

Atores e Agendas da Política Externa Brasileira em 2008

Carlos R. S. Milani
Ivan Tiago Machado Oliveira

Introdução

“Ao longo de 2008, a diplomacia brasileira deu seguimento ao esforço de promover a inserção internacional do Brasil fundada na defesa intransigente dos interesses do País no mundo e no redimensionamento de seu perfil, em função do papel que vem desempenhando no cenário internacional e de seu potencial futuro” (LULA DA SILVA, 2009). Estas foram as primeiras palavras relativas à política externa brasileira do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva em sua mensagem ao Congresso Nacional em 2009.

Desde que assumiu a Presidência da República em 2003, tendo como seu Ministro das Relações Exteriores o Embaixador Celso Amorim, Lula insiste no que se poderia chamar de ‘inovação na tradição’ quanto às agendas da política externa. Mantém, por um lado, os elementos que fazem da política externa uma política de Estado e que são caracterizadores da política externa brasileira, como a defesa do multilateralismo e da paz internacional. Por outro lado, inova no foco e na ênfase dada a determinados temas e atores de política externa, por exemplo, por meio do adensamento de relações com países do ‘Sul global’ e na renovação das agendas e atores em diálogo no campo da política externa no Brasil (PEB).

Dois princípios estão explicitamente presentes na política externa do governo Lula, materializados em dois objetivos proclamados reiteradamente: a “presença soberana do Brasil no mundo” e a “forte integração regional”. Vejamos, a seguir, como a política externa brasileira, esposada em tais princípios, foi conduzida na definição e implementação da agenda de 2008, analisando as ações de política externa nos temas fundamentais segundo a visão de mundo que orienta a diplomacia brasileira, quais sejam: 1) a reforma da ordem internacional; 2) a integração regional na América Latina, principalmente na América do Sul; 3) as negociações comerciais na OMC: Rodada Doha; e 4) as parcerias estratégicas com países do Sul. Ao final, lançaremos alguns temas mais abrangentes e menos conjunturais para debate.

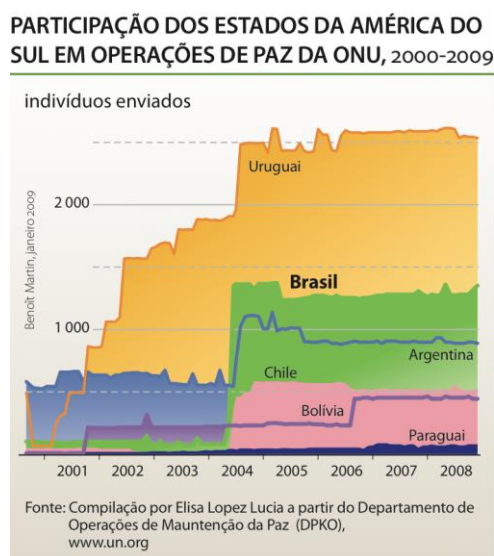
Reforma da ordem internacional

As ações da PEB, segundo seus formuladores, procuram assegurar uma “inserção internacional do Brasil, ao mesmo tempo, soberana, ativa, universalista, ciosa dos interesses nacionais e disposta a oferecer uma contribuição brasileira à moldagem da ordem internacional” (LULA DA SILVA, 2009). A PEB sustenta a necessidade de reforma da ordem internacional, em seu pilar tanto político quanto econômico.

No que concerne ao *aggiornamento* da ordem política internacional, o tema da reforma da Carta de São Francisco e da assunção do Brasil a um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) continuou (e continua) na agenda da diplomacia brasileira, em 2008, como tema de alta prioridade. Embora não pareça haver chances de que este ponto da reforma venha a ser encaminhado, satisfatoriamente, no futuro imediato, a diplomacia brasileira, juntamente com os demais membros do G-4 (Alemanha, Índia e Japão), empenhou-se na aprovação pela Assembléia-Geral da ONU da decisão que determina o início,

até fevereiro de 2009, de negociações intergovernamentais sobre a reforma do CSNU. Ademais, vale lembrar que a diplomacia brasileira desempenhou papel importante na renovação do mandato da Missão das Nações Unidas de Estabilização do Haiti (Minustah), no âmbito da resolução 1542 do CSNU. A participação brasileira em operações de paz vem aumentando significativamente nos últimos anos, tal como ilustra o gráfico I, a seguir, que contrasta a recente mudança de compromisso do governo brasileiro com o multilateralismo no âmbito da ONU com a realidade de outros Estados-membros¹.

Gráfico I: O compromisso da política externa brasileira com a ONU e as operações de paz



Fonte: Atelier de Cartographie, Sciences-Po.

O desenrolar da crise econômica internacional em 2008 fez com que as demandas de países como o Brasil por reforma da ordem econômica internacional tomassem nova posição no concerto das nações. Em seu discurso quando da abertura da 63ª sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, assim afirmou o Presidente Lula: “Os organismos econômicos supranacionais carecem de autoridade e de instrumentos práticos para coibir a anarquia especulativa. Devemos reconstruí-los em bases completamente novas” (LULA DA SILVA, 2008). Em função da crise financeira internacional, o G-20 Financeiro, presidido pelo Brasil, adquiriu status de foro privilegiado para debates sobre as ações de combate ao problema internacional da crise econômica, tomando posição de vanguarda nas discussões sobre a reforma do sistema financeiro global. A diplomacia brasileira, em 2008, preconizou medidas para o enfrentamento da crise internacional, muito embora elas não tenham tido repercussão nos países centrais do sistema internacional.

Ainda sobre as mudanças na ordem econômica internacional, o diálogo Norte-Sul parece iniciar um novo caminho a partir de 2008, com a institucionalização da interlocução entre o G-8 e o G-5, em julho de 2008, na Cúpula dos Chefes de Estado e de Governo dos dois grupos. Vale aqui ressaltar que, em abril de 2008, o Brasil teve sua participação aumentada

¹ O gráfico 1 e o mapa 1, apresentados neste artigo, foram realizados por Benoit Martin, do Atelier de Cartografia de Sciences Po (Instituto de Estudos Políticos de Paris), instituição com a qual a UFBA e o LABMUNDO têm acordo de cooperação. Traduzimos e reproduzimos os dois documentos com a autorização do autor, no âmbito do projeto de pesquisa de pós-doutorado (Carlos R S Milani) realizado entre dezembro de 2008 e março de 2009.

até o teto estabelecido no processo de reforma nas quotas e representação dos países membros do FMI, reconfigurando parcialmente o esquema de representação do país nesta organização internacional em um momento crucial de redefinição de seu papel regulatório no sistema financeiro.

Integração regional da América Latina: foco na América do Sul

Embora a Constituição Federal de 1988 tenha, em seu artigo 4º. (parágrafo único) que define os princípios basilares da política externa do Brasil, a integração da América Latina como seu foco de atuação, é a integração sul-americana que vem ganhando efetivamente uma atenção cada vez maior por parte do Itamaraty. A primazia atribuída ao entorno regional brasileiro na arquitetura de sua política externa parece refletir a percepção por parte do Ministério das Relações Exteriores de que medidas de promoção da confiança recíproca são importantes para adensar e consolidar relações com os vizinhos, ajudando a promover um Brasil mais forte em nível internacional. O Brasil predomina (econômica, comercial e politicamente), mas não domina na América do Sul, razão pela qual a construção regional se constitui em um foco prioritário da diplomacia brasileira. Essa decisão também parece refletir a necessidade de adensamento e expansão das relações no âmbito do MERCOSUL e seus novos parceiros (sobretudo em relação à Venezuela e Bolívia), por um lado, e a constatação de que a agenda de política externa do México não tende a incluir, de modo realista na sua lista de prioridades no médio prazo, algum tipo de aproximação junto à América do Sul. Isso explica o porquê do privilégio dado à América do Sul em detrimento da América Latina.

No segundo semestre de 2008, o Brasil exerceu a Presidência *pro tempore* do Mercosul, que culminou com a realização da reunião do Conselho do Mercado Comum e da reunião dos Presidentes do espaço regional de integração. Durante a Presidência brasileira, foram criados o Fundo de Garantias a Micro, Pequenas e Médias Empresas e o Fundo de Agricultura Familiar e aprovados novos projetos para financiamento no âmbito do Fundo de Convergência Estrutural (FOCEM). Ademais, ocorreu a negociação do Código Aduaneiro, a criação do Foro de Assuntos Tributários e a eliminação da dupla cobrança da tarifa externa comum (TEC), aspecto que consolida o MERCOSUL enquanto União Aduaneira. Não obstante os avanços, há ainda grande necessidade de aprofundar a consolidação da União Aduaneira, por meio da redução das exceções à TEC e da implementação das decisões adotadas a respeito da eliminação da dupla cobrança dessa tarifa.

O Brasil encontra-se empenhado na consolidação de novos mecanismos de integração regional. A assinatura do Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), realizada em Brasília em maio de 2008, é fato importante na agenda diplomática brasileira nesse ano. Não obstante sua função e efetiva validade ainda não estejam muito claras para muitos analistas, este parece ser um projeto de primeira ordem para o Itamaraty, que organizou, em dezembro de 2008, no Estado da Bahia, mais uma Cúpula da UNASUL. Nela, foi aprovada a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano, cuja função será de coordenar e articular políticas de segurança e de defesa dos países sul-americanos, e o Conselho de Saúde Sul-Americano, concebido para funcionar como órgão de consulta e cooperação sobre temas de saúde.

Muito embora a América do Sul seja o espaço de atuação mais caro à diplomacia brasileira, sua ‘circunstância’ de atuação, vale salientar a iniciativa brasileira de organizar a 1ª Cúpula da América Latina e do Caribe sobre Integração e Desenvolvimento, que teve lugar também na

Bahia em dezembro de 2008. Foi a primeira reunião de países latino-americanos e caribenhos para tratar de temas de interesse comum a partir de agenda e de perspectivas próprias, sem que os Estados Unidos tenham participado do evento. Na pauta, a preparação de uma agenda coletiva nas vésperas da chegada do novo líder norte-americano ao poder.

As negociações comerciais na OMC: Rodada Doha

No âmbito da Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC), o Brasil desempenhou papel de destaque nas negociações sobre agricultura como coordenador do G-20. Na OMC, a atuação do G-20 parte da mesma lógica de mudança estrutural no processo negociador nos foros multilaterais. Até recentemente, uns poucos países ricos (fundamentalmente, os EUA e a Europa ocidental, além do Japão) decidiam a portas fechadas qual deveria ser o futuro do sistema multilateral de comércio, repartindo direitos e impondo obrigações. Aos demais Estados-membros cabia apenas referendar o acordado. Eram escassas as oportunidades para os países em desenvolvimento de influir no processo decisório. O campo político estava de saída desnivelado. Ainda que com uma configuração desigual (reunindo países em desenvolvimento, tais como Brasil e Índia, com posicionamento competitivo bastante distinto no comércio agrícola internacional), o G-20 ajuda a quebrar a estrutura concentrada de poder nas negociações da OMC. O elemento central que une os membros do G-20 é a denúncia do uso de subsídios na Europa e nos EUA e as restrições de acesso ao mercado desses países para produtos agrícolas.

O Ministro Celso Amorim obteve destaque enquanto articulador de um possível acordo tentado a partir do Pacote de Julho, apresentado pelo Diretor-Geral da OMC, Pascal Lamy. A política externa brasileira tem no multilateralismo comercial um foco importante de trabalho tanto na perspectiva de reforma do sistema, quanto na relevância que ele tem para levar o desenvolvimento aos países mais pobres. Neste sentido, a diplomacia brasileira trabalha para concluir oportunamente as negociações sobre modalidades, de forma a permitir a conclusão da Rodada em futuro próximo. A abertura de novas frentes de negociação, à luz da evolução das negociações multilaterais na Rodada de Doha tende a ser algo que a diplomacia brasileira leva de 2008 para 2009. A ação da diplomacia brasileira, seguindo os preceitos de sua política externa, no campo do multilateralismo comercial se coaduna a outros esforços de criação de canais de participação dos países em desenvolvimento na reconfiguração da ordem econômica e política internacional, contribuindo, como colocam os formuladores da PEB, para “tornar a ordem mundial mais equilibrada, justa e democrática, e menos sujeita à inércia conservadora” (LULA DA SILVA, 2009).

As parceiras estratégicas com países do Sul

O olhar para o Sul é marca da política externa do governo Lula e, em 2008, as iniciativas relativas às parcerias Sul-Sul estiveram muito presentes na agenda diplomática brasileira. Neste sentido, basta citar as iniciativas derivadas dos encontros do Fórum Índia, Brasil África do Sul (IBAS)², da articulação do G-20, das cúpulas de países da América do Sul e da África

² Formalmente estabelecido em 6 de junho de 2003, mediante a "Declaração de Brasília", o Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS) representa esforço de coordenação política cujas metas centrais podem ser resumidas em três tópicos: a aproximação de posições dos três países em instâncias multilaterais, o desenvolvimento da cooperação comercial, científica e cultural no âmbito Sul-Sul e a democratização de esferas

ou das cúpulas dos Estados da América do Sul e Países Árabes, além da articulação dos BRICs. Sobre este último, vale lembrar que ocorreu, em maio de 2008, na Rússia, a I Reunião Ministerial dos BRICs, na qual foram discutidos temas de política internacional, bem como questões econômicas e temas globais.

A articulação Sul-Sul também se dá através de organismos multilaterais, como na Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), instituição que nasceu no bojo do movimento de luta por uma Nova Ordem Econômica Internacional nos anos 1960/1970. A política de aproximação do Brasil com o continente africano foi realçada, em 2008, pelas visitas do Presidente da República a Gana, no âmbito da XII Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD XII) e na ocasião da abertura da sede da Embrapa África, e a Moçambique, quando foi inaugurado o Escritório da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) no continente africano. Ainda sobre a África, cabe observar que se acordou em 2008 que uma série de atividades de cooperação internacional serão colocadas em prática na região, incluindo a instalação de uma fábrica de medicamentos anti-retrovirais e outros medicamentos em Maputo. Ademais, vale lembrar que o Brasil participou, como observador, do Comitê de Avaliação e Acompanhamento do Acordo Político de Uagadugu, estabelecendo as bases para o processo de pacificação da Costa do Marfim. O Brasil manteve, ademais, negociações com a República do Congo, Tanzânia e Guiné-Bissau, a fim de estabelecer termos da reestruturação da dívida destes e definindo percentuais de perdão.

A Ásia também esteve em alta para a diplomacia brasileira, pois 2008 marcou a realização do “Ano do Intercâmbio Brasil-Japão”, na qual se aproveitou o simbolismo do centenário da imigração japonesa no Brasil para dar novo impulso às relações bilaterais. Além disso, foram expressivas as visitas de autoridades de países asiáticos ao Brasil em 2008 (China, Cingapura, Índia, Indonésia, Japão, Sri Lanka e Timor-Leste). O Presidente Lula fez visita ao Vietnã, ao Timor-Leste e à Indonésia, em seqüência a ida ao Japão para participar da reunião de cúpula do G-8. Com o Timor-Leste foi estabelecido Grupo Executivo de Cooperação; com a Indonésia, foi celebrada parceria estratégica³.

Conclusão: renovação das agendas e atores de política externa no Brasil

Nesta seção conclusiva do artigo, teceremos algumas considerações mais abrangentes sobre o campo da política externa à luz dos principais eventos narrados acima. Sem visar a tratar com exaustividade os temas, daremos aqui destaque a três aspectos principais: (i) os níveis da política externa e o papel da realidade doméstica nas agendas da diplomacia brasileira; (ii) o papel recente da diplomacia presidencial na condução dos temas de política externa no Brasil; (iii) os desafios postos pela democratização da sociedade política e da sociedade civil no Brasil ao campo da política externa.

1) O “doméstico” e o “internacional” nas agendas de política externa no Brasil

de tomada de decisão internacional. Em abril de 2008, o Fórum IBAS se reuniu em Pretória, a fim de discutir temas relativos à agricultura (Reunião do GT de Agricultura).

³ Como resultado da visita, em julho de 2008, ao Timor-Leste do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, assinou-se o Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica visando à implementação do Projeto “Apoio ao Fortalecimento do Setor da Justiça em Timor-Leste”.

A aceleração dos processos de globalização ao final dos anos 1980 coincidiu, no caso brasileiro, com a crise do modelo de substituição de importações e o aumento da taxa de abertura da economia nacional, culminando com a estabilização macroeconômica que representou o Plano Real em 1994. Com a economia mais aberta, o Brasil diversificou ainda mais seus mercados de importação e exportação, mas teve, ao mesmo tempo, de conviver com os constrangimentos típicos dos programas de ajuste estrutural (controle das finanças públicas, redução linear do aparelho administrativo estatal, etc.). Corolário desses processos, a fronteira entre o plano doméstico e o âmbito internacional tornou-se ainda mais porosa do ponto de vista econômico, mas também tecnológico, cultural, social e político. Esse incremento quantitativo e uma mudança qualitativa da porosidade da fronteira nacional trouxe repercussões para a condução da política externa no Brasil.

O que alguns teóricos realistas clássicos das Relações Internacionais construíram em torno da noção de fronteira territorial nacional foi, pouco a pouco, desnaturalizando-se e perdendo sentido. Os processos de globalização e muitos transnacionalismos (econômicos, culturais, informacionais) foram colocando em xeque, além da soberania e da autoridade do Estado, a própria noção de território nacional: ele passou a ser contestado por ativismos infranacionais, processos de integração regional, por normas éticas e regras de direito (BADIE, 1995). É evidente que o território nacional permanece como um dos componentes essenciais da realidade material do Estado nacional e de sua soberania delimitada pelas fronteiras. É no território que o Estado exerce sua jurisdição, e é por meio dele que as comunidades políticas da modernidade se diferenciam.

No entanto, o que os diferentes tipos de transnacionalismos reticulares revelam de modo muito particular é a necessidade de re-contextualizar a política contemporânea na qual o nítido recorte moderno entre política doméstica e política exterior, alta e baixa política (*high politics* e *low politics*), *hard power* e *soft power*, entre outras dicotomias clássicas no estudo das relações internacionais, tende a se relativizar e a ser desconstruído (MILANI e LANIADO, 2007). Nesse sentido, as contribuições seminais de Walker (1993) são uma ferramenta fundamental na análise de como as fronteiras e os territórios construídos sob a imaginação política moderna (enquanto filosofia da história) se confrontam, na contemporaneidade, com as demandas de superação (ir além) dos horizontes ontológicos produzidos pela geopolítica estatal.

O realismo político, tão fundamental nas análises tradicionais de política externa (a chamada “foreign policy analysis”), não peca por insistir na importância do Estado, mas por não aprofundar consistentemente a análise do que realmente constitui o Estado, como ele se constrói, quais são as suas contradições (WALKER, 1993, p. 46). A filosofia da história por detrás do realismo tende a impor-nos a concepção ontológica de que a autoridade central dos Estados (sua soberania, sua capacidade de controle sobre o território nacional) seria uma condição *sine qua non* e suficiente para a vida política internacional – ao invés de **uma** característica particular de algumas formas possíveis da vida política mundializada. Como afirmam Inayatullah e Blaney (2004), dialogando com Robert Walker, as relações internacionais são um mundo, mas são igualmente vários mundos, nos quais há zonas de contato que evidenciam a co-presença temporal e espacial de sujeitos, atores e processos políticos anteriormente separados por disjuntivas geográficas e históricas.

Hoje, essas trajetórias interagem, dialogam, entram em conflito aberto umas com as outras, rompendo o “império da uniformidade” antes imposto por fronteiras exclusivas e incondicionadas (INAYATULLAH e BLANEY, 2004, p. 187). Desse processo de

ruptura/abertura resulta um espaço mundial contemporâneo não mais recortado tão-somente por Estados nacionais, mas reconfigurado enquanto verdadeira “estrutura plurilateral” (CERNY, 1995, p. 595).

Daí resulta, ademais, a necessidade de se repensar a política externa, enquanto ação organizada do Estado-nacional. Putnam (1998) chamou a atenção para os dois níveis da diplomacia (“two-level game”), ou seja, o duplo plano de relações de poder, de constrangimentos e oportunidades que se apresentam aos atores do campo da política externa. De fato, no contexto geral dos processos de democratização após os anos de ditadura militar no Brasil, as questões domésticas vem mudando de natureza e as agendas políticas vêm-se gradativamente internacionalizando. Além dos temas econômicos e comerciais, o meio ambiente, a agricultura, as políticas urbanas, a política cultural no Brasil, *inter alia*, são campos em franco processo de internacionalização. A política externa de Lula, e em 2008 em particular, vem refletindo essa transformação. O Itamaraty vai perdendo a exclusividade da prática diplomática. Muitos profissionais altamente bem formados do corpo diplomático brasileiro são enviados a outras pastas ministeriais (cultura, desenvolvimento agrário, por exemplo) e entram em diálogo com outras culturas organizacionais do “internacional”.

Associados a este processo de “implosão do campo da política externa” no Brasil, os efeitos da descentralização e da urbanização crescente fazem com que muitos estados-federados e municípios desenvolvam o que se convencionou chamar, não sem muita disputa intelectual, de “paradiplomacia” das entidades subnacionais no Brasil. Embora o ordenamento jurídico atual evidencie uma lacuna frente a competências definidas e legalmente reconhecidas para as ações externas de estados-federados e municípios, em 2003 o Itamaraty estabeleceu a Assessoria de Relações Federativas (ARF), posteriormente transformada na Assessoria para Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA). Em recente pesquisa realizada por Clotilde Ribeiro no LABMUNDO, com base em 72 municípios brasileiros, evidenciou-se que 29 municípios (71% do total) exercem alguma atividade paradiplomática, muito embora um significativo percentual o faça sem estabelecer órgão administrativo próprio para esta finalidade, ou seja, agindo informalmente (vide quadros 1a, 1b). Diante da situação, em 2008 os debates sobre a condução da diplomacia brasileira integrou a proposta de emenda à Constituição de número 475/2005 (“PEC da Paradiplomacia”). No entanto, nada em 2008 ainda ficou definido a esse respeito.

Qt	RG	EST	Cidades com RI	Status	Qt	RG	EST	Cidades com RI	Status
1	N E	BA	CAMAÇARI	Secr.Adjunta/sob SEGOV	1	S U D E S T E	MG	BELO HORIZONTE	Órgão sob uma Secretaria
2		CE	FORTALEZA	Assessoria/ Coordenadoria	2		SP	CAMPINAS	Secretaria de RI
3		PE	RECIFE	Órgão sob uma Secretaria	3		SP	DIADEMA	Órgão sob uma Secretaria
4		BA	SALVADOR	Órgão sob uma Secretaria	4		SP	GUARULHOS	Assessoria/ Coordenadoria
5	N O	PA	BELÉM	Assessoria/ Coordenadoria	5		SP	ITU	Secretaria autônoma de RI
6		RR	BOA VISTA	Assessoria/ Coordenadoria	6		SP	JUNDIAÍ	Órgão sob uma Secretaria
7		AC	RIO BRANCO	Assessoria/ Coordenadoria	7		SP	OSASCO	Assessoria/ Coordenadoria
8	S U L	RS	CAXIAS DO SUL	Órgão sob uma Secretaria	8		RJ	RIO DE JANEIRO	Assessoria/ Coordenadoria
9		PR	CURITIBA	Secr.Adjunta/sob Secretaria	9		SP	SANTO ANDRÉ	Órgão sob uma Secretaria
10		SC	FLORIANOPOLIS	Assessoria/ Coordenadoria	10		SP	SANTOS	Assessoria/ Coordenadoria
11		RS	FOZ DO IGUAÇU	Secretaria RI	11		SP	S.Bernardo do Campo	Secr.RI e outros Temas
12	SC	JOINVILLE	Órgão sob uma Secretaria	12	SP		S.José do Rio Preto	Órgão sob uma Secretaria	
13	RS	PORTO ALEGRE	Secr.RI e outros Temas	13	SP		SÃO PAULO	Secretaria RI	
14	RS	SANTA MARIA	Secr.RI e outros Temas	14	SP		SOROCABA	Órgão sob uma Secretaria	
					15		ES	VITÓRIA	Assessoria/ Coordenadoria

Quadro 1a – Municípios com estrutura de RI.

(Fonte: RIBEIRO e MILANI, 2009).

Quadro 1b – Municípios com estrutura de RI.

(Fonte: RIBEIRO e MILANI, 2009)

2) A diplomacia presidencial e a condução da política externa

O papel do Presidente da República na condução da diplomacia, sobretudo desde o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, vem crescendo de modo significativo. No Brasil, tem-se tratado do tema sob a etiqueta de “diplomacia presidencial”. De fato, a Presidência da República cria serviços e secretarias extraordinárias (mulheres, políticas de reparação, direitos humanos, por exemplo) que passam a ter papel importante no seguimento de pautas da política externa. Ademais, tanto Fernando Henrique Cardoso quanto Lula são personalidades que buscam marcar o campo da política externa com temas e motos próprios: a “autonomia pela participação” no primeiro caso (que implicou a adesão ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear e uma aproximação dos princípios da governança global, por exemplo) e a “mudança da geografia do comércio mundial” ou a “forte integração regional”, no segundo caso.

A diplomacia presidencial também implica intensa mobilidade internacional do Presidente, o que pode ser comprovado no mapa 1 que ilustra as missões oficiais realizadas pelo Presidente Lula, com ênfase perceptível para as viagens efetivadas no continente africano. Um dos corolários da diplomacia presidencial para o Itamaraty tem sido a crescente politização das agendas de política externa, a partir da confrontação de pelo menos duas correntes no seio do Ministério das Relações Exteriores: de um lado, defensores de valores mundiais e de princípios de uma soberania compartilhada; de outro, nacionalistas e tenores de uma inserção soberana do Brasil na globalização. É evidente que este fenômeno não deve ser analisado sem considerar o processo de democratização do Estado, de que trataremos no item final, a seguir.

Mapa 1: Diplomacia presidencial e missões oficiais do Presidente Lula

VISITAS PRESIDENCIAIS DE LULA E ACORDOS DE COOPERAÇÃO, 2002-2008



Fonte: Atelier de Cartographie, Sciences-Po.

A diplomacia presidencial também reflete o esforço do governo brasileiro em abrir novas fronteiras para o comércio brasileiro e a cooperação técnica. Em quase todos os eventos diplomáticos, mesmo em feiras ou encontros de cunho mais social ou cultural (por exemplo, durante as comemorações do ano da imigração japonesa), procurou-se dar destaque ao fechamento de algum acordo comercial ou de cooperação técnica. Muitas das missões comerciais empreendidas em 2008 contaram com a participação ativa das entidades industriais ou comerciais, não só no âmbito federal (as empresas de Minas Gerais podem ser citadas como exemplo desta pró-atividade em termos de ação externa).

3) Democratização e novos atores e temas no campo da política externa

Defendemos a hipótese segundo a qual o processo de democratização do Estado (sociedade política e sociedade civil) produz efeitos políticos importantes na condução das agendas diplomáticas no Brasil. Após a constitucionalização de princípios de política externa (direitos humanos, autodeterminação dos povos, não-intervenção e igualdade entre os Estados, solução pacífica dos conflitos, combate contra o terrorismo e ênfase na integração regional latino-americana), novos atores (academia, empresas, ONGs, movimentos sociais) passam, pouco a pouco, a investir o campo da diplomacia, trazendo análise crítica, *expertise*, práticas de *lobby*, dinâmicas de denúncia e controle democrático, agora, também para o âmbito da política externa.

O processo ainda é bastante tímido, porém já visível, graças, entre outros aspectos, à celebração das conferências das Nações Unidas (Rio-1992, preparação dos relatórios de Copenhague e Viena) que incentivaram a participação de atores não-estatais nas agendas relativas a direitos humanos, proteção do meio ambiente e desenvolvimento social no plano das relações internacionais. Durante o mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, embora de modo não institucionalizado, alguns intelectuais (Amélia Cohn, do CEDEC de São Paulo, muito próxima de Ruth Cardoso, mas também Herbert de Souza, por exemplo) foram chamados para discussões informais. O papel de Miguel Darcy Oliveira do Itamaraty foi importante neste momento. Sob o mandato do Presidente Lula, a aproximação entre as instituições formais da diplomacia e os atores sociais tornou-se mais densa e, embora de modo ainda incipiente, mais institucionalizada. As negociações em Cancun (março de 2003) e a celebração da XI CNUCED (junho de 2004) em São Paulo são ilustrações desse processo. Em junho de 2008, em Brasília, podemos citar a organização da Conferência Regional Preparatória para a Conferência de Revisão de DURBAN contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e a Intolerância Correlata. A Conferência foi precedida pelo Fórum da Sociedade Civil, do qual participaram cerca de 300 organizações de diversos países da América Latina e do Caribe.

Referências

ATELIER DE CARTOGRAPHIE, Sciences-Po, mapoteca disponível em <http://cartographie.sciences-po.fr/fr/cartotheque>.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. *Mensagem ao Congresso Nacional, 2009: 3ª Sessão Legislativa Ordinária da 53ª legislatura*. Brasília: Presidência da República, Secretaria-Geral da Presidência da República, 2009. 308 p.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura do debate geral da 63ª Assembléia Geral das Nações Unidas*. Nova Iorque, EUA, 23/09/2008. www.mre.gov.br.

PUTNAM, Robert D. "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games". In: *International Organization*, 42 (Summer 1988), pp. 427-460.

BADIE, Bertrand. *La fin des territoires: essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*. Paris: Fayard, 1995 (Collection L'Espace du Politique)

CERNY, Phillip. Globalization and the Logic of Collective Action. In: *International Organization*, volume 49, número 4, p. 595-625, 1995.

INAYATULLAH, Naeem e BLANEY, David L. *International Relations and the Problem of Difference*. New York: Routledge, 2004.

MILANI, Carlos R. S., LANIADO, Ruthy Nadia. Transnational Social Movements and the Globalization Agenda: a methodological approach based on the analysis of the World Social Forum. In: *Brazilian Political Science Review*, volume 1, número 2, 2007.

RIBEIRO, Maria Clotilde M. e MILANI, Carlos R. S., Sovereignty and Today's Municipal Paradiplomacy in Brazil: political tensions between nation-state and sub-national actors. In: *Annals of International Studies Association Convention*, New York City, 2009, 16 p.

WALKER, R. B. J. *Inside/Outside: International Relations as Political Theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.