



**Posicionamento  
diplomático durante a  
crise de 2008/2009**

***BERNARDO F. E. LINS***  
***MARCELO BARROSO LACOMBE***

**JANEIRO/2010**

**NOTA TÉCNICA**

---

## SUMÁRIO

1. Introdução: a tradição diplomática brasileira.....	3
2. A transição do fazer diplomático no governo Lula .....	8
3. Diversificação de parcerias comerciais e ajuste financeiro .....	12
4. A diplomacia do segundo mandato de Lula .....	17
5. Atuação diplomática a partir da crise de 2008.....	21
Conclusões .....	26
Fontes consultadas.....	28
Reportagens e colunas publicadas em periódicos .....	28
Referências bibliográficas .....	29

© 2010 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados os autores e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus autores, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.



Câmara dos Deputados  
Praça 3 Poderes  
Consultoria Legislativa  
Anexo III - Térreo  
Brasília - DF

---

# **Posicionamento diplomático durante a crise de 2008/2009**

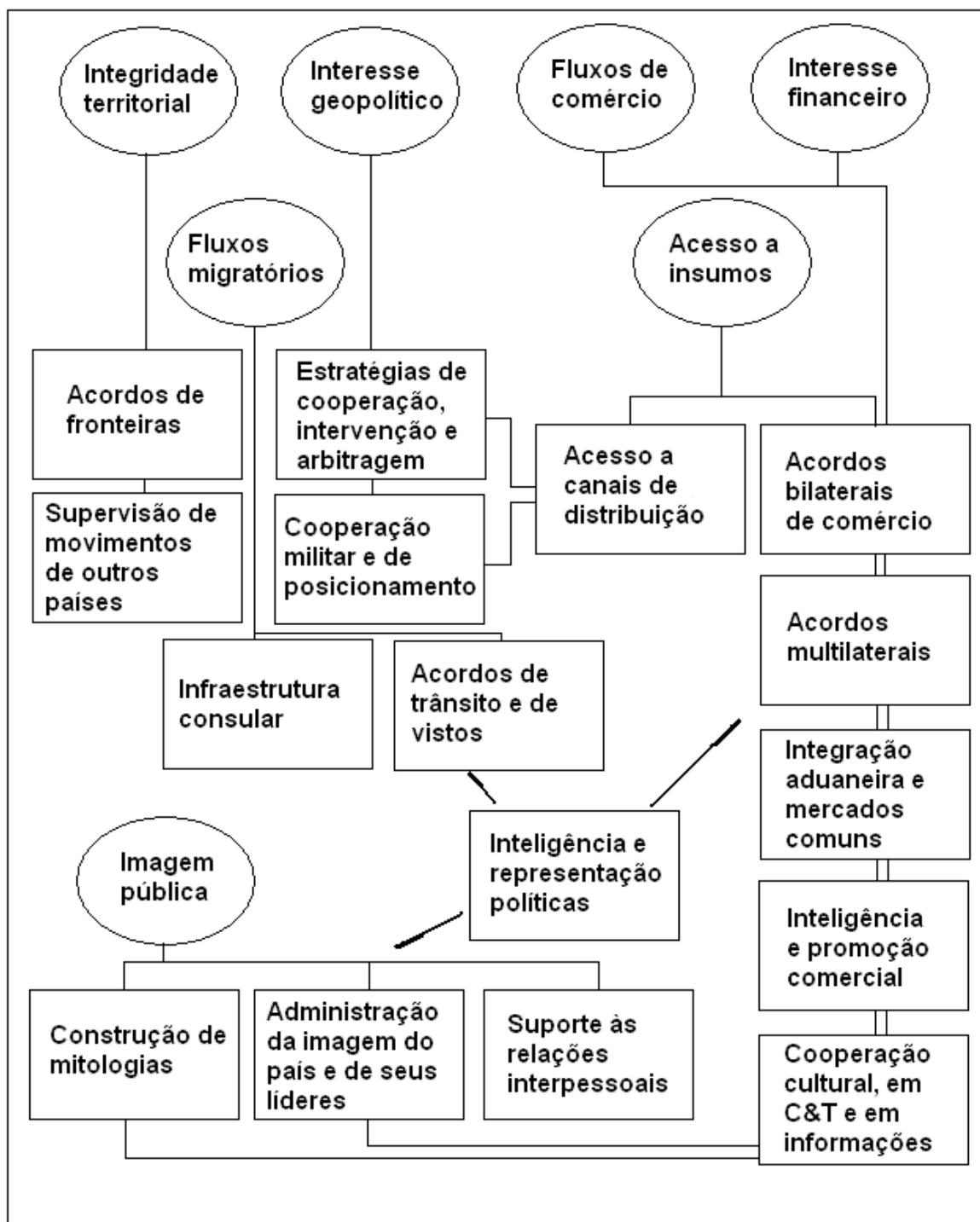
## **1. INTRODUÇÃO: A TRADIÇÃO DIPLOMÁTICA BRASILEIRA**

---

A política externa engloba um conjunto de ações integradas, que pretendem dar suporte aos objetivos políticos, econômicos e de preservação da integridade territorial e da independência de um país. Sua doutrina e seus instrumentos devem, portanto, coordenar-se com a visão geopolítica e de expansão da influência do país no cenário internacional. Tal visão abrange, pelo menos, alguns grandes conjuntos de interesses (figura 1):

- Preservação da integridade territorial e da independência política e decisória do país, de modo a que seus cidadãos possam determinar as próprias normas de vida e da prática de atividades civis em geral, as relações internas de poder e de governo e os fluxos internos de pessoas, bens, serviços e informação, sem interferência de outros países.
- Projeção geopolítica do país, por meio de relações com outros países, da participação em fóruns multilaterais e da tomada de decisões diante de episódios de relevância internacional ou com efeitos locais, com vista a proteger e promover benefícios próprios ou recíprocos de natureza pecuniária, sociocultural ou de poder.
- Acompanhamento dos fluxos de pessoas, seja temporários (turismo, comércio, intercâmbio cultural, de estudos e de prestação de serviços, entre outros), seja permanentes (trabalho, asilo, refúgio e diásporas, entre outros), administrando o ritmo das imigrações e emigrações, de modo a contribuir para a preservação do mercado e das condições socioculturais domésticas, provendo proteção a cidadãos no exterior, auxiliando no tráfego de pessoas destinados ao comércio, à prestação de serviços, ao turismo e a outras atividades benéficas ao país e a seus contrapartes, e apoiando o combate a práticas ilegais.

Figura 1 – Alguns elementos da política externa



- Acompanhamento dos fluxos de comércio, ajudando a estabelecer canais de distribuição compatíveis com os interesses do país, assegurando regras isonômicas para preservar o livre trânsito de mercadorias, serviços e insumos, promovendo o

---

entendimento comum de normas e práticas comerciais, de propriedade e de contratação, e estabelecendo as bases de um sistema de inteligência comercial e de promoção de oportunidades de cooperação e de comércio.

- Integração do país ao sistema financeiro internacional em condições adequadas para a proteção e promoção de seus interesses, assegurando o acesso ao mercado de moedas e crédito, promovendo a credibilidade do governo e das empresas nacionais e buscando melhorar seus espaços e condições de negociação.
- Garantir o acesso a insumos essenciais ou estratégicos (bens, serviços, pessoas, crédito ou informação), de modo a garantir a possibilidade de consecução dos demais interesses do país.
- Promover a imagem pública do país e de seus dirigentes, seja por um trabalho de longo prazo, calcado na construção da reputação nacional, seja em iniciativas imediatas de administração da imagem do país e de seus dirigentes e na condução de contatos e interação interpessoal com interlocutores dos demais países, de organismos multilaterais e de entidades privadas.

Esse amplo quadro de interesses pode ser resumido a três campos de atuação diplomática: o estratégico-militar, o econômico e o dos valores. Nestes, as atividades tradicionais da diplomacia (representação institucional das embaixadas, atividade consular e de adidos, promoção comercial, negociação de acordos e observação) formam uma infraestrutura sobre a qual operam uma variedade de outros agentes diplomáticos: autoridades governamentais, empresários e executivos, consultores das mais diversas áreas (identificação de oportunidades, transferência de tecnologia, classificação de risco, suporte aduaneiro, ensino e pesquisa, só para citar alguns), organizações não governamentais, militares, grupos de pressão e assim por diante.

A tradição diplomática brasileira tem coordenado essas atividades e prestado apoio a esses agentes respeitando alguns princípios:

- Não intervenção nos interesses de outros países: evita-se intervir em situações ou em conflitos que não gerem efeito para o Brasil. Questões internas são deixadas aos grupos de interesse e aos fatores de poder de cada país, limitando-se o Brasil, na dimensão publicamente observável, a constatar o resultado final de cada episódio e reconhecer as configurações de poder que se revelarem

---

estáveis. Isto não impede, evidentemente, intensa negociação de bastidores e operações militares, de inteligência ou de caráter humanitário.

- Nacionalismo de fins: busca-se focar a política externa na identificação realista dos interesses comerciais e de projeção de poder do Brasil e a contabilizar ganhos líquidos que justifiquem, em determinado prazo, a condução das ações diplomáticas. Tenta-se, pois, minimizar os efeitos de posições ideológicas e desarmar tensões no campo estratégico-militar.
- Centralização operacional: para cada iniciativa, tenta-se estabelecer uma gestão coordenada das atividades diplomáticas, em geral conduzida pela Presidência da República ou pelo Itamaraty, buscando maximizar a eficácia dos esforços e evitar dispersão ou contradições na sua condução.
- Posição negociadora permanente, com mínima oferta: ao par de uma postura de disposição a transigir, busca-se preservar as condições de integridade do patrimônio, dos valores e dos interesses brasileiros, restringindo as ofertas às contrapartes à dimensão estritamente conveniente, minimizando a exposição a situações desfavoráveis e relegando aos interlocutores o esforço de pressão. Caracteriza-se, assim, uma posição tradicional calcada na doutrina de defesa nacional e na moderação construtiva.
- Respeito ao indivíduo e propensão a conceder asilo: nos casos individuais a posição do Brasil tem sido a de conceder asilo ou refúgio quando solicitado e necessário.

Nesse contexto, a história diplomática do Brasil republicano passou, em grandes rasgos, por quatro fases razoavelmente bem delimitadas. Até aproximadamente 1910, o foco da nossa ação diplomática foi herdado do Império e priorizava a consolidação territorial e sociocultural do Brasil. Datam desse longo período os conflitos militares com vizinhos em que o País se envolveu e a maior parte dos tratados e acordos de definição de fronteiras com os países limítrofes. Destaca-se, nas primeiras duas décadas da República, a ação do Barão do Rio Branco na demarcação das nossas fronteiras territoriais e na consolidação institucional do Itamaraty. Nessa fase, o Brasil estabeleceu sua vocação de país continental, monolítico, voltado à preservação do território e à construção de um marco cultural comum à população.

---

De 1910 até a Revolução de 30, nossa diplomacia aproximou-se dos EUA, estabelecendo uma “aliança não escrita” com aquele país, como forma de desvencilhar-se da dependência financeira das potências europeias e estabelecer um contraponto com a Argentina, que continuava fortemente ligada à Grã-Bretanha e, em menor medida, aos alemães. Nesse contexto, o Brasil aderiu ao panamericanismo *à la* Monroe e concentrou suas transações comerciais nos EUA. Procurou também estabelecer uma atuação mais efetiva nos incipientes organismos multilaterais surgidos após a I Guerra Mundial, tais como a Liga das Nações, e em convenções de paz, buscando enfatizar a igualdade entre as nações e a legitimidade de países menores deterem visões sobre questões internacionais de caráter geral. Essas tentativas esbarraram, em geral, em certo menosprezo das potências da época, mas asseguraram retornos e garantias pontuais ao Brasil. Nossa diplomacia buscou também preservar sua integração aos fluxos de comércio internacionais e construir instâncias de negociação em interesses específicos, em especial para dar suporte ao setor primário exportador.

Da Revolução de 30 até os anos setenta, a diplomacia brasileira caracterizou-se por uma “inserção controlada” do País no cenário mundial. Operou no alinhamento militar, político e ideológico com o bloco ocidental e na construção de relações que assegurassem a execução de políticas keynesianas de planejamento econômico e um esforço de substituição de importações, em uma visão marcada pelo desenvolvimentismo. Na II Guerra Mundial e no período da Guerra Fria o Brasil preservou seu alinhamento com os EUA, mas operou-se, paralelamente, na definição de uma posição contrária ao colonialismo e ao armamentismo, consolidando um espaço de atuação junto aos países do Terceiro Mundo. O Brasil passou a apresentar-se como um país capaz de reconhecer-se ocidental, de confrontar-se com naturalidade com seu passado colonial e de construir internamente formas de sincretismo cultural e religioso, inexistindo entre os brasileiros as dualidades marcantes de outros países, como o contraste entre índios e hispânicos da América andina ou a fratura racial dos EUA. Na dimensão regional, essa postura resultou em uma crescente relevância brasileira na Bacia do Prata. Ao final desse período, nos governos Médici e Geisel, consolidou-se a doutrina do “pragmatismo responsável” e iniciou-se a busca de mercados em países africanos e a expansão comercial do Brasil junto aos países árabes, em especial Arábia Saudita, Emirados Árabes e, mais adiante, o Iraque, em decorrência do aumento dos preços do petróleo.

Nos anos oitenta e noventa, deu-se uma prioridade aos aspectos de negociações econômicas, promoção comercial e análise de mercados. Durante o governo Figueiredo, em decorrência das dificuldades econômicas e das limitações que o Brasil sofria em temas como direitos humanos, liberdade de expressão e desarmamento nuclear, em um contexto de coexistência com um processo interno de distensão e abertura controladas, nossa agenda ficou condicionada pela busca de espaços que desafogassem a escassez de créditos e

---

abrissem novas oportunidades de comércio. Após a redemocratização e a abertura econômica, o Brasil avançou na participação em negociações multilaterais, na incorporação de novos temas à agenda diplomática (direitos humanos, ecologia, regularização de barreiras comerciais) e na normalização das relações com os vizinhos, em especial a Argentina, com a criação e consolidação do Mercosul. Deu os primeiros passos, também, no fortalecimento da diplomacia presidencial, com a efetiva participação negocial e midiática do Presidente e dos ministros de Estado em negociações de peso.

Em cada um desses longos períodos, nossa diplomacia profissional logrou construir novas funções e expandir sua infraestrutura sobre o marco preexistente. No Império e na República Velha, consolidou-se a linguagem diplomática, a habilidade negocial, a doutrina jurídica e o cerimonial. A proclamação levou o Brasil a uma reconstrução das suas bases econômicas e sociais, particularmente em decorrência da abolição da escravidão em 1888. Aderimos às primeiras iniciativas multilaterais e, a partir dos anos vinte, expandimos nossa infraestrutura consular e de representação. O alinhamento político com os EUA trouxe resultados mistos, mediocrizando nossa diplomacia no período entre guerras, mas dando mais adiante alguma projeção ao País nos organismos multilaterais e maior participação nos fluxos de comércio, inclusive em decorrência de nossa industrialização. E, no fim da ditadura e durante a primeira década da Nova República, expandimos as ações de promoção comercial, consolidamos o apoio ao esforço exportador, melhoramos nossa capacidade negocial em organismos multilaterais de comércio e finanças e viabilizamos o Mercosul.

## **2. A TRANSIÇÃO DO FAZER DIPLOMÁTICO NO GOVERNO LULA**

---

A chegada do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva impôs uma revisão de algumas tradições da diplomacia brasileira. Em primeiro lugar, as lideranças que tomaram posse nos vários postos de governo nutriam uma natural desconfiança em relação à nossa diplomacia profissional, decorrente da constatação de sua formação tecnicamente sólida mas afastada da esquerda, dada pelo Instituto Rio Branco, e da elevada endogenia inerente aos processos de seleção de quadros, ilustrada pelo elevado número de jovens diplomatas provenientes de famílias ligadas à carreira, o que privilegiaria a continuidade de posturas ideológicas conservadoras. Em segundo lugar, o Partido dos Trabalhadores havia desenvolvido uma inteligência própria acerca da política externa, apoiada no confronto com o sistema financeiro internacional, na busca de maior aproximação com os países vizinhos, na crítica aos valores e práticas diplomáticas das potências ocidentais e na simplificação dos sinais exteriores utilizados no meio diplomático. As atitudes públicas e o discurso político do novo governo, alinhados a essa visão, demandavam, para preservar a compatibilidade entre a política

---

externa e os interesses internos emergentes, uma atualização dos valores, das práticas e do cerimonial diplomáticos.

Essa transição foi conduzida pelo Itamaraty da forma mais suave que era factível. A aceitação de uma maior interferência do Planalto e das lideranças partidárias na política externa foi inevitável, o que levou em um primeiro momento a uma ruptura da hegemonia da diplomacia profissional em diversos temas e ao constante cruzamento de trajetórias entre o Itamaraty, o Planalto, operadores independentes e interesses particulares no trato de várias questões, em especial as relações bilaterais com os países vizinhos e a participação brasileira em determinados temas emergentes, relacionados com a igualdade social, a proteção ao meio ambiente e a governança do mercado internacional.

Tal mudança coincidiu, também, com uma crescente exposição midiática das relações internacionais. A globalização e a midiatização das iniciativas diplomáticas deram um sentido de urgência às negociações e uma necessidade de se criar sistemas de sinalização ao público brasileiro sobre o andamento das conversações e os interesses em jogo. Isto estimulou, em paralelo, uma maior participação popular e uma crítica aberta aos atos internacionais de governo. Os fóruns (Davos, Rio 92, Porto Alegre, reuniões de G-8 e G-20, Copenhagen 2009 e assim por diante), com elevada exposição de mídia e participação de pessoas tradicionalmente alheias às negociações multilaterais, tais como consultores, militantes de causas sociais, artistas ou investidores privados, passaram a ganhar maior vocalização do que os organismos multilaterais tradicionais.

A crescente importância da diplomacia presidencial decorre dessa nova configuração. Iniciada com Sarney, que teve importante atuação no âmbito latinoamericano, expandiu-se com Collor, que inaugurou sua atuação internacional servindo de interlocutor entre grandes potências, e consolidou-se com FHC, que teve extensa atuação na política internacional Norte-Sul, levando o instrumento de “diálogo entre grandes” à maturidade no contexto da política externa brasileira. Embora os resultados alcançados por esses Presidentes fossem, em alguns casos, modestos, angariaram ampla exposição e prestígio pessoais, dotando a política brasileira de maior visibilidade internacional e melhor interlocução.

Lula deu continuidade a essa tendência, agregando-lhe dois elementos até então afastados da atuação diplomática brasileira. O primeiro foi o reforço da imagem midiática mediante uma mudança de tom no discurso público, com maior contundência e clareza na expressão de posições e com a busca deliberada do debate interpessoal e da troca de declarações pela imprensa.

O segundo foi a ruptura da tradicional postura brasileira de não interferência ostensiva, inaugurada na negociação da crise da Venezuela, ocorrida em 2002, e

---

repetida, mais adiante, no Equador, na Bolívia e em Honduras. A Venezuela sofreu um golpe em abril de 2002, que resultou na queda e detenção de Hugo Chávez e em seu retorno poucos dias depois. Na oportunidade, o Presidente Fernando Henrique coordenou esforços no âmbito da OEA para impedir o reconhecimento do governo golpista, desejado por Washington. A manobra contribuiu para a reversão da tentativa. Novo golpe seria tentado em outubro daquele ano, sendo antecipadamente debelado pelo governo Chávez. Na oportunidade, Lula, já eleito, posicionou-se em apoio ao presidente venezuelano, recebendo amplo suporte do governo Fernando Henrique às suas movimentações diplomáticas:

*“A viagem à Venezuela do assessor internacional do presidente eleito, Marco Aurélio Garcia, é a primeira expressão concreta da ênfase nas questões políticas que Lula pretende imprimir à linha da diplomacia brasileira em relação aos países vizinhos - no que ele terá razão se isso de fato robustecer a liderança do País nesta parte do mundo clamorosamente negligenciada pelos Estados Unidos. O governo Bush, por sinal, parece ter acolhido com satisfação a iniciativa, a julgar pelos comentários de fontes do Departamento de Estado ouvidas pelo correspondente deste jornal em Washington, Paulo Sotero.”* (Editorial de *O Estado de São Paulo*, 20/12/2002).

A diplomacia lulista levaria muito adiante a postura de seu antecessor. No contexto sulamericano, o Brasil evoluiria da posição moderada de árbitro e observador para a posição proativa de avalista do equilíbrio regional, à sombra de uma política norteamericana de priorizar o Oriente Médio em sua atuação diplomática e militar, em especial a partir do trágico ataque terrorista de 11 de setembro de 2001 e do fracasso no apoio à oposição venezuelana no ano seguinte. Embora os EUA permanecessem ativos junto a parceiros tradicionais como Chile e Colômbia, manteriam uma posição colaborativa em problemas que envolviam o Brasil mais de perto, tais como a instabilidade política na Bolívia e as investigações de lavagem de dinheiro na tríplice fronteira de Brasil, Paraguai e Argentina.

**Figura 2 – Diplomacia presidencial: algumas iniciativas em 2003-2004**

Dez. 2002	Visitas de Lula à Argentina e ao Chile como presidente eleito
Dez. 2002	Visitas de Lula aos EUA e ao México como presidente eleito
Jan. 2003	Constituição do “grupo de amigos” para ajudar na crise da Venezuela
Jan. 2003	Visitas do presidente Lula à Alemanha e à França
Fev.-mar. 2003	Envolvimento ativo na crise do Iraque
Mai 2003	Reunião do Grupo do Rio
Jun. 2003	“Diálogo ampliado” na reunião do G-8
Jun. 2003	Visita aos EUA
Jun. 2003	Criação do fórum IBAS (Índia, Brasil e África do Sul)
Jul. 2003	Visitas a Portugal, Reino Unido e Espanha
Set. 2003	Formação do G-20
Set. 2003	ONU, México e Cuba
Out. 2003	Visita à Argentina e “Consenso de Buenos Aires”
Out. 2003	Prêmio Príncipe de Astúrias
Nov. 2003	Visitas a São Tomé e Príncipe, Angola, Moçambique, Namíbia e África do Sul
Dez. 2003	Visitas à Síria, Líbano, Emirados Árabes, Egito e Líbia
Dez. 2003	Reunião do G-20 em Brasília
Jan. 2004	Visita à Índia
Jan. 2004	Proposta de fundo mundial de combate à pobreza, em Genebra
Fev. 2004	Reunião de cúpula do G-15
Mai 2004	Visita à China
Mai 2004	O Brasil assume o comando da missão de estabilização da ONU no Haiti (MINUSTAH)
Ago. 2004	“Jogo da paz” em Porto Príncipe
Set. 2004	Lançamento da Ação contra a Fome e a Pobreza, em Nova York
Out. 2004	Acordos do Mercosul com Peru, Colômbia, Equador e Venezuela
Nov. 2004	Brasil reconhece <i>status</i> de “economia de mercado” da China
Dez. 2004	Lançamento da Comunidade Sul-Americana de Nações

As iniciativas diplomáticas do início do governo Lula deixam claras as novas diretrizes perseguidas (figura 2). Na área comercial, um deslocamento da prioridade

---

dada até então aos debates multilaterais para favorecer, em contrapartida, as negociações bilaterais, resultando em acordos setoriais e na diversificação de parceiros. No âmbito regional, uma maior ênfase às questões de política interna dos países vizinhos e uma posição sistemática de estabelecer barreiras à intervenção de países de fora da região, em especial os EUA. Nos debates multilaterais, uma busca mais explícita de liderança intermediária, traduzida no pleito de reformulação do Conselho de Segurança da ONU, na coordenação dos esforços de paz no Haiti, na estruturação do G-20.<sup>1</sup>

Nos primeiros dois anos de governo Lula consolidaram-se, em suma, os principais instrumentos que viriam a ser seguidamente utilizados pela diplomacia brasileira nos anos seguintes: a diplomacia presidencial, o aprofundamento da aproximação regional, em especial mediante a preservação e a expansão do Mercosul, a diversificação de mercados para o Brasil, a aproximação com os BRIC e a África do Sul, a liderança em novos temas e a criação de fóruns estendidos, entre os quais destaca-se o G-20, pelo papel que passaria a representar nas negociações comerciais multilaterais.

### **3. DIVERSIFICAÇÃO DE PARCERIAS COMERCIAIS E AJUSTE FINANCEIRO**

---

Alguns pontos cuja correlação tem sido notada por estudiosos da prática diplomática brasileira durante o governo Lula são, no *front* externo, a diversificação de parceiros comerciais e o debate sobre a governança financeira mundial, e no *front* interno, a expansão do emprego graças a políticas setoriais de corte intervencionista e o ajuste fiscal e a política monetária ortodoxas.

A opção pela ortodoxia econômica foi imposta, em grande medida, para neutralizar os custos de reputação que o PT trazia consigo. E sua continuidade decorreu dos resultados alentadores obtidos com a combinação de disciplina fiscal e de programas sociais, em especial o Bolsa Família, resultando em melhoria da distribuição de renda e na construção de expectativas favoráveis de longo prazo, ainda que ao custo de uma taxa de crescimento modesta, se comparada com os resultados dos demais países, alavancados pela bolha especulativa do período. O reflexo internacional dessa política fez-se sentir de modo gradual, seja pela progressão das classificações de risco do País, seja pela expansão das exportações e pela crescente entrada de capitais.

Além da política macroeconômica, contribuíram para essa evolução a estratégia de promoção comercial do governo Lula, estabelecendo uma diversificação dos fluxos de comércio com outros países, e a citada política de criação local de empregos, seja

---

<sup>1</sup> A relação tabulada na figura 2 não é exaustiva. Além de não esmiuçar todas as viagens presidenciais ao exterior, não relaciona atos e viagens do Ministro de Estado. Tampouco inclui o recebimento de delegações no País. Idêntica ressalva aplica-se às demais tabelas, cujo objetivo é enumerar iniciativas de caráter estratégico e de exposição midiática significativa do Presidente.

pela expansão da concessão de financiamentos, seja pelo redirecionamento das práticas de compras setoriais de empresas públicas. O caso mais notório foi a revigoração dos estaleiros brasileiros mediante encomendas da Petrobrás a partir de 2007.

**Figura 3 – Diplomacia presidencial: algumas iniciativas em 2005-2006**

Fev. 2005	Visitas do Presidente Lula à Guiana e Suriname
Mar. 2005	Visita presidencial ao Uruguai
Abr. 2005	Visitas a Camarões, Nigéria, Gana, Guiné Bissau e Senegal
Mai 2005	Reunião de cúpula América do Sul – Países árabes, em Brasília
Mai 2005	Visitas à Coreia do Sul e Japão
Jun. 2005	Reunião de cúpula do Mercosul, em Assunção
Jun. 2005	Visita à Colômbia
Jul. 2005	Lula participa da reunião do G-8, na Escócia
Jul. 2005	Visita à França
Set. 2005	Visita ao Peru
Out. 2005	Visitas a Portugal, Espanha, Itália e Rússia
Dez. 2005	Reunião de cúpula do Mercosul, em Montevideu
Jan. 2006	Visita à Bolívia (posse de Evo Morales)
Fev. 2006	Visitas à Argélia, Benin, Botswana, África do Sul
Mar. 2006	Visita ao Reino Unido
Mar. 2006	Visita ao Chile (posse de Michelle Bachelet)
Jul. 2006	Visita à Venezuela
Jul. 2006	Reunião de cúpula do G-8, na Rússia
Jul. 2006	Reunião de cúpula do Mercosul, na Argentina
Set. 2006	Abertura da Assembleia Geral da ONU

Nesse contexto, a diplomacia presidencial passou, a partir de 2005, a privilegiar as relações bilaterais (figuras 3, 5 e 7). Há que se observar que Lula sofreu, nos anos de 2005 e 2006, o desgaste das acusações do mensalão, da queda do ministro da Fazenda e da compra de dossiês relacionada com as eleições para o governo paulista, o que limitaria sobremaneira seu raio de ação internacional. Os esforços diplomáticos na esfera multilateral buscaram, por um lado, promover a perda de relevância das negociações para criação de um Acordo de Livre Comércio para as Américas – ALCA, movimentação que se mostrou bem sucedida, mas acabou por enfrentar crescentes dificuldades da Rodada de Doha, da OMC, em

---

que pese o nosso interesse em promover uma flexibilização do comércio de produtos agrícolas.

O envolvimento mais moderado de Lula com a agenda internacional não reduziu, porém, a intensidade das negociações. Delegações empresariais, de estados, encontros ministeriais e uma maior atuação do vice-presidente José Alencar em viagens ao exterior asseguraram a continuidade do esforço diplomático nesse período.

O abandono da ALCA foi creditado em grande medida à inércia intencional do Brasil, que protelou o avanço das negociações durante o governo FHC e criou, no início do mandato de Lula, a fórmula 4+1, propondo que os países do Mercosul negociassem em bloco. A dificuldade para o Brasil residia em que a ALCA lhe era desnecessária no que diz respeito ao acesso aos demais países da América Latina, para os quais já existem acordos multilaterais apropriados, Mercosul e ALADI, e negociações bilaterais proveitosas. O objetivo brasileiro era obter condições adequadas de acesso ao mercado norteamericano e essa expectativa viu-se frustrada pela dificuldade de estabelecer uma agenda de debate que fosse interessante em igual medida para Brasil e EUA, em virtude da dificuldade para superar barreiras estabelecidas por interesses internos daquele país.

Os EUA, de sua parte, consolidaram um acordo de livre comércio com alguns países da América Central e do Caribe (DR-CAFTA), ratificado em 2006 por El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua, e em 2007 pela República Dominicana. Também estabeleceram acordos bilaterais com diversos países da América Latina, contornando desse modo a desagregação das negociações da ALCA, que foram praticamente abandonadas após 2005.

A Rodada de Doha, da Organização Mundial do Comércio (OMC) também oferecia oportunidades e desafios importantes ao Brasil e, em geral, aos países em desenvolvimento. Iniciada em Doha (Catar) em 2001, trazia a expectativa de um ajuste nas barreiras ao comércio de *commodities* agrícolas que beneficiasse os países em desenvolvimento, como contrapartida a acesso a mercados para manufaturados, em especial produtos de tecnologia da informação, e uma liberalização no setor de serviços, em especial telecomunicações e conteúdo, que abrisse oportunidades aos países desenvolvidos.

A reunião de Cancún (México), em 2003, terminou em um impasse, diante da resistência da União Europeia e dos EUA em discutir barreiras a produtos agrícolas. Na oportunidade foi organizado, com importante atuação brasileira, o G-20, grupo de países com pontos em comum na agenda em discussão, que incluía também o ajuste de práticas alfandegárias, a redução de tarifas sobre produtos manufaturados e a extensão do acordo de propriedade intelectual (TRIPS), para alcançar fármacos, animais, plantas, variedades vegetais e bens culturais.

---

As reuniões técnicas seguintes (Genebra em 2004, Paris em 2005) focaram interesses pontuais em agricultura e manufaturados, tratando linhas de produto específicas, com algum grau de evolução, criando uma expectativa conservadora para a reunião de Hong Kong em 2005. Previsivelmente, a reunião registrou alguns avanços e a declaração final apontou a possibilidade de acordos de reduções de subsídios e barreiras em produtos agrícolas por faixas de valor e em acesso a mercado para produtos não agrícolas (NAMA), apontando a importância de se casar ambas as negociações. No entanto, as reuniões técnicas subsequentes resultaram em novos impasses, demonstrando que a distância entre concessões e demandas era ainda grande e que as ofertas dos países não conduziam a qualquer perspectiva de sucesso. Em julho de 2006, após consultas informais, o Secretário Geral da OMC, Pascal Lamy, declarou suspensa a Rodada de Doha.

As tentativas de retomada esbarraram em especial na resistência da Índia que, em julho de 2008, deixou explícito seu desacordo com os EUA na negociação de produtos agrícolas. A posição do Brasil foi de buscar soluções que atendessem às preocupações da Índia. Como resultado dessa falta de convergência, a reunião ministerial de dezembro de 2008 foi cancelada por Lamy. Uma reunião sem negociações em Genebra, em dezembro de 2009, ofereceu uma sinalização política de interesse das partes pela conclusão bem sucedida da Rodada de Doha. Cabe destacar, nesse aspecto, que os esforços brasileiros têm privilegiado a retomada das negociações, vez que qualquer alívio nas barreiras erigidas ao comércio de produtos agrícolas resultaria em ganhos de bem-estar importantes para o Brasil, representando um crescimento potencial estimado do PIB de até 2,5% (Adler *et al.*, 2009).

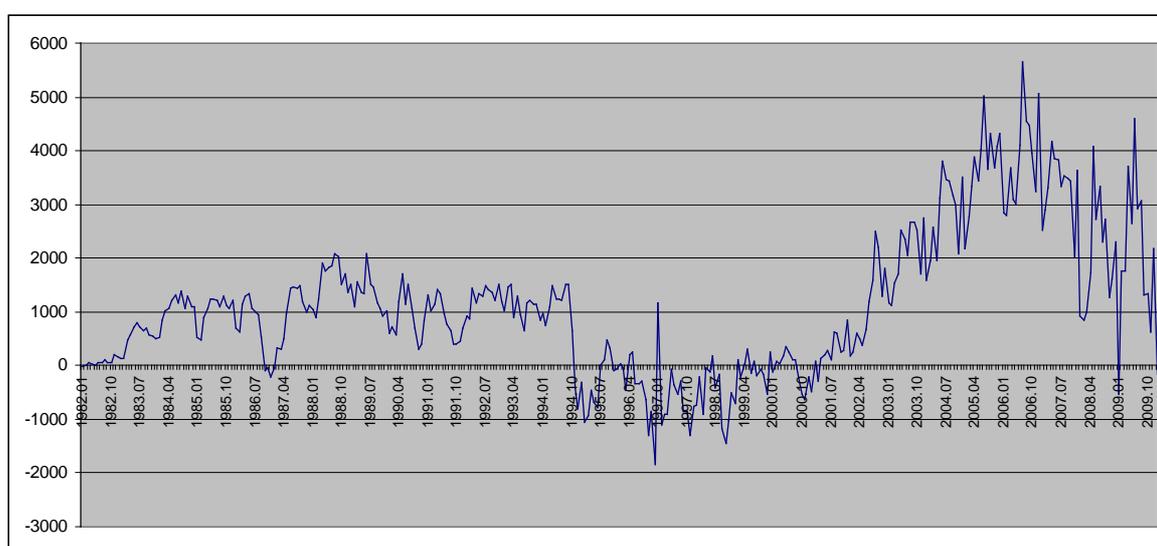
Outra fonte de amplo debate foi a reaproximação do Brasil com os países árabes e com a África. Mais uma vez, antes que ruptura com a tradição diplomática, esses movimentos ilustram a reedição de aspectos da política externa experimentados pelo Brasil no governo Figueiredo. Com a vantagem de que, na última década, vários dos países visitados superaram conflitos armados e encontram-se em fase de rápido avanço econômico, abrindo interessantes oportunidades ao comércio bilateral com o Brasil. É o caso, por exemplo, de Angola e Moçambique, da África do Sul pós-apartheid e dos países islâmicos do norte africano.

Em relação aos países do Oriente Médio, é interessante lembrar que o Brasil tinha avançado nos anos setenta no comércio bilateral e no intercâmbio cultural com a região, perdendo parte desse espaço em decorrência da Guerra do Golfo. A ofensiva comercial e diplomática teve, portanto, mais um sentido de retomada do ímpeto anterior do que de uma abordagem inovadora.

O principal resultado da política do primeiro mandato de Lula foi, provavelmente, o aumento substancial das exportações brasileiras, que alcançaram números

auspiciosos, apesar do câmbio valorizado e do persistente clima de crise política da segunda metade do primeiro mandato (figura 4). Por outro lado, os esforços de diplomacia política precisaram conviver com o crescimento da influência venezuelana na região. Chávez, perseguindo uma doutrina de integração *à la Bolívar*, passou a prestar apoio financeiro a regimes na região (Cuba, Bolívia, Argentina e Equador) e a interferir em episódios internos de outros países (Peru, Nicarágua, Honduras, Colômbia), ocupando espaço crescente no debate latinoamericano.

**Figura 4 – Saldo da balança comercial (FOB)**



Fonte: Ipeadata

A tolerância brasileira com as movimentações chavistas foi objeto de crítica de vários analistas. Um episódio, em especial, que gerou grande incômodo, foi a nacionalização do setor de hidrocarbonetos pelo presidente boliviano Evo Morales, em maio de 2006, com apoio venezuelano. A postura do governo Lula de aceitar a retirada da Petrobrás daquele país, deixando para trás investimentos de cerca de US\$ 1 bilhão realizados na década anterior, foi objeto de intenso ataque na imprensa e de especialistas. Naquele momento, o Brasil vivia uma situação de dependência do gás natural boliviano e tal conjuntura, combinada com toques de convergência ideológica com as decisões de Morales, induziram o governo brasileiro a tratar com benevolência a intervenção boliviana no setor. Outros empreendimentos privados de brasileiros, como as operações da mineradora MMX, do empresário Eike Batista, também sofreram intervenção, resultando em ácidas críticas da imprensa brasileira ao desempenho da nossa diplomacia.

---

O Brasil marcou, ainda assim, um distanciamento em relação à Bolívia. Os investimentos brasileiros no país vizinho seriam retomados mais de um ano e meio após os episódios, em dezembro de 2007, já no segundo mandato de Lula.

Também discutiu-se amplamente os sucessivos esforços da diplomacia brasileira de ganhar novas posições de destaque em organismos multilaterais, sendo particularmente criticado o trabalho persistente para reformular a estrutura de representação da ONU e obter assento permanente em um Conselho de Segurança estendido. Trata-se da reedição de uma frustrada negociação brasileira na década de vinte, em que o Brasil procurou tornar-se membro permanente do Conselho de Segurança da Liga das Nações, posto que foi concedido à Alemanha em decorrência da assinatura dos Tratados de Locarno, deixando nossa diplomacia em posição constrangedora.

O primeiro mandato de Lula encerrou-se, no plano internacional, com um balanço algo melancólico. Em que pese os sólidos avanços nas negociações comerciais bilaterais e uma crescente diversificação de pautas e parcerias de comércio internacional, os escândalos enfrentados pelo governo no período e a própria dinâmica da campanha eleitoral de 2006 afastaram o Presidente dos holofotes. A impressão registrada pela revista *The Economist*, repercutida pela nossa imprensa, era sintomática:

*“A revista britânica The Economist afirma que a voz do presidente Luiz Inácio Lula da Silva perdeu seu 'brilho' e não é a mais alta proveniente da América Latina, nem mesmo da esquerda da região. 'Ela pertence a Hugo Chávez, o presidente populista da Venezuela.' A revista classifica de ingênua a política externa de Lula na América do Sul e acha 'realmente estranho' que ele apóie a candidatura da Venezuela para ocupar um dos assentos do Conselho de Segurança da ONU reservados para a América Latina. Lula está assim ajudando a oferecer a seu principal rival pela liderança na América do Sul uma plataforma global.”* (O Estado de São Paulo, 29/9/2006)

#### **4. A DIPLOMACIA DO SEGUNDO MANDATO DE LULA**

---

O segundo mandato de Lula iniciou-se, em 2007, com o lançamento de um plano integrador de investimentos públicos em grande escala, o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC). A política externa seguiu, por outro lado, uma agenda de continuidade da estratégia dos anos anteriores, dando maior prioridade a negociações bilaterais (figura 5).

Dois mudanças de enfoque marcariam, por outro lado, a nossa agenda internacional. A primeira foi uma retomada da liderança regional na América do Sul, graças à aproximação de Lula com Michelle Bachelet, mandatária chilena, e Cristina Kirchner, da Argentina, e ao crescimento das correntes de comércio com os países da região. O segundo

foi a consolidação da situação financeira e fiscal do Brasil, com os seguidos superávits e com a extinção da dívida externa.

**Figura 5 – Diplomacia presidencial: algumas iniciativas em 2007**

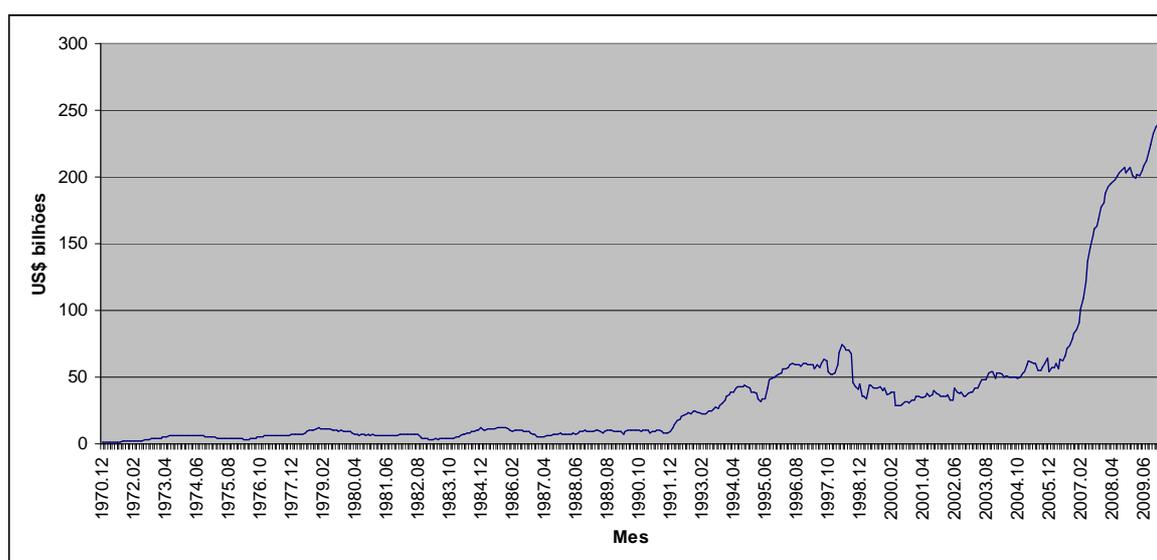
Jan. 2007	Visita do Presidente Lula ao Equador (posse de Rafael Correa)
Fev. 2007	Visita ao Uruguai
Mar. 2007	Visita à Guiana e aos EUA
Abr. 2007	Visita à Venezuela, Chile e Argentina
Mai 2007	Visita ao Paraguai
Jun. 2007	Visitas ao Reino Unido, à Índia e Alemanha
Jul. 2007	Visita à Comissão Europeia
Jul. 2007	Fórum Internacional de Biocombustíveis
Ago. 2007	Visitas ao México, Honduras, Panamá, Nicarágua e Jamaica
Set. 2007	Visitas à Noruega, Suécia, Finlândia, Dinamarca e Espanha
Out. 2007	Visitas ao Equador, Angola, Congo, Burkina Faso e África do Sul
Out. 2007	II reunião de cúpula do IBAS
Out. 2007	Brasil é escolhido país sede da Copa de 2014
Out. 2007	Visita à Suíça
Nov. 2007	Visita a Cuba
Dez. 2007	Criação do Banco do Sul
Dez. 2007	Visitas à Argentina, Venezuela, Bolívia e Uruguai

O Brasil já vinha reforçando seus esforços pela integração latinoamericana, com altos e baixos. Por um lado, as negociações técnicas deixaram de avançar na última década com a velocidade prevista. Demandas pontuais para contornar dificuldades de conjuntura e reivindicações setoriais contaminaram seguidamente as discussões, especialmente devido a iniciativas da Argentina e do Uruguai no âmbito do Mercosul. Mas a integração do bloco com outros países da região, casos do Chile, da Bolívia do Peru e, a partir de 2004, da Venezuela, Colômbia e Equador, tornou-se um fato importante. E, a partir do segundo mandato de Lula, o Brasil começou a colher frutos dos esforços empreendidos. Também tem evoluído o aprofundamento de uma compreensão acerca da importância dessa aproximação por parte de setores da sociedade brasileira, que o governo ausculta em fóruns temáticos:

*“O projeto nacional brasileiro passa necessariamente pela integração com os países vizinhos. É um equívoco pensar o desenvolvimento nacional de forma autônoma, desvinculado da realidade regional. Hoje ninguém mais se surpreende com a noção de que muitas das questões que mobilizam a sociedade e exigem ação dos governos não reconhecem fronteiras. Isso fica evidente, por exemplo, nas questões ambientais, migratórias, de saúde, de segurança, e no próprio comércio” (Amorim e Dulci, 2008).*

A situação de estabilidade dos fundamentos da nossa economia também propiciava novas frentes de diálogo, graças à crescente confiabilidade internacional em nosso mercado, em contraste com a situação delicada de Argentina, Venezuela e outros países sulamericanos. Graças aos expressivos resultados comerciais e à dinâmica saudável de nosso mercado financeiro e acionário, mantido sob controle por uma administração bastante conservadora do Banco Central, pudemos acumular sucessivos superávits em conta corrente.

**Figura 6 – Reservas internacionais – liquidez internacional**



Fonte: Ipeadata

Como resultado, o Brasil evoluiu de sua posição de devedor líquido para uma situação de credor líquido no mercado internacional, o que levou o Presidente Lula a declarar, em fevereiro de 2008, que o Brasil passara a ser “credor do FMI”. Relatório do Banco Central revelava, à época, essa tendência, antecipando sua importância diante do quadro de incerteza que já começava a configurar-se:

*“No primeiro mês de 2008, já se estima que esse montante se tornará negativo em mais de US\$4 bilhões, significando que, em termos líquidos, o país passou a credor externo, fato inédito em nossa história econômica... A análise dos resultados observados pelo setor*

*externo da economia brasileira nos últimos anos e seus impactos nos indicadores de sustentabilidade externa mostram um inquestionável fortalecimento da posição externa do país. Em resumo, diante de um cenário internacional caracterizado por aumento considerável na incerteza, pela volatilidade dos mercados financeiros e desaceleração da atividade econômica, a melhoria desses indicadores tende a mitigar, embora sem anular por completo, o impacto de eventos externos adversos"* (Relatório FOCUS de Indicadores de Sustentabilidade Externa do Brasil – Evolução Recente, de 21/2/2008).

O resultado foi ruidosamente comemorado por Lula, não apenas em declarações à imprensa brasileira, mas em seus discursos no exterior. A posição de credor permitiu que o Brasil ensaiasse uma mudança de discurso nos organismos financeiros internacionais (BIRD, FMI), nos quais evoluía da posição de maior cliente e devedor para uma situação de parceria.

**Figura 7 – Diplomacia presidencial: algumas iniciativas em 2008**

Jan. 2008	Visitas do Presidente Lula a Cuba e Guatemala
Fev. 2008	Viagem à base Comandante Ferraz, na Antártida
Fev. 2008	Visitas à Argentina e à Guiana Francesa
Mar. 2008	XX cúpula do Grupo do Rio
Abr. 2008	Visitas à Rep. Tcheca, Países Baixos e Gana
Mai 2008	Tratado de criação da UNASUL
Mai 2008	Visitas de Lula ao Peru, Haiti e El Salvador
Mai 2008	V cúpula América Latina e Caribe – União Europeia
Jun. 2008	Visitas à Venezuela, Bolívia e Colômbia
Jul. 2008	Cúpula do G-8 em Hokkaido
Jul. 2008	Visitas ao Japão, Vietnã, Indonésia e Timor Leste
Ago. 2008	Visitas à Argentina, China e Paraguai
Set. 2008	Assembleia Geral da ONU
Out. 2008	Visitas à Espanha e a Moçambique
Out. 2008	Visitas a Cuba e El Salvador
Out. 2008	Criação do Conselho Brasileiro do Mercosul Social e Participativo

Nos meses que antecederam a crise, em suma, a política externa de Lula havia-se afastado um pouco do *script* ensaiado nos anos anteriores. Embora a agenda presidencial mantivesse o interesse nas relações bilaterais, fora retomada uma ênfase maior no

---

acompanhamento das reuniões multilaterais e de fóruns temáticos, denotando a recuperação do prestígio internacional do Presidente e seu maior entusiasmo público (figuras 5 e 7).

## **5. ATUAÇÃO DIPLOMÁTICA A PARTIR DA CRISE DE 2008**

---

A crise de 2008 encontrou o Brasil em uma situação diferenciada. O sistema financeiro nacional, embora registrasse uma dura retração da oferta de crédito, não apresentava sinais de fragilidade. Devido à regulação bancária extremamente conservadora, decorrente dos esforços de controle da inflação ao longo dos anos, a exposição ao risco dos bancos brasileiros era muito pequena. Além disso, como os depósitos compulsórios junto ao Banco Central eram elevados e os juros mantinham-se em níveis altos, a administração monetária dispunha de amplo espaço de manobra para estimular a oferta de crédito sem chegar ao limite de esterilizar os instrumentos de controle.

No diagnóstico da autoridade monetária, contribuiu para a escassez de crédito, além da aversão ao risco dos emprestadores, a retração no mercado financeiro internacional. Empresas brasileiras que operavam com bancos no exterior, para beneficiar-se de taxas menores, tiveram que buscar crédito no País, concorrendo com empresas menores e operações de maior risco. Nos meses seguintes ao surto de outubro de 2008, o Banco Central liberou recursos oriundos dos depósitos compulsórios, ofereceu vantagens para empréstimos a pequenos bancos e estimulou os bancos estatais, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal, a ocupar os espaços deixados de lado pelo setor privado. Tais iniciativas, coordenadas com aumentos de recursos para financiar investimentos pelo BNDES, reduções da taxa Selic e oferta de incentivos fiscais temporários a setores específicos, possibilitaram a regularização do crédito e a retomada da atividade econômica.

Desse modo, enquanto o desemprego crescia nos EUA e na Europa, alcançando marcas elevadas em comparação com os níveis anteriores à crise (10% nos EUA e na área do euro, 12% na Bélgica, 19% na Espanha, para citar alguns exemplos) o Brasil mantinha um nível de emprego relativamente preservado.

Diante desse quadro, o Brasil passou a ser reconhecido como um estudo de caso de administração fiscal e monetária a ser observado. Além disso, em um momento em que os ativos de outros países enfrentavam desvalorização importante, o mercado brasileiro era visto como um porto seguro para preservar o valor de garantias e a partir do qual poderiam ser realizadas operações internacionais.

**Figura 8 – Diplomacia presidencial: algumas iniciativas após o início da crise**

Nov. 2008	Cúpula do G-20 Financeiro em Washington propõe ações de curto prazo para enfrentar a crise
Nov. 2008	Visitas de Lula à Itália e ao Vaticano
Dez. 2008	II reunião de cúpula Brasil - UE
Jan. 2009	Visitas do Presidente Lula à Venezuela e Bolívia
Mar. 2009	Visita de Lula aos EUA. Primeiro encontro com Obama.
Abr. 2009	Visitas à França, Reino Unido e Argentina
Mai 2009	Visita à China
Mai 2009	Visitas à Turquia, Arábia Saudita e Catar
Jun. 2009	Visitas à Guatemala, Costa Rica e El Salvador
Jun. 2009	OEA torna sem efeito a exclusão de Cuba
Jun. 2009	Primeira reunião de cúpula dos BRIC, na Rússia
Jun. 2009 a Jan. 2010	Brasil condena o golpe em Honduras e apóia o presidente deposto Manuel Zelaya, que retornaria ao seu país refugiando-se na Embaixada do Brasil por quatro meses
Jun. 2009	Visita ao Cazaquistão e Líbia
Jul. 2009	Visitas à França e Itália
Jul. 2009	Brasil participa do grupo G8+G5 que retoma a Rodada de Doha
Jul. 2009	Visita ao Paraguai
Ago. 2009	Visita à Bolívia
Ago. 2009	Reunião da UNASUL debate cooperação militar de Colômbia e EUA
Set. 2009	ONU renova mandato do Brasil no comando militar da MINUSTAH
Set. 2009	III Cúpula do G-20 Financeiro em Pittsburgh. O grupo torna-se principal foro de cooperação econômica internacional
Out. 2009	Visitas à França, Itália, Bélgica, Suécia e Venezuela
Out. 2009	Brasil é eleito membro temporário do Conselho de Segurança da ONU para o biênio 2010-2011
Out. 2009	Rio de Janeiro é escolhido para sediar as Olimpíadas de 2016
Nov. 2009	Visitas ao Reino Unido e França
Dez. 2009	Visitas à Ucrânia e Alemanha
Dez. 2009	Conferência Climática de Copenhague (COP 15)

Tal situação catapultou a diplomacia brasileira para um lugar de destaque nos debates sobre a recomposição das instituições de supervisão do mercado

financeiro internacional e a retomada do crescimento econômico. E é importante reconhecer que, nesse momento, as posições e instrumentos diplomáticos construídos nos dois primeiros anos de governo Lula revelaram-se úteis e oportunos.

Note-se, nesse sentido, a diferença de enfoque das iniciativas privilegiadas em 2008, antes da crise, e daquelas realizadas em 2009 (figura 8)<sup>2</sup>. Ao par do prolongamento das iniciativas bilaterais, o Presidente Lula retomou uma atuação mais contundente nos fóruns multilaterais.

**Figura 9 – Comparação das exportações durante a crise: principais parceiros**

<b>Parceiros comerciais</b>	<b>Jan-Out 2008</b>	<b>Jan-Out 2009</b>
<b>01- China</b>	<b>15.132.674.850</b>	<b>17.716.041.750</b>
Soja mesmo triturada	5.232.119.547	6.339.709.920
Minérios de ferro e seus concentrados	4.351.936.410	5.816.450.142
Óleos brutos de petróleo	1.533.487.399	944.415.190
Pastas químicas de madeira	588.723.914	881.911.521
Demais produtos	3.426.407.580	3.733.554.977
<b>02- Estados Unidos</b>	<b>23.663.963.946</b>	<b>12.803.913.011</b>
Óleos brutos de petróleo	3.784.174.984	1.967.989.528
Aviões	1.860.235.549	687.078.772
Café cru em grão	565.247.128	585.554.684
Motores, geradores e transformadores eletr. e partes	723.002.193	508.957.387
Demais produtos	16.731.304.092	9.054.332.640
<b>03- Argentina</b>	<b>15.425.638.042</b>	<b>9.592.566.562</b>
Automóveis de passageiros	2.251.912.076	1.365.202.489
Partes e peças para veículos automóveis e tratores	1.137.582.559	874.009.745
Aparelhos transmissores ou receptores e componentes	882.727.451	675.093.528
Motores para veículos automóveis	564.046.806	299.871.709
Demais produtos	10.589.369.150	6.378.389.091

Fonte: MDIC, CD/COLEG/Boletim de Análise de Conjuntura n° 42. Dados em US\$.

<sup>2</sup> Mais uma vez, deve ser ressaltado que não é um rol exaustivo de iniciativas do Presidente Lula e do Itamaraty em termos de política externa, mas apenas um sumário de algumas ações de caráter estratégico e que resultaram em exposição midiática relevante. Apenas em termos comparativos, Lula viajou ao exterior por cerca de 90 dias em 2009 e recebemos em nosso País, nesse ano, delegações de cerca de 50 países.

---

Diversas iniciativas comprovaram o prestígio brasileiro nesse período. Em março de 2009, após primeiro contato com o presidente norteamericano Barack Obama, Lula é publicamente elogiado. Em outubro de 2009, o Brasil foi eleito membro temporário do Conselho de Segurança da ONU. No mesmo mês, o Rio de Janeiro foi escolhido para sediar as Olimpíadas de 2016. Em janeiro de 2010 Meirelles foi eleito membro do Conselho Diretor do Banco de Compensações Internacionais (BIS), sediado em Basileia, Suíça, como representante da América Latina. Era a primeira vez que um brasileiro chegava a ocupar um posto dessa relevância nos organismos reguladores do sistema financeiro internacional. Em fevereiro, o Presidente Lula foi honrado, no fórum de Davos, com o título de “Estadista Global”.

Entre os resultados positivos da postura diplomática do Brasil merece destaque o efeito dos contínuos esforços de abertura de novos mercados e de promoção comercial perseguidos nos anos anteriores. Graças à diversificação de parceiros alcançada ao longo do governo Lula e, particularmente, à intensificação dos fluxos de comércio com a China, nosso País logrou preservar um equilíbrio da balança comercial ao longo da crise, ainda que convivendo com importante redução do comércio em valor (figura 9).

Na dimensão política, por outro lado, a diplomacia brasileira colecionou episódios controversos. Merecem especial menção, pela ampla cobertura jornalística local, a deposição do presidente Manuel Zelaya, de Honduras, a interferência, ainda que discreta, na crise entre os EUA e o Irã e no recente confronto entre Argentina e Reino Unido.

A deposição de Zelaya resultou em imediata reação do governo brasileiro, que encaminhou-se para apoiar a solução coordenada pelo presidente costarricense Oscar Arias, que pretendia reconduzir o mandatário deposto e anular a decisão judiciária que determinou sua expulsão do país. Nas palavras de Marco Aurélio Garcia, assessor da presidência:

*“A enfática condenação do golpe por todos os países das Américas, especialmente pelo Brasil, traz embutida uma preocupação central. Depois de mais de uma década de transição para a democracia na América Latina haveria o risco de abertura de um novo ciclo autoritário como aquele que se abateu sobre a região nos anos 1960-70... Pouco antes do golpe hondurenho, a direita guatemalteca desencadeou uma operação de grande envergadura contra o presidente Colón, tentando envolvê-lo no assassinato de um advogado. A ofensiva somente amainou quando uma investigação independente inocentou completamente o presidente.. Em El Salvador, a mobilização dos conservadores para impedir a eleição de Funes foi considerável... Por todos esses antecedentes, o êxito da estratégia de Micheletti em Honduras seria entendido como um sinal de encorajamento a novas aventuras.”* (Garcia, 2009: 125-126)

---

A entrada clandestina de Zelaya em seu país e seu asilo na embaixada brasileira por quatro meses foram duramente criticados pela imprensa brasileira, que viram na operação um esforço supostamente coordenado do presidente deposto com os governos da Venezuela e do Brasil. Há que se apontar, por outro lado, que, à margem do esforço de solução da crise empreendido pelo governo Obama, funcionários do Departamento de Estado dos EUA vinham ensaiando movimentos de apoio a Micheletti, o que poderia resultar no que Garcia chama de “êxito da sua estratégia”. Pode-se especular, em suma, que a presença de Zelaya em território hondurenho e sua contínua tentativa de confrontar o governo que o depôs teriam sido, em última instância, um fator determinante da efetiva realização de eleições naquele país e de condução ao poder de um governo regularmente eleito.

O episódio se encerraria em janeiro de 2010, com a saída de Zelaya da nossa embaixada e com sua transferência à República Dominicana, já com o novo governo de Porfirio Lobo empossado.

Mais complexa é a participação brasileira no conflito entre os EUA e o Irã, por duas razões. Em primeiro lugar, contrariamente à América Central, que guarda para os EUA um interesse expressivo pela vizinhança regional e pelo significado econômico para alguns nichos empresariais norte-americanos, mas que não se reveste de importância estratégica global, a região mesopotâmica está no âmago da geopolítica estadunidense. Além da preservação de acesso ao petróleo, insumo essencial para seu crescimento econômico, os EUA reconhecem essa área como crucial para limitar os avanços de outras potências regionais, em particular Rússia, China e, em menor grau, a Índia, e para preservar o Estado de Israel, cuja integridade mobiliza importantes interesses domésticos norte-americanos. A reação à ameaça terrorista, após os ataques de 11 de setembro de 2001, e o temor de um possível acesso de grupos terroristas de denominação islâmica a algum armamento nuclear são elementos adicionais que elevam a importância estratégica da região aos olhos dos americanos.

Uma segunda razão que agrega complexidade ao envolvimento brasileiro decorre do foco desse conflito ter-se centrado na decisão iraniana de investir esforços na produção de material físsil com elevado grau de enriquecimento. Enquanto a produção de outros países que detêm tecnologia nuclear, inclusive o Brasil, privilegia a produção de material de baixo enriquecimento, adequado a aplicações médicas, agroindustriais e de produção de energia, e é realizada sob condições negociadas de monitoramento internacional, o Irã vem operando em outra direção. Ao procurar alternativas de entendimento que impliquem, em alguma medida, no reconhecimento da legitimidade da posição iraniana, o Brasil se expõe ao risco de lançar um desnecessário véu de suspeição sobre o seu próprio programa nuclear.

---

Situação inteiramente diversa justifica a enfática condenação da iniciativa britânica de explorar petróleo na plataforma continental argentina, ao largo das ilhas Malvinas (ou Falkland, em inglês). Em que pese a retomada das ilhas após a malsucedida guerra empreendida pela Argentina em 1982, o Reino Unido implantou tal operação em uma área em que não há acordo de reconhecimento territorial mútuo. A aceitação tácita da iniciativa exporia o Brasil a ver operações dessa natureza serem empreendidas nas reservas em águas profundas do pré-sal brasileiro. Tal episódio, em suma, sinaliza a importância de se conduzir uma exploração imediata em grande escala das nossas reservas e reforçar nossa fiscalização das águas territoriais, esforços nos quais o governo Lula parece francamente empenhado.

## CONCLUSÕES

---

A diplomacia brasileira tem revelado, ao longo da história republicana, uma notável combinação de disciplina jurídica e negocial e de faro estratégico de longo prazo, o que Barros (1998) chama de “prevalência da visão de futuro sobre o imediatismo”, colocando o País em posição privilegiada no contexto das negociações relevantes para sua expansão. Nesse aspecto, as iniciativas do governo Lula guardam mais um sentido de continuidade do que uma efetiva ruptura com o passado.

O Brasil sempre procurou fazer uma política externa que resultasse em uma projeção maior do que a correspondente à realidade econômica e social do País e à sua importância conjuntural no concerto das nações. Esse esforço persistente da nossa diplomacia profissional resultou, por um lado, em um programa de política externa à frente do seu tempo, que criou, com o passar das décadas, um contexto adequado às novas necessidades e ambições do Brasil, na medida em que seu crescimento econômico e social as tornaram viáveis. Por outro lado, expuseram-nos, em mais de um episódio, ao menosprezo dos demais diante de exageradas pretensões brasileiras.

Várias tentativas brasileiras, mesmo quando resultaram em sucesso conjuntural, sofreram essa exposição desfavorável. Rui Barbosa era um brilhante *outsider* em Haia (1907). As reivindicações brasileiras expostas por Epiácio Pessoa na Conferência da Paz de Paris (1919) foram recebidas inicialmente com reservas. Esses e outros episódios, porém, lançaram muitos dos fundamentos doutrinários e jurídicos da nossa diplomacia e consolidaram nossa prática negocial. De tal forma que, ao crescer em importância relativa, o Brasil encontrava mais adiante um edifício diplomático preparado, jurídica, institucional e doutrinariamente, a abrigá-lo.

O período Lula não foi diferente. Os principais instrumentos da diplomacia presidencial e das negociações multilaterais que viriam a ser esgrimidos a partir do

---

estouro da crise de 2008 haviam sido construídos cinco ou seis anos antes, em um momento em que alguns destes pareciam precoces ou até inoportunos, seja pela escassa factibilidade das proposições sugeridas, seja pela percepção de que seriam mais o fruto de uma atitude benevolente ou populista do que movidos por um real sentido de necessidade. Incluem-se nesse rol o envolvimento ativo do Brasil na crise do Iraque, a construção do “diálogo ampliado” do G-8 e a proposta de Ação contra a Fome e a Pobreza.

Por outro lado, a busca de uma posição de liderança na América Latina, a construção de fóruns de decisão diplomática, a exemplo do G-20 e dos vários grupos regionais que foram sendo estruturados, e a construção de um discurso consistente de busca de soluções para problemas de interesse global nos mais variados temas foram institutos que se revelaram eficazes desde sua propositura nos primeiros anos do governo Lula.

Houve elementos de ruptura com a práxis diplomática tradicional, decorrentes de uma visão mais à esquerda da política externa brasileira. Entre estes, merecem uma menção o alinhamento aos interesses venezuelanos e cubanos, o apoio aos governos de esquerda da América Central e da América do Sul e a coordenação de ações em episódios pontuais, como foi o caso da crise hondurenha. E, na diplomacia comercial, a retomada de uma estratégia de diversificação de parceiros como instrumento de autonomia representou uma mudança de rumos em relação à política de integração multilateral característica do governo de FHC.

Já o endurecimento da retórica presidencial e a crescente atuação direta do Planalto em questões de política externa e promoção comercial decorreram, em grande medida, da natural evolução do ambiente diplomático global e representaram mais uma continuidade de métodos na condução da diplomacia desde o governo Sarney do que uma evidência de mudanças.

Uma das posições consagradas pela política externa nos oito anos de governo Lula foi a de não transigir em questões consideradas “de fundo”. Um dos processos de negociação em que essa atitude se tornou mais clara foi a (por ora) frustrada Rodada de Doha da OMC. Nas várias reuniões, a diplomacia brasileira preservou a integridade do seu grupo de apoio, o G-20, ao preço que fosse. E não aceitou abrir mão de interesses que considerava essenciais, como a redução de subsídios agrícolas, em prol do avanço das conversas.

Se essa estratégia poderia parecer incompatível com a tradicional postura de moderação construtiva, na verdade trata-se de uma abordagem convencional da nossa diplomacia. A Rodada Uruguai do GATT, conduzida entre 1986 e 1994, ensinou aos diplomatas brasileiros que ser elásticos nas listas de ofertas e particionar a negociação resulta,

em última instância, na perda de foco sobre os nossos interesses prioritários e na adesão a acordos que acabam por preservar privilégios dos países desenvolvidos.

Ao desencadear-se a crise de 2008, em suma, o governo brasileiro dispunha de um ambiente diplomático propício a uma maior exposição política e a um maior envolvimento nas soluções encaminhadas para questões que se tornaram prioritárias, como o disciplinamento do sistema financeiro global, a reformulação do sistema de auxílio aos países em dificuldades financeiras e a preservação do comércio internacional. Mas a exposição positiva alcançada pelo Brasil a partir de então decorreu, principalmente, da constatação de que seus resultados domésticos revelavam-se notáveis, diante das circunstâncias. Construímos o palanque, mas recebemos os holofotes porque havíamos feito o dever de casa.

## **FONTES CONSULTADAS**

---

Notas à imprensa e relação de eventos do Ministério das Relações Exteriores, disponíveis em <http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/index3.asp>

Cadernos Destaques da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República para os anos de 2008 e 2009, disponíveis em <http://www.secom.gov.br/sobre-a-secom/publicacoes/caderno-destaques>

Relatórios FOCUS do Banco Central do Brasil, disponíveis em <http://www4.bcb.gov.br/?FOCUSBCDATA>

Boletins de Análise de Conjuntura da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, em [http://www2.camara.gov.br/publicacoes/estnottec/copy\\_of\\_analisedeconjuntura](http://www2.camara.gov.br/publicacoes/estnottec/copy_of_analisedeconjuntura)

## **REPORTAGENS E COLUNAS PUBLICADAS EM PERIÓDICOS**

---

“O falastrão caiu”. *Veja*, 17/4/2002, págs. 42-45.

“Golpe e contragolpe na Venezuela”. *Correio Braziliense*, 24/4/2002, pág. 5.

“EUA custearam grupos de oposição a Chávez”. *Folha de São Paulo*, 26/4/2002, pág. A-11.

“Abortado golpe na Venezuela”. *Jornal do Brasil*, 6/10/2002, pág. A-5.

“Lula e Bush abrem negociações”. *Gazeta Mercantil*, 11/12/2002, pág. A-9.

“Congressistas americanos se rendem a Lula”. *O Estado de São Paulo*, 12/12/2002, pág. A-8.

“Lula pede a Chávez saída política para a crise”. *O Globo*, 12/12/2002, pág. 42.

“Missão em Caracas”. *O Estado de São Paulo*, 20/12/2002, pág. A-3, seção Editorial.

“Ajuda brasileira é intromissão, diz oposição”. *Folha de São Paulo*, 26/12/2002, pág. A-8.

---

“Lula mudou a agenda de Davos, diz Bono Vox”. *Folha Online*, 28/1/2005, disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u66917.shtml>

“Pobreza ocupa centro dos debates em Davos”. *Folha de São Paulo*, 31/1/2005, pág. A-6.

“Lula reconhece mal-estar no Mercosul”. *Valor Econômico*, 21/6/2005, pág. A-3.

“Lula defende integração física com Venezuela”. *Folha de São Paulo*, 10/12/2005, pág. B-13.

“Brasil dá sinais de querer a Alca viva”. *O Estado de São Paulo*, 30/12/2005, pág. B-7.

“AL tem a obrigação de ajudar a Bolívia, diz Lula”. *O Estado de São Paulo*, 23/1/2006, pág. A-8.

“Economist’ diz que Lula perdeu o brilho”. *O Estado de São Paulo*, 29/9/2006, pág. A-9.

“Agenda paralela inclui cooperação na área de defesa”. *O Estado de São Paulo*, 11/3/2007, pág. A-12.

“De volta à Bolívia”. *Correio Braziliense*, 17/12/2007, pág. 12.

“Celso Amorim: estamos mudando a organização do mundo”. *O Globo*, 17/5/2008, pág. 40.

“Doha depende de sensibilidade da Índia”. *Gazeta Mercantil*, 14/10/2008, pág. A-5.

“Al Qaeda no Brasil”. Nota de Jânio de Freitas. *Folha de São Paulo*, 26/5/2009, pág. A-7.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

ADLER, Mathew, Claire BRUNEL, Gary C. HUFBAUER e Jeffrey J. SCHOTT. “What’s on the table? The Doha Round as of August 2009”. Working paper WP-09-6. Peterson Institute for International Economics. 2009.

ALMEIDA, Paulo R. “Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula”. *Rev. Bras. Polít. Int.* 47 (1): 162-184. 2004.

ALMEIDA, Paulo R. “Uma nova ‘arquitetura’ diplomática? – Interpretações divergentes sobre a política externa do governo Lula (2003-2006)”. *Rev. Bras. Polít. Int.* 49 (1): 95-116. 2005.

AMORIM, Celso. “Carta aberta a Jagdish Bhagwati”. *Valor Econômico*, 14/10/2008, pág. A-11.

AMORIM, Celso e Luiz DULCI. “Novo capítulo”. *O Globo*, 17/11/2008, pág. 7, seção Opinião.

BARROS, Sebastião R. “A execução da política externa brasileira: um balanço dos últimos 4 anos”. *Rev. Bras. Polít. Int.* 41 (2): 18-28. 1998.

BUARQUE, Cristóvam. “Golpe neoliberal”. *O Globo*, 22/4/2002, pág. 7.

- 
- CERVO, Amado L. e Clodoaldo BUENO. História da política exterior do Brasil. Brasília: UnB. 3ª ed. 2002.
- GARCIA, Marco Aurélio. “O que está em jogo em Honduras”. *Política Externa*, 18(3): 123-129. 2009.
- HIRST, Monica e Letícia PINHEIRO. “A política externa do Brasil em dois tempos”. *Rev. Bras. Polít. Int.* 38 (1): 5-23. 1995.
- LAFER, Celso. A identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira. São Paulo: Perspectiva. 2007.
- LAMPREIA, Luis Felipe. “Brasil comete erro de avaliação em Honduras”. *Política Externa*, 18(3): 117-122. 2009.
- MONTE, Edson Z. e Erly C. TEIXEIRA. “Impactos da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), com gradual desgravação tarifária, na economia brasileira”. *Nova Economia*, 17 (1): 37-63. 2007.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC). 6ª Conferência Ministerial, em Hong Kong – China: informação à imprensa (briefing notes). 2005.
- SATO, Eiti. “40 anos de política externa brasileira, 1958-1998: três inflexões”. *Rev. Bras. Polít. Int.* 41 (num. esp.): 8-28. 1998.
- SILVA, Alexandra M. “O Brasil no continente e no mundo: atores e imagens na política externa brasileira contemporânea”. *Estudos Históricos*, 8 (15): 95-118. 1995.
- SILVA, José L. e Williams GONÇALVES. Relações Exteriores do Brasil I (1808-1930). Rio: Vozes. 2009.