

A AMPLIAÇÃO DOS HORIZONTES DIPLOMÁTICOS NO GOVERNO LULA

Marcelo Júnio Alves de Almeida¹

RESUMO

O presente artigo busca analisar a postura diplomática da política externa do Governo Lula em seus dois mandatos como presidente do Brasil, utilizando os princípios básicos do Modelo Hermann, e propondo um enfoque na criação de novos laços políticos dentro do sistema internacional, assim como, contexto nacional, as convicções ideológicas adotadas por Lula, e os impactos das mesmas dentro da conduta interna e externa.

Palavras-chave: Política Externa, Lula, Modelo Hermann, desenvolvimento, Sistema Internacional.

INTRODUÇÃO

Ao analisar a Política externa de um país, urge inicialmente um entendimento da mesma como uma variável dentro do campo das políticas públicas. Isso é relevante para ressaltar que embora padrões frequentes de ideias, pensamentos, interpretações e ações, construam uma identidade nacional histórica, os governos possuem completa autonomia para seguirem suas convicções, construir laços, progredindo ou regredindo determinadas relações, e agindo de acordo com seus interesses e ideologias.

Congruente com tais princípios, o Modelo Hermann de 1990, determina quatro pontos indispensáveis para o processo da análise de mudanças em uma política externa, sendo eles: Líderes, Burocratas, Reestruturação Doméstica e Choques Externos. Em comum, a ideia que contextos determinam realidades, sejam eles internos ou externos. O presente artigo usará tais premissas para analisar a política externa do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva no período de seus dois mandatos como presidente do Brasil, entre 2003 até 2009.

Iniciada em 2003, a política externa do governo Lula provoca interesses e observações de estudiosos dos campos políticos internos e externos, pelas ino-

vações em sua formulação e execução, além das reações e impactos nos espaços regionais e internacionais (ALMEIDA, 2005).

Buscando compreender essas inovações, a atual produção tem o objetivo de ressaltar as mudanças ocorridas dentro do cenário interno brasileiro, somadas ao contexto internacional e as próprias convicções ideológicas de Lula, que ajudam a explicar a construção de uma política externa voltada para uma ampliação de horizontes diplomáticos.

CONTEXTO INTERNO

Vindo de um período recente de redemocratização, o cenário da política brasileira nos anos 1990 era muito claro². Continuar com o processo de reafirmação da estrutura democrática, iniciada na segunda metade da década de 1980, e encontrar meios de solucionar os problemas econômicos que assolavam o país. A criação do Plano Real em 1994 trouxe a estabilidade desejada, além de um maior prestígio para Fernando Henrique Cardoso (FHC), Ministro da Fazenda no ano em questão, e que posteriormente se tornaria o presidente da República entre os anos de 1995 e 2002.

Com a chegada dos anos 2000, as primeiras eleições do século XXI trouxeram novos temas para a política

brasileira em geral, como as questões sociais, a preocupação com a fome, com a desigualdade e com os mais pobres. Esse fenômeno não se explica somente através da vitória do Lula, mas também em um gigantesco protagonismo do Partido dos Trabalhadores (PT) no Congresso. Com 91 Deputados Federais eleitos em território nacional (BRASIL, 2021), se tornou a maior bancada do Brasil na época, representando 17,7% da presença total e um crescimento de 77,1% em relação aos resultados obtidos pelo partido nas eleições de 1998.

A política se espelha em seu povo e, quando grandes mudanças direcionais como as de 2002 ocorrem, é nítido que novas ideias ou apelo por mudanças são a realidade do contexto nacional vigente. E é a partir desse momento, que uma agenda social é implementada no Brasil, com a criação de programas como o “Bolsa Família”, “Fome Zero” e “Minha Casa, Minha Vida”.

Durante os dois mandatos de Lula, a economia brasileira mostrou bons números dentro de um padrão constante e positivo. O crescimento do PIB nacional só não foi alcançado em 2009, onde houve uma retração de -0,126% (THE WORLD BANK, 2021), porém, dentro de um contexto de uma gigantesca crise financeira que assom-

brou o mundo em 2008, e o Brasil conseguiu se manter firme, sem muitos danos.

Em 2010, o crescimento do PIB brasileiro foi de 7,53%, o que perdura até hoje como a maior porcentagem positiva desde 1986, segundo os dados do The World Bank (2021). Lula conseguiu alinhar o crescimento econômico com sua agenda humanitária e toda essa estabilidade, foi alicerce de avanços contundentes dentro do cenário internacional.

A POLÍTICA EXTERNA

Com temáticas internas bem definidas, a política externa de Lula, como esperado, também reitera as visões, ideias e princípios do governo, e assim, o Brasil assume papel de relevância nas questões sociais em âmbito internacional. Em seu primeiro discurso na Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) em 2003, Lula afirmou: “Precisamos engajar-nos política e materialmente na única guerra da qual sairemos todos vencedores: a guerra contra a fome e a miséria”. Ainda sobre sua participação em tal evento, a palavra “fome” é citada 18 vezes por Lula, um confirmativo sobre os objetivos centrais do presidente.

Voltando para o governo de FHC, as relações exteriores do Brasil se mostravam centralizadas para o Norte

ou, em outras palavras, Estados Unidos e Europa. Não existe necessariamente uma forma correta de como se fazer uma política externa, mas sim, meios de trabalhar seus recursos dentro de ações multilaterais, bilaterais e toda a estrutura ofertada pelo sistema, embora que, inteligência situacional³ seja uma virtude a ser contemplada dentro das relações internacionais.

E foi com a destacada virtude da inteligência situacional, que Lula se comportou com maestria, enxergou espaços e oportunidades, aproveitando para expandir e qualificar o nome do Brasil.

Por já possuir relações concretas e maduras com o Norte, graças a política exterior de FHC, Lula se propôs a buscar novas áreas, abrir novos mercados e ampliar novas redes de contatos, e por isso, o Brasil passou a ser uma figura mais comum dentro do sistema. Sobre tais premissas, Vigevani e Cepaluni (2007) discorrem:

[...] Lula da Silva utiliza uma estratégia que poderia ser batizada de “autonomia pela diversificação”, enfatizando a cooperação Sul-Sul para buscar maior equilíbrio com os países do Norte, realizando ajustes, aumentando o protagonismo internacional do país e consolidando mudanças de programa na política externa. (VIGEVA NI; CEPALUNI, 2007, p. 283).

Algumas relações bilaterais específicas foram criadas e formalizadas com as aberturas de embaixadas em países periféricos ou que não se situam em

um lugar de destaque nas relações internacionais, como o caso de Tuvalu, Barbados e São Cristóvão e Névis.

As participações ativas do Brasil, visavam construir um papel de protagonismo concreto, como o anseio pela vaga permanente no Conselho de Segurança da ONU. Para tanto, era necessário ampliar os horizontes diplomáticos, e tal processo foi se desenhando de maneira contundente e significativa (VIGEVA NI; CEPALUNI, 2007).

A destacada liderança brasileira no componente militar da Missão de Paz no Haiti, iniciada em 2004, foi uma excelente presença nacional em um projeto sob a égide da Organização das Nações Unidas, onde foi possível mostrar um grande serviço dentro do campo humanitário e trabalhar o 'soft power' brasileiro. Uma participação notável e de sucesso perante o seu objetivo de mostrar capacidade e desenvoltura.

O papel de notoriedade também foi alçado em âmbito continental. Com promoções de cúpulas para abordar negociações regionais, o Brasil buscava se afirmar em uma posição de liderança na América do Sul. Essa ideia foi deixada explícita por Lula em diversos momentos, deixando alguns países desconfortáveis perante o objetivo “dominador” vindo do Brasil, e sobre isso, o ex-presidente precisou

entender que liderança é um ato de reconhecimento alheio, e não próprio. Ademais, o objetivo era válido e otimista, trazendo novamente uma ideia de um país forte.

DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL E O BRASIL

O desenvolvimento sempre esteve nas pautas do governo Lula, seja o nacional, seja de outros países emergentes, projetando um sistema internacional mais igualitário. Dentro dessa perspectiva, o Brasil se mostrou disponível, interessado e direcionou contribuições consideráveis.

O Brasil contribuiu cerca de R\$ 3,2 bilhões com recursos para o desenvolvimento internacional, entre os anos de 2005 e 2009. Entre os números citados, cerca de 30% se referem a participações em fundos multilaterais de desenvolvimento, como a Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), do Banco Mundial; o Fundo de Operações Especiais (FOE), do Banco Interamericano de Desenvolvimento; e o Fundo Africano de Desenvolvimento (FAD), do Banco Africano de Desenvolvimento (GONZALES; PEREIRA, 2012).

Com as grandes críticas sobre o atual sistema das Nações Unidas e a participação no G4, o Brasil apareceu no debate como um dos países mais

influentes a pedirem uma reforma na estrutura da maior e mais importante Organização Internacional do mundo passando pela Assembleia Geral e o Conselho de Segurança, com o objetivo de transformar o ambiente em um espaço mais democrático e representativo (SARDENBERG, 2018).

As atuações brasileiras em tais aspectos eram bem vistas e entendidas graças à participação em outros órgãos onde o Brasil se acentuava entre uma das maiores nações emergentes, como o Fórum de Diálogo Índia – Brasil – África do Sul (IBAS), criado em 2003 e o BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China, África do Sul), criado em 2006.

CONCLUSÃO

De todos os modos, ao abrir novos horizontes, prezando pela boa diplomacia e se inserindo cada vez mais no sistema internacional, o Brasil se assegurava gradualmente como um país protagonista dentro daquilo que era proposto, com uma grande influência, representando tanto a América do Sul, como os demais países em desenvolvimento ao redor do globo.

Lula foi muito participativo nos processos diplomáticos e quis estar à frente das inserções que foram ocorrendo com o passar de seus dois mandatos. Essa medida, que também

havia sido adotada (mas de maneira menos intensa) por Fernando Henrique Cardoso, não é frequente entre os presidentes do Brasil ao longo da era pós-redemocratização, embora seja muito importante a presença do chefe de Estado nas relações exteriores.

A política externa do governo Lula, seguiu as ideias e o comportamento histórico da diplomacia brasileira. Autonomia, busca pelo desenvolvimento nacional e o ato de prezar por interações saudáveis dentro do sistema internacional são os pilares do perfil das relações exteriores que o Brasil teve ao longo dos anos.

Centralizar a política externa de um país em poucas interações, pode ser muito perigoso, ainda mais em um sistema onde mudanças podem ocorrer de maneira rápida e inesperada. Nesse aspecto, a diversificação se mostra indispensável na estrutura em que o mundo se encontra hoje, banhado pela globalização, pela interdependência e pela necessidade de saber se relacionar com outros países de maneira inteligente.

Notas

¹ Graduando em Relações Internacionais na Universidade Católica de Brasília. E-mail: 4marceloalmeida@gmail.com

² Para melhor compreensão do cenário da política interna brasileira nos pós

redemocratização, recomenda-se a leitura FLORÊNCIO, S. Trinta anos de Política Externa. In: PINSKY, Jaime (org.). O Brasil no contexto: 1987-2017. São Paulo: Contexto, 2017.

³ Para melhor entendimento do termo “inteligência situacional”, recomenda-se o conceito definido em texto publicado pela empresa Kadima Intelligence, a qual define: “A Inteligência Situacional, uma das competências mais valorizadas atualmente, é um processo de raciocínio crítico que busca, seleciona, organiza e interpreta as informações facilitando a compreensão da realidade presente. Além de demonstrar conhecimentos importantes para a tomada de decisões. Ter Inteligência Situacional significa possuir conhecimento das circunstâncias. É a qualidade de estar vigilante, atento, percebendo, interpretando e compreendendo tudo o que está ocorrendo ao seu redor, dentro e fora da organização.” ALMEIDA, Milton; IBC. Inteligência Situacional. Disponível em:

<<https://kadimaintelligence.com/sem-categoria/inteligencia-situacional/>>.

Acesso em: 10 maio 2021.

Referências

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Uma nova ‘arquitetura’ diplomática? – Interpretações divergentes sobre a política externa do governo Lula (2003-2006). **Revista Brasileira de Política Internacional**, ano 49, vol. 1, p. 95-116, 2005.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Bancada na eleição**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/deputado/s/bancada-na-eleicao>>. Acesso em: 19 nov. 2020.

BRASIL. Presidente (2003-2010: Luiz Inácio Lula da Silva). **Discurso na 58th Session of the General Assembly of the United Nations**. New York, 13 set. 2003. Disponível em: <<https://lula.com.br/leia-a-integra-do-primeiro-discurso-de-lula-na-onu/>>. Acesso em: 19 nov. 2020.

Equipe. **INTELIGÊNCIA SITUACIONAL**. Disponível em: <<https://kadimaintelligence.com/sem-categoria/inteligencia-situacional/>>. Acesso em: 10 maio 2021.

FIGUEIRA, Ariane Roder. **Introdução à Análise de Política Externa**. São Paulo: Saraiva, 2011.

GONZALEZ, Manuel Jose Forero; PEREIRA, Ricardo Mendes. **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional** (COBRADI): O Brasil e os Fundos Multilaterais de Desenvolvimento. 2012. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1719.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2020.

SARDENBERG, Ronaldo Mota. Nações Unidas, Conselho de Segurança, a Ordem Mundial e o Brasil. In: FLORENCIO, Sérgio et al. (orgs.). **Política externa brasileira em debate: Dimensões e estratégias de inserção internacional pós-crise de 2008**. Brasília: Ipea/Funag, 2018, cap. 21. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34472&catid=410&Itemid=433>.

THE WORLD BANK. **GDP growth (annual %) - Brazil**. 2021. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=BR>>. Acesso em: 14 maio 2021.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 29, n. 2, p. 273-335, julho/dezembro, 2007.