

O primeiro ano da política externa do governo Lula: renovação na continuidade?

Antônio Carlos Lessa*

O final do primeiro ano de mandato de um novo governo sugere sempre a realização dos balanços dos resultados concretos e das perspectivas frustradas na formulação e na implementação de todas as políticas públicas. A política externa não foge à regra, mesmo que inspire balanços mais cautelosos, justamente pelo fato de ser tipicamente política de Estado, cercada de cuidados ligados à existência de um articulado conjunto de princípios tradicionais que informam a ação internacional e à necessidade de preservar a imagem de estabilidade que deve caracterizar a gestão do acervo de contatos internacionais do país.

O primeiro e talvez o principal traço inovador da política externa do novo governo foi anunciado ainda no discurso de posse, quando Lula prometia uma política externa que se orientasse pela promoção do desenvolvimento econômico, mas que, diferentemente do que aconteceu sob a égide do nacional-desenvolvimentismo que se caracterizou a prática internacional do Brasil nos sessenta anos anteriores à década de noventa, deveria comportar também, e especialmente, a preocupação com a promoção do desenvolvimento social.

O mais importante movimento que se inscreve na ordem dos ativos do primeiro ano do governo Lula, sem dúvida é o caráter estratégico concedido à América do Sul como espaço preferencial da ação internacional do Brasil, que parte de inovação conceitual concebida sob o governo de Fernando Henrique Cardoso, mas que naquele momento permaneceu sem maiores consequências práticas. A afirmação de prioridade do espaço sul-americano hierarquiza o projeto brasileiro para o hemisfério, de onde decorre a prioridade concedida à refundação do

Mercosul, que se subordina, por seu turno, à retomada da parceria com a Argentina de Kischner. Do mesmo modo, a conclusão dos acordos entre o Mercosul e três países da Comunidade Andina – Colômbia, Venezuela e Equador – e do acordo de livre comércio do Mercosul com o Peru, ambos recém-concluídos, são movimentos que indicam para a consolidação dos espaços sub-regionais existentes na América do Sul – América Latina e a sua posterior convergência em um único esquema de integração, parecem ser uma das condições de sucesso da estratégia de fortalecimento do poder de negociação dos seus Estados membro na realização da ALCA.

Nessa ordem, vislumbrou-se nesse primeiro ano a estratégia de inscrever a liderança brasileira e a revitalização da integração regional em estratégia mais ampla, que permita o tratamento de outros processos que se mostraram muito importantes, como as negociações para a criação da ALCA. Nessa seara, por sinal, o início do mandato parecia corroborar a tática de bloqueio esboçada pelo governo anterior, que mostrara resultados pífios e duvidosos e comprometia o clima de distensão que se observa nas relações com os Estados Unidos desde o início do mandato de Lula, preferindo estabelecer um tratamento ideologizado tão desusado quanto inútil. A transformação da estratégia negociadora para a ALCA já ao final de 2003, não indica que o novo governo tenha cedido às pressões de Washington, mas certamente cedeu às pressões internas para negociar a busca de condições vantajosas para a inserção do Brasil na integração hemisférica.

É também na direção dos processos de negociação comercial que se inscreve iniciativa

* Professor adjunto do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (UnB) e coordenador da Rede Brasileira de Relações Internacionais – RelNet (<http://www.relnet.com.br>).

interessante, ainda de ganhos imprevisíveis, esboçada na reunião ministerial da OMC em Cancún. Com efeito, mais do que resultados práticos, a criação do G20 deve ser vista sob a ótica da retomada da capacidade de articulação política do Brasil, mesmo que esboçada em foro tão inusitado. Nessa direção, a liderança do G20 permite entrever o relançamento do perfil reivindicatório da política externa brasileira, em baixa desde o final dos anos oitenta, mas que pôde ser vislumbrado também na criação do G3, grupo de coordenação política criado pelo Brasil, África do Sul e Índia, que pode se transformar em um agrupamento maior, com a eventual atração de outros países de igual porte, como o Egito, por exemplo. São todos movimentos que refletem a vontade de esboçar um novo modelo de cooperação Sul-Sul, que não deve entretanto, erigir-se como alternativo às relações com o Norte – sabidamente a dimensão em que países como o Brasil mais realizam interesses.

A retomada das relações com a África, festejada sob o viés culturalista, pode ter resultados mais importantes do que se esperava. O Brasil que se reaproxima do continente africano tem interesses econômicos claros, e se anima pela perspectiva de reabertura de espaço comercial que foi interessante no passado. Talvez tenha sido esse também o sentido da visita de Lula a cinco países do mundo árabe, que tanta celeuma provocou na imprensa e nos meios iniciados – por que privilegiar as relações com as pequenas economias árabes se há tanto a realizar nas relações com a Europa e com os Estados Unidos? A isso, a resposta mais adequada teria sido “e por que negar-se ao dever de abrir novos espaços”? São movimentos, portanto, que não se excluem e que reforçam a vocação universalista da ação internacional do Brasil, que é antigo e que também sofreu desprestígio na última década. Por isso, Lula dedicou-se com afinco à diplomacia presidencial, entregando-

se a intensa agenda de viagens, que cobriu quatro dos cinco continentes, esforçando-se para equilibrar nas suas *tournées* internacionais tanto as relações com o Norte quanto com o Sul.

Um último movimento que foi importante no primeiro ano de Lula no poder foi a candidatura apresentada a um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, que retoma também projeto antigo, verbalizado pela primeira vez na primeira metade dos anos noventa, mas que tem um potencial de desagregação muito maior do que se pode imaginar. Pelo momento, ainda que a diplomacia brasileira encontre motivos mais do que suficientes para justificar o movimento (déficit democrático dos organismos onusianos, relevância do Brasil na cena internacional contemporânea, o país como líder regional, necessidade de reformar a instituição à luz dos constrangimentos internacionais da ordem pós-guerra fria etc), a candidatura se move ainda pela inefável justificativa da exclusão. Ou seja, ainda que um assento permanente no Conselho de Segurança seja potencialmente útil nas estratégias de inserção internacional do país no futuro, com o que grande parte dos analistas está de acordo, o fato é que a pretensão brasileira até o momento, não contou com amplo debate público, que deveria preceder a vocalização de projeto de tal envergadura.

O primeiro ano do governo de Luís Inácio Lula da Silva inspira portanto, um balanço bastante positivo, logrando um feliz equilíbrio entre a manutenção de algumas iniciativas que foram esboçadas no governo anterior e a inovação pela sugestão de uma ação internacional assertiva e criativa e pela criação de novos espaços para a expansão econômica e para a sofisticação da capacidade de articulação concreta. Em outras palavras, seguiu o espírito da ação internacional do Brasil desde muito, que é o de renovar-se na continuidade.

