constituição

de 1988: independência nacional, prevalência dos direitos humanos, autodeterminação dos povos, não-intervenção, igualdade entre os Estados, defesa da paz, solução pacífica dos conflitos, repúdio ao terrorismo e ao racismo, cooperação entre os povos para o progresso da humanidade e concessão de asilo político. O parágrafo único ressalta a busca pela integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações. Essa linearidade é associada à tradição diplomática conduzida pelo Itamaraty.

Amorim (2010) destaca como um dos fenômenos marcantes do pós-Guerra Fria a ascensão das potências emergentes, que reconfigurou as dinâmicas no sistema internacional em direção a uma ordem mais multipolar. Esse movimento aproveitou-se da aparente diluição de poder no cenário global, refletindo o maior envolvimento dos países emergentes em questões internacionais para deixar de serem meros espectadores passivos. O Brasil, nesse contexto, assumiu um papel proeminente no cenário internacional.

Apesar do consenso entre a burocracia do Itamaraty e as elites brasileiras sobre o papel proeminente do país no cenário internacional, Lima (2005b) ressalta que esse acordo não se estende às estratégias concretas de inserção externa do Brasil, ou seja, à manifestação prática por meio de ações. Guimarães (2005) atribui a dificuldade em encontrar consensos na inserção internacional brasileira à “macroestrutura hegemônica de poder”, representada pela classe hegemônica da sociedade brasileira, que controla as instâncias de poder e é composta pela alta burocracia estatal, grandes proprietários rurais, industriais e financeiros, partidos conservadores, associações civis de classe e organizações religiosas conservadoras.

O núcleo duro da macroestrutura expressa sua própria visão de país e estratégias de desenvolvimento, embora nem sempre consensuais, mas que, ao longo da história brasileira, tende a se dividir em duas visões estratégicas: uma de cunho econômico (liberal ou desenvolvimentista), e outra político (liberal, reformista, militar ou diplomática) (Guimarães, 2005). Esse grupo minoritário concentra poder político, econômico e cultural, aprofundando as disparidades internas, vinculados à implementação de um projeto neoliberal, e que defende uma inserção externa dependente das grandes potências. Assim tendo de um lado uma pequena elite, mas

poderosa, abastada e instruída, e do outro lado uma massa de pobres da qual pertence a grande maioria da população.

A origem primária dessa divisão reside na elite brasileira, para a qual a modernidade ocidental representa a imagem refletida de um “outro” eternamente desejado. Para essas elites, a suposta inviabilidade do Brasil como uma nação civilizada era atribuída ao contingente populacional não branco, alimentando políticas de branqueamento da população nacional durante as quais o Estado promoveu ativamente a chegada de milhares de imigrantes europeus (Conde, 2022a). Essa ideologia foi amplamente aceita no país do final do século XIX até a segunda década do século XX.

Haveria a incapacidade por parte de expressivos setores da elite brasileira, historicamente ligados à manutenção de seus privilégios desde os tempos da escravidão, de enxergar o país sob uma lente colonizada e dependente em relação às grandes potências. É a essa elite que nos referimos como bovarista, incapaz de compreender o Brasil, muito menos o que é ser brasileiro. Uma elite que olha para fora e importa modelos políticos e econômicos avessos à realidade nacional. (Conde, 2022a, p. 279-280).

Diante desse cenário, a eleição de Lula representou uma “novidade histórica”, pois seu grupo político, originado na periferia e na camada intermediária do sistema social brasileiro, conquistou, após tentativas anteriores frustradas, o controle de uma parte significativa do centro legal estatal da macroestrutura (Guimarães, 2005). Isso marcou uma mudança em relação à passividade dos anos FHC. O governo Lula buscou forjar alianças fora do hemisfério, adotando uma postura ativa e pragmática em sintonia com a “política externa ativa e ativa” de Celso Amorim e a visão de Samuel Pinheiro Guimarães.

A dimensão cultural desempenha um papel crucial na narrativa de Guimarães, pois ele a considera essencial para fortalecer a memória nacional. Ele percebe um enfraquecimento da cultura nacional devido à hegemonia cultural externa, especialmente das manifestações culturais estadunidenses transmitidas pelos meios audiovisuais, que gradualmente corroem a autoestima da sociedade brasileira, perpetuando uma “consciência colonizada” (Guimarães, 2005), na qual o Brasil se vê inferior e cooptado diante de um Estado incapaz de promover e defender os interesses nacionais. Para Guimarães, o Brasil não deve aceitar essa dominação, mas sim investir em mecanismos de dissuasão para não ser subjugado pelo poder americano. Assim, a promoção da cultura nacional deve ser um dos objetivos mais importantes

do Estado, defendendo a pluralidade cultural, a tolerância e a valorização da nacionalidade em um país tão vasto e diverso quanto o Brasil. A produção nacional desempenha um papel fundamental na construção do imaginário e na projeção mundial da imagem do país⁴.

Guimarães (2005) argumenta que a adoção de uma estratégia internacional pelo Brasil é legítima, não apenas para superar desafios nacionais, mas também para lidar com as tendências do sistema internacional no século XXI. Ele destaca a importância da relação do Brasil com seus vizinhos da América do Sul, em particular com a Argentina, como peça central na estratégia de inserção internacional brasileira. O fortalecimento da América do Sul requer uma integração regional baseada no desenvolvimento, cooperação econômica, social, cultural, educacional e de infraestrutura, visando encurtar as distâncias históricas na região.

Nesse contexto, a política externa brasileira durante o governo Lula intensificou as relações com os Estados africanos, expandindo a presença diplomática brasileira no continente e aumentando significativamente o número de visitas presidenciais, missões ministeriais e comerciais. Houve um notável crescimento na cooperação brasileira com países africanos, refletido tanto no aumento do comércio quanto nos investimentos, com a participação ativa de empresas brasileiras. Além disso, a cooperação brasileira foi ampliada nos países da região sul-americana, especialmente Bolívia e Paraguai, bem como nos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), e no Haiti, onde o Brasil liderou a Missão das Nações Unidas para a Estabilização (MINUSTAH) após o terremoto de 2010.

O governo Lula marcou um notável deslocamento da Política Externa Brasileira em direção à África, uma mudança sem precedentes, bem como em direção a outras regiões do Sul. Esse movimento em direção ao continente africano, conforme destacado por Garcia *et. al* (2014), resultou de mudanças ideológicas e estratégicas no governo do Partido dos Trabalhadores. O Brasil, historicamente ligado à África por

⁴ Durante o governo Lula, a política externa brasileira consistiu na adesão às normas e princípios internacionais, formando alianças Sul-Sul e fortalecendo alianças regionais, especialmente na América do Sul. O objetivo era minimizar as assimetrias entre o Brasil e as grandes potências. Dessa forma, houve uma busca por “diversificar” e “aprofundar” as relações internacionais, não apenas aumentando o número de países parceiros, mas também envolvendo o Brasil em temas que tradicionalmente não eram esperados, buscando atuar como um ator relevante. Essa abordagem reconheceu a necessidade de lidar com as assimetrias e destacou a importância da participação brasileira no sistema internacional em conjunto com a região sul-americana, embora essa visão não seja consensual entre as elites nacionais.

laços culturais e históricos, intensificou suas relações com o continente, reconhecendo o papel fundamental da população afro-brasileira na construção da sociedade brasileira. O sucesso econômico, a projeção internacional e as políticas sociais eficazes, como o Bolsa Família e o Programa de Aquisição de Alimentos, contribuíram para que o Brasil fosse visto como um exemplo para os países africanos.

A ênfase dada à solidariedade, principalmente na abordagem Sul-Sul, não se sobrepõe aos interesses nacionais; pelo contrário, são vistos como complementares (Milani, 2018). Isso é evidente em situações como a nacionalização dos hidrocarbonetos na Bolívia e a revisão do Tratado de Itaipu com o Paraguai. Apesar das críticas domésticas, a postura da chancelaria brasileira em respeitar as decisões soberanas contribuiu para evitar instabilidades desnecessárias na região, fortalecendo os processos de cooperação e aproximando o Brasil de seus vizinhos. Esse enfoque combinou solidariedade com o reconhecimento das particularidades históricas de cada sociedade, resultando em ganhos significativos para o país, incluindo novas cooperações e compromissos.

Ao contrário da abordagem autonomista da ditadura militar, a identidade atual do Brasil democrático é a de um país “*system-affecting*”, caracterizado por uma estratégia de equilíbrio que envolve uma forte cooperação regional e a renúncia à dissuasão militar nuclear, conquistas obtidas com a promulgação da Constituição de 1988 (Lima, 2005a). No entanto, o Brasil ainda enfrenta desafios consideráveis na reconciliação desses dois papéis, que envolvem questões regionais, a alocação de recursos de poder e considerações políticas domésticas.

Segundo Samuel Pinheiro Guimarães (2005), enfrentar desafios desse porte demanda ações estratégicas, especialmente diante da política neoliberal que busca liberalizar os mercados de capitais como parte de uma estratégia para reincorporar as áreas periféricas ao sistema global capitalista. Os equívocos das políticas neoliberais dos anos 1990, ao abrir os mercados, resultaram na diminuição das capacidades estatais e aprofundaram as vulnerabilidades econômicas externas do Brasil. Para Guimarães, superar esses equívocos requer políticas públicas que incentivem e regulamentem a tecnologia nacional. Isso envolveria a criação de uma política de disciplina para o capital nacional e estrangeiro, utilizando crédito público diferenciado, redução e isenção fiscal, e compras governamentais para empresas comprometidas com o desenvolvimento nacional. Durante o governo Lula, certas ações nesse sentido

foram implementadas com sucesso, como a política de conteúdo local nas compras da Petrobras, a criação de novas instituições de ensino público e a controversa política das “campeãs nacionais”. Essas medidas, apoiadas por instituições como o BNDES e outros bancos públicos, além de fundos de pensão de estatais, visavam criar grandes empresas capazes de competir internacionalmente.

Assim, a cooperação Sul-Sul desempenhou um papel crucial, refletida não apenas no aumento da participação brasileira em projetos de cooperação na África e América Latina, mas também na criação de fóruns como o Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS) e o BRICS. Ademais, foram articuladas cúpulas entre países sul-americanos e países árabes e africanos. Essa estratégia buscava equilibrar as relações em meio à globalização, como observado por Vizentini (2005). Ainda de acordo com Vizentini (2005), as relações internacionais do governo Lula se manifestaram em três dimensões distintas: i) uma diplomacia econômica; ii) uma diplomacia política; iii) e um programa social. A primeira dimensão adotou uma abordagem realista, a segunda caracterizou-se pela resistência e afirmação, incluindo o fator de busca por reconhecimento, e a terceira foi propositiva. Essa abordagem se alinha com a visão de mundo compartilhada tanto por Samuel Pinheiro Guimarães quanto por Celso Amorim, atores com perspectivas convergentes que encontraram respaldo no governo petista.

É salutar destacar que o fortalecimento do multilateralismo, portanto, dependeu mais da ação coletiva dos grandes países emergentes, que atuaram como agentes organizadores e mediadores entre os interesses do Norte e do Sul (LIMA, 2005b). A atuação multilateral do Brasil visava construir um espaço maior de barganha e uma alternativa global, reconhecendo o peso do Brasil no cenário internacional. Essa abordagem alinhava-se à visão do país de si mesmo e buscava resguardar princípios fundamentais, como o da não intervenção e a postura solidária entre os países. Além de participar em fóruns multilaterais como um ator global, o Brasil procurava garantir autonomia para lidar com questões cruciais, como exemplificado pela atuação na questão do acordo nuclear iraniano em 2010.

A DECLARAÇÃO DE TEERÃ

A adesão ao Tratado de Não Proliferação (TNP) nas décadas de 1970 e 1960 representou uma mudança significativa na postura do Brasil, que inicialmente rejeitava

fortemente o tratado enquanto explorava a opção nuclear. Contudo, conforme destacado por Stuenkel (2010, p. 523), sob o governo Lula, em 2004, o país retomou uma postura confrontadora em relação ao TNP, mesmo após sua assinatura no governo de Fernando Henrique, ao recusar a entrada de inspetores da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) em todas as instalações nucleares brasileiras.

Historicamente, como apontado por Amorim (2015), o Brasil resistiu à ratificação do TNP por três décadas, principalmente devido à percepção de que o tratado perpetuava desigualdades no sistema internacional, permitindo que países detentores de armas nucleares não fossem pressionados a desarmar, ao mesmo tempo em que impediam outros de desenvolverem tais armamentos. Consequentemente, o TNP resultou na formação de um grupo seleto de potências nucleares, intensificando as disparidades globais.

Dessa forma, a trajetória do Brasil no regime internacional de não proliferação nuclear revela um comprometimento com o TNP, assinado em 1998 durante o governo Fernando Henrique Cardoso. Entretanto, esse comprometimento não impede o país de apontar deficiências no tratado, especialmente no que diz respeito ao desarmamento, uma questão que enfrenta resistência considerável por parte das potências nucleares. O Brasil também defende o direito de todos os países ao desenvolvimento e uso pacífico da tecnologia nuclear.

Esses posicionamentos em relação ao TNP explicam o apoio da política externa brasileira ao programa nuclear iraniano (Amorim, 2015). Durante a campanha eleitoral de 2002, o presidente Lula já havia criticado o tratado, considerando-o injusto e obsoleto, argumentando que a assinatura não conferiu ao Brasil o status que acreditava merecer (Stuenkel, 2010, p. 529). A visão do TNP como um tratado desigual, assinado em detrimento do desenvolvimento nuclear do país, reflete um sentimento de humilhação, apesar da proibição constitucional da produção de armas nucleares no Brasil.

De acordo com Amorim (2010), o protagonismo do Brasil na mediação com o Irã reflete a estratégia internacional desenvolvida nos governos Lula, combinando princípios da diplomacia brasileira com inovações na política externa. A Declaração de Teerã evidencia a busca do Brasil por reconhecimento internacional como capaz de lidar com questões consideradas de alta relevância, como a segurança

internacional, desafiando a noção de que tais assuntos são exclusivos das grandes potências. O engajamento com a Turquia nesse episódio pode ser interpretado como uma tentativa do Brasil de se posicionar como porta-voz dos países em desenvolvimento.

Amorim (2015) destaca que o presidente Lula enfatizava a necessidade de diálogo e negociação como a solução para o problema nuclear. Esse evento evidencia também a relutância dos membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU em compartilhar poder com os membros rotativos, excluindo-os do processo decisório e revelando a incapacidade do conselho de se adaptar às mudanças na distribuição global de poder.

A iniciativa turco-brasileira enfrentou uma recepção desfavorável por parte dos países do Norte, sendo alvo de críticas da comunidade internacional, liderada por essas nações, e mesmo pela opinião pública doméstica. A Declaração foi explicitamente rejeitada pela França e pelo Reino Unido, ambos membros do P5+1⁵. Brasil e Turquia foram rotulados como negociadores inexperientes e ingênuos, ao confiarem na suposta boa vontade do Irã, que, segundo a percepção predominante, estaria apenas utilizando esses dois países para ganhar tempo, enriquecer urânio e evitar novas sanções.

Macedo (2014, p. 13) relata que, no Brasil, senadores da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional questionaram o protagonismo do país na questão iraniana, expressando preocupação quanto ao capital político desperdiçado e aos possíveis custos da empreitada, incluindo o potencial isolamento internacional. Apesar da falta de sucesso na resolução da crise, o esforço conjunto entre Brasil e Turquia evidenciou que a diplomacia brasileira tinha a capacidade de mediar em áreas distantes de sua região tradicional.

O engajamento brasileiro, inicialmente aceito pelos Estados Unidos, não antecipava o sucesso alcançado pelo acordo tripartite. Contudo, o êxito da empreitada acelerou a sabotagem diplomática em relação à Declaração de Teerã. Segundo Amorim (2015), o presidente Barack Obama apoiava a participação brasileira, mas a

⁵ O grupo original, chamado UE-3, consistia em representantes da França, Alemanha e Reino Unido. Em 2006, China, Rússia e Estados Unidos aderiram ao pacto que forma o P5 + 1 (o P5 + 1 também é chamado de E3 + 3 pelos países europeus) para se aprovar o Plano de Ação Integral Conjunto (JCPOA – em inglês), também é conhecido como Acordo Nuclear do Irã.

sabotagem partiu da Secretária de Estado Hillary Clinton, que via a proposta brasileiro-turca como uma capitulação dos EUA. O sucesso da iniciativa brasileiro-turca incomodava diversos atores, pois a legitimação do acordo implicaria no reconhecimento de que as sanções internacionais talvez não tivessem sido tão eficazes (Macedo, 2014). O acordo foi minado por fortes pressões internas nos Estados Unidos, promovidas por republicanos no Congresso e lobistas pró-Israel, além das pressões externas exercidas por Israel e outros aliados do Oriente Médio, que determinaram o posicionamento negativo final dos EUA em relação à declaração. No entanto,

[...] não se pode concluir, no entanto, que houve uma sabotagem explícita dos EUA em relação à iniciativa turco-brasileira e sim uma desarticulação grosseira entre os formuladores da política externa americana. [...] Isso se confirma quando a então secretária de Estado dos EUA, Hillary Clinton que, segundo Amorim (2011) não tinha conhecimento da carta que Obama enviara aos mandatários brasileiro e turco reagiu negativamente à Declaração de Teerã e declarou que esse esforço tornou “o mundo mais perigoso” [...] (Macedo, 2014, p. 13).

Embora não tenha obtido êxito, é inegável que a Declaração de Teerã representou um feito singular para a política externa brasileira, coroando a abordagem “altiva e ativa” da época. Essa iniciativa aproximou o Brasil do “grande jogo da política internacional”, conforme destacado por Amorim (2015), refletindo também a relutância dos membros permanentes do CSNU em compartilhar poder com os membros rotativos, resultando na exclusão destes do processo decisório e na incapacidade do conselho em absorver as mudanças na distribuição do poder (Macedo, 2014). Nas palavras de Amorim:

[...] o que eu tinha em mente com essas duas palavras é ser altiva no sentido de que não deveríamos nos submeter aos ditames de outras potências, ainda que mais poderosas do que nós. [...] E o aspecto ativo, além do jogo de palavras, também tinha a ver com a refutação de uma concepção anterior que costumava dizer que o Brasil não devia ter um papel protagonista e não deveria pecar por tomar decisões que trouxessem reações contrárias (Amorim, 2014 p. 33).

PROGNÓSTICOS PARA O TERCEIRO MANDATO DE LULA

O cenário externo desafiador que o governo do Presidente Lula encontrou, aliado ao estado fraturado do Itamaraty, impõe um desafio significativo. A tarefa é

dupla: arrumar a casa internamente e reposicionar o Brasil no sistema internacional, afastando-se da posição de “pária internacional” assumida pelo ex-Chanceler Ernesto Araújo.

As Diretrizes do Plano de governo da chapa Lula-Alckmin destacam a construção coletiva de um “Programa de Reconstrução e Transformação do Brasil”. A nova administração visa, assim, olhar para os feitos do passado dos governos do PT e preparar o país para o futuro. A questão central é o que reconstruir e transformar na política externa brasileira. A reconstrução da PEB parece apontar para uma retomada da diplomacia presidencial característica da PEB “ativa e ativa” de Celso Amorim durante os anos de Lula. Lula expressou a intenção de resgatar a imagem do Brasil como um ator global relevante, destacando a soberania e a igualdade nas relações internacionais. O multilateralismo, a integração regional sul-americana e a reforma do Conselho de Segurança da ONU são prioridades.

A transformação na PEB está relacionada ao papel histórico da política externa como um instrumento crucial para o desenvolvimento nacional. Lula busca recuperar o status internacional do Brasil, fortalecer sua atuação em fóruns multilaterais e aprofundar a cooperação com países do Sul. A cooperação internacional para o desenvolvimento é vista como um meio de projeção internacional, com ênfase em uma abordagem horizontal e solidária.

A política climática emerge como um vetor de transformação, envolvendo a criação de uma Autoridade Climática e do Ministério dos Povos Originários. Lula destaca a justiça ambiental e a responsabilidade comum, mas diferenciada, como princípios essenciais. A emergência climática é vista como uma oportunidade para o Brasil retomar o protagonismo nas negociações climáticas internacionais, mobilizando recursos para a conservação e uso sustentável da biodiversidade.

Além disso, a transformação na PEB está ligada à retomada do processo de industrialização, à transição para uma economia digital e verde, e ao objetivo de atrair mais investimento direto. A integração regional, especialmente no âmbito do Mercosul, é essencial, mesmo diante de possíveis embates com a União Europeia sobre o acordo de livre-comércio. Questões progressistas, como direitos humanos, igualdade de gênero e racial, e proteção à comunidade LGBTQIA+, também devem ganhar destaque na agenda internacional do Brasil.

Em suma, o governo de Lula busca reconstruir a imagem do Brasil no cenário internacional, retomando uma abordagem ativa e altiva na política externa, enquanto promove transformações para enfrentar desafios contemporâneos, como a emergência climática e a busca por um desenvolvimento inclusivo e sustentável.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esperamos ter sido possível notar que tanto Celso Amorim, quanto Samuel Pinheiro identificavam, naquele momento, uma forte tendência à multipolaridade. Ambos concordam que a descentralização do poder resultante desse cenário poderia trazer benefícios substanciais para o Brasil, que aspirava ser reconhecido como um dos centros de poder no sistema internacional, abrindo, assim, novas oportunidades de atuação. Os desafios emergentes no pós-Guerra Fria pressagiavam uma reorganização mundial a longo prazo, apresentando novos obstáculos para a política externa brasileira. Ambos os diplomatas consideravam crucial a participação ativa do Brasil nesse movimento de multipolarização.

A orientação da política externa liderada por Amorim buscava estabelecer um equilíbrio em relação às relações com as grandes potências, especialmente os Estados Unidos, e com o capital estrangeiro, reconhecendo essas dimensões como cruciais na inserção internacional do Brasil (Vizentini, 2005). A atuação brasileira visava construir um espaço mais amplo de negociação e uma alternativa global, refletindo o peso do Brasil no cenário internacional de acordo com sua própria visão. Essa abordagem implicava em se envolver na “*high politics*”. A narrativa de Samuel Pinheiro (2005) subjaz a crença de que o Brasil possui todas as condições para se tornar uma potência global, mas enfrenta desafios significativos, como a redução das disparidades sociais, a superação das vulnerabilidades externas, a concretização do potencial brasileiro e o fortalecimento da democracia.

É inegável que a política externa durante os anos do governo Lula se beneficiou de um contexto nacional e internacional favorável, incluindo o aumento dos preços das commodities e o rápido crescimento econômico da China. Os sucessos nas políticas sociais, particularmente na redução da pobreza extrema e nos programas de transferência de renda, contribuíram para fortalecer a posição do Brasil no cenário internacional.

Amorim (2015) reconhece a falta de consenso na sociedade brasileira, especialmente entre os formadores de opinião, quanto ao papel de destaque buscado durante o governo Lula. Essa discordância está vinculada a visões pessimistas sobre o papel do Brasil no mundo, muitas vezes limitadas por uma perspectiva colonizada e dependente das grandes potências. Defender o protagonismo brasileiro, conforme argumentado, tornou-se uma maneira de demonstrar as capacidades do país em atuar em pé de igualdade com as grandes potências, tanto para a audiência doméstica quanto para a internacional.

Embora mobilizando de forma geral o pensamento desses dois autores, o objetivo aqui é apontar caminhos para o Brasil e explorar as principais características do sistema internacional em transformação no século XXI. Este contexto proporciona uma janela significativa de oportunidades para a política externa brasileira. Os textos abordados não tratam do mesmo período nem dos mesmos eventos, mas compartilham, em linhas gerais, uma narrativa comum sobre a importância de superar desafios sociais, políticos e econômicos para liberar o verdadeiro potencial brasileiro, em consonância com um cenário internacional favorável ao desenvolvimento de uma política externa ativa e desafiadora, pautada na autonomia e na contestação da concentração de poder no âmbito externo.

A perspectiva do terceiro mandato de Lula impõe novos desafios à política externa brasileira, especialmente no contexto do objetivo de reconstrução e transformação. Um dos desafios notáveis é a complexidade da coordenação entre diferentes setores dentro do vasto e intrincado aparato do Estado brasileiro. A burocracia é conhecida por sua lentidão e diversidade, muitas vezes resultando em desafios na implementação efetiva das decisões tomadas. A resistência burocrática pode variar, o que adiciona uma camada adicional de complexidade à execução das políticas.

Ao abordar a reconstrução e transformação da política externa brasileira, é crucial que os formuladores da política externa do terceiro mandato de Lula compreendam que o mundo passou por mudanças significativas desde a última vez que o PT esteve no poder. Transformações globais ocorreram durante os governos de Dilma Rousseff, e o contexto internacional continuou a evoluir (Conde, 2022b). Portanto, é necessário adaptar a abordagem da política externa às dinâmicas atuais.

A incerteza persiste sobre as ferramentas específicas que serão mobilizadas pelo novo governo para efetivar uma política externa “ativa e altiva” de maneira factível. No entanto, os sinais iniciais sugerem uma orientação positiva em relação a uma transformação construtiva. O reconhecimento da mudança no cenário internacional e a necessidade de adaptação indicam uma postura de abertura para abraçar as complexidades do ambiente global.

A chave para uma transformação bem-sucedida pode residir na capacidade do governo de Lula de incorporar uma abordagem flexível e adaptável. Isso pode envolver a reavaliação constante das estratégias e a busca por sinergias entre os diversos atores envolvidos na formulação e implementação da política externa. Além disso, o governo pode explorar novas formas de diplomacia e cooperação internacional que levem em conta as mudanças nas relações internacionais. No entanto, é importante observar que a transformação positiva requer uma avaliação cuidadosa das condições atuais e uma resposta estratégica para os desafios emergentes. A capacidade de antecipar e se adaptar a dinâmicas internacionais em constante evolução será fundamental para o sucesso da reconstrução e transformação da política externa brasileira durante o terceiro mandato de Lula.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Celso. Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): an overview. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n. spe, pp. 214-240, 2010.

_____. **Início de uma política externa Altiva e Ativa**. In: MARINGONI, A. et al. (Org.). *2003-2013: uma nova política externa*. Tubarão: Editora Copiart, 2014.

_____. **“A Declaração de Teerã: oportunidade perdida?”** in Teerã, Ramalá e Doha: Memórias da política externa ativa e altiva. São Paulo: Editora Benvirá, 2015.

RANGEL JUNIOR, Antonio Guedes; FERREIRA, Carlos Enrique Ruiz. **Celso Amorim e a Nova Política Externa Brasileira**. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/blogs/blog-do-grri/celso-amorim-e-a-nova-politica-externa-brasileira-1980.html>>. Acesso em: 10 de outubro de 2023.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

CASARÕES, G. A mídia e a Política Externa no Brasil de Lula. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**. v.1, n.2, Jul-Dez 201, p.211-236, 2012.

CONDE, L. C. D. **Humilhação e Reconhecimento: Brasil e China em Busca de Status Internacional**. 1ª. ed. Curitiba: Appris, 2022a.

_____. Representação e posicionamento midiático. **AURORA (PUCSP. ONLINE)**, v. 15, p. 103-121, 2022b.

GARCIA, A. S. et al. **A história contada pela caça ou pelo caçador? Perspectivas sobre o Brasil em Angola e Moçambique**, 2014. Disponível em: <<http://www.pacs.org.br/files/2013/03/Relatorio-Africa.pdf>>. Acesso em: 10 novembro 2023.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Desafios brasileiros na era dos gigantes**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

JAKOBSEN, K, A. **Análise de Política Externa Brasileira: continuidade, mudanças e rupturas no Governo Lula**. – São Paulo, 2016. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/101/101131/tde-05102016-162031/publico/Kjeld_Aagaard_Jakobsen.pdf>. Acesso em: 10 novembro 2023.

LIMA, M.R.S. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. **Rev. Bras. Polít. Int.** 48 (1): 24-59, 2005.

LIMA, M.R.S. Aspiração Nacional e Política Externa. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**. Rio de Janeiro, ano XIX, n.82, p.4-19, jan./mar. 2005b.

MACEDO, A. C. G. G. **Declaração de Teerã: a iniciativa turco-brasileira para a questão nuclear iraniana**. 2014. Disponível em: <https://bdm.unb.br/bitstream/10483/8336/1/2014_MariaClaraGuerraGomesPereiraMacedo.pdf>. Acesso em: 20 nov. de 2023.

MILANI, C. R. S.; NERY, T. **Brazil**. In: BALZACQ, T.; DOMBROWSKI, P.; REICH, S. (Org.). *Comparative Grand Strategy: a framework and cases*. Oxford: Oxford University Press, 2019.

MILANI, Carlos R. S. **Solidariedade e Interesse: motivações e estratégias na cooperação internacional para o desenvolvimento**. 1. ed. Curitiba: Appris, 2018.

STUENKEL, O. Identidade, Status e Instituições Internacionais: O Caso do Brasil, da Índia e do Tratado de Não Proliferação. **CONTEXTO INTERNACIONAL** – vol. 32, n. 2, 2010.

VILAS, Carlos M. Las “idas” y “regressos” del Estado. **Utopía y Práxis Latinoamericana**. Año 15, nº 43, 2010.

VIZENTINI, F, P. De FHC a Lula Uma década de política externa (1995-2005). **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, v. 5. n. 2, jul.-dez. 2005.

WALTZ, K. N. **Theory of International Politics**. New York: McGraw-Hill, 1979.

Leandro Carlos Dias Conde

Doutor em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ). Mestre em Ciência Política também pelo IESP-UERJ. Graduado em Ciências Sociais pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Pesquisador associado do IESP-UERJ e do Laboratório de Análise Política Mundial (LABMUNDO), que compõe a plataforma Latitude Sul. Autor do livro “Humilhação e Reconhecimento: Brasil e China em Busca de Status Internacional” (2022), publicado pela editora Appris. É Professor Adjunto no curso de Ciências Sociais - Ciência Política da Universidade Federal do Pampa (Unipampa).