



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
“JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
Câmpus de Marília

ANDRÉ LUIS SILVA EIRAS

**AUTONOMIA PELA ASSERTIVIDADE: A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DO
PARTIDO DOS TRABALHADORES (2003-2010)**

MARÍLIA

2013

ANDRÉ LUIS SILVA EIRAS

**AUTONOMIA PELA ASSERTIVIDADE: A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DO
PARTIDO DOS TRABALHADORES (2003-2010)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Filosofia e Ciências da Universidade Estadual Paulista – UNESP – Campus de Marília, para a obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Área de concentração: Relações Internacionais e Desenvolvimento

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Fernandes de Oliveira

MARÍLIA

2013

S---t Eiras, André Luis Silva.
Autonomia pela Assertividade: A Política Externa Brasileira do Partido dos Trabalhadores (2003-2010) / André Luis Silva Eiras. – Marília, 2013.
107 f. ; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, 2013.

Bibliografia: f. 98-107

Orientador: Marcelo Fernandes de Oliveira

1. Política Externa Brasileira. 2. Governo Lula. 3. Autonomia pela Assertividade. I. Autor. II. Título.

CDD ---

ANDRÉ LUIS SILVA EIRAS

**AUTONOMIA PELA ASSERTIVIDADE: A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DO
PARTIDO DOS TRABALHADORES (2003-2010)**

Dissertação para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais, da Faculdade de Filosofia e Ciências da Universidade Estadual Paulista – UNESP – Campus de Marília, na área de concentração de Relações Internacionais e Desenvolvimento.

BANCA EXAMINADORA

Orientador: _____

Dr. Marcelo Fernandes de Oliveira (FFC/UNESP)

2º Examinador: _____

Dr. Francisco Luiz Corsi (FFC/UNESP)

3º Examinador: _____

Dr. Caroline Kraus Luvizotto (UNOESTE)

MARÍLIA

2013

À Yeshua Hamashia, tudo.

AGRADECIMENTOS

Ao Professor Marcelo Fernandes de Oliveira, que foi, sinceramente, um divisor na minha vida acadêmica quando, no início dos trabalhos, propôs uma mudança completa nas minhas reflexões sobre a política externa brasileira.

Aos meus professores da UNESP que proporcionaram interessantes discussões e pontos de vista diversos, em especial à Rosângela de Lima Vieira, Sueli Andruccioli Félix, Marina Gusmão de Mendonça, Júlio Gomes e Jayme Wanderley Gasparoto.

Aos colegas da pós-graduação, que me auxiliaram nas mais diversas maneiras possíveis, seja em companheirismo nas minhas estadas em Marília quanto em gratificantes debates acadêmicos, em especial à Natália Redígolo, Beatriz Sabia, Sérgio Urbaneja, Guilherme Astolpho Aguiar, Mauri da Silva, Abraão Pustrelo e Ana Lúcia Gasparoto.

Aos pesquisadores do IGEPRI pelas valiosas discussões nos encontros do grupo, em particular à Camilla Geraldello e Aubrey Leonelli.

À CAPES, pelo auxílio financeiro durante o mestrado.

Minha família sempre me apoiou, principalmente meus pais e minha irmã. Sempre suportaram o grande tempo dedicado ao estudo solitário e aos livros. Eles foram sempre incentivadores fantásticos.

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo analisar a política externa brasileira no governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Primeiramente foi realizado um levantamento histórico da formação do Partido dos Trabalhadores, a fim de caracterizar o pensamento petista sobre a política externa. Buscamos semelhanças e divergências entre partido e governo, desenhando um paralelo com os princípios tradicionais da diplomacia brasileira para identificar as linhas de ruptura e de continuidade. Posteriormente, foi apresentado os conceitos de autonomia pela distância, autonomia pela participação e autonomia pela diversificação. Sustentamos que o conceito de autonomia pela diversificação não traduz de maneira consistente a política externa brasileira durante o governo Lula, sendo, portanto, necessário cunhar outro conceito: o da autonomia pela assertividade. Sua premissa básica é a de uma política externa mais afirmativa no que diz respeito à defesa dos interesses brasileiros perante os demais países do sistema internacional. O conceito de autonomia pela assertividade seria representado na prática pela adesão do país aos princípios e às normas internacionais via alianças Sul-Sul, reivindicando diversas polaridades como princípio ordenador da política internacional contemporânea. Nesse sentido, é demonstrado o protagonismo brasileiro na formação de alianças estratégicas, a priorização da América do Sul e a preferência pelo eixo Sul-Sul nas relações internacionais do Brasil.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira; Governo Lula; Autonomia pela Assertividade.

ABSTRACT

This work aims to analyze the Brazilian foreign policy in the government Luiz Inacio Lula da Silva (2003-2010). Firstly we make a survey of the formation of the Workers Party in order to characterize their thought about foreign policy. We seek similarities and differences between party and government, drawing a parallel with the traditional principles of Brazilian diplomacy to identify the lines of rupture and continuity. Later, we present the concepts of autonomy through distance, autonomy through participation and autonomy through diversification. We argue that the concept of autonomy through diversification does not translate consistently in the Brazilian foreign policy during the Lula government, therefore, we need to forge another concept: autonomy through assertiveness. Its basic premise is that of a more assertive foreign policy regards to the defense of Brazilian interests before other countries in the international system. The concept of autonomy through assertiveness in practice would be represented by the country's accession to the principles and international standards through South-South alliances, claiming various polarities as ordering principle of contemporary international politics. In this sense, it is explained the Brazilian role in the formation of strategic alliances, the prioritization of South America and the preference for the South-South of Brazil in international relations.

Keywords: Brazilian Foreign Policy; Lula Government; Autonomy for Assertiveness.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AIEA	Agência Internacional de Energia Atômica
ALALC	Associação Latino-Americana de Livre Comércio
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
ALCSA	Área de Livre Comércio Sul-Americana
ASA	Cúpula América do Sul-África
ASPA	Cúpula América do Sul-Países Árabes
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China, África do Sul
CAN	Comunidade Andina de Nações
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
FMI	Fundo Monetário Internacional
FOCEM	Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul
IBAS	Índia, Brasil, África do Sul
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MINUSTAH	Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti
MRE	Ministério das Relações Exteriores
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
PEI	Política Externa Independente
PT	Partido dos Trabalhadores
TNP	Tratado de Não-Proliferação
UNASUL	União de Nações Sul-Americanas
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	10
2 A BASE TEÓRICA DA POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL.....	16
2.1 Introdução.....	16
2.2 A formação e a evolução do pensamento do PT sobre Política Externa.....	17
2.3 A evolução do pensamento petista sobre política externa.....	24
2.4 A política externa do Brasil no Governo Lula (2003-2010).....	32
3 AUTONOMIA E DESENVOLVIMENTO PELA ASSERTIVIDADE.....	36
3.1 Introdução.....	36
3.2 As três autonomias.....	38
3.2.1 Autonomia pela Distância.....	38
3.2.2 Autonomia pela Integração ou Participação.....	40
3.3 A Autonomia pela Assertividade.....	44
4 O EXERCÍCIO DA AUTONOMIA: CONTINUIDADE E MUDANÇA.....	55
4.1 Introdução.....	55
4.2 Relações com os Países Desenvolvidos.....	57
4.2.1 O papel dos EUA.....	58
4.2.2 A União Europeia.....	66
4.3 Integração Sul-Americana: prioridade diplomática.....	68
4.3.1 Mercosul.....	71
4.3.2 UNASUL.....	75
4.4 Relações com os Países em Desenvolvimento.....	78
4.4.1 Brasil e China.....	86
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	95
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	98

1 INTRODUÇÃO

Esta dissertação começou com a proposta de se compreender a questão da autonomia na política externa do Brasil durante o governo Lula (2003-2010). A princípio, a abordagem inicial em utilizar-se do conceito de “autonomia pela diversificação” não foi suficiente para compreender a política externa do período, em que a utilização de uma ideologia específica do Partido dos Trabalhadores marcou o período. A definição por um novo conceito, o de “autonomia pela assertividade” justifica-se pela relevância em compreender o nexos entre a diplomacia tradicional e a praticada pelo governo Lula, aliado a um debate cada vez maior sobre o tema.

A academia intensificou, nestes últimos anos, os debates na área de Relações Internacionais sobre uma nova formulação de política externa brasileira. Segundo Almeida (2010), há intelectuais identificados politicamente com Fernando Henrique Cardoso e que sustentam a impropriedade das mudanças propostas na gestão de Lula para a inserção internacional brasileira, e que a diplomacia denominada “lulopetista”¹ estaria dispensando relacionamentos internacionais consolidados ao longo da história com nações desenvolvidas, como Estados Unidos e os países europeus, para celebrar novas parcerias com países em desenvolvimento e com menor intensidade política e econômica para modelar estruturas internacionais favoráveis aos tradicionais interesses brasileiros.

Segundo essa visão, os esforços concentrados durante o governo FHC em fazer retornar o Brasil à condição de ator relevante no cenário internacional durante nos anos 1990, na perspectiva da busca de uma autonomia pela integração², foram tornados em vão. Para esses intelectuais ligados ao governo de FHC, essa troca deu-se com um reavivamento de ideologias nacionalistas e “terceiro-mundistas” orientadoras da ação da diplomacia brasileira sob o termo “lulopetismo”.

Por outro lado, intelectuais e pensadores mais próximos do viés ideológico de esquerda, e, portanto, identificados com o governo Lula³, buscam demonstrar que as

¹ Lulopetismo, ou lulopetista, é um termo geral utilizado para caracterizar a política do Partido dos Trabalhadores em conjunto com a figura pessoal do presidente Lula da Silva.

² Este conceito será melhor desenvolvido no capítulo 3.

³ Dentre os mais famosos destaca-se o Professor e Assessor-Especial da Presidência da República Marco Aurélio Garcia, o embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, o diplomata José Maurício Bustani, os pesquisadores Moniz Bandeira, Maria Sílvia Portela de Castro, e os professores Paulo Vinentini, Paulo Nogueira Batista Jr, Ricardo Seitenfus. Dentre os intelectuais da “oposição”, podemos citar Marcelo de Paiva Abreu, Paulo Roberto de

mudanças na política externa brasileira são essenciais, pois tratam de reivindicar espaços de poder ao país e a seus parceiros internacionais de semelhante capacidade econômica, política e social, que cumpririam papéis relevantes no mundo mesmo sem possuírem determinado poder nos importantes fóruns internacionais de tomada de decisões econômicas e sociais.

Contudo, ao invés de aprofundar a discussão do Brasil e sua orientação de política externa por meio de construção de modelos teóricos parcialmente isentos de ideologia, esse grupo de intelectuais promove uma visão política partidária na condução nacional, que definirá nossa inserção no mundo no século XXI.

O debate acadêmico-científico sobre a construção de um novo modelo de inserção internacional por meio da política externa no período democrático brasileiro, principalmente durante o governo Lula (2003-2010), revive antigas discussões teóricas e ideológicas entre “entreguistas” e “nacionalistas”⁴, “liberais” e “desenvolvimentistas”⁵, o “último dos primeiros” e “o primeiro dos últimos”⁶, “neoliberais” e “neodesenvolvimentistas”, Estado logístico e Estado Normal⁷, entre tantas outras dicotomias. Há também uma extrema politização da política externa que ocorreu durante os últimos anos entre partidários do governo Lula e da oposição.

Podemos, segundo Almeida (2006), estabelecer uma divisão desses grupos de intelectuais em três categorias sintéticas, em que esses intelectuais ligados ao governo Lula encontram-se nos grupos 1 e 2:

1. “vozes autorizadas”, isto é, os produtores originais de posições e discursos para a diplomacia em questão;
2. “apoiadores externos”, isto é, membros da academia e profissionais dos meios de comunicação que concordam, no essencial, com as grandes linhas do discurso e da prática diplomática;
3. “independentes” ou “críticos”, ou seja, aqueles que se dedicam ao registro de posições e à análise de suas implicações políticas e econômicas para as relações internacionais do Brasil, mantendo um olhar crítico sobre os fundamentos e as tomadas de posição da atual diplomacia.

Almeida, Rubens Barbosa, Clovis Brigadão, João Augusto de Castro Neves, Mario Cesar Flores, Celso Lafer, Demétrio Magnoli, Pedro da Motta Veiga e Eduardo Viola, por exemplo.

⁴ Principais debatedores: Luis Carlos Bresser-Pereira, Helio Jaguaribe e Paulo Nogueira Batista Jr.

⁵ Principais debatedores: Eugenio Gudín e Roberto Simonsen

⁶ Reflexão iniciada no Itamaraty quando Fernando Collor assumiu a presidência e desenvolvida melhor pelo diplomata Celso Amorim em suas duas passagens pela chancelaria brasileira.

⁷ Conceito cunhado pelo professor Amado Cervo, da UNB.

Em meio a esse debate, surge algumas formulações e proposições acadêmicas de estratégia de diversificação dos relacionamentos externos do país utilizadas no passado, apresentando-as como novidade política. Para isso, utiliza-se modelos conceituais da década de 1950 produzidos na academia norte-americana, com pouca adaptação às condições nacionais, promovendo, assim, um certo anacronismo histórico que contribui para legitimar as ações políticas da ideologia do partido político no poder.

Desse quadro político, surgem constructos conceituais que interpretamos como equivocadas, conduzindo-nos a indagar sobre as suas pertinências para a classificação da política externa brasileira no governo Lula da Silva. Nesta perspectiva, para tentar contribuir e clarificar o debate, elaboramos as seguintes indagações: é viável, dentro de uma perspectiva analítica, classificar e enquadrar períodos históricos da política externa brasileira por meio de conceitos tais como autonomia pela distância e autonomia pela integração? Caso positivo, o que permite sugerir que a política externa do governo Lula pode ser classificada pelo conceito de autonomia pela diversificação? Haveria nuances na prática da diplomacia brasileira durante o governo Lula que poderiam contestar o conceito da autonomia pela diversificação? Portanto, qual a proposta conceitual analítica provável da política externa brasileira durante o governo Lula (2003-2010)?

Para responder a essas indagações, nossa hipótese é a de que há viabilidade de classificar e enquadrar períodos históricos da política externa brasileira na lógica do conceito de autonomia. Entretanto, sustentamos que o conceito da autonomia pela diversificação não expressa adequadamente a política externa brasileira exercida durante o governo Lula (2003-2010). Faz-se necessário, portanto, cunhar outro conceito que denominaremos de “autonomia pela assertividade”, pois o governo Lula teve como premissa de sua ação consolidar uma política externa mais afirmativa no tocante à defesa dos interesses brasileiros no mundo.

Nesse sentido, assertivamente, a diplomacia brasileira passou a defender a adesão do país aos princípios e às normas internacionais por meio de alianças conhecidas como “Sul-Sul”, revivendo discursos e mecanismos políticos e institucionais internacionais identificados com o movimento dos países não alinhados durante os anos de 1960 a 1980. Esses realinhamentos serviriam para reduzir as assimetrias nas relações externas com países de maior poder internacional, permitindo aos países em desenvolvimento ocupar um espaço maior na tomada de decisões sobre assuntos globais.

Ademais, permitiria também a seus parceiros um “falar mais alto” internacionalmente e um “bater na mesa”, criando condições abstratas e práticas sem grandes consequências para um exercício mais assertivo de seus interesses nacionais. Por esse motivo, em resposta ao unilateralismo norte-americano, por exemplo, o governo Lula e seus novos parceiros internacionais optaram por resgatar e viabilizar o multipolarismo como princípio ordenador da política internacional em oposição à dinâmica do multilateralismo prevalecente no mundo pós-1945. Em 2005, durante o evento “Brasil: Ator Global”, o Presidente Lula afirmou⁸ que:

Um mundo plural - ou 'multipolar', como às vezes se diz - não é um desejo piedoso de diplomatas ou acadêmicos idealistas. É uma exigência dos dias que correm. A negação da pluralidade de polos, pretensamente 'realista', reduz as relações internacionais apenas à expressão da força militar. Para afirmar a democracia no plano internacional, é preciso reconhecer que a pluralidade de visões é legítima e que há um espaço crescente a ser dado à ação diplomática. Ser democrata no plano global é acreditar que todos têm direito a ser atores, que cada ator tem suas razões e que, enfim, nem sempre a razão do mais forte é a mais forte das razões (BRASIL, 2007, p. 41).

Este multipolarismo é compreendido como um movimento amplo em busca da desconcentração e regulação de novos polos de poder nas relações internacionais.

A dimensão prática desse exercício intelectual, ideológico e político, pode ser encontrada no protagonismo brasileiro durante a formação do G-4⁹, que visa a reforma da ONU; na criação do G-20 agrícola¹⁰; na criação do G-20 financeiro¹¹; na aproximação com países africanos e árabes; na discussão sobre a questão da segurança internacional envolvendo material atômico; no enfrentamento com os Estados Unidos, principalmente na discussão sobre a ALCA¹²; na criação do Fórum IBAS¹³; a atuação conjunta no BRICS¹⁴ com apoio a entrada da Rússia e da China na OMC¹⁵; etc.

⁸ Discurso do Presidente Lula no evento “Brasil: Ator Global”, Paris, 13.07.2005, in *Repertório de Política Externa: posições do Brasil*, p. 41.

⁹ O G-4 é uma aliança entre Alemanha, Brasil, Índia e Japão com a proposta de apoiar as propostas uns dos outros para ingressar em lugares permanentes no Conselho de Segurança das Nações Unidas.

¹⁰ Grupo de países emergentes criado em 20 de agosto de 2003, em Cancún, México, focado principalmente na agricultura.

¹¹ Grupo formado em 1999, após sucessivas crises financeiras da década de 1990, pelos ministros de finanças e chefes dos bancos centrais das 19 maiores economias do mundo mais a União Europeia.

¹² Área de Livre Comércio das Américas, proposta de 1994 para eliminar barreiras alfandegárias entre 34 países das Américas. O projeto da ALCA está parado desde 2005 quando da última Cúpula das Américas, em Mar Del Plata, Argentina.

¹³ O Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul, comumente abreviado para IBAS, também chamado de G3, é um acordo feito entre Índia, Brasil e África do Sul de caráter político, estratégico e econômico.

Outra mudança prática trata da disposição do governo Lula em arcar com os custos do exercício da sua liderança na América do Sul por meio da proposta da ALCSA¹⁶, onde desempenhou papel proeminente para a solução pacífica de crises regionais, agindo como liderança sul-americana orientada na busca de um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Os custos reais dessa disposição ainda não foram medidos, entretanto ela contribuiu para ampliar as tensões de vários vizinhos contra o Brasil em torno de questões específicas, vindo a ser rotulados de imperialistas. É importante lembrar também a experiência no Haiti, a crise do Mercosul, principalmente no relacionamento bilateral com a Argentina, a crise com a Bolívia na questão do gás, a crise com o Equador e empreiteiras brasileiras, as dificuldades com a Venezuela e Chávez, a crise de Itaipu com o Paraguai, entre outras ocasiões em que o Brasil exerceu sua assertividade.

Isto posto, em nossa hipótese a política externa do governo Lula buscou muito mais abrir espaços políticos entre países de menor poder relativo e países em desenvolvimento para formular sua assertividade como norma da afirmação de seus interesses externos, tendo em vista fomentar a existência de um grande país que, para alguns, ainda não existe na seara internacional nesse início de século XXI. Como consequência dessas ações, alguns relacionamentos com parceiros internacionais de longo prazo ficou prejudicado, trocando o tradicional pelo novo, bem como, no âmbito regional, redespertando algumas desconfianças historicamente já solucionadas.

A demonstração empírica da nossa hipótese partirá da assertiva de que é incorreto afirmar que o elemento inovador da política externa de Lula foi sua diversificação. Isso ocorreu outrora durante a Política Externa Independente nos anos 1960, a qual, sob outra denominação, foi levada a cabo durante o governo militar visando tornar o Brasil um *Global Trader*. Em nossa visão, a política externa do governo Lula não inovou em priorizar as relações Sul-Sul, enquanto estratégia para não submeter-se aos interesses das grandes potências. Parte-se da premissa de que a diplomacia no período destacado recebeu novos elementos ao apresentar ideais historicamente ligados ao Partido dos Trabalhadores e de seus dirigentes que assumiram a formulação da política nacional.

¹⁴ Acrônimo cunhado por Jim O'Neill, economista chefe do grupo financeiro Goldman Sachs, que se refere as economias em desenvolvimento do Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS).

¹⁵ A Organização Mundial do Comércio é uma organização internacional que trata das regras do comércio internacional.

¹⁶ Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA), projeto formulado durante o governo Itamar Franco, visava a construção de um bloco econômico sul-americano

A partir dessa influência, a priorização do desenvolvimento da América Latina e das relações Sul-Sul se explicará, como veremos no capítulo 2, a partir da ideia de autonomia pela assertividade desenvolvida no capítulo 3. A fim de implementar uma política externa diferenciada, a administração petista retomou elementos das políticas desenvolvimentistas e, em conjunto com sua assertividade, buscou colocar o Brasil em destaque nas grandes questões mundiais, como veremos no capítulo 4.

2 A BASE TEÓRICA DA POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL

2.1 Introdução

O Partido dos Trabalhadores é atualmente um dos maiores e mais importante partido que atua na política brasileira. Em um breve retrospecto histórico, é possível destacar duas características determinantes no contexto político e social da época em que foi fundado, as quais guiarão o partido a elaborar as bases e os discursos filosóficos ao longo de sua trajetória: a redemocratização do Brasil e a organização de um movimento popular, a partir do surgimento de um novo sindicalismo emergente durante as greves de 1978 (MENEGUELO, 1989).

Participante ativo enquanto partido de oposição e presente nas disputas eleitorais desde 1989, o PT desenvolveu uma base política sólida e uma estruturação interna de suas propostas políticas. Com o esgotamento do modelo neoliberal no fim do século XX, o partido consegue disseminar melhor seus ideais elegendo, em 2002, Luiz Inácio Lula da Silva para o cargo de Presidente da República Federativa do Brasil, tendo conseguido uma reeleição para o segundo mandato até 2010.

Em oito anos de governo, são inegáveis os diversos avanços alcançados, como também as mudanças implementadas pela gestão o PT. Não cabe neste trabalho analisar as diversas medidas adotadas, sobretudo no âmbito social, carro-chefe da sua propaganda política. Iremos, porém, avaliar apenas a política externa executada ao longo destes anos, buscando delinear suas características gerais e avaliar as linhas de continuidade e de ruptura existentes, contrapondo-as ao acumulado histórico da diplomacia brasileira.

Sendo assim, em um primeiro momento, será feito uma contextualização histórica a partir da formação do Partido dos Trabalhadores, identificando preliminarmente algumas de suas bases de sustentação, necessárias para o entendimento futuro das origens da estratégia petista de inserção internacional para o Estado brasileiro.

Em segundo lugar, uma identificação da evolução do pensamento petista em política externa, por meio da análise de alguns documentos produzidos nos encontros da base do partido e dos programas de governo disponibilizados durante os processos eleitorais. Nesse sentido, vamos apresentar as principais características da política externa do governo Lula

(2003-2010) e buscar caracterizar nela a influência do PT, bem como seus desdobramentos mais relevantes.

2.2 A formação e a evolução do pensamento do PT sobre Política Externa

A política externa brasileira, traçada historicamente pelo seu corpo diplomático, junto com seus dirigentes políticos, teve vários períodos marcantes em sua história contemporânea. Seu início deu-se na transferência da sede da monarquia portuguesa para o território brasileiro, constituindo o episódio em uma primeira experiência de política externa, embora não havendo ainda um sentimento nacional, consolidado apenas com o Estado independente.

Durante o governo imperial, observa-se aspirações nacionais para a construção da soberania e do imaginário nacional, e uma tentativa, ainda que preliminar, mas já com intenções definitivas, de consolidar suas fronteiras nacionais em um único país, ao contrário do que ocorreu nas antigas colônias espanholas nas Américas. No final do século XIX e início do XX, o Brasil inicia sua inserção na divisão internacional do trabalho como uma nação de grande vocação agrícola para o monocultivo de exportação, tendo como produto base o café – e, em períodos momentâneos, a borracha, absorvida em grande quantidade pelo mercado norte-americano, graças ao crescimento de sua indústria automobilística (CERVO; BUENO, 2002).

Esse novo vínculo do país com o sistema econômico internacional, iniciado no período republicano, coincidiu com etapa nacional de mudanças sociais e econômicas. O fim da escravidão estimulou um fluxo imigratório, transformando o tecido social do país, principalmente com o trabalho livre difundido, favorecendo assim o crescimento das cidades e estimulando a formação de um mercado interno. Segundo Cervo e Bueno (2002), graças à expansão da produção cafeeira no oeste paulista, o Brasil passou a controlar cerca de 65% da oferta no mercado mundial, motivada principalmente pela crescente demanda dos Estados Unidos.

Embora a República tenha trazido poucas modificações na estrutura socioeconômica interna, basicamente conservadora, encontramos uma transição do modelo agroexportador para o desenvolvimentista e a introdução de alguns princípios de política externa, como o pan-americanismo, por exemplo, durante o período da gestão diplomática pelo Barão do Rio Branco, entre 1902 a 1912. Essa diplomacia multilateral trouxe ao país uma participação ativa

nas reuniões pan-americanas, levando o Itamaraty a valorizar a presença brasileira nos debates responsáveis pela definição de princípios e normas de convívio da comunidade internacional (PINHEIRO, 2004).

A primeira atuação de destaque deu-se durante a Segunda Conferência da Paz de Haia (1907), com a delegação brasileira chefiada por Ruy Barbosa, em que o tema principal foi a criação de uma Corte Internacional de Justiça. Embora Ruy Barbosa buscasse intensamente assegurar um lugar permanente para o Brasil, com base no princípio da igualdade das nações, as principais potências mundiais impediram que a composição do tribunal se alterasse. Mesmo assim, o pensamento universalista de forte influência jurídica-liberal foi indelevelmente marcada na diplomacia brasileira a partir de então (CERVO; BUENO, 2002).

Neste período da gestão do Barão do Rio Branco, a delimitação das fronteiras com os países sul-americanos, fortemente negociada durante todo o período imperial, foi concluída com êxito nos primeiros anos do século XX. Dentre as principais negociações, destaca-se o Tratado de Petrópolis em 1904 com o Bolívia, em que o Brasil adquiriu o território que hoje é o Estado do Acre, com o Uruguai em 1909, e o Tratado de Limites e Navegação Fluvial, de 1907, grande vitória para nossa diplomacia, demarcando o território com quatro nações, Venezuela, Colômbia, Equador e Peru (CERVO; BUENO, 2002).

Posteriormente, durante a República dos bacharéis, no período entre 1912-1930, o Brasil procura inserir-se no chamado “concerto de nações civilizadas”, com o envolvimento na Primeira Guerra Mundial e na experiência da Liga das Nações. Segundo Almeida (2004), mesmo com a tentativa de entrar no sistema internacional, o relacionamento político com as grandes potências econômicas e militares não se deu em igualdade, com o país ainda em sua condição de “potência menor”.

Com as crises político-militares e financeiras na primeira metade do século XX, o Brasil começa a formular uma política externa própria, com o objetivo de aprofundar seu desenvolvimento. Essa nova “era nacional” introduz certas alterações nas correlações de forças sociais e na própria estrutura decisória do sistema político brasileiro, introduzidas inicialmente pela Revolução de 1930 e seus desenvolvimentos subsequentes. É nessa fase que se passa de uma postura mais ou menos passiva em relação ao sistema internacional para uma tentativa, ainda que inicial, de inserção positiva e afirmativa nos quadros da ordem mundial em construção (ALMEIDA, 2004).

O período de 1930 e 1940 é dominado por uma redefinição de prioridades políticas internas e de alianças externas no contexto das crises da ordem política e econômica internacionais¹⁷. Grande parte da política externa do governo de Getúlio Vargas foi mobilizada para a necessidade de conseguir recursos financeiros e materiais para a industrialização do país, como a instalação de uma usina siderúrgica no país, mediante o apoio dos Estados Unidos (CORSI, 2000).

No período entre 1945 a 1960 temos uma fase de maior participação do Brasil na construção de uma nova ordem mundial com sua participação, por exemplo, na conferência de Breton Woods, em 1944. Dentro de um quadro de barganhas políticas e de interesse econômico que o início da Guerra Fria proporcionou ao país, encontramos uma primeira iniciativa multilateral de promoção internacional, a Operação Pan-Americana proposta pelo Governo Kubitschek em 1958. A política regional é marcada, também, por uma forte promoção do desenvolvimento nacional por meio de políticas ativas de industrialização, mediante a cooperação econômica no contexto sul-americano e a promoção de esquemas de integração, como a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC¹⁸) (PINHEIRO, 2004).

Durante os conturbados anos dos governos de Jânio Quadros e João Goulart, o Brasil experimenta uma política externa cunhada como “independente”, constituindo uma espécie de hiato inovador na tradicional diplomacia dominada pelo conflito Leste-Oeste. Formulada por políticos como Afonso Arinos e San Tiago Dantas, bem como por diplomatas como Araújo Castro, essa iniciativa brasileira trouxe uma atuação independente no cenário internacional – aliança preferencial com os Estados Unidos pensada em termos de vantagens econômicas a serem barganhadas em função da Guerra Fria, e elementos de não-alinhamento com os parceiros tradicionais, como, por exemplo, a articulação de propostas desenvolvimentistas que resultaram na criação, em 1964, da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD)¹⁹ (CERVO; AMADO, 2002).

Encontramos, em seguida, um longo período de governo militar no país, entre 1964 e 1985. Em seu período inicial, o Brasil o reenquadramento no conflito ideológico EUA-URSS

¹⁷ Destaca-se a crise econômica internacional provocada pela quebra da bolsa de valores de Nova Iorque em 1929 e o início da Segunda Guerra Mundial, em 1939.

¹⁸ Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), iniciativa de integração comercial iniciada na década de 1960, cujos membros Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai pretendiam criar uma área de livre comércio na América Latina.

¹⁹ Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento, cujos objetivos principais eram o de uma revisão da arquitetura do sistema multilateral de comércio e a criação de mecanismos de promoção de uma inserção mais ativa dos países em desenvolvimento na economia mundial.

com a volta ao alinhamento político do Pan-americanismo definidos por Washington no governo de Castelo Branco (1964-1967). Posteriormente há uma certa revisão ideológica e uma busca de autonomia tecnológica entre 1967 a 1985.

Esse período tem maior participação do Brasil nos esforços de construção de uma “nova ordem econômica internacional”, com atuação destacada em todos os foros multilaterais. Segundo Cervo e Bueno (2002), o período é caracterizado por diversos rótulos, como a “Diplomacia pela Prosperidade”, no governo Alberto Costa e Silva; o “Brasil Grande Potência”, no período de Emílio Garrastazu Médici; o “Pragmatismo Responsável” sob a presidência de Ernesto Geisel; e a “Diplomacia Ecumênica” no último governo militar, de João Figueiredo.

Durante a consolidação do sistema democrático, com o fim dos governos militares em 1985, houve uma redefinição das prioridades e afirmação da vocação regional, com forte reversão de paradigmas tradicionais, principalmente durante a década de 1990, por onde o país necessitava adaptar-se a uma nova ordem global, com novas prioridades e formas de ação, como abertura incondicional e algumas reversões de prioridades por uma adequação mundial. Os elementos mais significativos da postura internacional brasileira caracterizam-se pelo processo de integração subregional no Mercosul e de construção de um espaço econômico na América do Sul e a continuidade da abertura econômica e da liberalização comercial na adaptação dos novos desafios da globalização (ALMEIDA, 2009).

Ainda segundo Almeida (2004), entre uma política externa tradicional, por definição alinhada com as grandes potências, e uma política externa mais “independente” e ativa, foi elaborado o conceito de mudança com continuidade que se pretende uma renovação clássica do paradigma de inserção internacional brasileiro caracterizada por uma visão de futuro, complementada por uma adaptação criativa na política e na economia.

Essa continuidade é apresentada nas grandes linhas de atuação da diplomacia nacional expostas no artigo 4º da Constituição Federal de 1988, que mantiveram-se quase intocadas nos últimos governos, e são estabelecidas com os seguintes princípios:

- a) a independência nacional;
- b) a prevalência dos direitos humanos;
- c) a autodeterminação dos povos;
- d) a não-intervenção;

- e) a igualdade entre os Estados;
- f) a defesa da paz;
- g) a solução pacífica dos conflitos;
- h) o repúdio ao terrorismo e ao racismo;
- i) a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; e
- j) a concessão de asilo político. Cabe ao Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty) formular e executar a política externa brasileira em defesa dos interesses nacionais.

A década de 1990, e início dos anos 2000, com os governos de Collor/Itamar e Fernando Henrique Cardoso, representou um retorno do Brasil à relações bilaterais-hemisféricas, com uma grande atualização da tradição multilateral da política e da economia internacional (PECEQUILO, 2010). Essa evolução da política externa focou, principalmente no Brasil, uma ampliação das parcerias estratégicas e de um maior adensamento de intercâmbio com os países da região e os em desenvolvimento pelo globo, em função de nossos potenciais internos e externos.

O Presidente Lula da Silva assume o poder em 2003 baixo grande tensão econômica, devido principalmente quanto a desconfiança que o mercado possuía durante a campanha eleitoral de 2002 – em especial o Fundo Monetário Internacional (FMI)²⁰ – em relação a posse de um governo de esquerda, tendo em vista o discurso contrário às instituições financeiras internacionais que o Partido dos Trabalhadores (PT) mantinha desde sua origem (GIAMBIAGI, 2011). A equipe econômica, entretanto, manteve a mesma linha do governo anterior, com política monetária de juros altos e controle da inflação, acalmando, assim, o mercado.

O compromisso no plano econômico do PT, e que seria ligado a uma formulação própria de política externa para o país, era o de reduzir o grau de dependência financeira externa do Brasil, mobilizando uma política de promoção comercial mais “ativa”, como

²⁰ O Fundo Monetário Internacional (FMI) é uma organização internacional que pretende assegurar o bom funcionamento do sistema financeiro mundial pelo monitoramento das taxas de câmbio e da balança de pagamentos, através de assistência técnica e financeira. Sua criação ocorreu pouco antes do final da segunda guerra mundial, em julho de 1944, e sua sede é em Washington, DC, Estados Unidos. Atualmente conta com mais de 187 nações.

escreveu Lula (2002) na “Carta ao Povo Brasileiro”²¹, documento balizador de suas propostas de governo, em que o povo brasileiro precisa e deseja “trilhar o caminho da redução de nossa vulnerabilidade externa pelo esforço conjugado de exportar mais e de criar um amplo mercado interno de consumo de massas”. Essa intenção, embora tivesse sido partilhada pelos outros partidos em disputa presidencial, foi expressada no desenvolvimento de sua política externa de uma forma particular, como veremos ao longo do trabalho.

A criação do Partido dos Trabalhadores, na década de 1980, se caracteriza como um momento de inflexão, condicionado pela crise do modelo econômico de substituição de importações adotado no período anterior, e também de crise do regime militar (1964-1985), que culminaram em um processo de abertura política e fim do período ditatorial.

A greve de 12 de maio de 1978 é considerada o ponto inicial da luta emancipacionista dos trabalhadores brasileiros por melhorias nas condições de vida e de trabalho. De acordo com a Carta de Princípios do então incipiente Partido dos Trabalhadores, as greves do ABC “[...] mostram a retomada, em toda a linha, das formas clássicas de luta: grandiosidade das assembleias gerais, a ação decisiva dos piquetes e dos fundos de greve” (CARTA DE PRINCÍPIOS, 1979).

Neste sentido, a ligação do PT com as entidades sindicais ocorreu de maneira bastante íntima. Sob a ordem da luta pela justiça social, pela liberdade e contra o regime militar, o PT adquiriu o apoio dessa classe e atingiu a categoria de trabalhadores em um sentido mais abrangente, além dos estudantes e dos intelectuais. Portanto, o Partido dos Trabalhadores teria nascido “[...] da vontade de independência política dos trabalhadores, já cansados de servir de massa de manobra para os políticos e os partidos comprometidos com a manutenção da atual ordem econômica, social e política” (CARTA DE PRINCÍPIOS, 1979).

O Manifesto do partido²² afirma que

[...] em oposição ao regime atual e ao seu modelo de desenvolvimento, que só beneficia os privilegiados do sistema capitalista, o PT lutará pela extinção de todos os mecanismos ditatoriais que reprimem e ameaçam a maioria da sociedade. O PT lutará por todas as liberdades civis, pelas franquias que garantem, efetivamente, os direitos dos cidadãos e pela democratização da

²¹ Carta pública dirigida à sociedade brasileira pelo então candidato Lula da Silva em 22 de Junho de 2002, onde explicita suas motivações de desejos de governo. Disponível em: <<http://www2.fpa.org.br/carta-ao-povo-brasileiro-por-luiz-inacio-lula-da-silva>>

²² Manifesto aprovado pelo Movimento Pró-PT, em 10 de fevereiro de 1980, no Colégio Sion (SP), e publicado no Diário Oficial da União de 21 de outubro de 1980.

sociedade em todos os níveis. (MANIFESTO DO PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1980)

No contexto da sua formação política, o Partido dos Trabalhadores sempre se definiu como um partido à esquerda do espectro político, em uma postura crítica ao reformismo dos partidos ligados à socialdemocracia, defendendo, historicamente, diversas posições políticas consideradas radicais. Isso não se aplica apenas às decisões em política interna. Ao transpô-la para o plano externo, o que se observa é que o PT, mesmo sendo um dos poucos partidos que desde seu início preocupou-se em traçar um projeto de política internacional, apresentou, durante sua consolidação, posturas internacionais consideradas extremadas pela oposição. Assim, além de defender ideais socialistas, o partido apresenta um histórico de adesão aos interesses e às causas das principais lideranças esquerdistas, sobretudo da América Latina.

Dessa forma, sua articulação política internacional ocorreu em consonância com outros partidos e grupos de esquerda latino-americanos, como o apoio concreto aos diferentes processos de luta na América Central e no Caribe, seja na Nicarágua, em El Salvador, na Guatemala, como para a Frente Ampla Uruguaia e aos partidos comunistas de Cuba e de outros países, bem como do apoio aos movimentos sociais, sendo o MST o principal deles. Outras organizações, como a Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO), o Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA) e a Frente de Libertação Nacional da Argélia (FLN), dentre vários partidos comunistas e socialistas de países ocidentais bem como países da Europa Oriental e do Norte, tiveram a mesma atitude solidária do PT.

Na América do Sul, foi expressivo na solidariedade com as entidades de defesa de Direitos Humanos no Chile, na Argentina e no Uruguai. Neste sentido, o PT valorizou posteriormente o Foro de São Paulo²³, sendo um fator importante na consolidação de um pensamento internacional do partido.

No contexto da década de 1990, de intensas crises internas nos países socialistas, o Partido dos Trabalhadores optou por caminhos próprios na arena internacional, desenvolvendo suas relações com os mais diversos partidos democráticos e de esquerda existentes no cenário político mundial. Essa opção em pluralizar sua atuação materializou-se na reunião do FSP em Julho de 1990, com diversos partidos, movimentos sociais e organizações.

²³ O Foro de São Paulo (FSP), constituído inicialmente em 1990, é um encontro de partidos políticos e organizações não governamentais de esquerda da América Latina e Caribe.

Além do FSP, o PT participa da Conferência Permanente de Partidos Políticos de América Latina (COPPAL) e da Coordinación Socialista Latinoamericana (CSL). Também verificou-se manifestações de solidariedade internacional ao movimento grevista em apoio à CUT que estendeu-se ao partido, passando a relacionarem-se com os líderes e outros partidos políticos vinculados às diversas centrais sindicais (ALMEIDA, 2004)

Diante disso, verifica-se que a articulação política do PT apresentou um viés socialista, característica que o partido carregou consigo ao longo de sua atuação no país, tanto em âmbito interno quanto no cenário externo, ao imprimir, em uma particular readaptação da política externa brasileira, características como um pretenso antiamericanismo, uma ênfase nas relações Sul-Sul e uma visão latino-americanista.

Discussões acerca da aplicabilidade de tais princípios, quando da ascensão do partido à Presidência da República, merecem ser feitas, como as sugeridas acima. Neste momento, é importante ressaltar que as mudanças ocorridas na relação entre o governo, sob a gestão de Lula e do Partido dos Trabalhadores, e a diplomacia brasileira, de uma forma geral, ocorreram no plano do discurso e de algumas ações na elaboração e na execução da política externa do Brasil. Essas mudanças foram sendo preparadas e consolidadas ao longo dos anos com a evolução do pensamento petista sobre a política externa e sobre a sua participação nas eleições nacionais, até a vitória de 2002.

2.3 A evolução do pensamento petista sobre política externa

Eleito após sucessivas candidaturas ao cargo de Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, ex-sindicalista e um dos fundadores do PT, é visto hoje como um dos presidentes mais populares que o Brasil teve. No entanto, ao retomar sua história, verifica-se que ele teve sua trajetória bastante distinta ao que se apresenta atualmente.

Candidato às eleições presidenciais pela primeira vez em 1989, Lula perdeu o segundo turno para Fernando Collor de Mello, candidato pelo pequeno Partido da Reconstrução Nacional (PRN). A eleição de Collor está dentro de uma luta ideológica por parte da sociedade brasileira, a qual sentiu-se intimidada diante da possibilidade de ascensão ao poder do candidato petista, percebido negativamente por sua ligação aos ideais esquerdistas e sua suposta radicalização.

Embora as duas candidaturas não estivessem ligadas aos tradicionais quadros da política brasileira – o que ilustra a situação de crise dos partidos tradicionais que tiveram seus candidatos derrotados –, o PT pregava, na época, uma reforma no modo que o capitalismo desenvolveu-se durante os governos militares, enquanto que Collor, com seu programa de característica extremamente personalista, era associado a uma mudança e modernização de cunho liberal, ao insistir na falência do Estado e na liberalização da economia como pré-requisito para a modernização do país (SALLUM, 2011)

Nesta primeira candidatura, o discurso de Lula evidencia, condicionado pelo caráter de suas propostas e pela terminologia adotada em sua retórica, “uma típica plataforma dos partidos esquerdistas da América Latina no período clássico da Guerra Fria, o que era, aliás conforme a sua vocação afirmadamente socialista [...]” (ALMEIDA, 2003, p. 88).

Neste sentido, um possível governo liderado pela “Frente Brasil Popular²⁴”, conforme constou no “Plano de Ação” anexo à plataforma programática, destacava os seguintes pontos no item 6, os quais, apesar de não se apresentarem especificamente como propostas de política externa²⁵, podem ser assim interpretados: a) independência nacional; b) política externa “independente”; c) combate a espoliação pelo capital internacional; d) respeito à autodeterminação dos povos; e) solidariedade aos povos oprimidos.

Excetuando a característica terminologia adotada pelo partido, conceitualmente tais proposições permanecem ainda atuais e de acordo com as posições tradicionalmente defendidas pelo Brasil. Ainda assim, um hipotético governo liderado pela Frente Brasil Popular implicaria em algumas alterações na atuação da política externa nacional, uma vez que se pretenderia implementar uma “política anti-imperialista, prestando solidariedade irrestrita às lutas em defesa dos trabalhadores pela democracia, pelo progresso social e pelo socialismo” (ALMEIDA, 2003, p. 89).

Este caráter militante dos discursos do PT se fez presente em outros momentos, como, por exemplo, na intenção de decretar moratória unilateral da dívida externa como solução para a questão do endividamento brasileiro. Essa manobra influenciou negativamente na imagem do partido e contribuiu com sua rejeição durante as disputas eleitorais. Entretanto,

²⁴ Coligação PT/PCdoB/PSB.

²⁵ Ver: GPRI - Grupo de Pesquisas em Relações Internacionais, *A Política Externa nas Plataformas dos Candidatos a Presidente do Brasil em 1989*. Brasília, 1989, Universidade de Brasília, p. 55-56.

devido à delicada conjuntura política transitória da época, Lula foi derrotado por uma pequena diferença de votos no segundo turno²⁶.

Logo após as eleições de 1989, Lula deu continuidade ao seu trabalho político visando as próximas eleições. No ano seguinte patrocinou com o PT, o Foro de São Paulo. O objetivo desta primeira reunião, como verificado anteriormente, foi o de congregar as esquerdas do continente e discutir sobre os principais acontecimentos do pós queda do Muro de Berlim. A principal motivação do encontro foi reunir as esquerdas do continente, para refletir o mundo pós-queda do Muro de Berlim e pensar alternativas às políticas neoliberais executadas pelos governos de Fernando Collor (Brasil), Carlos Menem (Argentina), Alberto Fujimori (Peru) e Carlos Salinas de Gortari (México). (CERVO, 2000, p. 5).

O Foro de São Paulo contou com a participação ativa da Frente Ampla do Uruguai, da Frente Farabundo Martí de Libertação Nacional (FMLN) de El Salvador, da Frente Sandinista de Libertação Nacional (FSLN) da Nicarágua, do Partido Revolucionário Democrático (PRD) do México e do Partido Comunista de Cuba, dentre diversas outras lideranças políticas de esquerda. Além do Foro de São Paulo, o PT participava também regularmente da Conferência Permanente de Partidos Políticos da América Latina (COPPAL) e da Coordinación Socialista Latinoamericana (CSL).

Essas participações expressam uma característica do partido que Valter Pomar²⁷, no documento intitulado “A política internacional do PT”²⁸, denomina “pluralidade”, a qual teria sido acentuada a partir de 2003, quando Lula chegou ao poder e o PT passou a influenciar na política externa brasileira. Além dessa pluralidade, o PT teria ainda enfatizado o latino-americanismo na atuação política brasileira.

O PT apresentou-se, nas eleições de 1994, de maneira mais organizada e com propostas melhor elaboradas, derivadas de intensos debates internos²⁹. Afirma de início, a necessidade de haver no país um projeto nacional de desenvolvimento, ideia que seria retomada posteriormente na elaboração da política externa do governo Lula a partir de 2003. Ela recupera elementos do nacional-desenvolvimentismo de governos anteriores que reorientaram positivamente a política externa brasileira em direção a uma postura mais autônoma na dinâmica do sistema internacional. O termo Política Externa Independente,

²⁶ Fernando Collor foi eleito com 49,94% dos votos válidos, contra 44,23% do candidato Lula da Silva.

²⁹ Ex-secretário de relações internacionais do PT.

³⁰ Documento divulgado no IV Congresso Nacional do Partido dos Trabalhadores, realizado em 2010. Disponível em <http://pagina13.org.br/download/A_poltica_internacional_do_PT_-_Projeto_de_resoluao_ao_IV_Congresso.pdf>.

²⁹ Ver “A Política Internacional do PT”. p. 4

como vimos anteriormente, fazia parte da linguagem petista quando o assunto era política externa.

Este projeto nacional de desenvolvimento, nas palavras do então candidato à presidência, deveria apresentar

[...] um modelo de crescimento que favoreça a criação de um gigantesco mercado de bens de consumo de massas que permita redefinir globalmente a economia, dando-lhe, inclusive, novas condições de inserção e de cooperatividade internacionais” (BOLETIM ADB, 1994, p. 9).

Assim, o PT mostrava sinais de que a política externa seria um elemento de grande importância para alcançar seus objetivos, sendo, portanto, parte integrante e indispensável deste grande projeto nacional. Na visão de Lula e do PT, “[...] o Brasil não pode sofrer passivamente a atual (des)ordem mundial. Ele tem de atuar no sentido de buscar uma nova ordem política e econômica internacional justa e democrática” (BOLETIM ADB, 1994, p. 9). Esta frase foi reiteradas vezes repetida por Lula durante sua Presidência.

O Presidente Lula, em conjunto com seu ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, alertou sobre a necessidade de democratização das relações internacionais, com a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, uma vez que a conjuntura mundial havia se alterado e os arranjos institucionais e políticos de outrora não se aplicavam mais à realidade da época. O propósito foi reforçado no discurso de abertura da Assembleia-Geral da ONU em 2005:

A reforma do Conselho de Segurança destaca-se como peça central do processo em que estamos envolvidos. A necessidade de fazer com que o Conselho se torne mais representativo e democrático é reconhecida pela imensa maioria dos Estados-membros. No horizonte histórico em que vivemos, nenhuma reforma do Conselho de Segurança será significativa se não contemplar uma expansão dos assentos permanentes e não-permanentes, com países em desenvolvimento da África, da Ásia e da América Latina em ambas as categorias. Não podemos aceitar a perpetuação de desequilíbrios contrários ao espírito do multilateralismo. (BRASIL, 2007, p. 70)

Este foi um dos principais objetivos perseguidos pela diplomacia brasileira durante o governo Lula com impactos práticos importantes, como veremos no capítulo 4.

Ademais, indicou certas prioridades nas relações a serem mantidas pelo Brasil com as demais nações do sistema internacional, com especial destaque à América do Sul. Dessa forma, o fortalecimento do Mercosul seria de grande importância para nosso país, enquanto espaço para integração, visando equilibrar as relações com as nações desenvolvidas, como os EUA e a União Europeia. Nesse sentido, Lula elencou também as demais parcerias brasileiras, compostas por países como a China, a Índia, a Rússia e a África do Sul, por serem países que

[...] como o Brasil, não podem ser absorvidos pelos atuais blocos e têm um potencial econômico, dimensões e presença internacional suficientemente importantes para levar adiante ações comuns no plano econômico, em intervenções políticas particulares ou mais amplas, na cooperação técnico-científica, etc. (BOLETIM ADB, 1994, p. 8).

Pode-se afirmar que essa afirmação é uma antevisão do que seria os empreendimentos em que o Brasil tomou parte, como o IBAS e o BRICS.

Apesar da derrota, logo no primeiro turno para o candidato do PSDB Fernando Henrique Cardoso, Lula e o PT não deram indícios de desistência e se mantiveram na busca pelo aperfeiçoamento de suas ideias e propostas, com o intuito final de ascender ao poder do Estado brasileiro. Em relação às eleições de 1998, pode-se afirmar que o PT esteve concentrado em se opor ao modelo neoliberal e seus desdobramentos na política, na economia e na sociedade brasileira.

Nessa perspectiva, o PT e seus diversos aliados da coalizão “União do Povo Muda Brasil”³⁰ promoveram críticas ao governo FHC³¹ com relação à abertura da economia ao capital estrangeiro e conseqüente perda de soberania econômica. Nesse contexto, a política externa adquiriu maior importância na visão da coalizão política, sob o discurso da necessidade de alterar a inserção internacional brasileira a partir da adoção de uma postura mais firme na defesa de seus interesses, estando diretamente expresso nas diretrizes do programa de governo. A lógica da assertividade na política externa começava a ser construída.

Prova dessa lógica é a diretriz de número 12, sob o título “Presença soberana no mundo”, que apresenta o princípio da autodeterminação enquanto elemento fundamental e

³⁰ Coligação PT-PDT-PCdoB-PSB-PCB.

³¹ Coligação PSDB-PFL-PPB-PTB-PSD

direcionador de uma vontade em executar uma política externa que o Brasil atuasse “com decisão visando alterar as relações desiguais e injustas que se estabeleceram internacionalmente”. É a partir dessa ideia e de seu desenvolvimento futuro que será possível elaborar o conceito de assertividade e defender sua presença na política externa do governo Lula em seus dois mandatos.

O PT retomou o desejo de lutar por reformas nos organismos políticos e econômicos mundiais, tais como a Organização das Nações Unidas (ONU), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização Mundial do Comércio (OMC), além da elaboração de novas instituições internacionais. Isso em função de uma crise financeira, a qual dava indícios de se agravar mundialmente, trazendo o receio de que essas instituições existentes não fossem suficientemente capacitadas para enfrentá-la. O programa de governo destacava novamente o desejo de desenvolver a integração sul-americana no âmbito do Mercosul e, ao mesmo tempo, aproximar e fortalecer as relações Sul-Sul com os países citados no programa de governo das eleições de 1994.

Vale ressaltar, no entanto, que a motivação fundamental para esse desejo era de se contrapor ao projeto norte-americano, tido por “imperialista”, da Área de Livre Comércio entre as Américas (ALCA), ao qual, em conjunto com o neoliberalismo, os petistas se opunham frontalmente. Nesse momento, o discurso do PT já se mostrava relativamente moderado em relação às proposições que o partido afirmava desde sua formação. Isso se explica pelo fato de que o Plano Real implantado em 1994 durante o governo Itamar Franco, no qual Fernando Henrique Cardoso foi Ministro da Fazenda (1993-1994), dava sinais de que conduziria a economia brasileira para a estabilidade, constituindo-se como principal argumento da candidatura de FHC à reeleição em 1998.

Esta mudança no discurso petista caracteriza-se pela adoção de um discurso cada vez mais brando e maleável, a partir do abandono de grande parte de sua característica militante. Este fato ficaria ainda evidente nas eleições de 2002, momento em que Lula e o PT demonstraram maior cautela na elaboração das bases de sua campanha política, apresentando-se com “um novo realismo diplomático” (ALMEIDA, 2003, p. 92). Na resolução do XII Encontro Nacional do partido, o PT afirma que as relações internacionais:

[...] não devem ser entregues à lógica dos mercados desregulados ou ao mando imperial levado a cabo pelas instituições da globalização neoliberal – FMI, Banco Mundial, OMC, ALCA. Dessa forma, a soberania nacional deve

ser associada estreitamente com soberania popular e com solidariedade internacional entre os povos oprimidos pelo imperialismo. Mais do que um ‘PROJETO NACIONAL’, trata-se de formular um projeto que incorpore a defesa da nação e se proponha a transformá-la e a lutar por uma outra ordem internacional. (RESOLUÇÃO DO XII ENCONTRO NACIONAL DO PT, 2001, p. 35)

Dessa maneira, a política externa assume novamente um papel de grande relevância na atuação política brasileira, no contexto de instabilidade dos mercados financeiros internacionais. No que se refere à redução dessas vulnerabilidades externas, o PT previa ações como “[...] a recuperação do saldo comercial e a redução do déficit na conta de serviços do balanço de pagamentos, com vistas à diminuição acentuada do déficit das transações correntes” (MERCADANTE; TAVARES, 2002).

Ademais, o protecionismo praticado pelos grandes países deveria ser combatido, uma vez que sua prática provoca distorções ao comércio, restringindo a participação dos países em desenvolvimento. A atuação diplomática brasileira deveria se concentrar na busca por reduzir tais tensões, além de um claro esforço em promover a regionalização com os países da América Latina, como verificamos estar expresso na Constituição Federal de 1988. Com relação à ALCA, foi afirmado no plano de ação que o governo brasileiro não assinaria o acordo

[...] se persistirem as medidas protecionistas extra-alfandegárias, impostas há muitos anos pelos Estados Unidos. [...] A persistirem essas condições a ALCA não será um acordo de livre comércio, mas um processo de anexação econômica do Continente, com gravíssimas consequências para a estrutura produtiva de nossos países, especialmente para o Brasil, que tem uma economia mais complexa. (BALANÇO DE POLÍTICA EXTERNA, 2010).

O PT pretendia com essa afirmação enfatizar a necessidade de haver mecanismos compensatórios nos processos de integração regional para que as economias mais vulneráveis pudessem obter alguma vantagem do livre comércio, e não somente favorecer os ganhos das nações mais desenvolvidas. Nesse sentido, o PT indicava, ainda que de maneira suave, uma flexibilização em seu discurso. Se em um período anterior, a ALCA constituía-se puramente em um projeto de anexação imperialista estadunidense dos demais países do continente americano, sem vantagem alguma para estes, nesse momento a proposta havia adquirido outra possibilidade. Sendo assim, a coalizão política passou a indicar que

“As negociações da ALCA não serão conduzidas em um clima de debate ideológico, mas levarão em conta essencialmente o interesse nacional do Brasil. Nosso governo se esforçará para construir um relacionamento sadio e equilibrado com os Estados Unidos, país com o qual mantemos importante relação comercial. Além disso, o Brasil deverá propor aos países do Continente relações fundadas no equilíbrio, na cooperação e em mecanismos compensatórios que favoreçam um desenvolvimento harmônico”. (BALANÇO DE POLÍTICA EXTERNA, 2010).

Já no governo, a política externa brasileira conduzida pela diplomacia lulopetista tratou de por fim as negociações da ALCA. Para tanto, utilizou-se de aliança com os países sul-americanos, especificamente da Argentina e da Venezuela. Ademais, a diplomacia brasileira adotou posturas de enfrentamento aberto com os Estados Unidos em outras esferas, tais como a OMC, buscando defender assertivamente nossos interesses como, por exemplo, nos contenciosos do algodão e da laranja e das patentes médicas.

Em resumo, o que se pretende afirmar é que, desde sua origem, o PT disseminou um discurso de caráter militante, uma vez que o contexto político da época de crise do regime militar e de transição democrática criava as condições ideais para a organização de um movimento popular.

Cabe ressaltar que o PT sempre caracterizou-se por ser um partido com forte organização e de rápido crescimento de suas bases. Esta organização refletiu também na sua atuação externa, ao aproximar-se de partidos e movimentos sociais de países no estrangeiro, sobretudo na América Latina e nos países oriundos da URSS. Como afirmado anteriormente, o Foro de São Paulo constitui-se em importante arena de discussão e articulação da esquerda latino-americana, patrocinado pelo PT. A partir de 2003, esta atuação foi ampliada por meio da ascensão ao poder no Estado brasileiro, conferindo-lhe maior visibilidade interna e externa.

No entanto, o partido passou por algumas reformulações para poder atingir o objetivo de obter a direção política da república brasileira. Isso fica evidente ao analisar as propostas de governo e discursos proferidos ao longo de seus dois mandatos. Contudo, a amenização do discurso sobre política doméstica parece não ter ocorrido também no campo externo, exigindo assim uma análise das semelhanças e divergências entre partido e governo e seu impacto sobre os princípios tradicionais da diplomacia brasileira, objetivando identificar as linhas de ruptura e de continuidade na gestão do PT no poder executivo nacional.

2.4 A política externa do Brasil no Governo Lula (2003-2010)

A participação assídua do Partido dos Trabalhadores nas disputas eleitorais, e seu papel enquanto partido de oposição, trazem algumas transformações em sua imagem política. A preocupação em delinear as linhas gerais de um projeto nacional de desenvolvimento para o Brasil, e conseqüentemente de uma política externa que viabilizasse esse objetivo, apresentase como uma constante na trajetória política do partido, como se pode observar nos principais documentos apresentados.

A análise destes fatos aponta para um momento posterior, quando Lula é eleito e assume junto com o PT o poder executivo do Brasil. É necessário traçar comparações entre a atuação histórica da diplomacia brasileira e a ação política a partir de então. A função da política externa é defender os interesses nacionais de um país em âmbito internacional, como reflexo de suas demandas internas. Historicamente, a diplomacia do Brasil apresenta certa linearidade em sua atuação, consagrada em torno de princípios claros e consensuais.

Em matéria de política externa, o artigo 4º da carta constitucional da República Federativa do Brasil de 1988, como vimos anteriormente, diz que as relações internacionais do país deverão pautar-se nos seguintes princípios: 1) independência nacional; 2) prevalência dos direitos humanos; 3) autodeterminação dos povos; 4) não-intervenção; 5) igualdade entre os Estados; 6) defesa da paz; 7) solução pacífica dos conflitos; 8) repúdio ao terrorismo; 9) cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; 10) concessão de asilo político.

Os princípios acima destacados constituem-se em um guia para a moderna diplomacia brasileira do atual período democrático. Tradicionalmente, nossa política externa busca aplicá-los em âmbito externo, sobretudo quanto à independência nacional, autodeterminação dos povos e não intervenção, sempre respeitando tais parâmetros ao desenvolver suas estratégias de inserção e atuação em grandes questões internacionais. Neste mesmo sentido, com a chegada de Lula no poder, foi preciso ainda congregiar as posições defendidas pelo PT e algumas preferências políticas dos dirigentes do Itamaraty, ou seja, do Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim e do Secretário-Geral Samuel Pinheiro Guimarães.

A ascensão do Presidente Lula ao governo nacional em 2003 teve como pano de fundo um contexto de instabilidade associada à crise do capitalismo neoliberal e ao declínio relativo da hegemonia norte-americana. Houve um esgotamento da capacidade de governança das

instituições de Bretton Woods, bem como de questionamento dos reais limites da globalização econômica e financeira. Diz-nos Hirst, Lima e Pinheiro (2010) que:

“Atualmente a política externa brasileira é formulada e conduzida num ambiente doméstico e internacional complexo e é fruto de coalizões de interesses de atores domésticos e internacionais com variada capacidade de influência. Neste quadro, um dos traços que marcam este governo é a consolidação de uma característica que já se anunciava na administração anterior mas que adquiriu novas nuances com a projeção externa de natureza econômica - decorrente do crescimento da economia do país - e política – em função da postulação do governo por maior participação nos assuntos de natureza internacional: a pluralização de atores e a politização da política externa.”. (p. 2).

Desse modo, a criação de um vácuo relativo de poder em um cenário político de multipolaridade, ainda que dependente das grandes potências para sustentar o sistema internacional, elevou o desejo de outros países, sobretudo no econômico, em atuar para seu próprio reconhecimento, com vistas a democratizar as instituições internacionais. Enquanto isso, a crise de 2007/08 confirmou a necessidade e a urgência de reformas nas instituições internacionais.

Ao entender que a administração anterior executou uma política externa que reduziu a margem de manobra de atuação brasileira, subordinando-se aos interesses das grandes potências, o Presidente Lula e os demais idealizadores da “nova diplomacia” buscaram criar um meio de superação do neoliberalismo praticado até então, a partir da adoção de estratégias políticas que retomam ideais desenvolvimentistas e pró-integração regional.

Logo, três grandes temas podem ser considerados prioridades na agenda do governo Lula: a) expansão do Mercosul; b) busca de acordos comerciais bilaterais e multilaterais no âmbito regional, em detrimento aos acordos com grandes potências; e c) conquista de assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. Ademais, destaca-se ainda a atuação no eixo Sul-Sul por meio de alianças seletivas expressas em acordos de cooperação como o BRICS, IBAS, cúpulas inter-regionais com países árabes e africanos.

Nessa perspectiva, no decorrer de seu mandato, Lula conseguiu atrair significativa atenção ao Brasil, por meio de uma participação hiperativa nas grandes questões internacionais, a qual, apesar de trazer alguns ganhos positivos ao país, foi também alvo de intensas críticas. Dentre elas, para alguns autores, como d’Ávila e Stuenkel (2010, p. 14), a principal consiste em afirmar “os riscos e os perigos de confundir os interesses nacionais com

os interesses partidários, a política de Estado com a política de governo, a visão de país com os credos ideológicos”.

Em artigo recente, Almeida (2010) destaca que a busca pelo assento permanente no CSNU teria tomado proporções além do necessário, produzindo ações nas mais diversas frentes de atuação por vezes equivocadas e que, objetivamente, não trouxeram ganhos efetivos ao país. Ou seja, a necessidade de demonstrar capacidade para lidar com grandes questões, ao assumir a onerosa liderança da MINUSTAH, a missão de paz da ONU no Haiti, ou ainda expressa em ações mais questionáveis como a intervenção no caso de Honduras, o apoio ao Irã na questão nuclear ou a intromissão na tão delicada questão entre Israel e Palestina, configuram algumas das críticas feitas pela mídia nacional e internacional ao Brasil³².

Ademais, Almeida (2010) afirma que a diplomacia teria trabalhado mais em função de um protagonismo mundial para o governo Lula que em favor do desenvolvimento nacional, visto que o acesso a mercados para a exportação de produtos brasileiros ficou praticamente restrita ao âmbito da Rodada Doha da OMC.

Diante disso, pode-se questionar a procedência das decisões e ações implementadas pelo Estado brasileiro a partir da ascensão de Lula e do PT ao poder. Muitas são também as críticas da oposição com relação à natureza da política externa brasileira, que afirma constantemente tratar-se não de uma política de governo, mas sim de uma política partidária.

Frente a tais críticas à nova postura diplomática brasileira, Marco Aurélio Garcia, secretário de relações internacionais do PT por mais de dez anos e Assessor Especial da Presidência da República para Assuntos Externos durante a gestão Lula da Silva, afirmou que

Em qualquer governo sempre existe algum viés partidário. A implementação de políticas de Estado não é um mero exercício técnico. O interesse nacional é interpretado pelo partido ou pela coligação partidária que a sociedade conduziu à direção do Estado. O fato de o governo Lula ser um governo de esquerda não o exime de ter princípios. Ao contrário, torna esses princípios mais imperativos. (GARCIA, 2010).

Ao deixar os interesses nacionais descritos no artigo 4 da Constituição Federal a cargo da livre interpretação do partido no poder, como sugerido pelo assessor, torna natural a

³⁴ Ver editorial do jornal “O Estado de São Paulo”. **Os erros da política externa**. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20100612/not_imp565356,0.php>.

sobreposição de elementos ideológicos e partidários. Há, portanto, o risco de negligenciar a atuação política, sobretudo de princípios tradicionais da diplomacia brasileira.

É, de fato, justo e necessário que o Brasil esteja engajado na busca pela democratização das instituições e por uma melhor representatividade do sistema internacional. Porém, tratar como um objetivo a qualquer custo apresenta-se como estratégia arriscada aos demais interesses nacionais de relevância. Exemplo disso é a crítica de opositores à política externa de Lula quanto ao abandono dos Direitos Humanos, a simpatia por chefes de governo “ditatoriais” – como Teodoro Obiang Nguema Mbasogo, que governa a Guiné Equatorial, na África; Alexander Lukashenko, presidente de Belarus; Mahmoud Ahmadinejad do Irã; Muamar Kadafi da Líbia e Fidel Castro, de Cuba, por exemplo –, ou a ingerência em assuntos externos, atitudes que, de acordo com os críticos, poderiam gerar problemas à imagem do país.

Diante disso, fica mais claro apontar que a política externa brasileira durante os oito anos sob o governo Lula sofreu transformações em seus principais objetivos, condicionadas pela conjuntura externa multipolar que se configurou após a queda do Muro de Berlim e do pós-11 de setembro de 2001.

No entanto, um relativo distanciamento em relação aos países mais desenvolvidos e a priorização diplomática para os países em desenvolvimento no âmbito das relações sul-sul, refletem a parcela ideológica presente na diplomacia idealizada pelo Presidente Lula, o Ministro Celso Amorim, o Secretário-Geral do MRE, Samuel Pinheiro Guimarães e pelo Assessor-Especial Marco Aurélio Garcia. Este último questionou recentemente:

É importante ou não ter essa política? Ou nós queremos ser uma ilha de prosperidade em meio a um oceano de desigualdades? Esse é um tema fundamental. No mundo multipolar que se está constituindo, nós queremos aparecer sozinhos ou na excelente companhia dos países vizinhos? Nesse mundo que está em modificação, nós queremos ter uma relação forte com os países da África, da Ásia e do mundo árabe ou nós queremos ficar presos às nossas velhas fidelidades com os EUA e a Europa?. (GARCIA, 2010, grifo nosso)

Coincidentemente, a circunstância histórica de expansão da economia internacional fez com que o comércio com os países em desenvolvimento aumentasse conjuntamente, o que não indica necessariamente ser fruto apenas do esforço político brasileiro. A política da “não-indiferença” e da solidariedade aos países que se assemelham ao Brasil em termos de

desenvolvimento é, de fato, nobre e altiva, não fosse a direção em que o Brasil emprega esforços políticos e econômicos, por vezes desnecessários e alvo de críticas por parte de certa parcela da opinião pública nacional e internacional.

Diante disso, identifica-se que o PT empenhou-se em criar uma agenda de política externa própria. Ainda que os elementos de continuidade existam, a política externa sob a gestão Lula apresenta elementos inovadores ao imprimir características próprias à ação externa brasileira. A esse movimento alguns autores têm defendido que a radicalização da política externa brasileira sob a diplomacia lulopetista é uma resposta do governo Lula a ortodoxia macroeconômica adotada de empréstimo do governo FHC (ALMEIDA, 2007).

A radicalização da política externa na lógica clássica da ação política do PT antes de alcançar o poder do Estado brasileiro significou uma resposta doméstica às suas bases políticas e ideológicas originais, mas também colocou em risco interesses nacionais de longo prazo do país devido a um exercício excessivo de sua assertividade.

No próximo capítulo, alguns desses elementos serão observados mais detalhadamente e buscaremos rascunhar um novo conceito para análise da política externa brasileira: a autonomia pela assertividade.

3 AUTONOMIA E DESENVOLVIMENTO PELA ASSERTIVIDADE

3.1 Introdução

A política externa é um importante componente da estratégia de desenvolvimento dos Estados, uma vez que consiste em um instrumento efetivo na defesa dos interesses nacionais diante outros países. É também objeto de estudos e análises feito por pesquisadores de diversas áreas que se concentram em identificar as linhas gerais das políticas praticadas pelos Estados e de suas alterações conforme cada governo que, na maioria das vezes, insere traços de inovação com consequentes mudanças.

A ascensão de Lula ao poder despertou intensa curiosidade na comunidade científica brasileira. Sob o discurso da mudança, parcela considerável da população foi mobilizada em torno das expectativas criadas por um discurso que exaltou a necessidade de imprimir profundas transformações à atuação política brasileira. Nessa direção, a política externa

também passou por uma revisão em seus principais pontos, demandando dos analistas a elaboração de novos conceitos capazes de expressar o momento proposto.

Nas ciências sociais sua contextualização é ampla. Na Filosofia, por exemplo, o conceito é geralmente empregado com referência à liberdade, no sentido de que um ente pode decidir livremente suas ações com base na sua razão individual e agir a partir dessas decisões. Andrew Hurrell definiu autonomia, em sua tese de doutoramento, como “o grau de efetiva independência que um Estado é capaz de obter” (HURRELL, 1986, p. 2). Ou seja, nenhum Estado é totalmente autônomo ou dependente, mas alguns deles são mais ou menos do que os outros.

De acordo com Hurrell (1986), autonomia implica na capacidade em determinar as políticas nacionais de forma independente e coerente, resistindo às tentativas de controle externo, adaptando-se às tendências no ambiente internacional. Ele apresenta também quadro modos de parcerias contribuindo para a autonomia: 1) aceitação de posição subordinada, mas com intenso desejo de influência regional; 2) exploração da rivalidade entre potências como forma de barganha; 3) política de diversificação ilimitada; e 4) formação de coalizão com Estados mais fracos (HURRELL, 1986, p. 21). Iremos verificar ao longo do trabalho que essas tentativas foram adotadas pelo governo Lula.

O diplomata Gelson Fonseca Jr. (2004), em suas análises sobre a autonomia nos períodos da PEI do início da década de 1960, e do Pragmatismo Responsável dos anos 1970, relacionou-a à diversificação das relações externas do Brasil. Como observamos neste trabalho, a diversificação de nossa política exterior não é algo novo na história, com sustentou o Presidente Lula em diversos discursos oficiais.

Como sugerimos anteriormente, uma perspectiva interpretativa das linhas da política externa adotada pelo Brasil passa pela avaliação do grau de autonomia apresentado pelo país em suas ações políticas internacionais. Isso porque a ideia de autonomia tornou-se um componente central no pensamento da diplomacia brasileira.

Historicamente, é possível detectar momentos de maior ou menor autonomia do país no cenário internacional, relacionado a um contexto mais geral de interação entre os Estados. Em uma definição simplificada e superficial, pode-se resumir que o grau da autonomia varia nos períodos em que o Brasil esteve mais próximo ou mais afastado da zona de influência de uma potência hegemônica que dominava o sistema internacional em determinado período histórico.

O conceito de autonomia relaciona-se diretamente com a conjuntura do sistema internacional no período analisado. Logo, seja em um contexto unipolar, multipolar ou apolar, o grau de autonomia usufruído pelos países, sobretudo os periféricos, tende a variar ao longo da história.

Para melhor caracterizar esta relação, na seção a seguir buscamos definir três principais conceitos que se encaixam na classificação da política externa brasileira dos últimos trinta anos na perspectiva conceitual da autonomia. São eles: “autonomia pela distância”; “autonomia pela integração”; e “autonomia pela diversificação”. Posteriormente, apresentaremos o conceito de “autonomia pela assertividade”, em contraposição à autonomia pela diversificação.

3.2 As três autonomias

A literatura especializada sugere que a diplomacia brasileira apresenta certa linearidade em suas premissas básicas, oscilando em alguns momentos devido ao contexto internacional e à própria gestão interna em determinados períodos. O resultado é a aproximação ou o afastamento com relação aos EUA e às principais potências, bem como em maior ou menor esforço desenvolvimentista do país.

Parte desta literatura tem elaborado conceitos para a compreensão das diretrizes da política externa brasileira praticada, pelo menos, desde 1930, ainda que, majoritariamente indique consistência em suas características fundamentais, como, por exemplo, o respeito ao direito internacional, aos princípios de não-intervenção e autodeterminação, entre outros.

Como resultado dessas características e estratégias, podemos identificar três grandes conceitos que explicam o exercício da política externa brasileira nas últimas décadas: a) autonomia pela distância; b) autonomia pela integração ou participação; e c) autonomia pela diversificação.

3.2.1 Autonomia pela Distância

Os anos 1970 foram marcados pela crise do nacional-desenvolvimentismo. O modelo econômico de substituição de importações encontrou seu ponto de saturação ao mostrar-se insuficiente para conduzir o país durante os períodos de instabilidade econômica, caracterizados pela crise da dívida externa, os choques do petróleo, tendo a Guerra Fria como pano de fundo no cenário internacional.

O conceito de autonomia pela distância, proposto por Fonseca Jr (2004), se enquadra neste contexto. A diplomacia brasileira passou a adotar uma postura de afastamento em relação à agenda das principais potências da época, promovendo um não-alinhamento automático aos regimes internacionais vigentes. O Brasil buscou, assim, conservar sua soberania nos assuntos econômicos e políticos de seu interesse em âmbito externo, ao mesmo tempo em que, internamente, viveu a crise do regime militar.

Esta crise caracterizou-se pelo próprio esgotamento do modelo nacional-desenvolvimentista, e promovendo uma rápida industrialização do país, porém não foi capaz de impulsionar um salto qualitativo, sobretudo no âmbito social e na busca por tecnologias mais avançadas para diversificar a matriz produtiva do país. Ao contrário, o que ocorreu foi um aumento significativo da concentração de renda e, conseqüentemente, da pobreza. Assim, a incapacidade de promover a redistribuição da renda, juntamente com a crise da dívida externa, condicionou o fim do nacional-desenvolvimentismo e também do regime militar (VELASCO E CRUZ, 2001).

Embora durante este período o regime militar ainda estivesse em vigor, houve um resgate de princípios da política externa independente, com a promoção do distanciamento do centro hegemônico e diversificando assim seu relacionamento internacional.

Dessa maneira, classificar a política externa do período analisado como uma estratégia de autonomia pela distância implica em afirmar que os cenários, doméstico e internacional, apresentavam uma dinâmica que criou condições para que o Brasil adotasse essa postura de afastamento. Passaria, assim, a defender e a priorizar as negociações, sobretudo a comerciais, no âmbito multilateral, bem como em seguir a lógica protecionista, aproximando-se dos países terceiro-mundistas (ALMEIDA, 2007). Nessa linha, o Brasil buscou garantir o interesse nacional pela via industrial, beneficiando o setor empresarial industrial doméstico e estrangeiro aqui presentes (SOARES DE LIMA; SANTOS, 2001).

Na inserção internacional, a diplomacia brasileira adotou a postura de negociar em favor de uma coalizão político-industrialista, no sentido de apoiar as demandas internas por

protecionismo. Isso garantiu a necessidade de se reformar o comércio mundial, enquanto meio para a promoção do desenvolvimento industrial doméstico (VIZENTINI, 1995).

O papel da diplomacia brasileira era o de defender princípios de organização do comércio internacional nas negociações multilaterais condizentes tanto com a lógica protecionista do modelo de desenvolvimento nacional-econômico, quanto os posicionamentos dos países do Terceiro Mundo. Apesar disso, com as transformações ocorridas no mundo, em especial no pós-Guerra Fria, esta estratégia não lograva maiores êxitos. Segundo Fonseca Jr (1998, p. 368):

[O] acervo de uma participação positiva, sempre apoiada em critérios de legitimidade, nos abre a porta para uma série de atitudes que tem dado uma nova feição ao trabalho diplomático brasileiro. A autonomia, hoje, não significa mais ‘distância’ dos temas polêmicos para resguardar o país de alinhamentos indesejáveis. Ao contrário, a autonomia se traduz por ‘participação’, por um desejo de influenciar a agenda aberta com valores que exprimem tradição diplomática e capacidade de ver os rumos da ordem internacional com olhos próprios, com perspectivas originais. Perspectivas que correspondam à nossa complexidade nacional.

3.2.2 Autonomia pela Integração ou Participação

O fim do regime autoritário, junto com o esgotamento do modelo econômico nacional-desenvolvimentista, combinado ao falecimento do presidente eleito Tancredo Neves, em 1985, propiciou a ascensão à presidência de José Sarney. Este, em busca de legitimidade e de sustentação política, nomeou uma equipe de governo que refletia a heterogeneidade da coalizão que apoiou a transição à democracia, que, segundo Pinheiro (2004), associada ao fim do modelo de substituição de importações, levantou dúvidas sobre o americanismo e o globalismo, conceitos então dominantes na política externa brasileira.

Apesar de possuir a hegemonia da orientação nacional-desenvolvimentista em setores específicos do governo, sobretudo àqueles relacionados ao comércio exterior, havia alguns críticos do modelo anterior de desenvolvimento, favoráveis a uma revisão do nacional-desenvolvimentismo em direção a uma política macroeconômica mais convergente com a agenda liberal, em consolidação na economia internacional (VELASCO E CRUZ, 1997).

O insucesso dos diversos planos econômicos no governo Sarney e, por consequência, a ausência de retomada do desenvolvimento, gerou as condições necessárias à hegemonia dessa orientação econômica liberal no aparato burocrático do Estado brasileiro e entre a elite econômica nacional.

Iniciou-se portanto, ao final da década de 80 e início da década seguinte, uma dupla transição: o retorno à democracia e a adesão às práticas liberais do livre-mercado. Essa nova configuração política, econômica e social do Brasil contava agora com um Estado que se queria participativo na dinâmica do livre-mercado e receptivo às transformações advindas do processo de globalização e da democracia. Segundo Pinheiro (2004), a nova situação conta com o apoio da sociedade em geral e pela sustentação de uma nova formulação de política externa nos quadros profissionais do governo.

Nessa nova realidade encontra-se as iniciativas de cooperação entre Brasil e Argentina em meados dos anos 1980, durante o governo Sarney, que culminaria com o Tratado de Assunção em 1991, criando formalmente o Mercosul³³.

Sob a tônica da modernização, e adaptando-se aos novos tempos, a gestão de Fernando Collor de Mello (1990-1992) passa a dar maior atenção aos setores estratégicos da economia, bem como ao processo de integração regional. Essa tendência, na esfera internacional servirá mais tarde de base para a elaboração do conceito de autonomia pela participação.

Os períodos dos governos Collor de Mello e Itamar Franco, segundo Vigevani e Cepaluni (2011, p. 91), caracterizam-se por uma fase de transição, na qual o “[...]paradigma da política externa brasileira não havia se esgotado totalmente, e outro ainda não havia sido posto em seu lugar”. Alia-se a isso o fato de que a atuação mais direta do presidente da República torna-se ligeiramente maior do que a presença do Itamaraty como ator principal no processo de formulação decisória da política externa.

Embora a presença do presidente Collor seja forte no início, a entrada de Celso Lafer no MRE trás novamente a formulação e a implementação quase que exclusiva para o corpo diplomático, visto que a crise política interna do país impossibilitava ao presidente maior atuação internacional (VIGEVANI, 2011). No seu lugar, estaria sendo implementado um novo padrão internacional que teria como característica central “a autonomia [traduzida] por

³³ O Mercado Comum do Sul (Mercosul) é uma união aduaneira da América do Sul com os seguintes países participantes: Brasil, Argentina, Uruguai, Paraguai, e Venezuela.

“participação”, por um desejo de influenciar a agenda aberta com valores que exprimem [a] tradição diplomática [brasileira]” (FONSECA JR., 2004, p. 368).

Mais tarde, a evolução da autonomia pela participação passaria a ser chamada de autonomia pela integração. Segundo Fonseca Jr (2004, p. 363-374),

De acordo com a nova perspectiva do governo, o país passou a ter maior controle sobre o seu destino e a resolver melhor seus problemas internos pela participação ativa na elaboração das normas e das pautas de conduta da ordem mundial. Assim, participando ativamente na organização e na regulamentação das relações internacionais, nas mais diversas áreas, a diplomacia brasileira contribuiria para o estabelecimento de um ambiente favorável ao seu desenvolvimento econômico, objetivo que foi o eixo da ação externa do Brasil durante a maior parte do século XX.

Esse padrão de inserção internacional parece ter sido funcional para o país enquanto o ambiente internacional cooperativo da época prevalecia. Contudo, essa conjuntura foi alterada a partir de 2001 com os ataques terroristas de 11 de setembro, os quais conduziram a política externa do governo norte-americano de George W. Bush a retomar a dinâmica do unilateralismo no seu exercício de poder global.

Para Vigevani e Oliveira (2003), a política externa manteve a decisão de participar de maneira ativa nos foros internacionais, buscando benefícios mais concretos com menor geração possível de custos. Se a participação era inevitável, então ela deveria ocorrer de maneira mais vantajosa, acompanhada de maior institucionalização.

Esta nova conjuntura obrigou o governo FHC a realizar um acerto de rota no sentido da ampliação das relações brasileiras com outros países, tais como a China, a Índia e a África do Sul. Outra necessidade foi a de aproximar e desenvolver diálogos e negociações com o Mercosul e a União Europeia, na tentativa de aumentar a margem de manobra das ações brasileiras num contexto de crescente fechamento por parte dos EUA (VIGEVAANI; OLIVEIRA, 2003).

Nas palavras de Fernando Henrique Cardoso

Se me coubesse sintetizar a política externa de meus dois mandatos, lançaria mão de uma expressão cunhada por um antigo assessor, o embaixador Gelson Fonseca, e diria que se buscou nesse período a autonomia pela participação numa realidade internacional em mutação [...] Procuramos

redefinir a política exterior do país segundo dois eixos, ambos norteados pela busca de autonomia via uma maior participação na dinâmica internacional. O primeiro foi a disposição em exercer um papel ativo na remodelação normativa do sistema internacional e, por conseguinte, de seus padrões de legitimidade. O segundo foi a determinação de aproveitar as oportunidades e combater as assimetrias do processo de globalização, de modo a favorecer a retomada de um crescimento sustentável [...] (CARDOSO, 2004).

O embaixador Seixas Correa (2000, p. 31) afirma também que

A agenda da diplomacia sofreu alterações, mas não mudaram os princípios fundamentais da política externa, os que nos acompanham desde o início de nossa história, em especial o de buscar, mediante a negociação pragmática e a afirmação dos valores nacionais, preservar a nossa unidade e a inteireza do nosso projeto nacional de desenvolvimento, assegurando o maior grau possível de autonomia para nossos movimentos. Uma autonomia que não mais se atinge pelo distanciamento, pela recusa ou pela confrontação, mas sim pela aproximação, pelo diálogo, pela integração.

Em resumo, esta política externa executada na gestão de FHC teria tido estreita ligação com a implantação no país de um modelo econômico neoliberal, com a intenção de atrair investimentos, empresas e tecnologias, objetivando influenciar a formulação de princípios e regras deste sistema e buscando trocar a exclusão pela pró-atividade, caso o país estivesse em conformidade com o regime internacional vigente,.

Essa tendência, como veremos, será aprofundada no governo Lula, em uma crescente busca pela ampliação da autonomia do país nos assuntos internacionais. Os autores Vigevani e Cepaluni (2007) defendem que a passagem da gestão de FHC para Lula da Silva implicou também na alteração das diretrizes diplomáticas brasileiras. Neste ponto, a “autonomia pela participação” no governo FHC tornou-se “autonomia pela diversificação” na administração de Lula e do PT. A política externa de FHC, ainda que praticante do multilateralismo, optou por uma negociação direta com os países desenvolvidos, em detrimento das relações sul-sul, tendo em vista as assimetrias do sistema internacional.

A política externa do governo Lula, por outro lado, percebeu as relações sul-sul como instrumento de redução de tais assimetrias, mantendo uma postura multipolarista, porém com maior ênfase na defesa da soberania nacional e a adoção de um espírito de liderança regional. Essa postura diplomática não é nova, como apresenta o conceito de autonomia pela diversificação, sendo que a variação e a diversificação nas relações promovidas pelo Brasil

foi, por diversas vezes no passado, adotada pela diplomacia brasileira. Seu adensamento vem dos anos 1950, afirmando-se, mais tarde, como padrão da inserção internacional brasileira no governo Jânio Quadros e João Goulart com a PEI, a qual, com novas roupagens, foi mantida em diversos pontos, pelo regime militar (1964-1985) (VIGEVANI; CEPALUNI, 2011).

Ademais, a própria autonomia pela participação também teria sido caracterizada por uma diversificação, condicionada pela virada unilateralista norte-americana no pós-11 de setembro de 2001. Nesta perspectiva, a diplomacia no governo Lula tão somente a teria aprofundado.

Mas, não é este o principal ponto da dissertação. Durante a construção do objeto de pesquisa, verificamos que a política externa do governo Lula pode ser caracterizada como um momento de inflexão no padrão de inserção internacional do Brasil. Ela poderia ser fruto de uma releitura de modelos de política externa do passado, quando prevaleceu a diversificação.

Como ressaltado tanto pelo presidente Lula quanto pelo ministro Celso Amorim, o país necessitava de um projeto nacional de desenvolvimento, sendo a política externa uma das alternativas para viabilizá-lo. Porém, apresenta uma nova “roupagem”, condicionada por características particulares que buscam imprimir a ideia de uma política externa “ativa e altiva³⁴”, colocando o Brasil em posição de destaque nas discussões dos principais temas da agenda internacional do século XXI.

A seguir, são apresentadas as percepções e os questionamentos que conduziram-nos à refletir sobre este conceito, bem como expor o conceito de autonomia pela assertividade e a sua pertinência na classificação da política externa brasileira no período referente ao governo Lula.

3.3 A Autonomia pela Assertividade

Para caracterizar este novo conceito é necessário identificar algumas características particulares da política externa brasileira durante o período compreendido entre 2003 a 2010. Retomaremos, posteriormente, a relação entre o Partido dos Trabalhadores e a política externa

³⁴ Classificação presente em diversos discursos de Celso Amorim, que se encontram disponíveis em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/ministro-estado-relacoes-exteriores>>

do governo Lula, apresentada na primeira parte, utilizando como base as informações destacadas e relacionando-as com novos questionamentos.

Como visto anteriormente, a autonomia pela distância sugere que a opção da diplomacia brasileira pelo não-alinhamento automático aos regimes internacionais dominantes da Guerra Fria serviu para preservar a soberania nacional, definida por interesses da coalizão nacional-desenvolvimentista e caracterizada pelo processo de industrialização. O momento histórico na qual ela prevaleceu foi durante o regime militar de 1964-1985 (FONSECA Jr., 1998).

A autonomia pela integração sugere que a postura brasileira sofreu alterações e passou a adotar nova estratégia baseada em um alinhamento com os regimes internacionais vigentes, requerendo a participação do Brasil para influenciá-los e, assim, participar na formulação das regras e dos princípios reguladores do sistema internacional (VIGEVANI; OLIVEIRA, 2003). A prática da autonomia pela integração teria ocorrido durante o governo Collor/Itamar e os dois governos de Fernando Henrique Cardoso.

Quanto à autonomia pela diversificação, os autores defendem a perspectiva de que o Brasil buscou aderir aos “princípios e às normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul, inclusive regionais, e de acordos com parceiros não tradicionais (China, Ásia-Pacífico, África, Europa Ocidental, Oriente Médio etc.)” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 283), diversificando, portanto, seu relacionamento internacional. Esse padrão comportamental caracterizaria a política externa durante o governo Lula.

Segundo Ricupero (2010, p. 39-40), a política externa do governo Lula, inspirada pelo desejo de aproveitar as oportunidades surgidas em âmbito global e regional, concentrou-se em quatro principais eixos de atuação:

1. A obtenção do reconhecimento do Brasil como ator político global de primeira ordem no sistema internacional policêntrico em formação, o que normalmente se vem traduzindo pela busca de um posto permanente no Conselho de Segurança da ONU, mas pode assumir eventualmente outras modalidades de realização como participação nos recém-criados agrupamentos do G-20, Brics e Ibas.
2. A consolidação de condições econômicas internacionais que favoreçam o desenvolvimento a partir das vantagens comparativas brasileiras concentradas na agricultura, objetivo que se expressa primordialmente na conclusão da Rodada Doha da OMC.

3. A dimensão reforçada emprestada às relações Sul-Sul, ensejada naturalmente pela forte e visível emergência da China, da Índia, da África do Sul, pela retomada do crescimento africano e expressa na proliferação de foros de contatos, alguns superpostos aos gerais (Ibas, Brics em parte), outros originais (Afras, Aapa, Brasil-Caricom etc.).

4. A edificação de espaço político-estratégico e econômico-comercial de composição exclusiva sul-americana (implicitamente de preponderância brasileira no resultado, se não na intenção), a partir da expansão gradual do Mercosul.

Estes objetivos são pontos tradicionais da diplomacia brasileira. O que difere é a ênfase conferida pelo governo do PT a determinados pontos e a um enfoque diferenciado em outros. Dessa maneira, cabe avaliar a origem dessas alterações, ou seja, os motivos que fundamentaram a nova estratégia de inserção internacional brasileira durante o governo Lula.

Em determinados casos, deve-se à uma percepção aguçada das oportunidades. Em outros momentos ao fruto de alterações na dinâmica do sistema e do jogo de forças, bem como de circunstâncias políticas e econômicas configuradas e executadas em determinado período. Por outro lado, pode, também, relacionar-se às inovações doutrinárias impostas pelo partido no governo (RICUPERO, 2010, p. 50). Em todo caso, um estudo um pouco mais detalhado de certos acontecimentos polêmicos e das ações mais expressivas da política externa durante a gestão Lula nos permitirá identificar uma base concreta dessa diplomacia.

A busca por projeção internacional do Estado brasileiro é um objetivo clássico de nossa diplomacia. É de fato que com este intuito tentou-se, ao longo do tempo, consolidar uma linha de ação externa. Isso foi, em certa medida, alcançado pela valorização de princípios que se consagraram como fundamentais à atuação diplomática brasileira, como o respeito à autodeterminação dos povos e a não intervenção, por exemplo.

Logo, ao criar esta imagem de Estado coerente com seus objetivos, buscava-se, também, obter o reconhecimento das demais nações do papel cooperativo desempenhado pelo Brasil nos grandes temas da agenda internacional, e de despertar a atenção para o que poderia ainda vir a ser feito. Em outras palavras, ser escolhido a ocupar um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU no processo de reforma institucional (RICUPERO, 2010, p. 40).

No governo Lula, entretanto, esta busca por reconhecimento tomou maiores proporções. A proposta de democratização das relações de poder do sistema internacional foi

uma das principais bases sobre as quais se desenvolveu sua política externa, na esperança de que, quando concretizada, legasse ao Brasil um assento permanente no Conselho, passando a guiar as principais ações da diplomacia brasileira e visando a reorientar o foco das atenções para o país de maior destaque da América do Sul (ALMEIDA, 2007, p. 8).

Não apenas tendo em vista suas proporções territoriais e econômicas superiores aos demais vizinhos, o Brasil sob a gestão Lula tornou-se destaque nos principais foros multilaterais, por meio de uma atuação bastante “ativa” e “altiva”, segundo seu chanceler Celso Amorim.

Com este intuito, o reforço das relações Sul-Sul concretizou-se como a estratégia para criar alternativas ao eixo Norte-Sul, limitado ao interesse das grandes potências. Essa busca por coordenação, ensaiando uma governança global mais justa, traduziu-se nas alianças que o Brasil criou com países emergentes, tais como o BRICS, o IBAS e a UNASUL³⁵, e a relevante atuação no G-20 agrícola e financeiro. Neste sentido, Ricupero (2010, p. 30) ressalta que

[...] o Brasil tornou-se efetivamente o representante da América Latina nesses grupos. Não por acaso eles reúnem os membros permanentes do Conselho de Segurança (China e Rússia) e os aspirantes a essa posição que têm em comum a circunstância de não serem aliados dos Estados Unidos na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Seria uma espécie de clube dos ‘candidatos naturais’ ao reconhecimento de um status internacional mais elevado em cada um dos três continentes: Índia (Ásia), África do Sul (África) e Brasil (América Latina).

Essas alianças, ainda que um pouco questionáveis do ponto de vista da sua efetividade, despertaram o pragmatismo do Estado brasileiro, “adormecido” desde o período desenvolvimentista. Ainda que não tenham produzido tantos ganhos reais, além de documentos e resoluções genéricas, elas aproximaram o Brasil das principais nações emergentes e o colocou em destaque nas grandes discussões do século XXI. Soma-se a isso o exercício de uma diplomacia presidencial calcada na personalidade carismática e popular de Lula.

³⁵ A União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) é uma união intergovernamental que integra as duas uniões aduaneiras existentes na região: o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a Comunidade Andina de Nações (CAN), como parte de um contínuo processo de integração sul-americana.

Essa diplomacia presidencial, segundo Danese (2009), garante, entretanto, uma certa sintonia com a diplomacia tradicional, pois a preparação desses encontros multilaterais ficam ainda a cargo dos diversos setores do corpo diplomático nacional.

Esse modelo de diplomacia pode ser graduada em quatro níveis: o grau zero, correspondendo a uma diplomacia “legal”, pelos seus atos protocolares, administrativos, como chefe de Estado etc.; o grau de nível um, de caráter reativo aos estímulos externos, assumindo assim a liderança do processo; o grau nível dois, caracterizado por um ativismo, onde o chefe de Estado se transforma em uma ferramenta ideal para o diálogo e a transmissão de ideais; e, por fim, o grau nível três, onde se encaixa a diplomacia afirmativa, onde o presidente conduz pessoalmente a política externa, orientando a burocracia e assumindo politicamente, e não apenas no âmbito administrativo, a maior parte da responsabilidade pelos seus atos e os consequentes resultados (DANESE, 2009, p. 63)

Com essa classificação, pode-se enquadrar a diplomacia de Lula da Silva no grau nível dois, havendo espaço e demanda para seu uso. Ao longo de seus oito anos de governo, o Presidente Lula visitou 84 países, além da Guiana Francesa e da Palestina, e permaneceu no exterior por 477 dias. Os países mais visitados foram a Argentina (19 vezes), a Venezuela (13) e os EUA (12), demonstrando assim que embora tenha uma forte ênfase nas relações regionais, não deixou de lado os EUA, grande potência internacional (BALANÇO DE POLÍTICA EXTERNA, 2010)³⁶.

Porém, a linha entre um pragmatismo e um comportamento arriscado é bastante tênue. Segundo Almeida (2007), a busca exagerada por reconhecimento condicionada pela crença no declínio hegemônico dos EUA e o consequente aparecimento de um vácuo de poder, fizeram com que a política externa no período Lula se afastasse em determinados momentos de seu comportamento clássico e de suas bases tradicionais.

Atitudes consideradas polêmicas permearam a gestão petista no que tange à política externa. Ao assumir a missão de paz da ONU no Haiti (MINUSTAH) em 2004, o envolvimento brasileiro foi questionado com relação ao ônus político e econômico³⁷ dessa missão, além de relatos de abusos sexuais e de desrespeito aos direitos humanos, contribuindo de certa forma negativa para a imagem do país.

³⁶ Compilação feita pelo MRE das principais iniciativas brasileiras durante os 2 governos de Lula da Silva. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>>

⁹Até 2009, de R\$574.914.065,51 para o Brasil.

Outros casos se destacam: o apoio constante a Cuba; a simpatia pelo presidente venezuelano Hugo Chávez; uma pretensa passividade diante da nacionalização da Petrobras pelo governo boliviano em Maio de 2006 que resultou na perda de um investimento de mais de US\$1,5 bilhão; e a intervenção em Honduras no golpe de 2009, ao abrigar o presidente deposto na embaixada brasileira. Mais ao fim do governo, a aproximação com o Irã na questão nuclear e a abstenção em resoluções da ONU que condenavam violações de direitos humanos neste país e a tentativa de mediar a questão delicada entre israelenses e palestinos (ALMEIDA, 2010)

Ricupero (2010) compara a diplomacia do Presidente Lula à do Presidente francês Charles de Gaulle (1959-1969) em: a) fortemente pessoal e carismático, atrelado a sua biografia; b) intensamente nacionalista; c) preza pela independência diplomática perante as grandes potências, tal como os EUA; d) favorece parcerias estratégicas; e) busca a formação de uma esfera de influência própria – América do Sul no caso de Lula; f) estilo crítico e não consensual quanto à ideologização da política externa, sem buscar consenso nacional; g) indiferente em relação aos resultados obtidos em suas iniciativas; h) falta de sensibilidade em temas tão caros à agenda internacional, como os Direitos Humanos, a Democracia e a Não-Proliferação nuclear; e i) infringe preceitos republicanos de institucionalidade e de impessoalidade, aproximando-se dos modelos carismáticos de liderança personalizada característicos da América Latina.

A partir dessa explanação, algumas perguntas surgem: de onde viria então a orientação para tais ações, se não expressam uma postura que o Brasil tradicionalmente adotou ao longo de seu passado diplomático? Qual a característica definidora desse novo período da política externa brasileira?

Desde o início, como vimos no capítulo 2, Lula e o PT declarou sua vinculação política internacional com as causas dos povos e dos países oprimidos. Atualmente, são aqueles atores do eixo sul-sul, os países em desenvolvimento e os países de menor desenvolvimento relativo.

Mais recentemente, diante da complexidade do cenário internacional nos últimos anos, o PT reafirmou suas teses tradicionais no campo da política internacional sobre a necessidade de se criar uma linha de ação autônoma da política externa brasileira ligada com os interesses dos países menos desenvolvidos para: a) defendê-los dos ataques da oposição de direita, b) garantindo a predominância dos interesses públicos e pró-integração, c) estimulando um viés latino-americano e caribenho, d) realizando a crítica ao comportamento imperialista das

metrópoles, e) construindo a dimensão popular e cultural do internacionalismo e da integração, f) articulando assim esta política externa com o objetivo socialista da esquerda (Partido dos Trabalhadores, 2010)³⁸.

A partir de 2003, após Lula assumir a Presidência da República, teve início a concretização programática da política internacional do PT na política externa do governo brasileiro. Em seu discurso de posse, Lula (2003) deixou claro que aprofundaria “as relações com grandes nações em desenvolvimento: a China, a Índia, a Rússia, a África do Sul, entre outros”³⁹. Novamente, em documento mais recente, o Partido dos Trabalhadores sinalizou que o governo Lula e sua diplomacia

tem como diretriz privilegiar e fortalecer as relações sul-sul, por intermédio do estreitamento de relações com as potências médias como a Índia, África do Sul, Argentina, entre outras; com os países da América do Sul; com os países africanos e com os países árabes. Entre os instrumentos utilizados, podemos citar: o Acordo IBSA (Índia – Brasil – África do Sul); as reuniões do grupo BRIC (Brasil – Rússia – Índia – China); o G20 comercial; os encontros entre países árabes e sul-americanos e entre países africanos e sul-americanos; as cúpulas ibero-americanas; as relações bilaterais específicas e, por fim, os acordos de integração regional Mercosul e UNASUL (PT, 2010).

Neste sentido, o protagonismo da ação brasileira em diversas questões internacionais, tais como a oposição à invasão americana do Iraque, as contribuições para solucionar o conflito entre israelenses e palestinos, a campanha Fome Zero internacional, a atuação em Honduras, a missão de paz no Haiti, o apoio à reintegração de Cuba no sistema interamericano, as posições defendidas pelo Brasil no Conselho de Direitos Humanos da ONU, a defesa do direito de desenvolvimento de tecnologia para o uso pacífico da energia nuclear etc., são posturas que dão maior significado à atuação diplomática brasileira⁴⁰.

Almeida (2010, p. 29), uma voz crítica, ainda lista outras questões da agenda diplomática da administração Lula, como

(d) dinamização e estímulo à integração regional, com escassos resultados práticos, mas ainda assim diversas iniciativas políticas e sociais (à falta de resultados tangíveis no terreno econômico e comercial);

³⁸ Ver “*A Política Internacional do PT, resoluções do 4o. Congresso*”. Disponível em: <<http://www.pt.org.br>>

³⁹ Discurso do Presidente Lula na cerimônia da posse presidencial em 1 de janeiro de 2003. Disponível em: <<http://www.petrosverdade.jex.com.br/brasil/discurso+de+posse+de+lula+no+parlatorio+em+02+01+2003>>

⁴⁰ Ver “*A Política Internacional do PT, resoluções do 4o. Congresso*”. Disponível em: <<http://www.pt.org.br>>.

- (e) alianças seletivas no contexto da diplomacia Sul-Sul, ditas estratégicas: IBAS, cúpulas interregionais com África e países árabes, mas também o grupo Bric (Rússia, Índia e China);
- (f) protagonismo mundial, para reforçar as pretensões ao Conselho de Segurança da ONU e para criar uma nova relação de forças no plano mundial;
- (g) reforma das instituições econômicas internacionais, embora a agenda aqui seja pouco clara, além de propostas mudancistas que estão quase no limite dos slogans do Fórum Social Mundial;
- (h) preservação da agenda ambiental anterior, que de fato beneficia os maiores poluidores do mundo em desenvolvimento, e tentativa de transferência dos custos da mitigação brasileira para os países mais desenvolvidos e as agências internacionais (com uma mudança na direção de assunção de metas quantificadas no período imediatamente anterior à conferência de Copenhague, em dezembro de 2009);
- (i) iniciativas de combate à fome e de redução da pobreza, com mobilização de apoios internacionais, duplicação de esforços já mantidos pelas agências multilaterais e definição de mecanismos inovadores de financiamento (mesmo em contradição com os interesses do Brasil, pois que tendentes, num primeiro momento, a fórmulas equivalentes à da Tobin Tax ou taxação de transações específicas).

Uma análise inicial dos resultados dessas iniciativas demonstra que ao direcionar o foco para relações com países de proporções iguais ou mais modestas que a do Brasil, a diplomacia brasileira sob o governo Lula busca exercer um poder político internacional que, para algumas vozes críticas, o país não possui (ALMEIDA, 2006)⁴¹.

Busca, assim, impor um exercício de afirmação dos interesses nacionais brasileiros de modo mais assertivo exclusivamente pelo fato de que só o faz em espaços políticos internacionais nos quais as grandes potências internacionais não atuam.

Os interesses particulares e partidários se satisfazem, portanto, com ações internacionais assertivas para continuar o desenvolvimento de um projeto de país iniciado nos anos 1990 e aprofundado durante o governo FHC no âmbito doméstico. Logo, o exercício da autonomia pela assertividade parece mais ser uma estratégia política do que efetivamente caracterizar alterações na condução da política externa brasileira.

Devido a essa motivação, podemos considerar que os últimos anos da política externa brasileira estão imbuídos de motivações ideológicas e partidárias do Partido dos Trabalhadores, mescladas com um presidencialismo personalista do presidente Lula da Silva

⁴¹ Analistas e acadêmicos como, por exemplo, Marcelo de Paiva Abreu, Paulo Roberto de Almeida, Rubens Barbosa, Clovis Brigadão, José Roberto Caetano, Alessandro Candéas, Mario Cesar Flores, Celso Lafer, Eduardo Viola, entre outros.

em conjunto com seus formuladores de política externa diretos⁴² (ALMEIDA, 2006). É, por este motivo, difícil detalhar e analisar a política externa do período Lula sem levar em consideração o peso que o PT exerceu nas decisões e ações do governo.

É também interessante demonstrarmos que a “autonomia pela diversificação” apresenta certos problemas, visto que o processo de diversificação dos relacionamentos externos brasileiros já vem sendo implementado, pelo menos, desde os anos 1950. A atual política externa brasileira sob o comando da diplomacia lulopetista caracteriza-se, de maneira mais adequada, como um exercício de autonomia pela assertividade. Em outras palavras, constitui em um padrão de inserção internacional que privilegia relacionamentos com países do eixo sul-sul, entre os quais o Brasil, sob o comando de Lula e do PT, possuem maior chance de exercer alguma liderança, se auto-impondo um protagonismo internacional.

De fato, a política externa brasileira viveu momentos intensos ao participar de iniciativas bastante positivas, como, por exemplo a busca pela redemocratização do sistema internacional. No entanto, alguns equívocos foram cometidos. O conhecimento dos avanços e de seu sucesso internacional contribuiu para uma atuação cada vez mais afirmativa e assertiva na tomada de decisões e na escolha das estratégias da diplomacia brasileira.

Segundo Amorim (2010), o maior acerto da política externa assertiva do governo Lula foi

[...] apostar que o Brasil não poderia ter uma postura meramente reativa no mundo. Precisávamos trabalhar para ajudar a transformar a realidade internacional. Escolhemos colocar em marcha uma política externa não somente "ativa e altiva", mas também "criativa". Foi o que fizemos capitaneando ou apoiando uma série de iniciativas transformadoras, como o G20 da OMC, o Fórum Índia-Brasil-África do Sul (IBAS), o BRIC ou a UNASUL⁴³.

Como observamos nas palavras de Amorim, durante o governo Lula a diplomacia brasileira alterou seu padrão de inserção internacional. De uma perspectiva de perfil moderado, conciliador, como no período FHC, a diplomacia no governo Lula chamou para si a responsabilidade de conduzir uma política externa de alto relevo, assumindo a função de

⁴² Os principais são o Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim, o Secretário-Geral do MRE Samuel Pinheiro Guimarães e o Assessor Especial da Presidência da República Marco Aurélio Garcia.

⁴³ Entrevista dada à revista do IPEA “*Desafios do Desenvolvimento*”, Ed. 61, Maio/Junho de 2010. Disponível em: < <http://www.ipea.gov.br/sites/000/17/edicoes/61/pdfs/rd61not01.pdf> >

promover a defesa dos interesses nacionais brasileiros com mais efetividade, com maior capacidade e maior assertividade, sobretudo à frente de coalizões internacionais compostas por países em desenvolvimento e/ou menor desenvolvimento relativo.

Podemos afirmar, portanto, que a política externa do governo Lula com altivez, com muita atividade, criatividade e assertividade decidiu revelar ao mundo a capacidade de o Brasil ser o líder dos países menos favorecidos no sistema internacional *vis-à-vis* aos países desenvolvidos do mundo. Essa nova postura na condução da diplomacia brasileira é resultado da combinação do pensamento tradicional do Partido dos Trabalhadores sobre a política internacional que, operacionalizado no governo Lula, consolidou um modelo de inserção internacional que caracterizaremos como *Autonomia pela Assertividade*.

Portanto, como verificamos, na nossa avaliação a política externa do governo Lula busca muito mais abrir espaços políticos entre países de menor poder relativo e países em desenvolvimento para neles efetuar seu uso da assertividade como afirmação dos interesses internos e externos. Desta forma, visaria fomentar a existência de um grande país que, por enquanto, não existe consolidado na cena internacional nesse início de século XXI (D'AVILA; STUENKEL, 2010).

A partir desta premissa, a política externa durante o governo Lula foi utilizada enquanto instrumento de projeção pessoal do ex-presidente, de seu partido e dos membros que a apoiou, principalmente o ex-chanceler Celso Amorim. O Itamaraty, conhecido por sua tradição e visão objetivas na atuação diplomática, foi instrumentalizado, ao se levar em consideração os fracassos políticos de sua linha de atuação e uma certa discordância de alguns de seus diplomatas e embaixadores.

Segundo D'Ávila (2010, p. 38),

A crescente importância internacional do Brasil nos obrigará a fazer uma escolha clara e indelével na política externa: assumir uma postura atuante e relevante na arena internacional ou continuar a agir de maneira discreta e pontual nas relações exteriores. Esta escolha terá profundas implicações na definição do papel do Brasil no mundo. A diplomacia brasileira costuma concentrar seu esforço na defesa dos interesses nacionais na arena externa, mas ela não está estruturada para transformar a política de Estado em ações concretas capazes de influir na definição, formulação e implementação de medidas transnacionais que colaborem com o fortalecimento do sistema internacional. Neste sentido, a política externa brasileira pode ser relevante para a defesa dos interesses brasileiros, mas ela é irrelevante para a preservação do bom funcionamento da ordem internacional.

Isso indica que a administração petista, ao criar uma agenda política própria, esforçou-se nestes objetivos com o intuito de que fossem concretizados durante sua gestão, para, assim, poderem contar com uma suposta competência acima da média. Isso explicaria o engajamento na conquista do assento permanente no Conselho das Nações Unidas e o protagonismo brasileiro na Rodada Doha, o qual não contribuiu efetivamente na solução dos problemas do comércio internacionais, entre outros exemplos.

O Brasil teve sua imagem prejudicada diante de destes equívocos. Mesmo a tão divulgada priorização da América do Sul pelo governo é passível de críticas, uma vez que nada de concreto foi feito para retomar o Mercosul ou para mediar conflitos de interesses entre os vizinhos Uruguai, Paraguai e Argentina e, portanto, exercer a liderança tão almejada. Até mesmo a intensa participação para a rápida entrada da Venezuela na união aduaneira, mesmo utilizando-se de uma momentânea ausência de um de seus membros – Paraguai estava suspenso quando da votação final de adesão –, demonstra um engajamento mais ideológico (D'ÁVILA; STUENKEL, 2010).

Diante disso, os fatos supõe que o discurso eleitoral foi positivo, porém distorcido ao longo dos anos seguintes. O exercício da autonomia pela assertividade baseado na ideologia lulopetista poderá deixar passivos consideráveis para uma inserção internacional de maior qualidade do Brasil nesse início de século XXI, permitindo, a partir dessa definição conceitual, análises mais distantes e menos engajadas sobre os resultados práticos desse modelo de ação externa implantado no governo Lula.

No capítulo seguinte, iremos expor isoladamente algumas realizações da política externa no governo Lula com seus principais parceiros em determinados espaços de atuação. Para isso, será utilizada a ótica da autonomia pela assertividade, buscando caracterizá-la de maneira um pouco mais empírica.

4 O EXERCÍCIO DA AUTONOMIA: CONTINUIDADE E MUDANÇA

4.1 Introdução

A elaboração de uma estratégia em política externa exige não só atenção especial aos mais diversos acontecimentos externos e aos atores do sistema internacional, como também um conhecimento das demandas internas do país em questão. Ela é, portanto, alvo de constantes alterações em seu curso, adaptando-se às novas dinâmicas e conjunturas que os cenários estabelecem ao longo dos anos, quando analisada à curto prazo.

Seguindo esta lógica, é possível observar mudanças nas estratégias implementadas pela diplomacia brasileira, mais recentemente, a partir o esgotamento do modelo de inserção internacional dos anos 1990. A eleição de Lula da Silva à Presidência da República implicou em transformações na estratégia de inserção internacional do Brasil, contribuindo para que o país passasse de mero coadjuvante do sistema internacional a ator de alguma relevância e de grande participação.

Como exposto no segundo capítulo, muitas das alterações que observamos na política externa brasileira estão relacionadas às determinadas características do Partido dos Trabalhadores. No discurso de posse de Lula fica evidente que sua política externa exerceria um importante papel na persecução dos objetivos governamentais ao querer funcionar como um instrumento de promoção do desenvolvimento.

Além disso, também deixa claro o esforço em buscar o reconhecimento do Estado brasileiro perante nações desenvolvidas e em desenvolvimento no sistema internacional. Nas palavras de Lula, “chegou a hora de transformar o Brasil naquela nação com a qual a gente sempre sonhou: uma nação soberana, digna, consciente da própria importância no cenário internacional⁴⁴”.

O PT retomou a corrente autonomista da diplomacia brasileira, característica que o governo anterior mesclou com o neoliberalismo, e buscou desenvolver uma política externa que combinasse assertividade com desenvolvimentismo. A conjunção de ambas as

²⁰ Discurso proferido em 1 de janeiro de 2003 por ocasião da posse do cargo de Presidente da República. Disponível em: <<http://www.petrosverdade.jex.com.br/brasil/discurso+de+posse+de+lula+no+parlatorio+em+02+01+2003>>

características desdobrou-se em duas importantes linhas comportamentais da nova diplomacia brasileira. Em primeiro lugar, consolidou a imagem de Estado engajado nos grandes debates do século XXI. Sobre isso, o ex-chanceler Celso Amorim (2004, p. 42) já havia deixado claro que

O Brasil sempre se pautou pela não-intervenção nos assuntos internos de outros Estados [...]. Mas a não-intervenção não pode significar a falta de interesse. Ou dito de outra forma, o preceito da não-intervenção deve ser visto à luz de outro preceito, baseado na solidariedade: o da não indiferença.

Em segundo lugar, a percepção de que o Brasil necessitava de um projeto nacional de desenvolvimento enfatizou o papel econômico da diplomacia⁴⁵. Neste sentido, o comércio exterior foi um setor bastante explorado durante a gestão petista e a abertura de novos mercados se tornou o carro-chefe da atuação diplomática brasileira (AMORIM, 2004).

Esta atuação mais assertiva orientou uma subordinação da política externa aos interesses de um suposto “neodesenvolvimentismo”, orientado por uma perspectiva humanista de solidariedade. Reafirmou também a soberania e os interesses nacionais brasileiros no plano internacional e o apoio ao comércio exterior enquanto instrumento para o desenvolvimento econômico (BOITO, 2012, p. 7). No plano da cooperação, houve um engajamento na formação de alianças, tanto regionais quanto globais, e de parcerias mais diretas e objetivas, com vistas não só a promover desenvolvimento, mas em função de um arranjo político e econômico internacional mais justo e democrático.

A adoção de tais posturas não consiste em grande novidade à atuação brasileira em termos de política externa, pois no acumulado histórico de nossa diplomacia é possível resgatar diversos momentos em que o Brasil relacionou-se de forma diversificada, para além da subordinação aos interesses das principais potências. Esta característica esteve presente inclusive na gestão de FHC, condicionada pela virada unilateralista do governo Bush, intensificada após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, os quais coincidiram com os últimos anos de seu mandato (CERVO; BUENO, 2002).

Porém, a partir de 2003, quando combinadas ao fator assertividade e a uma intensa diplomacia presidencial caracterizada pela figura carismática de Lula, a diplomacia brasileira

⁴⁵ AMORIM, Celso. Conceitos e estratégias da diplomacia do Governo Lula” in: *Diplomacia, Estratégia, Política*. Brasília: ano I, no 1, out.-dez 2004, p. 41-48

imprimiu uma nova imagem doméstica e internacional, sendo alvo de constantes elogios, mas também de muitas críticas⁴⁶. Segundo Marco Aurélio Garcia (2010), esta nova política externa brasileira “está demarcada em uma política de Estado, mas também traz características próprias ao momento atual. Não é uma forma simplesmente de projetar o Brasil no mundo, mas também de projetar o mundo no Brasil”.

O objetivo deste capítulo é o de analisar as principais parcerias que o Brasil estabeleceu durante o governo Lula, buscando identificar características de assertividade, para assim dar base empírica à nossa argumentação. Serão abordadas as relações do Brasil da seguinte maneira: países desenvolvidos, com destaque para os Estados Unidos e a União Europeia; países sul-americanos no âmbito do Mercosul e da UNASUL; os países emergentes China, Índia, África do Sul e Rússia no âmbito do BRICS e do IBAS; e, por fim, relacionamentos com países árabes e africanos no bojo da ASPA⁴⁷ e da ASA⁴⁸.

4.2 Relações com os Países Desenvolvidos

Como vimos no segundo capítulo, observamos a mudança no discurso petista com relação aos países desenvolvidos, sobretudo, aos Estados Unidos. Passou de uma postura militante esquerdista no início do governo, contra a subordinação aos interesses norte-americanos, supostamente, evitada por um contra a ALCA, para uma flexibilização orientada pela crença da diplomacia do Partido dos Trabalhadores no declínio do poder hegemônico dos Estados Unidos (ALMEIDA, 2006).

Porém, embora flexibilizado, o discurso lulopetista – em nossa opinião mais do Presidente Lula e seus formuladores diretos de política externa, Celso Amorim, Samuel Pinheiro Guimarães e Marco Aurélio Garcia – continuou a disseminar a ideia de que o Brasil não precisa dos países desenvolvidos para se desenvolver. Ao invés de promover um afastamento completo e propagar a aversão a qualquer tipo de contato, nos moldes da esquerda mais radical latino-americana, a diplomacia do governo Lula buscou manter boas relações

⁴⁶ Encontra-se uma breve lista desses autores no trabalho de ALMEIDA, P. R. “Uma nova ‘arquitetura’ diplomática?” in **Revista Brasileira de Política Internacional**. Vol. 49, N. 1, 2006.

⁴⁷ As reuniões da **Cúpula América do Sul-Países Árabes** (ASPA) tem o objetivo de impulsionar o intercâmbio econômico e comercial entre os países da Liga Árabe e a UNASUL, além de buscar pontos de convergência em temas políticos de grande importância mundial.

⁴⁸ A “Cúpula América do Sul-África” (ASA) buscou estabelecer mecanismos de aproximação dos países Africanos com o Brasil e outros países da América do Sul dentro da lógica da Cooperação Sul-Sul.

com estes países. Dessa forma, as relações com os países mais desenvolvidos foram tratadas na base da estrita reciprocidade, uma vez que são consideradas importantes, mas não são mais vistas como essenciais ao desenvolvimento político e econômico do Brasil. No auge da crise econômica e financeira de 2008, Lula chegou a afirmar que a culpa era “dos loiros de olhos azuis”⁴⁹.

Feitas estas primeiras observações, cabe avaliar qual foi a estratégia diplomática adotada frente aos países desenvolvidos e o que foi conquistado nestes oito anos da política externa do governo Lula.

4.2.1 O papel dos EUA

No período entre 2003 a 2010, a política externa brasileira esteve orientada pela concepção de que o Brasil deveria assumir um papel cada vez mais importante no cenário internacional. A chamada “nova diplomacia”, ou “nova política externa”, buscou imprimir externamente uma imagem ativa e altiva, convencida de que importantes mudanças ocorreram no sistema internacional, abrindo o espaço para que outros países, além das tradicionais potências, contribuíssem para construir um mundo mais democrático, do ponto de vista das relações de força (VIZENTINI, 2005).

Neste sentido, o Brasil viu nas relações multipolares o instrumento para exercer uma presença soberana, a fim de representar as demandas dos países emergentes. Esse esforço foi recompensado por uma suposta maior diversificação na pauta de exportações, a partir da articulação com os países emergentes nas diversas alianças compostas nestes últimos anos, além do suposto fortalecimento do bloco da América do Sul (BOITO, 2012). Cabe, portanto, verificar as origens desse comportamento e os resultados dessa política.

As relações bilaterais entre Brasil e Estados Unidos, a partir da década de 1990, apresentaram significativas alterações. De 1999 a 2002, a tendência predominante foi a ausência não apenas de conflitos, mas também de progressos relevantes. Esta falta de coordenação política se deveu às diferentes posturas adotadas por ambos os países com relação a assuntos, os quais no passado costumaram cooperar (RICUPERO, 2012, p. 49-50).

⁴⁹ A frase exata foi “A crise foi causada por comportamentos irracionais de gente branca de olhos azuis, que antes pareciam saber de tudo, e, agora, demonstram não saber de nada”. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/lula-diz-que-crise-causada-por-gente-branca-de-olhos-azuis-3132357#ixzz2FOlvWzBT>>

Apesar deste afastamento, a parceria com os Estados Unidos nunca deixou de ser vista como fundamental aos interesses brasileiros. Eles continuaram a ser um dos principais parceiros econômicos do Brasil, instituindo, inclusive, o “Diálogo de Parceria Global” entre os respectivos ministérios de relações exteriores em 2010 (BALANÇO DE POLÍTICA EXTERNA, 2010). Porém, estas relações não mais se caracterizaram por uma dependência brasileira direta como fora nos tempos do alinhamento automático no início do governo militar nos anos 1960.

A mudança na percepção das potencialidades dos mercados emergentes e de sua capacidade de influência contribuiu para a estratégia da diplomacia brasileira em buscar maior visibilidade internacional para o país. Nesse ínterim, os ataques terroristas de setembro de 2001 tiveram impactos decisivos ao reforçar a dinâmica do multipolarismo.

Na esfera econômica, a pressão pela liberalização do comércio deu origem a uma nova rodada de negociações no âmbito da Organização Mundial do Comércio, a Rodada Doha, em 2001. Com o fim da Cláusula de Paz⁵⁰, o Brasil intensificou suas ações diplomáticas nos painéis da OMC contra os Estados Unidos e a União Europeia (BALANÇO DE POLÍTICA EXTERNA, 2010).

Em 2003, tais divergências alcançaram seu ápice na 5ª Conferência Ministerial da OMC em Cancun, no México. Este encontro teve por objetivo prosseguir com as negociações, porém, divergências em questões agrícolas resultaram em um impasse entre países ricos e países em desenvolvimento: o desejo dos primeiros por maior acesso aos mercados de bens e serviços dos países em desenvolvimento e o interesse destes últimos por mais espaço no mercado dos países ricos para os seus produtos agrícolas⁵¹.

As constantes reclamações do Brasil na OMC são em relação ao protecionismo exercido pelos Estados Unidos e pela Europa por meio da concessão de subsídios à exportação e à produção de commodities, além de barreiras tarifárias e não-tarifárias aos produtos brasileiros⁵². Estas práticas tendem a distorcer a concorrência, tornando o comércio

⁵⁰ A Cláusula da Paz é uma espécie de moratória estabelecida na Organização Mundial do Comércio para evitar que disputas fossem abertas em torno dos subsídios dados pelos países ricos a seus produtores agrícolas.

⁵¹ Para maiores informações sobre a Conferência, consultar o sítio da OMC em http://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min03_s/min03_s.htm

⁵² O comércio com os Estados Unidos absorve cerca de 24% das exportações nacionais. Embora a tarifa média americana seja de 14%, os 15 principais produtos brasileiros recebem uma média 46%, enquanto no Brasil a média tarifária é de 14,3%. Segundo estimativas da embaixada brasileira nos Estados Unidos, cerca de 60% das exportações nacionais sofrem restrições tarifárias e não-tarifárias. Dados apresentados no “Balanço de Política Externa 2003/2010”, disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>>

prejudicial e injusto para os países emergentes, em sua grande maioria agroexportadores, que deveriam poder beneficiar-se das vantagens comparativas na produção e comercialização destes itens.

Com relação a este tema, avançou-se pouco. Os Estados Unidos não cumpriram as sanções aprovadas pela OMC e o Brasil manteve-se passivo a isso. A Rodada Doha permaneceu travada, condicionando o abandono brasileiro das negociações. Deste modo, o quadro de negociações permanece inalterado desde 2008 (OLIVEIRA, 2007). Pode-se concluir que as esperanças da liberalização do comércio em termos igualitários tornaram-se mais distantes da realidade. Para que as negociações avancem, é necessário haver um compromisso incondicional dos países envolvidos em favor dos interesses comerciais multilaterais.

Neste contexto, a formação do G-20 Comercial correlaciona-se aos desdobramentos da Rodada Doha. A aliança funciona como uma coalizão de países em desenvolvimento na defesa pelo cumprimento do mandato agrícola da rodada, ou seja, inclui a busca pela redução das tarifas para o acesso aos mercados, a eliminação de subsídios à exportação e a redução de subsídios à produção. Esta iniciativa contribuiu para o embate entre países ricos, que pressionam por concessões, e os países emergentes, resistentes a essas pressões.

Com relação à ALCA, na seção 2 deste trabalho observamos a transformação do discurso petista ao longo das candidaturas ao cargo da Presidência da República: de militante esquerdista para a flexibilização desse discurso. Em seu discurso de posse, Lula reiterou as intenções apresentadas no programa de governo, ao afirmar que

Em relação à ALCA, nos entendimentos entre o MERCOSUL e a União Europeia, que na Organização Mundial do Comércio, o Brasil combaterá o protecionismo, lutará pela eliminação e tratará de obter regras mais justas e adequadas à nossa condição de país em desenvolvimento (LULA DA SILVA, 2003)⁵³.

E, de fato, foi o que ocorreu. A primeira fase das relações bilaterais entre Brasil e Estados Unidos sob a administração Lula, de 2003 a 2005, caracterizou-se pela divisão entre os países do comando do processo de negociações da ALCA. No entanto, foi possível observar que as conversas não evoluíram de acordo com o interesse das partes envolvidas,

⁵³ Para a íntegra do discurso, acesse o sítio <<http://www.petrosverdade.jex.com.br/brasil/discurso+de+posse+de+lula+no+parlatorio+em+02+01+2003>>

tendência que se estendeu desde o lançamento do projeto em 1994. A principal divergência foi que os EUA queriam sobrepor a ALCA a todos os demais arranjos políticos regionais, como por exemplo o Mercosul, e o interesse do Brasil era o de que estes laços fossem preservados e a aliança funcionasse como complemento aos arranjos existentes. As diferenças, ademais, não se restringiram a isso, opondo-se também no que diz respeito ao padrão de negociações e a implementação das decisões.

Do ponto de vista comercial, os EUA ainda representavam, no início do governo Lula, um forte destino das exportações brasileiras, embora seu peso no total já não era o mesmo. Em 2002, além de absorver 25% das vendas externas brasileiras – das quais 75% eram de produtos industrializados –, os EUA eram responsáveis por 42% do superávit comercial do país. Em 2007 o mercado norte-americano absorvia 15% das exportações nacionais, demonstrando uma forte tendência negativa. Enquanto na década de 1990 o Brasil ocupava o posto de 10º colocado nos investimentos norte-americanos no mundo, o país caíra para a 18ª. Posição em 2007 (HIRST; SOARES DE LIMA; PINHEIRO, 2010).

Além disso, durante todo este processo, os EUA afirmaram que assuntos ligados aos subsídios e ao protecionismo não seriam negociados, negando-se a abrir espaço para as conversas sobre produtos como a soja, o suco de laranja, o algodão, o etanol, entre outros. Diante destas restrições, que favoreceriam apenas aos interesses norte-americanos, as negociações rumavam rumo ao fracasso. Até 2005, prazo estabelecido previamente para o fim das negociações, não houve consenso. Segundo Pecequillo (2010, p. 141), neste contexto

Brazilian attempt of proposing a “light FTAA” the process stood still. Bush’s trade record in the region and the world is precarious for these issues were not viewed as priorities. The only US “advances” were bilateral agreements with small Latin American nations and CAFTA [...] The power vacuum in the Americas strengthened Brazil’s South American projects and Venezuelan ones represented by the Bolivarian Alternative for the Americas (ALBA). Either in the WTO or the FTAA talks, the crossroads was not Brazil’s “fault” but part of more complex reality of US interests. Brazil clearly was searching for new opportunities.

Em resumo, a posição assertiva brasileira e dos parceiros sul-americanos, principalmente Argentina e Venezuela, sagrou-se vitoriosa na questão da ALCA contra os Estados Unidos. Contribuiu também a prática do unilateralismo da administração Bush, a qual distanciou seu país de seus principais parceiros, com reflexos diretos à sua capacidade hegemônica.

Nesse sentido, ao seguirem caminhos distintos, Brasil e Estados Unidos influenciaram, do mesmo modo, as relações que se desdobrariam no continente durante o próximo período, de 2005 a 2008. Se, em um primeiro momento, o Brasil buscou fortalecer a sua projeção internacional, tendo em vista o isolacionismo norte-americano, em um momento posterior a reeleição de Bush e os desdobramentos de suas escolhas anteriores impuseram uma nova configuração política e econômica aos Estados Unidos. Diante da iminência de crises internas, a partir de 2005, a saída encontrada pelos EUA foi o retorno ao multilateralismo, para suavizar os custos do unilateralismo (OLIVEIRA, 2007).

Aproveitando-se desse momento conjuntural, a diplomacia brasileira buscou, durante o governo Lula, inserir o Brasil no rol dos países capazes de contribuir, na medida de suas possibilidades, para a construção de uma nova ordem mundial. O país passou a projetar mais o seu poder, desejando ocupar o vácuo criado pelo pretense declínio do poderio norte-americano que, apesar de relativo, criou espaço político e maior margem de manobra para a defesa dos interesses de países emergentes (PECEQUILO, 2010).

Convictos da inevitabilidade dessa tendência, o Brasil passou a sinalizar o interesse em promover um estreitamento no relacionamento com os Estados Unidos na esperança de ter reciprocidade de tratamento no tocante ao reconhecimento da importância brasileira como parceiro econômico, mas, sobretudo, político nessa nova configuração do cenário internacional. Afirmou Lula, quando da visita de Bush ao Brasil em 2005, que

Quando de minha eleição para a presidência não faltaram alguns para prever a deterioração das relações entre Brasil e Estados Unidos. Equivocaram-se redondamente. Ao contrário, nossas relações atravessam hoje um de seus melhores momentos. As relações econômicas e comerciais se ampliaram em muito e nosso diálogo político ganhou qualidade superior. Compreendemos, Estados Unidos e Brasil nossa importância econômica e política e as responsabilidades que disso decorrem. (...) É por todas essas razões que vemos com entusiasmo a disposição norte-americana de incluir o Brasil entre os países com os quais os Estados Unidos mantêm. Nesse marco, insisto, as relações Estados Unidos – Brasil são fundamentais e seu aperfeiçoamento é um legado que devemos deixar aos que virão depois (SILVA, 2005)⁵⁴.

⁵⁴ A íntegra do discurso encontra-se em <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/presidente-da-republica-federativa-do-brasil/314962848762-declaracao-a-imprensa-do-presidente-da-republica/print-nota>>

Lula buscou, nesse discurso, amenizar as resistências americanas sobre o novo papel que o Brasil pretendia desempenhar e obter reconhecimento por parte de Bush da importância do Brasil na nova dinâmica do sistema internacional, principalmente como grande aliado na defesa e na manutenção dos valores da democracia e da paz. Desejou manter boas relações com os EUA, mas buscou também exercer assertivamente uma política de defesa dos interesses nacionais. Para tanto, a intenção desde o início seria a de abrir mão das

[...] queixas recorrentes para uma visão mais estratégica, na qual os Estados Unidos reconhecem no Brasil um parceiro indispensável para a estabilidade da América do Sul e mesmo da África (...) Na realidade global de hoje, todo mundo acentua o grande predomínio americano, e ele é verdadeiro. Mas há vários outros polos de poder. O Brasil pode contribuir para a multipolaridade, que é saudável para todos e até para a grande potência (AMORIM, 2002)⁵⁵.

O Brasil procuraria estabelecer com os Estados Unidos “uma parceria madura, com base no interesse recíproco e no respeito mútuo”⁵⁶. Ao afastar-se da influência imediata norte-americana, o Brasil pôde então “circular” pelos diversos grupos de países de maneira independente. Exerceu a desejada autonomia e manteve-se em destaque, conquistando um suposto reconhecimento do sistema internacional para o novo papel a ser desempenhado por uma nova potência emergente.

Um exemplo desta autonomia assertiva pode ser encontrada na questão nuclear internacional, em que no início do governo Lula, o Brasil repudia a Coreia do Norte por se retirar do Tratado de Não-Proliferação (TNP), mantendo assim sua clássica posição no quesito de defesa do desarmamento e da não-proliferação. Entretanto, ao longo do governo ocorreu várias declarações de agentes oficiais enfatizando a possibilidade de o Brasil alcançar a capacidade de obter/desenvolver artefatos nucleares ou mesmo denunciar o TNP, como o ministro de Ciência e Tecnologia Roberto Amaral, o secretário-geral do Itamaraty, Samuel Pinheiro Guimarães, e mesmo o vice-presidente José Alencar (PATTI, 2010).

Ainda segundo Patti (2010), o Brasil teve divergências com a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), devido à construção da fábrica de enriquecimento de urânio em

⁵⁵ Entrevista concedida à Gazeta Mercantil em 16 de Dezembro de 2002. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/ministro-estado-relacoes-exteriores/entrevista-concedida-pelo-embaixador-celso-amorim>>

⁵⁶ Discurso do Presidente Lula ao Congresso Nacional em 2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u44275.shtml>>

Resende-RJ, bem como a recusa em assinar o Protocolo Adicional do TNP. Este episódio despertou assim desconfiança dos EUA, algo que só veio a diminuir com a declaração do então secretário-de-Estado estadunidense Colin Powell, em visita ao Brasil em Outubro de 2004, de que o Brasil era importante no cenário internacional como defensor da não-proliferação nuclear (PATTI, 2010). Críticos como Almeida (2010) e Goldenberg (2010), criticaram essa recusa alegando que ela não traria benefícios ao país, mas sim maiores desconfianças da comunidade internacional sobre as intenções brasileiras de construção de uma bomba atômica.

O maior exemplo de assertividade encontrado nessa área em questão foi a Declaração de Teerã⁵⁷, em Maio de 2010, em que acordo costurado entre Brasil, Turquia e Irã promovia a construção de confiança internacional entre os iranianos e as potências nucleares, enviando 1200kg de urânio bruto para ser enriquecido no exterior, tendo como retorno 20kg de urânio enriquecido. (BALANÇO DE POLÍTICA EXTERNA, 2010).

Essa atitude, de acordo com alguns críticos, como Azambuja (2010), diz que a participação brasileira neste assunto é contrária ao envolvimento “discreto” que o país sempre demonstrou para questões do Oriente Médio, podendo, assim, causar mais prejuízos do que ganhos diplomáticos. Segundo Patti (2010), este esforço expôs a capacidade do Brasil em ser mediador entre Teerã e Washington, não havendo assim um real juízo de valor da decisão.

Com relação à crise de 2008, o Brasil conseguiu atravessá-la, até certo ponto, tranquilamente, devido às políticas de continuidade do governo anterior tidas como neoliberais, mas que vinha se mantendo na economia interna. Isso fez com que o Brasil sofresse menos com as consequências da crise na economia dos Estados Unidos e da Europa, que entraram em recessão e aumentaram suas medidas unilaterais.

Neste contexto, aliado com a busca por novas parcerias internacionais, a China emerge como importante parceiro econômico e comercial do Brasil, superando os Estados Unidos⁵⁸. Com isso,

China has consistently grown as regards Brazilian trade flows in recent years, rapidly gaining top positions in the ranking of Brazil's major trade

⁵⁷ Grupo formado em 1995 por África do Sul, Brasil, Egito, Irlanda, México, Nova Zelândia e Suécia para buscar passos concretos no desarmamento nuclear visando a eliminação total dos arsenais nucleares. O grupo teve importante atuação nas Conferências de Revisão do TNP nos anos 2000, 2005 e 2010.

⁵⁸ Mais adiante iremos demonstrar as consequências dessa alteração para o futuro da inserção brasileira no mundo.

partners. As a result of the economic crisis that has harmed Brazil-United States relations, in April 2010 China for the first time ranked first in our trade relations, surpassing the United States. This fact does not really constitute a tendency, as Brazil's relations with its traditional partners (United States and Europe) are much better balanced, but nevertheless reflects the dynamism of Sino-Brazilian partnership (LESSA, 2010, p.124).

Entretanto, deixando a crise em “segundo plano”, o discurso oficial do governo afirma que as relações entre Brasil e Estados Unidos ampliaram-se, a partir de iniciativas conjuntas no plano do diálogo político bilateral, demonstrando que as alianças tradicionais não foram deixadas de lado, embora em uma ênfase menor. Mesmo assim, o saldo do intercâmbio comercial teve uma variação entre os anos de 2003 a 2009 negativa de -162%. (BALANÇO DE POLÍTICA EXTERNA, 2010). Foram firmadas, mesmo assim, várias parcerias para a cooperação em direitos humanos, energia, meio ambiente e comércio. Neste contexto, instituiu-se, em 2010, o Diálogo de Parceria Global entre os dois países, visando fomentar discussões em reuniões alternadas anualmente, sobre as agendas nos âmbitos regional, bilateral e global (BALANÇO DE POLÍTICA EXTERNA, 2010).

Iniciativas como esta evidenciam a construção de uma parceria “madura”, em que a reciprocidade é o principal elemento. Trata-se de um tipo relação bastante saudável, uma vez que impossibilita a subordinação aos interesses da potência em destaque e possibilita ao Brasil agir de maneira mais condizente com a sua realidade e seus interesses. O caminho para a democratização das relações internacionais em um sistema internacional apolar, no sentido de não existir mais hegemonias, e sim um cenário de cooperação e coordenação política entre os Estados é, de fato, importante na visão da diplomacia do governo Lula.

Contudo, a maturidade dessa tendência continua muito distante e as apostas realizadas pela diplomacia brasileira, sobretudo o aprofundamento das relações com a China em detrimento dos Estados Unidos apresenta efeitos sobre as trocas comerciais do país, na medida em que aumenta o papel do Brasil como exportador de matérias primas na divisão internacional do trabalho que vem sendo moldada nesse início de século XXI (LESSA, 2010).

Assim, como disse Ricupero (2010, p. 50),

A tensão oriunda da multiplicação de tais desencontros começa a encontrar expressão na imprensa e no Congresso dos Estados Unidos e só tem sido disfarçada na área oficial pelo reconhecimento do papel moderador do Brasil num contexto sul-americano conturbado por personalidades mais abrasivas e provocadoras que as dos nossos líderes.

4.2.2 A União Europeia

As parcerias comerciais entre a União Europeia e o Brasil datam de longa data e são consideradas tradicionais no âmbito das relações bilaterais entre o Brasil e seus membros individualmente, antes mesmo dos arranjos institucionais atuais. Com o surgimento do Mercosul, os países europeus, agindo em conjunto, buscaram estreitar as relações entre os blocos.

O equilíbrio das relações comerciais com parceiros considerados mais importantes aos interesses brasileiros sempre foi encarado com preocupação. A estratégia tradicional é a de barganhar por vantagens sempre que possível e com relação à Europa não é diferente (CERVO; BUENO, 2002). A relação com os países do bloco, assim como a relação com os Estados Unidos, são igualmente vistas como essenciais. Além disso, compõem com o Brasil alianças estratégicas, bem como uma alternativa, ainda que não excludente, aos Estados Unidos.

Na visão da diplomacia lulopetista, a Europa contrabalancearia as perdas prováveis no excesso de assertividade do governo Lula em relação aos Estados Unidos. Isso realmente ocorreu, com o velho continente consolidando-se como o segundo maior parceiro comercial do Brasil; o fluxo comercial bilateral saltou de US\$ 36 bilhões, em 2003, para US\$ 74 bilhões, em 2009, o que coloca a Europa como o segundo parceiro comercial do Brasil, atrás da Ásia e pouco à frente da América Latina e Caribe (BALANÇO DE POLÍTICA EXTERNA, 2010).

Entretanto, deixou-se de considerar que a pauta exportadora do Brasil para os Estados Unidos é caracterizada, de maneira geral, pela venda de *commodities* industriais de médio valor agregado, enquanto a Europa importa produtos agrícolas de baixo valor agregado, os quais são amplamente prejudicados pelo efeito dos subsídios regionais advindos da Política Agrícola Comum Europeia.

Ou seja, o padrão de relacionamento comercial eleito como benéfico no trato com os países desenvolvidos pauta-se mais pela lógica de laços ideológicos históricos do que pelos interesses comerciais nacionais. Tanto a União Europeia quanto os Estados Unidos não abrem mão do protecionismo e dos subsídios agrícolas, ao mesmo tempo em que demandam do Brasil concessões, tais como no setor de bens industriais, serviços e isenção de impostos, consideradas prejudiciais ao desenvolvimento industrial brasileiro.

Porém, após um período de afastamento, a União Europeia reconhece a insuficiência do diálogo político com o Brasil, não condizente à participação crescentemente ativa do país no cenário externo. O anúncio em Julho de 2007 da parceria estratégica entre Brasil e União Europeia buscou, assim, reverter o período de ausência de políticas efetivas voltadas para a América Latina⁵⁹, aumentando o número de encontros políticos, embora o saldo do intercâmbio bilateral tenha caído de US\$ 13,7 bilhões em 2007 para US\$ 2,3 bilhões em 2010 (BALANÇO DE POLÍTICA EXTERNA, 2010).

Esta nova nova aliança é considerada de grande importância para o governo Lula, ante a possibilidade do diálogo individualizado com um importante ator da política internacional contemporânea. Na visão europeia, o Brasil

[...] as a key country in the region, is an indispensable ally in meeting global challenges related to climate change, human rights, intellectual property, industrial policy, and other economic and social issues. The European decision was based on specific data and on expectations: Brazil accounts for approximately 80 percent of Mercosur's GDP; while the European Union accounts for 22 percent of the Brazilian foreign trade, it directs only 1.8 percent of its foreign trade to Brazil. European investments in Brazil are significant, but business would increase should there be a better regulatory framework and lower customs duties – if adopted, these measures would facilitate European Union's relations with South America" (SARAIVA, 2010, p.27).

Como exemplo, o Brasil e a União Europeia estabeleceram parceria para a internacionalização de pequenas e médias empresas brasileiras. Trata-se de um projeto de cooperação bilateral iniciado na última década, com um investimento de 22 milhões de euros pela União Europeia e na prestação de 12 mil horas de consultoria, a fim de capacitar estes empreendedores para os novos investimentos (BALANÇO DE POLÍTICA EXTERNA, 2010).

No âmbito das relações bilaterais entre o Brasil e os países da Europa, individualmente, destaca-se a Alemanha como importante parceiro do Brasil, sobretudo, em projetos de cooperação técnica internacional. Em 2009/2010, foi responsável por 50,5% dos programas implementados nos setores de energia, meio ambiente, saúde, programa regional e

⁵⁹ Para maiores informações, ver a declaração da parceria estratégica em: <http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/er/95167.pdf>

desenvolvimento integrado⁶⁰. Em porcentagens menores estão também Espanha e França com 10,1% e Itália em 2%. A Alemanha é também o quinto principal parceiro comercial do Brasil, atrás da China, Estados Unidos, Argentina e Países Baixos⁶¹.

Diante disso, verificamos que as relações com a União Europeia são bastante valorizadas pela diplomacia brasileira. A partir da administração Lula estas relações receberam um novo impulso, condicionado pelo novo papel que o Brasil buscou desempenhar no sistema internacional e pela percepção da União Europeia deste novo comportamento. Nos termos da reciprocidade, a União Europeia enxergou o Brasil também como um importante parceiro e carente de políticas que estreitassem estas relações. Apesar de a União Europeia não ser o foco do discurso, a política externa do governo Lula demonstrou-se sempre aberta às negociações nos mais diversos temas. Diferentemente daquilo que ocorreu com os Estados Unidos.

Diante disso, mantiveram-se os termos da reciprocidade, sob a perspectiva compensatória que, na opinião do governo, deveria guiar as negociações, bem como as decisões dos países desenvolvidos, em relação aos países emergentes. Ademais, a diplomacia do governo Lula acreditou nas relações com a União Europeia como uma possibilidade de reforçar o multilateralismo, bem como fortalecer um espaço para desempenhar o papel de ator global que vinha buscando através da assertividade, ao ser tratado como um parceiro estratégico.

Entretanto, parece-nos que a Europa pretende manter o Brasil em sua posição política menor como líder regional na América Latina, exportador de matérias primas de qualidade e receptor econômico de exportação de alto valor agregado e capitais financeiros europeus em busca de alta valorização.

4.3 Integração Sul-Americana: prioridade diplomática

Para entender o contexto político da América do Sul e as motivações para que o governo Lula e o PT dedicassem boa parte de seus esforços a esses países, é preciso retomar alguns fatores históricos que influenciaram na composição do cenário que se apresentou a

⁶⁰ Fonte Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/7.1.2-anexo-cooperacao-internacional.-cooperacao-bilateral-recebida/view>>

⁶¹ Balanço de Política Externa 2003/2010, *op.cit.*

esses países a partir da década de 1980. Nessa época, grande parte da América Latina era alvo de dois processos complexos e de grande expressão econômica e política: a crise da dívida externa e a crise das ditaduras militares.

A crise da dívida iniciou um processo de deterioração econômica e social nos países latino-americanos, contribuindo ao processo de desgaste das ditaduras militares então vigentes. A combinação de ambas as crises, por sua vez, insurgiu movimentos populares contra o sistema por melhores condições sociais, o que revelou a incapacidade de muitos Estados em lidar com a movimentação popular e as condições econômicas deterioradas (COUTO, 2006).

Superadas as crises e com o retorno da democracia à região, outras transformações tomaram forma no decorrer dos anos, afetando consideravelmente o mapa político e o contexto econômico. Nos anos 1990, a maioria dos países latino-americanos estabeleceu governos neoliberais. Porém, com a crise do modelo, ao final do século passado, houve a emergência de novas lideranças a partir dos movimentos sociais e indígenas, criando um forte apelo nacionalista. Os governos neoliberais, então predominantes, assistiram a uma virada esquerdista na região na última década. É nesse contexto que Lula da Silva foi eleito (ALMEIDA, 2007).

Definidas desde o início como prioridade da política externa do governo Lula, as relações com os países sul-americanos são vistas como estratégicas⁶². Em seu discurso de posse, o Presidente Lula afirmou:

(a) grande prioridade da política externa durante o meu Governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social. Para isso é essencial uma ação decidida de revitalização do MERCOSUL, enfraquecido pelas crises de cada um de seus membros e por visões muitas vezes estreitas e egoístas do significado da integração. O MERCOSUL, assim como a integração da América do Sul em seu conjunto, é sobretudo um projeto político.

E, nas palavras do Chanceler Amorim

consideramos essencial aprofundar a integração entre os países da América do Sul nos mais diversos planos. A formação de um espaço econômico unificado, com base no livre comércio e em projetos de infra-estrutura, terá repercussões positivas tanto internamente quanto no relacionamento da região com o resto do mundo. (...) Uma América do Sul politicamente estável, socialmente justa e economicamente próspera é um objetivo a ser

⁶² Afirmação com base nos discursos oficiais do Presidente da República e do Ministro das Relações Exteriores.

perseguido não só por natural solidariedade, mas em função do nosso próprio progresso e bem-estar⁶³.

Na gestão de Fernando Henrique Cardoso, a região também era vista assim, porém os esforços não se deram de maneira tão assertiva quanto as do atual governo. Este engajamento definiu-se em objetivos claros por parte do Brasil em relação aos países da América do Sul, ainda que não tenham se traduzido em ganhos reais ou em grandes avanços para além dos termos econômicos.

Em seu discurso de posse, Lula afirmou que a grande prioridade da política externa de seu governo seria “a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social”⁶⁴. Logo em seu primeiro mês de governo, o Brasil desejou a criação do Grupo de Amigos do Secretário-Geral da OEA para a Venezuela, como forma de contribuir na resolução da crise política vigente naquele país⁶⁵.

O Governo brasileiro, em finais de 2003, também organizou missões em conjunto com a Argentina para apoio à restauração da normalidade institucional e do desenvolvimento na Bolívia, diante da crise social, política e econômica que levou a renúncia do Presidente Sánchez de Lozada. Também no período inicial do primeiro governo Lula foi criado o Fundo de Convergência Estrutural e Fortalecimento das Instituições do Mercosul (FOCEM), Acordo de Livre-Comércio entre Mercosul e o Peru, acordos de integração com a Comunidade Andina de Nações (CAN), a adesão da Colômbia, Equador e Venezuela como Estados associados ao Mercosul, criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), precursora da UNASUL, entre outras ações (SOUTO MAIOR, 2003).

Portanto, no âmbito regional, as relações do Brasil com sua região deu-se em duas variáveis: a primeira sobre seu grau de envolvimento com a economia mundial, tanto em termos de integração econômica quanto um certo “protagonismo” nas agendas econômicas e políticas globais; o segundo como um evolução política doméstica nos demais países sul-americanos (MOTTA VEIGA; RIOS, 2011).

Para esses autores,

Um envolvimento crescente do Brasil com a economia global e sua agenda

⁶³ Repertório de Política Externa: Posições do Brasil, 2007.

⁶⁴ Discurso de posse, *op.cit.*

⁶⁵ Além do Brasil, o grupo incluía também o Chile, a Espanha, os EUA, o México e Portugal.

de negociações multitemáticas limita as probabilidades de atribuição de maior prioridade à agenda regional do país. Mesmo para a indústria brasileira – que tem um interesse como exportador e investidor na região – a relevância da região e seu peso nas estratégias de negócios das empresas parece balizada e condicionada pelo desempenho do Brasil como *player* global. Em contrapartida, um ambiente internacional dominado por políticas que colocam em questão a globalização e por fragilidades nos principais foros de concertação econômica internacional tende a aumentar o peso da região para o Brasil, tanto em termos econômicos quanto políticos.

A integração da América do Sul era, sobretudo, um projeto político que repousava em alicerces econômico-comerciais⁶⁶. Neste sentido, veremos quais foram as principais iniciativas em conjunto com os países desta região e o que foi alcançado ou apresentou avanços a partir da definição desta prioridade.

4.3.1 Mercosul

Em meados da década de 1980, os presidentes do Brasil e da Argentina, José Sarney e Raúl Alfonsín, assinaram acordos de cooperação entre os países. A partir de então, observou-se o fim de um período de desconfianças mútuas e o início de uma concertação política que buscava estabelecer na região uma identidade sul-americana.

A criação do Mercosul durante o governo Collor, em 1991, seguiu a tendência de formação de blocos regionais do início da década, momento em que os principais Estados do sistema internacional buscaram alternativas para a inserção de suas economias. A estratégia era a de liberalizar a economia e se tornarem mais atrativos ao capital estrangeiro. Porém, mais do que isso, oficializou-se o reencontro destes países com a democracia e a reaproximação entre si. Ao deixarem as diferenças históricas de lado, os países membros do Mercosul uniram-se a fim de compor uma agenda com interesses comuns (OLIVEIRA, 2003).

Desde então, o Mercosul é objeto de especial atenção na formulação da política externa brasileira. Na administração FHC continuou sendo visto como instrumento de obtenção de vantagens comerciais. No entanto, apesar de sempre compor a base de sustentação política do Brasil no âmbito externo desde sua criação, o Mercosul nunca foi encarado da maneira que a gestão petista o apresentou. Com a ascensão de Lula ao poder, o

⁶⁶ MRE, *Resenha de Política Exterior do Brasil*, 1o. semestre de 2003, p.18.

Mercosul foi declaradamente interpretado como a prioridade número um de seu governo. Neste sentido, o ex-presidente afirmou em seu discurso de posse que “o Mercosul, assim como a integração da América do Sul em seu conjunto, é sobretudo um projeto político” (LULA DA SILVA, 2003).

Para atingir este objetivo, seria necessário implementar ações que resultassem na revitalização e na ampliação do bloco regional, o qual ficou por certo tempo esquecido diante das crises enfrentadas pelos seus membros, em especial a crise argentina. Além deste enfraquecimento ocasionado principalmente pela situação financeira dos Estados, Lula (2003) destacou que por diversas vezes o Mercosul teria sido alvo de “visões muitas vezes estreitas e egoístas do significado da integração”⁶⁷.

Visto como um desafio histórico, a grande percepção da diplomacia durante a gestão de Lula e do PT foi a de que o Mercosul poderia funcionar como uma aliança estratégica que possibilitaria a esses países a enfrentar os desafios do atual cenário internacional.

Em outras palavras, os líderes anteriores desses Estados, ao enxergarem o Mercosul enquanto mero acordo comercial de redução de taxas aduaneiras, deixavam escapar o cerne de sua real utilidade. Tratando-se, hipoteticamente, de um bloco regional consolidado, seu papel principal seria o de fazer frente ao restante do mundo, a fim de rearticular o jogo de forças e obter vantagens a esses países membros.

Por outro lado, o avanço do processo de integração regional traria grandes benefícios ao facilitar a circulação de pessoas, bens e serviços. O Mercosul então funcionaria como um instrumento de cooperação sul-sul inter-regional. Ademais, o eixo de cooperação bilateral Brasil-Argentina é visto como estratégico tanto do ponto de vista político quanto do comercial.

Esta visão pragmática coaduna com nosso conceito de autonomia pela assertividade, uma vez que o Brasil, por sua expressão territorial e econômica, seria o líder natural do processo de integração. Ao liderar esse processo, o papel brasileiro seria o de fazer concessões aos países menores e promover a redução das assimetrias. Esta ideia também se encaixa na política idealizada para a América do Sul como um todo, mesmo que a assertividade não seja utilizada em âmbito regional.

⁶⁷ Discurso de posse, *op.cit.*

Segundo Ricupero (2010, p. 47), as prioridades do Brasil para sua influência na região, que sempre se fez sentir de moto mais forte e imediato, deve ser avaliada pela capacidade que revele soluções para questões como:

a) o persistente fracasso em resolver os contínuos atritos e contenciosos com a Argentina em matéria comercial; b) a passividade e a falta de iniciativa corretiva diante do descrédito do Mercosul; c) a incompreensível renúncia a acionar os meios pacíficos do direito internacional em defesa de direitos brasileiros atropelados em incidentes como o da violação boliviana de tratados e contratos sobre o gás; d) a imprudente ingerência nas eleições bolivianas e paraguaias por motivo de simpatias ideológicas; e) a parcialidade na campanha contra o acordo militar entre a Colômbia e os Estados Unidos, em contraste com a omissão diante de iniciativas de compra de armamentos de Chávez ou de suas frequentes provocações aos colombianos; f) a falta de senso de medida e equilíbrio em relação ao golpe hondurenho, ao mesmo tempo em que se mantinha incoerente complacência ante um regime controvertido como o cubano, sem falar no iraniano.

Esse altruísmo, de certa forma, contaria pontos para a obtenção de um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, visto que seríamos uma liderança nata na região, além de perseguir vantagens bastante atrativas ao comércio exterior do Brasil na região. Neste sentido, a diplomacia do governo Lula, voltada para as relações com os países vizinhos, teria como objetivo satisfazer a sua busca por autonomia e pelo poder.

Pode-se afirmar que nestes oito anos de governo, muito pouco foi avançado, e, em certa medida, ocorrendo até mesmo involução nas relações regionais. No atual ponto da integração regional, em que o bloco não mais se define apenas como uma união aduaneira, e também ainda não atingiu o patamar de mercado comum, o próximo passo seria o da institucionalização (ALMEIDA, 2010).

Todavia, o processo encontra-se engessado diante de algumas incertezas que se apresentam em termos de assimetrias entre os países membros, o que impossibilita de se atingir representatividades justas. Além disso, a ausência de um tribunal competente em mediar os conflitos de interesses faz com que haja poucas discussões e o avanço a algo mais concreto dê-se muito lentamente. A criação de uma noção de supranacionalidade e a sua institucionalização, faz-se necessária para o desenvolvimento do Mercosul.

Apesar desses fatos, não se pode ignorar a importância que o bloco representa aos interesses particulares do Brasil e, em um sentido maior, ao avanço econômico e social dos países vizinhos. De modo a auxiliar a manutenção da democracia na região, por meio da

Cláusula Democrática⁶⁸, em uma região de certa vulnerabilidade, e tendo em vista seus problemas mais expressivos, além de representar parcela significativa do comércio desses países, é possível afirmar o Mercosul é iniciativa de relativo êxito.

De qualquer maneira, é necessário tornar evidente que durante o governo Lula muitos discursos foram realizados e muitas cartas de intenções propostas. Mas, na prática, o bloco regional regrediu tanto política quanto economicamente com prejuízos para todos os países (RICUPERO, 2010). Ademais, o Brasil não foi capaz de exercer a tão propalada autonomia pela assertividade na região cedendo frequentemente aos interesses dos seus parceiros sem maiores ganhos evidenciados.

Como exemplo, podemos citar a questão das inúmeras barreiras comerciais com a Argentina⁶⁹, a ingerência nas eleições paraguaias junto com a disputa em torno do preço justo da energia consumida pelo Brasil oriunda da Usina de Itaipu e “nem mesmo o país conseguiu desempenhar o papel de mercado impulsionador do crescimento do Uruguai e do Paraguai” (RICUPERO, 2010, p. 35). Nesse caso específico, a diplomacia brasileira sob a gestão lulopetista parece ter alterado o *modus operandis* brasileiro no relacionamento com os seus vizinhos. Ao invés de desempenhar posição mais assertiva na região e ter perspectiva mais grociana globalmente, no governo Lula a diplomacia brasileira inverteu as tendências: passou a exercer um “realismo assertivo” na arena internacional, enquanto que na sua região passou a ter posturas grocianas⁷⁰ admitindo, inclusive, perdas econômicas e políticas significativas em troca de uma ilusão de liderança (LAFER, 2004).

⁶⁸ Estabelece o regime democrático como condição para um país integrar o bloco. Está disposta no Protocolo de Ushuaia, de 1998. Disponível em: <http://www.mercosur.int/msweb/Normas/Tratado%20e%20Protocolos/1998_PROTOCOLO%20DE%20USHUAIA-Compromiso%20democrático_port.pdf>

⁶⁹ Entrevista com o Ministro Antonio de Aguiar Patriota ao jornal Zero Hora, em 13/05/2012. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/ministro-estado-relacoes-exterores/mantemos-relacoes-corretas-com-o-ira-entrevista-com-o-ministro-antonio-de-aguiar-patriota-zero-hora-13-05-2012/>>

⁷⁰ O adjetivo grociano refere-se ao teórico do direito holandês Hugo van Groot, que ficou conhecido como Grotius (1583- 1645). Grotius considerava que o código moral aplicado aos Estados deveria ser o mesmo aplicado aos indivíduos. Assim, indivíduos e Estados possuem direitos e obrigações no plano internacional. Eventuais controvérsias deviam ser resolvidas com base em conferências organizadas para esse fim, que teriam a função de resolver a pendência encaminhando uma solução pacífica. Defendia, para esses fins, o instituto da arbitragem

4.3.2 UNASUL

Partindo da premissa de que a integração sul-americana é um objetivo estratégico da política externa do governo Lula, criou-se, por iniciativa brasileira, a UNASUL, por entender que a integração não poderia restringir-se ao Mercosul, limitado geograficamente à Bacia do Prata, e por ter forma essencialmente comercial. Por outro lado, a integração latino-americana e caribenha, embora considerada igualmente importante, limitou-se por sua complexidade, pelo fato de envolver um número maior de países, dificultando a definição de objetivos comuns (RICUPERO, 2010, p. 32).

Por esses motivos, a integração sul-americana foi entendida como uma iniciativa mais apropriada por envolver a possibilidade de maior coordenação política entre os países e, assim, elaborar projetos de integração mais viáveis e concretos. De acordo com Miriam Gomes Saraiva (2010, p. 159),

[...] the region was perceived differently from how it had been during the previous administration, and also opened up space for a new attitude by Brazil's diplomats towards the building up of Brazilian leadership, by pursuing new forms of cooperation and integration with neighbouring countries [...].

Oficializada em 2004, em cidade de Lima, no Peru, a iniciativa de integração sul-americana recebeu, a princípio, o nome de CASA (Comunidade Sul-Americana das Nações), tornando-se UNASUL somente em 2007. Diferentemente do Mercosul, ela é composta por 12 países da América do Sul, sendo uma organização bem mais abrangente. É basicamente uma iniciativa de integração sul-americana. Nas palavras de Celso Amorim (2009),

[...] a UNASUL é um projeto inovador de integração regional, baseado na convergência de interesses e na consolidação de uma identidade própria dos países da América do Sul. Tem como base a aproximação concreta que vem ocorrendo entre os países da região, em vertentes como a energética, a de infraestrutura, a social e a econômica.

Além dos objetivos expostos acima, ela é composta por vários órgãos estruturais, como o Conselho de Chefes de Estado e de Governo, o Conselho de Ministros das Relações

Exteriores, o Conselho de Delegados e uma Secretaria Geral, previsto, ainda, a constituição de Conselhos de nível Ministerial e Grupos de Trabalho. Os principais assuntos tratados por esses conselhos são da área de Energia; Saúde; Defesa, Infraestrutura e Planejamento; Desenvolvimento Social, Problema Mundial das Drogas; Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Inovação; Economia e Finanças; e Solução de Controvérsias em Matéria de Investimentos, onde estuda-se a criação de mecanismos de arbitragem (BALANÇO DE POLÍTICA EXTERNA, 2010).

Neste sentido, a UNASUL tem se mostrado um instrumento especialmente útil na solução pacífica de controvérsias e na proteção da democracia no âmbito regional, embora ultimamente tenha-se pautado por motivações ideológicas voltadas à esquerda política.

É válido destacar os seguintes resultados: em 2008, a UNASUL desempenhou papel de mediadora na resolução da crise separatista do Pando, na Bolívia⁷¹ e, posteriormente, em 2010, os chefes de Estado dos países componentes da UNASUL incorporaram um Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo, em resposta à crise institucional do Equador (BALANÇO DE POLÍTICA EXTERNA, 2010). Medidas concretas a serem adotadas pelos Estados membros da UNASUL foram estabelecidas com o intuito de regular as situações de ruptura da ordem constitucional que eventualmente possam acontecer.

Segundo Ricupero (2010, p. 48), a diplomacia do governo Lula insistiu em “edificar um espaço político-econômico que utilizasse não o conceito de América Latina, mas apenas o de América do Sul”. Verifica-se, assim, que em um contexto regional com grande aumento da divergência de modelos, de desconfianças e animosidades, projetos regionais como a UNASUL ou o Conselho de Defesa correm risco de tornarem-se apenas “expressões de uma diplomacia gestual”, cujo potencial se esgota sem maiores consequências.

No tocante ao aspecto econômico, porém, muito pouco se avançou. Ao consolidar essas novas entidades, a diplomacia do governo Lula buscou fortalecer a integração regional, baseando-se no multilateralismo, visando reestruturar a América do Sul como uma região econômica, social e politicamente integrada. Ademais, é também uma tentativa de afastar uma aproximação dos EUA na região. Reforça-se assim os ideais apresentados no segundo capítulo, quando foi apresentado o pensamento petista sobre a política externa em priorizar a América do Sul e contrapor-se às imposições tradicionais das grandes potências.

⁷¹ Tragédia ocorrida em 15 de setembro de 2008 onde pelo menos 20 pessoas foram mortas e dezenas foram feridas e desaparecidas pelas mãos de pistoleiros presumivelmente vinculados ao ex-prefeito departamental Leopoldo Fernández, preso na prisão de San Pedro de La Paz.

Porém, as iniciativas políticas pró-integração regional que devem ter uma base econômica, a partir de projetos comuns em benefício de uma autonomia transnacional gerencial e financeira, não ainda foram implementadas, ou vem ocorrendo em baixa velocidade. Com isso, a iniciativa de gerar novas riquezas na região e a promessa de integrar os excluídos acaba por não ser concretizada estruturalmente, limitando-se meramente a programas assistenciais – que ainda estão ou no “papel”, ou em fase inicial de implantação, como o Conselho de Saúde Sul-Americano (CSS) –, mas que podem vir a deslegitimar as novas lideranças emergentes (BALANÇO DE POLÍTICA EXTERNA, 2010).

Para evitar esse quadro seria interessante a promoção da internacionalização da prática governamental por meio de uma verdadeira integração regional que recrie a capacidade política dos Estados latino-americanos, inseridos numa agora esfera regional, para a solução dos problemas econômicos e sociais comuns. Os líderes sul-americanos deveriam empreender esforços para a integração regional como instrumento de inserção internacional gerando assim maior coesão social na região (RICUPERO, 2010; BOITO, 2012).

O setor privado, engajado em projetos de infraestrutura e integração, identificando ganhos e motivados por taxas de retorno adequadas e incentivados por estabilidade política e social, é também essencial para desencadear o desenvolvimento sustentável, levando os povos sul-americanos a terem novas oportunidades de trabalho e de geração de riqueza adicional para alívio das pressões sociais.

Verifica-se, portanto, uma posição “cordeira” adotada pelo Brasil na região, aceitando perdas econômicas importantes para países menores em troca de um suposto apoio para sua liderança regional e para a concretização do processo integracionista da UNASUL (ALMEIDA, 2010; RICUPERO, 2010). Encontra-se também uma desconfiança emergente em vários países da região sobre os verdadeiros interesses brasileiros, revivendo teses superadas relacionadas a um suposto imperialismo brasileiro.

Vale destacar que a balança comercial brasileira, antes extremamente positiva com os países da região, vem perdendo força em virtude da entrada chinesa nos mercados sul-americanos, a qual tem deslocado em vários países a posição hegemônica do Brasil. Segundo Vadell (2011, p. 62),

[...] a explosão das exportações latino-americanas, a partir de 2002, concentra-se em *commodities* e recursos energéticos e minerais. Em contrapartida, as importações vindas da RPC estão concentradas em

produtos manufaturados. Por essa razão, os países da América do Sul, abundantes em recursos, foram e estão sendo os mais favorecidos com o aumento das exportações.

Dentre os investimentos chineses na região, destaca-se o interesse das companhias estatais chinesas com interesse no setor petrolífero e de minérios argentino, mineração do ferro e do aço, bem como no de petróleo no Brasil, acordos com a estatal de cobre Codelco, no Chile, e investimentos na área de mineração, infraestrutura, petrolífera e de pesca no Peru e na Bolívia (VADELL. 2011).

Assim, a posição da China na América Latina, ainda de acordo com Vadell (2011, p. 74), trouxe desafios para a liderança brasileira nos projetos de integração, e também o “reforço dos princípios do regionalismo aberto⁷² na sub-região, o que, em grande medida, conflita com a estratégia de política externa brasileira implementada na última década e aprofundada, sobretudo, durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva”.

4.4 Relações com os Países em Desenvolvimento

O Brasil experimentou no período de 2003 a 2010 alterações em seu papel desempenhado regionalmente, enquanto ator global. Essas mudanças ocorreram tanto por imposição da própria realidade político-econômica externa, a qual impôs situações que demandavam adaptações no decorrer dos acontecimentos, quanto em função de decisões adotadas por suas lideranças políticas. O desejo por reconhecimento

[...] foi várias vezes frustrado pelas recorrentes crises econômicas enfrentadas pelo país no último terço do século XX – crises do petróleo em 1973 e 1979, da dívida externa em 1982, descontrole inflacionário nos anos seguintes, culminando com as crises financeiras dos anos 90 – colocando o Brasil como desprovido de reais condições para o exercício de algum tipo de liderança e confirmando-o na condição de eterno ‘país do futuro’ [...] (ALMEIDA, 2007, p. 5).

⁷² O regionalismo aberto, modelo de integração regional dominante na década de 1990, preconizado especialmente pela Cepal, tem como princípio basilar criar um espaço comercial em uma região específica em consonância com o regime multilateral de comércio e que permita aos países membros assinarem acordos de livre-comércio de maneira individual, modelo que o Chile e o Peru já vêm aplicando

A estabilização vivenciada na primeira década do século XXI permitiu ao Brasil a consolidação de uma nova projeção internacional. Este processo, cabe ressaltar, foi iniciado anteriormente, e implementado durante a administração FHC, ao transitar pelas mais diversas esferas de liderança mundial. No entanto, mudanças significativas foram implementadas pela gestão de Lula, condicionando novas ênfases e alianças preferenciais ao Brasil, além das alterações no discurso e na execução da diplomacia por meio de uma revisão nas prioridades e no estilo político (VIGEVANI; CEPALUNI, 2011).

De acordo com Onuki *et al* (2006), a formação de coalizões internacionais deve ser entendida no contexto dos benefícios seletivos ou das alianças políticas. No caso da cooperação Sul-Sul é muito provável que o papel de empreendedor político seja empreendido pelos países intermediários, o que conferiria sua especificidade no sistema.

Durante o governo Lula o país buscou projetar-se como um ator de grande influência na configuração da agenda da Cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento mundial, em conjunto com outros países médio da América Latina, da Ásia e da África (HIRST; SOARES DE LIMA; PINHEIRO, 2010). Os vínculos do Brasil com o continente sul-americano e o africano são os grandes pilares da estratégia lulopetista para ascender a posição de grande potência emergente.

Ainda de acordo com Hirst *et ali* (2010, p.35) quatro “coincidências” podem ser apontadas para esta lógica: a) seletividade baseada em critérios históricos, culturais e/ou geopolíticos (PALOP⁷³, por exemplo); b) combinação de vinculações bilaterais com ações para o fortalecimento do arcabouço institucional como a CPLP e o Mercosul; c) a presença multidimensional que somam os campos de segurança, diplomacia, cooperação para o desenvolvimento em países marcados por situações de fragilidade institucional e política, como a participação em Missões de Paz da ONU – Guiné Bissau e Haiti; e d) a vinculação entre coalizões interestatais e a Cooperação Sul-Sul no caso do Mercosul (FOCEM) e do IBAS (com o Fundo IBAS).

Para Gerson Fonseca Jr (2004), essa conduta também pode ser identificada como a atuação de uma “potência média”, desejosa de se destacar como ator relevante, atuante e estruturador do novo sistema internacional. Essa ideia fundamenta-se na forma com que o país prioriza a construção de sua imagem internacional. As potências médias buscam diminuir

⁷³ Os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa são os os cinco países africanos que foram colônias de Portugal e que obtiveram a independência entre 1973 e 1975, estando assim entre os dez países mais jovens do continente.

o poder relativo das grandes potências, desejosos de serem aceitos como membros capazes de decidir algo nas arenas multilaterais. O problema estaria em o Brasil apostar sua ação em um “comportamento carona”, ou *free-rider*⁷⁴.

Neste sentido, a busca por alianças com países emergentes tais como China, Índia, Rússia e África do Sul, dos BRICS e do G-20, constituem em importantes exemplos do novo papel que o Brasil procura desempenhar no sistema internacional: o de importante parceiro comercial e líder na tentativa de democratizar as relações internacionais, obtendo maiores vantagens ao grupo de países em desenvolvimento.

Para d’Ávila e Stuenkel (2010, p. 53), outra voz crítica no meio acadêmico, é interessante notar que embora o discurso lulopetista para o continente Africano seja intenso, verificado com as 33 viagens do Presidente Lula ao continente, onde esteve em 23 países, recebendo 47 visitas de reis, presidentes e primeiros-ministros africanos, oriundos de 27 nações, a importância econômica para o Brasil é “minúscula”. O comércio tem crescido, ainda que a partir de uma base muito pequena e, segundo o autor, os ganhos econômicos não recompensaram o significativo esforço político brasileiro, pois embora fossem vistos internamente como feitos políticos/econômicos generosos, para as contrapartes africanas foram apenas meros acordos comerciais.

Segundo Lafer (2001, p. 76), a visão estratégica do Brasil em influenciar as decisões no sistema internacional dá-se

pela limitação de seus meios é uma potência média no sistema internacional, ao mesmo tempo é uma potência média de escala continental, condição que lhe confere, naturalmente, um papel na tessitura da ordem mundial. No exercício deste papel, (...) se comporta, em função de sua História e de sua experiência de inserção no mundo, quer no eixo da simetria, quer no da assimetria, segundo uma leitura grociana da realidade internacional.

A existência, portanto, para Lafer, de um interesse ou de um bem comum é condição necessária para tornar a ação coletiva atrativa a todas as partes envolvidas, ou seja, para que ela deixe de ser latente e passe a ser ativa. Assim, a definição de interesses concretos e imediatos é fundamental para compensar o investimento concedido pela ação coletiva.

⁷⁴ Este comportamento é caracterizado pelos caminhos paralelos que uma potência de médio porte internacional desejam determinar as regras do jogo internacional. Elas buscam extrair benefícios das regras estabelecidas pelas grandes potências, passando, no entanto, ao largo delas, exercendo um papel predatório, conhecido também na literatura como “*free-rider*”

Para alguns diplomatas brasileiros, o papel internacional que o Brasil deve desempenhar no cenário internacional é o de mediador (LAFER, 2001; FONSECA JR, 1998). Tal papel é tanto o de articulador de consensos entre as partes em conflito quanto o de agente de ligação entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento. Para Lafer (2001), essa operação brasileira dá-se por interesses gerais em virtude do estilo histórico da diplomacia brasileira, que sempre buscou defender seus interesses nacionais em foros multilaterais, exercendo, também, seu chamado *soft power* no cenário internacional.

Em termos gerais, podemos classificar a visão brasileira em atuar como potência média dentro do sistema internacional como oportunidade de tomar atitudes que contribuam para o aumento de seu peso internacional. Ademais, este comportamento expressa por uma busca maior de autonomia e maior participação nas decisões internacionais, em alinhamento com a visão assertiva que buscamos apresentar.

Cabe nesse momento, então, verificar a interação política entre Índia, China e África do Sul, para tentar entender as motivações das diversas alianças Sul-Sul implementadas durante o governo Lula. Dentre estes países destacados, é possível identificar algumas características em comum. Primeiramente, trata-se de potências regionais e de grandes mercados emergentes. Ademais, são países que valorizam as arenas multilaterais e a ação coletiva de forma a exercer algum grau de poder e influenciar as tomadas de decisões internacionais. Segundo Oliveira (2005), a política internacional funciona em benefício das demandas dos países, de modo que a opção pelo diálogo Sul-Sul na retórica e na ação política da diplomacia do governo Lula pode se desdobrar em alianças duradouras ou em coalizões efêmeras.

O IBAS é uma iniciativa trilateral composta em 2003 entre Índia, Brasil e África do Sul. Tem por objetivo promover o diálogo e a cooperação Sul-Sul, e estabelecer posições comuns em assuntos internacionais. Visa, também, promover oportunidades de comércio e de investimentos entre as três regiões representadas por cada país da aliança, como o desenvolvimento, a redução das desigualdades e a cooperação em diversos setores como agricultura, segurança, meio ambiente, infraestrutura, educação, ciência e tecnologia etc. Além destas questões pontuais, “a iniciativa IBSA tem na questão da reforma do Conselho um de seus pontos programáticos” (SOARES DE LIMA, 2005, p. 17).

Apesar de constituir em um retorno à estratégia das alianças Sul-Sul, o IBAS apresenta pontos de estrangulamento que atravancam o cumprimento dos seus propósitos. De acordo com Soares de Lima (2005), o IBAS é marcado pela indefinição de quais sejam os

benefícios da ação coordenada, considerados pela autora como difusos e intangíveis. Contribui para isso a geografia e os legados políticos de cada país, que dificultam o estreitamento dos vínculos políticos, econômicos, sociais e culturais.

No entanto, a visão do governo Lula em dar continuidade à essa implementação é o do interesse em ampliar o comércio exterior brasileiro e não busca substituir as relações com os Estados Unidos e a União Europeia diretamente. O governo apenas teria percebido que a proporção do comércio do Brasil com os dois principais parceiros comerciais “já teria alcançado um valor limite a partir do qual os incrementos seriam apenas marginais. Ao contrário, os novos mercados do Sul apresentariam grande potencial por serem economias com complementaridades naturais” (SOARES DE LIMA, 2005, p. 31).

Prova disso foram os ganhos concretos obtidos pelo IBAS. O Brasil manteve sua política de saúde com economia de recursos. A Índia ampliou seu mercado de genéricos ao fornecer os princípios ativos para a produção de medicamentos mais baratos, enquanto a África do Sul foi beneficiada por programas de cooperação técnica internacional oferecidos pelo Brasil para o tratamento do vírus HIV/AIDS⁷⁵. Vale ressaltar ainda que houve também ganhos de aprendizado acumulado pelos países em contenciosos na OMC, permitindo, mais tarde, outros embates comerciais.

Outro foro de concertação política entre os países emergentes é o BRIC, sigla cunhada em 2001 pelo Goldman Sachs, que designa as quatro principais economias em desenvolvimento: Brasil, Rússia, Índia e China. Apesar de não consistir em um bloco classicamente institucionalizado, estes países têm atuado no formato de uma aliança política, buscando converter o significativo crescimento econômico em influência política.

O ex-chanceler Celso Amorim afirmou em seu discurso de posse para o cargo de Ministro das Relações Exteriores que “o aumento das exportações, a busca de tecnologias e investimentos produtivos serão elementos importantes da estratégia nacional de crescimento e da redução da vulnerabilidade externa.” Em artigo mais recente, ele apresentou os seguintes dados:

⁷⁵ Em nota divulgada à imprensa, o Ministério da Saúde do Brasil (MS) afirmou que negociava sem êxito, desde 2006, a redução do preço do Efavirenz com o laboratório que o produz. Segundo dados do MS, 38% dos pacientes beneficiados pelo tratamento oferecido pelo Programa Nacional de Doenças Sexualmente Transmissíveis e AIDS utilizavam o Efavirenz. Isto equivale a 75 mil pacientes, de um total de 200 mil beneficiários. Com isto, ainda segundo o MS, o governo gasta US\$ 42,9 milhões por ano com este medicamento (comprado a US\$ 1,59 por comprimido - US\$ 580 por paciente). Com o possível licenciamento compulsório, este custo poderia ser reduzido para aproximadamente US\$ 165 por paciente/ano, totalizando US\$ 30 milhões em 2007 e, até 2012 - ano em que a patente do Efavirenz expirará -US\$ 236, 8 milhões (Pontes Quinzenal, 2007, Vol. 2, N. 1)

Although Brazilian foreign policy objectives cannot be reduced to a mercantilist view of the world, an active diplomacy, not limited by outdated preconceptions, helped to boost Brazilian business all over the world. Indeed, there was a total upheaval in Brazil's trade patterns: in 2009, non-OECD countries accounted for 57% of the Brazilian exports. Back in 2002, such figures were far below, amounting to only, 38,5%. (AMORIM, 2010, p. 216)

Neste mesmo contexto, a criação da Cúpula América do Sul – África (ASA) e a Cúpula América do Sul – Países Árabes (ASPA) se destacaram como outras duas importantes iniciativas. A ASA consiste em uma oportunidade histórica para ambas as regiões ao criar uma parceria de cooperação para o desenvolvimento mútuo e inovadora ao atrelar-se à ideia de sustentabilidade. Sua agenda é diversificada e inclui temas de cooperação ambiental em recursos hídricos, energias renováveis e biodiversidade, nos setores da agricultura, energia, mineração, turismo, informática, saúde, educação e esporte⁷⁶.

Na visão da diplomacia brasileira, esta aliança é altamente estratégica ao empreender ações que busquem superar as desigualdades e assegurar o multilateralismo. No entanto, apesar de abranger os países dos dois continentes, há um destaque especial ao esforço do Brasil e da Venezuela para sua consolidação. Na visão brasileira, esta parceria consiste em trabalhar para uma “nova geografia do comércio mundial”, a qual ainda que não resulte em resultados imediatos, deve ser preservada (ALMEIDA, 2006). De fato, os dados do governo brasileiro indicam que as exportações sul-americanas direcionadas ao continente africano aumentaram em aproximadamente 50% no período de 2006 para 2008 (BALANÇO DE POLÍTICA EXTERNA, 2010). Para o ex-presidente, trata-se de uma “nova lógica política, que não existia há dez anos”, a partir da qual

O norte desenvolvido continuará sendo parceiro valorizado e indispensável. Temos plena consciência de sua importância como destino para nossas exportações e como fonte de investimentos e tecnologia de ponta. Mas queremos criar novas oportunidades e encorajar parcerias que explorem as complementaridades entre as economias do sul (LULA, 2009).

De acordo com a Orientação Estratégica do Governo (2007), o

[...] o fortalecimento da integração sul-americana constitui objetivo prioritário. O Brasil busca uma integração real e efetiva da América do Sul, que propicie condições para o desenvolvimento de todos os países da região.

⁷⁶ Ver Balanço da Política Externa, Op. Cit.

Esse compromisso tem permitido uma intensificação do diálogo político, do comércio e da cooperação entre os países sul-americanos. (...) A estabilidade e o desenvolvimento da região são condições essenciais para o Brasil. Uma política pró-integração, solidária com os parceiros sul-americanos, corresponde ao interesse nacional de longo prazo. O Brasil respeita as escolhas de seus vizinhos e não interfere no direito soberano de cada país de encontrar soluções para os problemas que enfrenta. Está, do mesmo modo, disposto a colaborar para ajudar países amigos em situações de crise política ou social, sempre que chamado e na medida de suas possibilidades⁷⁷.

A Cúpula América do Sul – Países Árabes (ASPA) é igualmente um mecanismo de cooperação bi-regional e um espaço de coordenação política. Proposta por Lula em 2003, foi oficializada no ano de 2005 e é composta por 34 países sul-americanos e árabes, além do Secretariado-Geral da UNASUL e da Liga dos Estados Árabes (LEA). Esta iniciativa visa promover a redescoberta das duas regiões no âmbito das relações bilaterais. Os laços que unem a América do Sul e os países árabes remontam às correntes migratórias⁷⁸ destes últimos no século XIX, as quais contribuíram fortemente para a formação cultural e social dos países sul-americanos. Mais recentemente, no entanto, um número considerável de migrantes tem feito o caminho inverso, em direção ao Oriente Médio.

A “Carta de Brasília” divide-se em treze capítulos, sendo que os dois primeiros abordam as questões políticas; os dez capítulos seguintes apresentam as diretrizes e prioridades da cooperação nos setores de cultura, economia, comércio, finanças, desenvolvimento sustentável, cooperação Sul-Sul, ciência e tecnologia, informação, ação contra a fome e a pobreza⁷⁹; e o último capítulo traz o calendário-base de atividades da Cúpula. O objetivo da ASPA é estimular um intercâmbio crescente entre as regiões em setores que reflitam demandas comuns e promova resultados positivos com base na reciprocidade. As ações de seguimento são orientadas por uma agenda de reuniões entre seus representantes (ministros, altos funcionários e especialistas), além de cinco Comitês Setoriais, responsáveis pelas iniciativas de cooperação nas áreas destacadas (BALANÇO DE POLÍTICA EXTERNA, 2010).

A ASPA promove ainda a coordenação política em assuntos os quais o Brasil possui grande interesse. Defende a reforma das organizações internacionais, fomenta a prática e

⁷⁷ Orientação Estratégica do Ministério das Relações Exteriores, Plano Plurianual 2008-2011. Brasília, 4 de maio de 2007. Disponível em: <www.sigplan.gov.br/download/OEG27-06-20071.pdf>

⁷⁸ No Brasil vivem aproximadamente 10 milhões de árabes e descendentes

⁷⁹ Para maiores informações ver: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/mecanismos-inter-regionais/cupula-america-do-sul-paises-arabes-aspa/>>

fortalecimento do multilateralismo e do Direito Internacional, bem como a solução pacífica de controvérsias em ambas as regiões. Além disso, trabalha a favor do desenvolvimento e do diálogo entre as civilizações. As iniciativas já implementadas a partir desta cúpula são de cooperação técnica como por exemplo na redução de processos de desertificação e degradação do solo, além de intercâmbio cultural a partir da criação da Biblioteca e Centro de Pesquisas América do Sul-Países Árabes (BiblioASPA), mostras de cinema, palestras, tradução de livros, além de fóruns empresariais. A fim de incrementar o comércio interregional⁸⁰, há ainda o projeto de implementar a Federação Sul-Americana das Câmaras Árabes de Comércio (BALANÇO DE POLÍTICA EXTERNA, 2010).

Diante disso, pode-se concluir que esta priorização das relações com os países emergentes encaixa-se na busca pela democratização do sistema internacional e na consequente flexibilização das relações de força. A estratégia das parcerias bi-regionais funciona com o propósito de unificar os esforços em setores pontuais que os países em condições semelhantes conseguem encontrar pontos de convergência. Esse esforço coletivo apresentou avanços, principalmente no comércio internacional.

Devemos lembrar, entretanto, que a ação multilateral do governo Lula encontrou certos constrangimentos ao longo de seus dois mandatos. Os pleitos do mandato agrícola da Rodada Doha e pelo assento permanente no Conselho de Segurança da ONU não prosperaram. Setores da agropecuária brasileira criticaram o apoio do Brasil a atributos como o Mecanismo de Salvaguardas Especiais (SSM) e Produtos Especiais (SP) que feririam os interesses domésticos ao oferecer a países importadores de commodities a possibilidade de aumentar seu grau de proteção. O país também não teve apoio explícito de França, Rússia e Reino Unido, embora sejam aliados estratégicos do Brasil, à proposta do G4⁸¹. (SOARES LEITE, 2011).

Cabe ressaltar, no entanto, que não se trata de uma diversificação das relações do Brasil com os demais países do sistema internacional, uma vez que elas já existiam em governos anteriores. A partir da ideia de autonomia pela assertividade, identificamos tais iniciativas em termos da intensificação dos esforços de coordenação política, as quais conferiram ganhos reais ao Estado brasileiro. Neste ponto, trata-se de uma política bem sucedida.

⁸⁰ No período de 2004 a 2009, o comércio entre as regiões saltou de US\$11 bilhões para US\$30 bilhões.

⁸¹ O único país que recebeu apoio explícito dos EUA para o assento no Conselho de Segurança foi o Japão.

Observamos que na visão da diplomacia brasileira no governo Lula, a busca por reduzir as vulnerabilidades externas e por obter vantagens comparativas fez com que o Brasil adotasse determinadas posturas que o habilitasse a assumir um novo papel na dinâmica da interação entre os Estados, bem como nos principais foros multilaterais. O país passou a buscar a legitimação de uma liderança regional por meio da aproximação e da solidariedade aos países vizinhos, condicionadas por sua expressão territorial, geográfica e econômica, bem como o reconhecimento do seu papel enquanto ator global junto de países em desenvolvimento.

4.4.1 Brasil e China

Da mesma forma com que se dá as relações com outros países emergentes, a China, na visão da diplomacia brasileira do governo Lula, consiste em um importante parceiro do Brasil no sistema internacional, tanto do ponto de vista político, quanto econômico, porém com um elemento a mais. Além da parceria estratégica em diversos setores, a China é membro permanente do Conselho de Segurança da ONU, o que significaria ter um aliado que, na maioria das vezes, fecha posições com o Brasil sobre questões importantes da agenda internacional (BARBOSA; MENDES, 2008).

O início da história da cooperação entre Brasil e China inicia-se nos anos 1950, logo após a fundação da República Popular da China em 1949, indo até a assinatura do acordo de reconhecimento diplomático entre os dois países em 1974. Durante esse período inicial, a relação foi marcada por grandes objetivos mútuos, tais como a vontade chinesa de seguir com sua política de libertação nacional aliada ao interesse brasileiro de diversificar sua lista de parceiros comerciais no cenário internacional e aumentar, portanto, seu prestígio internacional. Tem-se como ponto alto das relações nesse período inicial a visita do vice-Presidente João Goulart à China, em 1961, sendo a primeira de um governante brasileiro.

Nos anos 1960 a China esteve envolvida em “lutas hegemônicas” contra as grandes potências da Guerra Fria, Estados Unidos e URSS. Apoiou-se, entretanto, nos países capitalistas desenvolvidos da Europa Ocidental e nos subdesenvolvidos e em desenvolvimento da Ásia, África e América Latina, como forma de conseguir sua libertação nacional (BECARD, 2011). Entretanto, fatores como a falta de recursos financeiros aliado a uma diplomacia isolacionista e uma quase total preponderância dos Estados Unidos na

América Latina, bem como a ligação da esquerda latino-americana com a URSS, impediram que houvesse um significativo aprofundamento nas relações.

O Brasil também buscou aproximar-se da China neste período, em especial dentro da lógica da PEI de alargamento de parceiros comerciais e de aumento do prestígio nacional. Com o regime militar em 1964, e dentro da lógica do jogo ideológico da Guerra Fria, o país afastou-se temporariamente de maior aproximação alinhando-se com os Estados Unidos, rompendo relações com a China comunista.

A construção então de uma parceria estratégica fica mais forte a partir dos anos 1970 com a retomada, por parte do Brasil, do curso histórico e nacional-desenvolvimentista da diplomacia pragmática menos orientada por uma condução ideológica. Do lado da China pesou sua vontade em diminuir o isolamento de Pequim no sistema internacional e aumentar sua legitimidade, em conjunto com a diminuição de seu apoio aos movimentos revolucionários na América Latina, desenvolvendo uma aproximação diplomática bilateral com os governos da região.

Segundo Cervo e Bueno (2002), com o pragmatismo responsável adotado pelo governo de Ernesto Geisel (1974-1979), houve um início mais efetivo de aproximação com a China. Esta relação deveria ocorrer de forma a afirmar a presença autônoma do Brasil e aumentar seu prestígio no sistema internacional. Apesar da vontade dos dois países em estreitar relações fosse intensa, ela veio a ocorrer mas definitivamente com a assinatura do primeiro acordo comercial entre Brasil e China em 1978, impulsionando assim o comércio bilateral.

O pragmatismo da política externa chinesa, por sua vez, é fundamentada no final dos anos 1980, nas premissas de Deng Xiaoping em “Nunca assumir liderança, agir sempre, de cabeça erguida, mas de forma cautelosa” (BARBOSA; MENDES, 2008, p. 33) Ao longo desse período, podemos verificar duas dimensões principais: as relações bilaterais Sul-Sul e a diplomacia multilateral (HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010).

Em termos gerais, a política externa chinesa para a América Latina nos anos 1980 foi ligado à possibilidade de aumento em seu desenvolvimento nacional, dando prioridade não mais rivalizar com as grandes potências e avançar nos projetos de modernização interna, dando ênfase na cooperação Sul-Sul apenas se trouxesse vantagens econômicas-comerciais concretas. Em consequência, a China aumentou a troca de visitas com os países da região e incrementou seu processo de construção de um aparato institucional comercial mais forte,

com a assinatura de vários acordos bilaterais. Apenas com o Brasil foram assinados mais de 20 atos bilaterais ao longo da década de 1980 (BECARD, 2011).

No cenário político interno de ambos os países, esse período foi de grandes acontecimentos. No Brasil, apesar da reinstauração da democracia em 1985 e de abertura de novas frentes diplomáticas com a comunidade internacional, houve grande dificuldade de se obter saldos comerciais positivos devido ao agravamento da questão da dívida externa e pressões inflacionárias aliada ao início de uma forte redução de grandes projetos da era Geisel (ALMEIDA, 2006). Do lado chinês, a repressão aos movimentos democráticos em 1989 levou a intensas reações do mundo ocidental dificultando sua abertura econômica. Soma-se a isso o processo de desintegração soviética, em 1991, que influenciou no isolamento da China no sistema internacional. Ambos os eventos tiveram como efeito a lentidão no aprofundamento das relações iniciadas.

As relações Brasil-China começaram a mudar a partir dos anos 1990 para além dos fóruns multilaterais, como a UNCTAD e a Assembleia Geral da ONU. Durante o governo Lula houve intensificação do intercâmbio internacional devido, principalmente, à sua alta demanda por energia e alimentos, no contexto de forte expansão da potência asiática e no aumento do balanço de pagamentos brasileiro (BALANÇO DE POLÍTICA EXTERNA, 2010). Paralelamente a isso a América Latina tem se beneficiado de melhores termos de troca, em virtude do aumento da participação chinesa como importadora de *commodities* e exportadora de bens industriais (SOARES DE LIMA, 2010).

A partir do governo Itamar Franco, o Brasil começou a imprimir um novo relacionamento com a China, tanto no plano bilateral, como projetos de construção conjunta de satélites de sensoriamento remoto, quanto no multilateral, com vistas à coordenar esforços em prol da reestruturação da Organização das Nações Unidas e de seu Conselho de Segurança (CERVO, 2003). Grandes empresas nacionais, como a Companhia Brasileira de Projetos e Obras (CBPO) e a Andrade Gutierrez empenharam-se em entrar no mercado chinês, participando de licitações para a construção de grandes e pequenas hidrelétricas (BECARD, 2011).

Durante os anos 2000 há uma mudança no padrão de comércio bilateral entre Brasil e China. Este período encontra-se justamente na recuperação da economia brasileira, em um contexto de moeda valorizada, o que trouxe aumento das importações, principalmente de bens

de capital e matérias-primas industriais, necessárias para o país⁸². Por outro lado, essa alta nas importações trouxe um déficit setorial crescente desde o ano de 2000 (BALANÇO DE POLÍTICA EXTERNA, 2010).

O Brasil cumpriu sua promessa de auxiliar a China a entrar na OMC e não teve, como tinha sido combinado, seu pleito atendido pelos chineses em prol da reforma da ONU, embora essa posição fosse previamente conhecida. Mesmo assim, ainda na perspectiva da diplomacia brasileira no governo Lula, apesar da impossibilidade de se concretizar a reforma da ONU, e, mais ainda, de o Brasil obter um assento permanente, mais importante é o peso que a China possui enquanto parceiro comercial (BECARD, 2011).

O comércio entre os dois países cresceu exponencialmente nos últimos anos, visto que em 2010 a China atingiu o primeiro lugar no ranking das exportações brasileiras, ultrapassando os Estados Unidos. De acordo com Lessa (2010, p. 124, tradução nossa), “este fato não constitui realmente uma tendência, pois as relações do Brasil com seus parceiros tradicionais (Estados Unidos e Europa) são muito mais equilibradas, mas, no entanto, refletem o dinamismo da parceria sino-brasileira”.

As relações econômicas entre Brasil e China, de acordo com Barbosa e Mendes (2008), podem ser divididas, para melhor entendimento, em quatro categorias: macroeconômicos; comerciais (positivos e negativos), que se expressam a partir de uma dinâmica produtiva setorial; deslocamento nos mercados externos; e atração/substituição de investimentos externos.

No caso dos impactos macroeconômicos deve-se ressaltar que, entre 2003 a 2006, a China contribuiu com aproximadamente com um terço da expansão da demanda mundial, favorecendo assim a transferência de capitais para os países emergentes e assegurando um intenso fluxo de exportações brasileiras. Com isso o Brasil beneficiou-se de melhores termos de troca com a China e sua grande participação como importadora de *commodities* e exportadora de bens industriais (BECARD, 2011).

Quanto aos impactos comerciais positivos o melhor exemplo são aqueles vinculados à expansão da demanda chinesa por *commodities* agrícolas e minerais. O Brasil responde por cerca de um terço das exportações latino-americanas para a China, especialmente com a soja, o minério de ferro e a celulose (BALANÇO DE POLÍTICA EXTERNA, 2010). Mesmo

⁸² Instituto Observatório Social (IOS): *A economia brasileira pós-ascensão chinesa: análise setorial do padrão de comércio, dos impactos sobre o emprego e das novas estratégias empresariais*, IOS / DGB, São Paulo, 2008.

assim, a participação chinesa não ultrapassa os 6% do total de vendas brasileiras devido à nossa pauta diversificada, um contraste com outros países da região, como o Chile ou o Peru, por exemplo.

Nos impactos negativos, apesar de o Brasil possuir um considerável superávit com a China na comercialização de *commodities*, são poucos os produtos e os segmentos com alto valor agregado em que o país se destaca como exportador para o mercado chinês (BALANÇO DE POLÍTICA EXTERNA, 2010). Apesar disso, o país exporta alguns produtos industriais, como químicos e eletrônicos, além de máquinas e aparelhos mecânicos, em contraste com seus vizinhos latino-americanos. Verificamos isso com a ampliação das exportações industriais brasileiras para a China de US\$330 milhões no ano de 2000 para US\$ 2,5 bilhões em 2007 (BARBOSA; MENDES, 2008). O problema deste padrão comercial é a tendência em gerar um “crescimento vegetativo” das exportações das *commodities*, embora seja um grande mercado.

A medida em que o Brasil tende a diversificar o destino de suas exportações de alto valor agregado, ocorre um deslocamento nos mercados externos, atrapalhando a integração regional com esse novo padrão de comércio bilateral. Segundo Barbosa e Mendes, a China já responde por 29% das perdas de mercado das exportações brasileiras no Chile, 14% no México e 11% na Argentina. Nos EUA, a China perde 36% das *Market-share*⁸³ das exportações brasileiras em setores concorrentes. Entretanto, temos que ter cautela em não culpar o “fator China” pelas dificuldades de alguns setores brasileiros encontram no mercado externo, tendo como base a política cambial interna, alta carga tributária, baixos investimentos em tecnologia e infraestrutura e uma certa insuficiência de política industrial brasileira (ALMEIDA, 2010).

A quarta categoria, atração/substituição de investimentos externos, pode ser relacionada com os impactos que a China produz no saldo líquido de investimentos externos diretos recebidos pelo Brasil. Durante todo o governo Lula observa-se uma forte expansão do investimento externo chinês no país. Para Almeida (2010) e Barbosa e Mendes (2008), tudo indica que esses investimentos assumam um padrão bem mais diversificado do que na região sul-americana, onde se tem por padrão o setor de infraestrutura e produtos minerais. Ainda que eles sejam pequenos atualmente, verifica-se um aumento na participação da China em projetos de empresas multinacionais nos países em desenvolvimento, enquanto a brasileira

⁸³ A expressão econômica tem como tradução “**participação no mercado**” e designa a fatia de mercado detida por uma organização.

tem caído, mesmo mantendo uma boa participação na América Latina (BALANÇO DE POLÍTICA EXTERNA, 2010).

Essa interação com a economia chinesa traz, finalmente, impactos positivos para os setores produtivos brasileiros de média e alta tecnologias que promoveram sua internacionalização durante a gestão Lula, montando empresas na China (BARBOSA; MENDES, 2008). Ao criarem *join-ventures* com empresas chinesas, elas contribuem nos fluxos de comércio de bens e serviços. Exemplos não faltam, como a Embraco (compressores), Embraer (aviões), Weg (motores elétricos), Sabo (autopeças), Marcopolo (ônibus), entre outras.

Ainda que Lessa (2010) também promova essa opinião, a balança de comércio exterior do Brasil e da América Latina no relacionamento com a China apontam em outra direção. Obriga-nos, aliás, a refletir sobre as consequências do modelo de desenvolvimento econômico chinês para os países da América do Sul, sobretudo à liderança regional do Brasil.

Para nós, na realidade, o modelo chinês de desenvolvimento altamente dependente das vendas externas dos seus produtos industriais competitivos colide com as perspectivas de afirmação da liderança regional e da consolidação do Brasil como um *Global Trader*. Essa demanda por importação barata de matérias-primas, energia e alimentos com abertura comercial irrestrita para bens duráveis e semiduráveis, induz o Brasil e seus parceiros sul-americanos a se especializarem na produção de bens de baixo valor agregado e a serem clientes cativos da produção chinesa, a qual compete com a base industrial diversificada do Brasil. Isso significa desagregar cadeias produtivas inteiras na América do Sul dificultando a consolidação dos processos de integração regional em andamento na região.

A China suplantou o Brasil como primeiro parceiro comercial da grande maioria dos países sul-americanos, inclusive da Argentina, do Paraguai e do Uruguai no contexto do Mercosul. Num primeiro momento, realizou essa façanha por meio da importação de matéria-prima e energia, gerando assim superávits comerciais entre 1996 e 2001. A partir de 2002, a China deslocou o Brasil como principal exportador de bens semiduráveis na região, tornando-se superavitária no comércio exterior com a grande maioria dos países sul-americanos, inclusive conosco. Essa tendência parece aprofundar-se e consolidar-se a partir de 2008 e 2009 com a crise econômica internacional (VADELL, 2011).

A fórmula chinesa de desenvolvimento para a América do Sul é a de formar uma grande fazenda, um celeiro abarrotado, em que possa abastecerem-se com gêneros

alimentícios de primeira necessidade e muita energia barata. É relevante também a produção de algumas *commodities* industriais. Pode vir a ser um fornecedor de tecnologia de combustíveis renováveis como álcool e biodiesel até a consolidação de um novo modelo energético global. Essa assertiva pode ser comprovada pela análise dos 15 principais produtos sul-americanos importados pela China nos últimos anos. Dessa maneira, podemos afirmar com algum grau de certeza de que “[...] a penetração da China na América do Sul tende a se consolidar, pelo menos no curto e no mediano prazo, como parte de uma estratégia global da potência asiática na procura de recursos energéticos e outras *commodities* visando à segurança energética e alimentar” (VADELL, 2007, p. 5).

O significado disso tudo é que caso o Brasil e os países sul-americanos não se desvinculem rapidamente da sua “ilusão” em relação ao papel da China no processo de desenvolvimento econômico e social, as consequências futuras poderão ser pesadas. O resultado disso é “(...) um padrão de comércio exterior que gera poucos empregos e perpetua no país um modelo econômico concentrador de renda que dificulta o desenvolvimento humano” (PAULINO, 2007, p. 176).

Na lógica do desenvolvimento econômico e social chinês, esse deverá ser o papel que o Brasil e a América do Sul precisam desempenhar na divisão internacional do trabalho no século XXI. Segundo Oliveira (2009), os países sul-americanos, em particular o Brasil do governo Lula, hiper-dimensionam o papel que a China possui em seus projetos políticos, econômicos e estratégias de inserção internacional no século XXI e “alimentam uma grande ilusão coletiva: a suposta boa vontade da China em tornar-se ator central, parceira estratégica na tarefa de geração de desenvolvimento econômico e social na região” (OLIVEIRA, 2009, p. 309).

A lógica desse modelo baseia-se na capacidade que a China possui em atrair grandes atividades industriais para seu território que, anteriormente, localizavam-se no continente sul-americano, causando na região um processo de desindustrialização. Outro fator encontrado é a intensa atração de Investimentos Externos Diretos (IED) para o país, tirando portanto o Brasil da rota internacional de investimentos (ALMEIDA, 2010).

Além disso, na perspectiva chinesa, a América do Sul ainda é um mercado consumidor cativo dos seus bens industriais duráveis e semiduráveis e, num futuro próximo, quando sua base industrial de alta tecnologia estiver maior, seremos um consumidor residual de tecnologias. Os excedentes do sucesso econômico chinês são aplicados no desenvolvimento de uma base industrial de alta tecnologia, na qual não há perspectiva de

participação estratégica de nenhum país sul-americano. Além disso, o fato da diplomacia brasileira no governo Lula ter mantido a crença na relação estratégica com a China sem realizar uma avaliação realista da conjuntura, demonstra como funciona a dinâmica da assertividade e da ideologia lulopetista.

A parceria estratégica, ou relação estratégica, como vimos, foi aplicada à relação bilateral do Brasil com a China inicialmente durante o governo Itamar Franco, com o ministro Celso Amorim à frente da chancelaria brasileira. Embora durante os oito anos do governo FHC a expressão ainda tivesse sido utilizada, foi apenas no governo Lula que as relações ganharam um caráter especial, em especial devido a uma combinação do crescimento do fluxo comercial e de investimentos entre os dois países, bem como à alta prioridade para as relações Sul-Sul. Foi durante sua gestão que a China tornou-se nosso maior parceiro individual em comércio e investimentos.

Segundo Becard (2011), essa expressão, entretanto, teve seu significado esvaziado devido a sua utilização de forma indiscriminada, pois

A se considerar os comunicados oficiais e trabalhos acadêmicos tratando das relações “especiais” estabelecidas tanto entre Brasil e China quanto entre estes dois países e terceiros atores internacionais a partir da década de 1990, o caráter “estratégico” passou a ser outorgado a toda parceria que se intencionava incentivar por suas respectivas políticas externas, inclusive àquelas que ainda estavam por se formar. Na maioria das vezes, no processo de qualificação de relações bilaterais promissoras, a dimensão estratégica não foi nem explicitada e nem foram indicados os verdadeiros elementos de convergência entre os parceiros. Tal situação acabou por vulgarizar e esvaziar de sentido a utilização do termo [parceria estratégica] (BECARD, 2011, p. 30)

Essa opção estratégica não trouxe os dividendos políticos esperados pelo governo Lula no plano multilateral, e trouxe, ademais, inúmeras tensões internas com segmentos do empresariado nacional. Depois de um momento de pretensa euforia, o governo brasileiro redefiniu sua posição e criou um grupo de trabalho interministerial, a Agenda China, para discussões e aprofundamentos de soluções para as mais divergentes posturas entre os dois países (BALANÇO DE POLÍTICA EXTERNA, 2010).

O presidente Lula foi à China em duas ocasiões durante seu governo e foi visitado também por duas vezes pelo então presidente Hu Jintao, o que demonstra que as relações entre os dois países estavam em grande alinhamento. Embora, como observamos

anteriormente, a história diplomática dos últimos 40 anos mostre-nos que essa aproximação não é nova, tem-se a impressão de que a “parceria estratégica” é uma prioridade brasileira apenas no governo lulopetista e não por força da conjuntura internacional favorável.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta desta dissertação foi a de observar a política externa durante o governo Lula, de 2003 a 2010. Trabalhar este tema é considerar os diferentes fatores que influenciam na sua elaboração e execução, uma vez que consiste em um reflexo ponderado do conjunto das demandas internas de um Estado. Como observamos, a diplomacia brasileira possui uma tradição política ao adotar determinados princípios como essenciais ao Estado brasileiro. Nossa história diplomática revela-nos que há uma linha de atuação consolidada, no respeito a determinados assuntos, tais como paz, segurança internacional e desenvolvimento, ou seja, os princípios consagrados no artigo 4º da Constituição de 1988.

A alternância dos governantes e dos partidos no poder implica em alterações nesse comportamento político, seja por uma questão de estilo ou de orientações ideológicas. É possível observar na história da política exterior brasileira mudanças na atuação externa do Estado brasileiro, geralmente atreladas às condições do sistema internacional do momento e às opções políticas dos dirigentes. Por isso a tendência em aproximar-se ou afastar-se da principal potência do século XX – os EUA. Entretanto, as mudanças se processam dentro de uma lógica marcada pela continuidade.

A partir desta ideia, consideramos que seria importante refletir sobre a política externa do governo Lula levando em conta o peso que o Partido dos Trabalhadores exerceu sobre as principais diretrizes políticas praticadas. O segundo capítulo revelou-nos que o PT fundou-se em bases ideológicas bastante fortes. Por ser um partido de orientação esquerdista, o discurso militante sempre esteve presente, seja na defesa dos interesses da classe trabalhadora ou na busca por condições sociais mais igualitárias para o Brasil.

Observamos que elementos do Partido dos Trabalhadores estão presentes nas principais premissas da política externa do governo Lula. A partir da análise dos discursos, programas de governo e documentos veiculados pelo partido ao longo dos anos, é visível a reformulação de sua imagem que, em conjunto com outros fatores, como o desgaste do neoliberalismo e a necessidade de novas políticas para o Brasil, possibilitou a eleição de Lula da Silva em 2002.

A partir disso, buscou-se compreender esta reorientação da política externa brasileira, uma vez que dela resultou na adoção de posturas diferenciadas e, de certa forma, atípicas ao comportamento tradicional da diplomacia brasileira. Nesse ponto, a leitura de estudos

consagrados sobre o tema proporciona o contato com a classificação sob a ótica das autonomias. O conceito de *autonomia pela diversificação*, neste sentido, destacou-se ao apresentar considerações sobre este novo comportamento político.

A nosso ver, no entanto, é incompleta em determinados pontos. Por isso, queremos identificar a necessidade de utilizar outro conceito que congregue os elementos apresentados no trabalho que damos importância fundamental na elaboração da política externa do governo Lula.

Nesse ínterim, é possível avaliar que o conceito da *autonomia pela diversificação* não é capaz de expressar adequadamente a reorientação da política externa a partir de 2003, uma vez que o elemento diversificação se faz presente na atuação brasileira sob a estratégia de barganha desde, pelo menos, os anos 1950, vide políticas desenvolvimentistas.

A partir desta constatação, a política externa brasileira sob o comando lulopetista caracteriza-se mais adequadamente como um exercício de *autonomia pela assertividade*, que busca projetar a imagem do Brasil nos mais diversos foros políticos e em exercer a liderança regional, com o desejo de alcançar um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU.

Por fim, concluímos que a política externa do governo Lula no período de 2003 a 2010 proporcionou avanços e conquistas ao Estado brasileiro, sobretudo no que diz respeito à imagem que o país passou a exibir no cenário internacional. No entanto, cabe ressaltar a intensa diplomacia presidencial exercida nesse período, fincada na personalidade carismática e personalista de Lula da Silva em proporções mundiais, sobretudo no segundo mandato.

Pode-se afirmar ainda que a política externa brasileira passou a funcionar como um instrumento de projeção pessoal de Lula e dos ideais do Partido dos Trabalhadores. Alguns equívocos políticos que diminuíram nossa imagem internacional foram cometidos, como, por exemplo, a questão nuclear do Irã e o conflito palestino-israelense, além de diversas afirmações autoritárias de Lula.

Além disso, na nossa opinião, erros na condução da liderança na América do Sul tem comprometido os interesses nacionais na região, bem como a posição histórica conquistada pelo Brasil desde o advento da República. O fator mais preocupante é o das consequências advindas do aprofundamento de um suposto relacionamento estratégico com a no contexto de uma suposta ampliação da capacidade de defesa assertiva dos interesses brasileiros ao lado dos países em desenvolvimento. Isso porque, como vimos na seção 4, o modelo de

desenvolvimento econômico e social chinês poderá trazer consequências importantes para o Brasil, transformando o país e a América do Sul em uma grande fazenda global exportadora de bens agrícolas e matérias primas de baixo valor agregado e importadora de bens industrializados e tecnológicos de alto valor agregado em benefício da China.

Essa consideração final conduz-nos a formular novas perguntas e elaborar novos problemas, entre eles: Será que esse ideal de política externa na prática será bom para o Brasil e para os brasileiros? É uma questão que pode e deve ser desenvolvida em futuras pesquisas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALLISON, Graham T; ZELIOW, Philip. **Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis**. New York: Longman, 1999.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Os Primeiros Anos do Século XXI: O Brasil e as Relações Internacionais Contemporâneas**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____. “A política internacional do Partido dos Trabalhadores: da fundação do partido à diplomacia do governo Lula”. **Sociologia e Política**. Curitiba: UFPR, nº 20, 2003, p. 87-102.

_____. “Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula”. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Vol. 47, p. 162-184. 2004.

_____. **Relações internacionais e política externa do Brasil: história e sociologia da diplomacia brasileira**. 2ª ed.; Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

_____. “Uma nova ‘arquitetura’ diplomática?: Interpretações divergentes sobre a política externa do Governo Lula (2003-2006)”, In **Revista Brasileira de Política Internacional**. Vol. 49, n. 1, 2006.

_____. “O Brasil como ator regional e como emergente global: estratégias de política externa e impacto na nova ordem internacional”. **Revista Cena Internacional**. Brasília: UnB-IREL, vol. 9, n.1, 2007, p. 7-36; ISSN: 1982-3347.

_____. “Mercosul e América do Sul na visão estratégica brasileira: revisão histórica e perspectivas para o futuro”. **Asteriskos**, 2009, p. 155-185.

_____. Pensamento e ação da diplomacia de Lula: uma visão crítica. In: **Política Externa**, vol. 19, n. 2, set.-out.-nov. 2010, p. 27-40.

ALTEMANI, Henrique. LESSA, Antônio Carlos. (org.). **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**. Vol.1. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

AMORIM, Celso. **Discurso proferido pelo Embaixador Celso Amorim por ocasião da Transmissão do Cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores**. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=2032>.

_____. “A política externa do governo Lula: dois anos”, **Plenarium**. Brasília: Câmara dos Deputados, ano 2, nº 2, novembro de 2005, p. 50-59. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/publicacoes/edicoes/Plenarium2.pdf>>.

_____. “Por uma Nova Arquitetura Internacional”, Discurso proferido pelo Ministro Celso Amorim como convidado de honra do Seminário Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros de Portugal, 2009. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalle3.asp?ID_DISCURSO=3415>

_____. “Brazilian foreign policy under President Lula (2003-2010): an overview”. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 53, Dec. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292010000300013&lng=en&nrm=iso>

_____. “Conceitos e estratégias da diplomacia do Governo Lula” in: **Diplomacia, Estratégia, Política**. Brasília: ano I, no 1, out.-dez 2004, p. 41-48

AMORIM NETO, Octavio. **De Dutra a Lula: a condução e os determinantes da política externa brasileira**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

Balanço de Política Externa 2003/2010. Disponível em: <<http://www.mre.gov.br>>

BANDEIRA, L. A. Moniz. “Política Exterior do Brasil: de FHC a Lula”, **Plenarium**. Brasília: Câmara dos Deputados, ano 2, nº 2, novembro de 2005, p. 64-82. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/publicacoes/edicoes/Plenarium2.pdf>>.

BARBOSA, Alexandre de Freitas; MENDES, Ricardo Camargo. A ascensão chinesa e os desafios da política externa brasileira. In: **Nueva Sociedad Especial em Português**, outubro de 2008.

BECARD, Danielly Silva Ramos. O que esperar das relações Brasil-China?. **Revista de Sociologia Política**. Curitiba, v.19, n. Suplementar, p. 31-44, nov. 2011.

BOITO Jr, Armando. As Bases Políticas do Neodesenvolvimentismo. In: Fórum Econômico da FGV/São Paulo, 2012, São Paulo. **Novo Desenvolvimento do Brasil**, 2012. Disponível em: <<http://www.eesp.fgv.br/sites/eesp.fgv.br/files/file/Painel%203%20-%20Novo%20Desenv%20BR%20-%20Boito%20-%20Bases%20Pol%20Neodesenv%20-%20PAPER.pdf>>

BOLETIM ABD. “A partir da hipótese de ser eleito Presidente da República, qual é a sua visão do que será o Brasil e sua inserção no mundo em dez anos?: resposta do candidato Luiz Inácio Lula da Silva”. Brasília: ano II, n. 11, março 1994, p. 8-9.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. “Repertório de Política Externa: Posições do Brasil.”. Brasília, 2007.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **O Brasil no mundo que vem aí.** - I Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional, Rio de Janeiro, 6 e 7 de julho de 2006. – Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **O Brasil no mundo que vem aí: Seminário América do Sul** - II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional, Rio de Janeiro, 30 de Março de 2007. – Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

CARDOSO, Fernando Henrique. Desafios do Brasil no Plano Internacional. **Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo (IEA-USP)**. São Paulo, 5 de maio de 2004. □Disponível em: < <http://www.iea.usp.br/iea/textos/fhcdesafiosinternacionais.pdf>>.

CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. 2. ed. Brasília: Editora da UnB, 2002.

CERVO, Amado Luiz. “Política de comércio exterior e desenvolvimento: a experiência brasileira”. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Vol.40 (2), p. 5-26, 1997.

_____. “Sob o signo neoliberal: as relações internacionais da América Latina”. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Vol. 43 (2), p. 5-27, 2000.

_____. “Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático.” **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, ano 46, no. 1, 2003.

_____. Editorial - A Política Exterior: de Cardoso a Lula. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Jan/Jun 2003, vol.46, n. 1, p. 5-11. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v46n1/a01v46n1.pdf>>.

_____. “Política exterior do Brasil: o peso da história”, **Plenarium**. Brasília: Câmara dos Deputados, ano 2, nº 2, novembro de 2005, p. 10-26. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/publicacoes/edicoes/Plenarium2.pdf>>.

CORSI, Francisco Luiz. **Estado Novo: Política Externa e Projeto Nacional**. São Paulo: Editora da UNESP, 2000.

COUTO, Leandro Freitas. **O horizonte regional do Brasil e a construção da América do Sul (1990-2005)**. Brasília, 2006. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília.

CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. Diplomacia e História: política externa e identidade nacional brasileira. In **Política Externa**, vol. 9, n. 1, 2000.

D'AVILA, Luiz Felipe; STUENKEL, Oliver. O Desafio de tornar a Política Externa relevante para o Brasil. IN: **CLP Papers**. São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://www.gppi.net/fileadmin/gppi/CLP-Politica-Externa-online.pdf>>

DANESE, Sérgio. **A Escola da Liderança: Ensaio sobre a Política Externa e a Inserção Internacional do Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2009.

Entrevista com o Ministro Celso Amorim. In: **Desenvolvimento**. Brasília, maio/junho 2010.

FONSECA JR. Gelson. “Anotações sobre as condições do sistema internacional no limiar do século XXI: a distribuição dos pólos de poder e a inserção internacional do Brasil”. **Política Externa**. Vol. 7, n. 4. 1999.

_____. **A legitimidade e outras questões internacionais**. 2. Ed. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

FREIXO, Adriano de. [et al.]. **A política externa brasileira na era Lula**. Rio de Janeiro: Apicuri, 2011.

GARCIA, Marco Aurélio. A política externa não é um bibelô na vitrine do governo. **Carta Maior**, Rio de Janeiro, 23 mar. 2010. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=16479>

GIAMBIAGI, Fábio. Rompendo com a Ruptura: O governo Lula. IN: **Economia Brasileira Contemporânea (1945-2010)**. 2. Ed. São Paulo: Elsevier Brasil, 2011.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Discurso por ocasião da transmissão do cargo de Secretário-Geral das Relações Exteriores**. Brasília, 09/01/2003. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=2038>.

GUILHON DE ALBUQUERQUE, José Augusto. “**Economia política e política externa no governo Lula: as três agendas de um ativismo inconseqüente**”. **Plenarium**. Brasília: Câmara dos Deputados, ano 2, nº 2, novembro de 2005, p. 84-93. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/publicacoes/edicoes/Plenarium2.pdf>>.

HIRST, Mônica; LIMA, Maria Regina; PINHEIRO, Leticia. “A Política Externa Brasileira em tempos de novos horizontes e desafios”. **Revista Nueva Sociedad**. 2010, pp. 22-41.

HURRELL, A. The quest for autonomy: the evolution of Brazil's role in the international system (1964-1985). (Tese de Doutorado) – Oxford University, 1986.

JAKOBSEN, Kjeld (Org.); PIETÁ, Elói (Org.). **A Nova Política Externa Vol. 04**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2010. 112p. (2003-2010 O Brasil em transformação; v. 4).

LAFER, Celso. **A identidade internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira: passado, presente e futuro**. São Paulo: Perspectiva, 2004.

LESSA, Antônio Carlos. Brazil's strategic partnerships: an assessment of the Lula era (2003-2010). **Revista Brasileira de Política Internacional** . 2010, vol.53, n.spe, pp. 115-131.

LULA DA SILVA, Luis Inácio. **Carta ao Povo Brasileiro**. 22 jun. 2002. Disponível em: <<http://www2.fpa.org.br/carta-ao-povo-brasileiro-porluiz-inacio-lula-da-silva>>.

_____. **Discurso do Senhor Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Sessão de Posse, no Congresso Nacional**. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=2029>.

_____. **Discurso do presidente da República no Congresso Nacional ao ser empossado para o mandato 2007 – 2010**. Presidência da República, 1/1/2007. Brasília: MRE, 2007. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=3010>.

MAIOR, Luiz Souto. “Desafios de uma política externa assertiva”. **Revista Brasileira de Política Internacional**. N. 46, 2003.

MEZA, Raúl Bernal. **A Política Exterior do Brasil: 1990-2002**. . Revista Brasileira de Política Internacional, Jan/Jun 2002, vol. 45, no. 1, p. 36-71. Disponível em: <http://www.mundorama.info/Mundorama/RBPI_-_1993-2007_files/RBPI_2002_1.pdf>.

MENEGUELLO, Rachel. **PT: a formação de um partido, 1979-1982**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

MERCADANTE, Aloízio; TAVARES, Maria da Conceição. Eixos de um Novo Modelo. **Teoria e Debate**, São Paulo, n. 49, out./nov./dez. 2001. Disponível em: <<http://www.fpabramo.org.br/o-que-fazemos/editora/teoria-e-debate/edicoes-antteriores/debate-um-outro-brasil-e-possivel-0>>.

MOTTA VEIGA, Pedro; RIOS, Sandra Polónia. O Brasil como vetor de integração sul-americana: possibilidades e limites. **Plataforma Democrática**. Working Paper, n. 17, Julho de 2011. Disponível em: <<http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/18033.pdf>>

OLIVEIRA, A. J. N. de; ONUKI, J.; OLIVEIRA, E. de. “Coalizões Sul-Sul e multilateralismo: Índia, Brasil e África do Sul”. **Contexto Internacional**. Vol. 28, n.2, p. 465-504. Jul./dez. 2006.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. “Alianças e coalizões internacionais do governo Lula: o IBAS e o G-20”. **Revista Brasileira de Política Internacional**. n.8, p. 55-69. 2005.

_____. “Elites econômicas e inserção internacional do Brasil no século XXI”. In: Corsi, Francisco Luiz; Alves, Giovanni; Camargo, José Marangoni; Vieira, Rosângela de Lima. (Org.). **Dilemas da globalização - O Brasil e a mundialização do capital**. Bauru: Editora Práxis, 2007, v. , p. 105-136.

_____. **Mercosul: atores políticos e grupos de interesses brasileiros**. São Paulo: Editora UNESP, 2003.

OLIVEIRA, A.; ONUKI, J.; PEREIRA NETO, M. G. Modelos espaciais na teoria de coalizões internacionais: perspectivas e críticas. BIB. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, v. 61, p. 71-89, 2006.

PATTI, Carlo. Brazil and the nuclear issues in the years of the Luiz Inácio Lula da Silva government (2003-2010). In: **Revista Brasileira de Política Internacional** n. 53 (2): 178-197, 2010.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **A política internacional do PT, resoluções do 4º Congresso do Partido dos Trabalhadores**. Disponível em:

<http://www.pt.org.br/arquivos/RESOLU%C3%87%C3%83O_POLITICA_4_CONGRESSO_versao_final.doc>. Acesso em: 12 jun. 2012.

_____. **Carta de Princípios, 1979**. Disponível em:

<<http://www.pt.org.br/arquivos/cartadeprincipios.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2012.

_____. **Manifesto do Partido dos Trabalhadores, 1980**. Disponível em:

<<http://www.pt.org.br/arquivos/cartadeprincipios.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2012.

PAULINO, Luis Antônio. “O Brasil e a divisão internacional do trabalho no século XXI: Exportar commodities é solução?”. In: Corsi, F. L.; Alves, G.; Camargo, J. M.; e Vieira, R. L. **Dilemas da Globalização – O Brasil e a mundialização do Capital**. Londrina: Práxis e Bauru: Canal 6, 2007.

PECEQUILO, Cristina S. “Um novo diálogo estratégico: as relações Brasil-Estados Unidos na Presidência Lula (2003-2010)”. **Revista Brasileira de Política Internacional**. 53 (edição especial): p. 132-150, 2010.

PINHEIRO, Leticia. **Política Externa Brasileira (1889–2002)**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 2004.

PUTNAM, Robert D. “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”. In: **International Organization**, vol. 42, no 3, Summer 1988, pp. 427-460.

RICUPERO, Rubens. À Sombra de Charles De Gaulle: Uma Diplomacia Carismática e Intransferível. A Política Externa do Governo de Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010). **Novos Estudos - CEBRAP**. São Paulo, no. 87, p. 35-58, Julho de 2010

SARAIVA, M. G. “As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993-2007”. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Vol.50, p.42-59. 2007.

_____. “Política externa brasileira para a América do Sul durante o governo Lula: entre América do Sul e Mercosul”. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Ed. 53 (edição especial): pp. 151-168, 2010.

SALLUM Jr, Brasílio. “Governo Collor: O reformismo liberal e a Nova Orientação da Política Externa Brasileira”. In: **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, vol. 54, n. 2, 2011, pp. 259 a 288.

SOARES DE LIMA, M. R. A economia política da política externa brasileira: uma proposta de análise. **Contexto Internacional**, n. 12, p. 7-27, jan./dez. 1990.

SOARES DE LIMA, Maria Regina; SANTOS, Fabiano. “O congresso brasileiro e a política de comércio exterior”. In: **Lua Nova**, nº 53. São Paulo, 2001.

_____. As Estratégias de Cooperação Sul-Sul nos marcos da Política Externa Brasileira de 1993 a 2007. **Revista Brasileira de Política Internacional**. N. 50 (2): pp.42-59, 2007.

_____. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 48, n. 1, p. 24-59, jan./jul. 2005.

_____. Na trilha de uma política externa afirmativa. **Observatório da Cidadania**, Relatório do Social Watch (2003), p. 94-100, 2003.

SOARES LEITE, Patrícia. **O Brasil e a Cooperação Sul-Sul em três momentos de Política Externa: os Governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva**. Brasília: FUNAG, 2011.

SOUTO MAIOR, Luiz A. P. Desafios de uma Política Externa Assertiva. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 46, n. 1, p. 12-34, jan./jun. 2003.

VADELL, Javier. “As implicações políticas da relação China-América do Sul no século XXI”. In: **Cena Internacional**. Vol. 9, n. 2, 2007.

_____. A China na América do Sul e as implicações geopolíticas do Consenso do Pacífico. **Revista de Sociologia Política**. Curitiba, vol. 19, supl. 1, nov. 2011.

VELASCO E CRUZ, Sebastião. “O papel do Brasil no sistema internacional”. **Lua Nova**, Vol. 53, n. 1, 2001.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. “A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação”. **Contexto Internacional**, vol.29, n. 2, jul./dez. 2007.

_____. A política externa brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula (Tradução). 1. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2011. v. 1. 232p.

VIGEVANI, T; OLIVEIRA, M. F. “Política externa no governo FHC: a busca de autonomia pela integração”. In: **Tempo Social**, volume 15, nº 2, 2003.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. De FHC a Lula: Uma década de Política Externa (1995-2005). In: **Civitas – Revista de Ciências Sociais**. Porto Alegre, v. 5. n. 2, jul-dez 2005.

_____. **Relações Internacionais do Brasil. De Vargas a Lula**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

_____. **Relações Internacionais e desenvolvimento: O nacionalismo e a Política Externa Independente**. Petrópolis: Vozes, 1995.