

---

# A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação\*

**Tullo Vigevani\*\* e Gabriel Cepaluni\*\*\***

## Introdução

**A** política externa de Luiz Inácio Lula da Silva reflete, ao menos em parte, posições tradicionais do Partido dos Trabalhadores (PT), acumuladas desde sua formação, no final dos anos 1970. Do ponto de vista simbólico, grande parte do discurso governamental tem enfatizado a necessidade de mudança com relação ao governo Fernando

---

\*Uma versão preliminar deste artigo foi apresentada em painel organizado pela Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI) na 48ª Convenção da International Studies Association (ISA), realizada de 28 de fevereiro a 3 de março de 2007, em Chicago. Os autores agradecem aos participantes do painel, Maria Regina Soares de Lima, Andrea Ribeiro Hoffmann, Rafael Duarte Villa, Marcelo A. Medeiros e João Pontes Nogueira, pelas sugestões e críticas. Agradecemos também a Thiago Lima pelos comentários sobre a versão preliminar deste artigo. Artigo recebido e aprovado em março de 2007.

\*\*Livre-docente pela Universidade de São Paulo (USP) e professor da Universidade Estadual Paulista (Unesp).

\*\*\*Doutorando em Ciência Política pela USP e pesquisador do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (Cedec).

Henrique Cardoso (FHC). Conforme Lula da Silva, no discurso de posse do cargo de presidente da República:

Mudança: esta é a palavra chave, esta foi a grande mensagem da sociedade brasileira nas eleições de outubro. A esperança venceu o medo e a sociedade brasileira decidiu que estava na hora de trilhar novos caminhos. [...] Foi para isso que o povo brasileiro me elegeu Presidente da República: para mudar (LULA DA SILVA, 2003a, p. 27-28).

Muitas das iniciativas do governo Lula da Silva situam-se na vertente das negociações comerciais internacionais e na busca de coordenação política com países em desenvolvimento e emergentes, com destaque para a Índia, África do Sul, China e Rússia. As relações com a América do Sul também merecem particular atenção.

Com a Índia e a África do Sul, o governo brasileiro formalizou uma relação estratégica e de cooperação ao criar o IBAS<sup>1</sup> ou o G-3. Com a Rússia e a China, tem buscado ampliar os intercâmbios comerciais, tecnológicos e militares. No caso deste último país, mesmo sofrendo algumas críticas, Lula da Silva aceitou considerá-lo uma economia de mercado, apesar da forte oposição da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP).

Este fato corroboraria a crítica de que a formulação da política exterior brasileira deixaria à margem importantes setores da sociedade civil. Constatam-se, portanto, os limites das teorias que enfatizam que a política internacional dos Estados é influenciada pelos laços entre governo e sociedade (PUTNAM, 1993; MORAVCSIK, 1997). No caso brasileiro, a utilização dessas teorias tem um papel explicativo limitado, embora não insignificante, servindo, por exemplo, para formulação de críticas normativas ao isolamento burocrático estatal (SOARES DE LIMA; SANTOS, 1998; OLIVEIRA, 2003). Vale ressaltar que a questão das relações com a China é objeto de críticas dos

setores afetados pela concorrência considerada desleal, não sendo objeto de resistência generalizada no país.

No entanto, a partir de 2005, após o acordo com os chineses, que limita, por exemplo, a possibilidade de ações *antidumping* no quadro da Organização Mundial do Comércio (OMC), as exportações do Brasil para a China cresceram menos do que as importações. Segundo dados elaborados por Prates (nov. 2005/abr. 2006), a partir de fontes do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, no período entre 2002 e 2005, a participação da China nas exportações do Brasil evoluiu de 4,2% para 5,8%, ainda que o ritmo de crescimento tenha sido reduzido, enquanto as importações elevaram de forma bem mais significativa. Além disso, os chineses não apoiaram a reivindicação do Brasil para obter uma vaga no Conselho de Segurança das Nações Unidas, posição justificada pelas relações daquele país com o Japão, nem se tornaram parceiros nas negociações não agrícolas da Rodada Doha. Após meses de negociações, o Brasil anunciou seu apoio à entrada da Rússia na OMC, segundo a opinião crítica de um jornal, em troca de “um mero compromisso daquele país de não reduzir o acesso das carnes brasileiras ao seu mercado, em qualquer condição, por cinco anos” (APOIO..., 2005).

Na nossa interpretação, ao mesmo tempo em que não houve ruptura significativa com paradigmas históricos da política externa do Brasil, sendo algumas das diretrizes desdobramentos e reforços de ações já em curso na administração FHC, houve uma significativa mudança nas ênfases dadas a certas opções abertas anteriormente à política externa brasileira. Consideramos ambos os governos (FHC e Lula da Silva) como representantes de tradições diplomáticas brasileiras distintas, apresentando diferenças nas ações, nas preferências e nas crenças, buscando resultados específicos muito distintos no que diz respeito à política externa, mas procurando não se afastar de um objetivo sempre perseguido: desenvolver economicamente o país, preservando, ao mesmo tempo, certa autonomia política (SOARES DE LIMA, 2005; LAFER, 2001b; PT, 2002, p. 6).

A questão do grau da autonomia política foi, desde a Independência e durante a República, um eixo central do debate sobre a política externa. Assim, a busca de uma relação de “amizade” com os Estados Unidos e uma estratégia de “autonomia pela participação” (a manutenção da “margem de manobra” com a ampliação da interdependência econômica) são marcas que remetem às “escolas diplomáticas” de Rio Branco (1902-1912) e de Aranha (1938-1943) (BUENO, 2003; VIGEVANI, 1989; VIGEVANI; OLIVEIRA, 2004). Por outro lado, a idéia de que se deve defender a soberania e os “interesses nacionais”, mesmo criando conflitos potenciais com os Estados Unidos, é clara na tradição da “política externa independente”, de San Tiago Dantas (1961-1963), reiterada por Azeredo da Silveira (1974-1978) (CERVO; BUENO, 2002; VIGEVANI, 1974).

Neste artigo, pretendemos responder às seguintes questões: houve mudanças de rumo na política externa brasileira após a posse do presidente Lula da Silva? Se realmente a política externa brasileira está trilhando novos caminhos, qual a extensão e o teor de tais mudanças?

Para responder a essas perguntas, adotaremos o modelo de Hermann (1990), que procura avaliar as principais causas que levam os governos a adotarem novos rumos para as suas políticas externas, e também busca medir a extensão dessas mudanças. De forma complementar, partiremos do suposto construtivista de que as estratégias políticas dos países são socialmente construídas por idéias a respeito da realidade social e do mundo externo (BERGER; LUCKMANN, 1997; HALL, 1993; ADLER, 1999; WENDT, 1999). A experiência do governo Lula da Silva sugere significativo peso das idéias, temperadas pelos constrangimentos das realidades internacionais – políticas, econômicas e estratégicas. Essa relação se reflete nas percepções das equipes que conduzem a política externa. Acreditamos que uma das principais diferenças entre a administração Lula da Silva e a de FHC reside nas diferentes interpretações e ideologias destes líderes (e dos funcionários que os acompanham) a respeito dos constran-

gimentos e das possibilidades da ordem internacional vigente (SOARES DE LIMA, 2005, p. 35).

Nossa hipótese, para avaliar o teor das mudanças perpetradas pela administração Lula da Silva, é derivada do modelo de Hermann (1990), que procura examinar a extensão das alterações de rumos e identificar os principais atores e eventos que provocam tais mudanças. Nesse sentido, é importante lembrar o peso, investigado por Holsti (1982, p. 211), relativo a “variáveis de personalidade e percepção que dizem respeito à formulação de decisão”. Assim, privilegiaremos instrumentais analíticos da sociologia e da história, a chamada abordagem “interpretativista”, para compreender os documentos, discursos, trabalhos acadêmicos e matérias jornalísticas sobre a política externa brasileira, fornecendo elementos para comprovar ou refutar nossa hipótese de pesquisa.

### **Modelo de Hermann para o Entendimento das Mudanças da Política Externa**

Hermann (1990) enfatiza que as mudanças na política externa podem ser enquadradas em um *continuum* que vai desde pequenos ajustes, passando por modificações de objetivos e de programas, até alterações fundamentais no comportamento internacional dos países. Esses graus de mudanças são examinados buscando identificar suas origens, agrupadas em quatro fatores: (1<sup>o</sup>) líderes; (2<sup>o</sup>) burocratas; (3<sup>o</sup>) reestruturação doméstica; e (4<sup>o</sup>) choques externos.

Ajustes são mudanças que imprimem maior ou menor esforço e/ou clareza aos objetivos dos países. O que é decidido, como é realizado e os propósitos por que certas medidas são tomadas permanecem constantes. As mudanças de programas são alterações nos meios pelos quais uma nação busca atingir metas referentes à sua política ex-

terna. Em contraste com os ajustes, que tendem a ser quantitativos, visando, sobretudo, mudanças de ênfases em determinados temas da política externa, as mudanças de programas são qualitativas e envolvem novos instrumentos de ação. Buscam-se as mesmas metas por meio de novos meios ou instrumentos; por exemplo, por meio de negociações diplomáticas ao invés da força militar. A forma de implementar a política muda, mas as propostas iniciais permanecem inalteradas. As mudanças de problemas/metasp ocorrem quando metas políticas são mudadas ou abandonadas, ou seja, as propostas iniciais são substituídas por outras novas. Por último, as mudanças de orientação internacional são a forma mais extrema de mudança, redirecionando inteiramente a ação dos atores estatais. Em contraste com redirecionamentos “suaves” de políticas, as mudanças de orientação internacional alteram os objetivos internacionais do país. Não apenas uma política é modificada, mas muitas medidas são tomadas ao mesmo tempo. Neste último caso, trata-se de total mudança de orientação da ação externa do país. Assim, os redirecionamentos principais de políticas assumem três formas distintas, gradativamente crescentes: mudanças de programa, de problemas/metasp e de orientação internacional.

Ainda na análise de Hermann (1990), tais mudanças são provocadas por diferentes atores e eventos. As mudanças líderes originam-se nas ações desencadeadas por uma liderança política. No caso brasileiro, poder-se-ia tratar do próprio presidente, ou de um ministro (como parece ter sido o caso no período 1974-1978, com o chanceler Azeredo da Silveira), que interfere no redirecionamento da política externa. O líder deve ter a convicção, o poder e a energia para fazer com que seu governo mude de rumo ou ao menos o redirecione. A idéia da burocracia como agente de redirecionamento de política externa parece contradizer a noção de que as organizações burocráticas são resistentes a mudanças. Contudo, não é o governo na sua totalidade ou todos os burocratas que estão comprometidos com a mudança, apenas um grupo defende o redirecionamento das políticas, o qual pode estar lo-

calizado em uma agência ou espalhado entre diversas agências, possuindo meios para influenciar as ações do governo como um todo, interagindo ou contando com apoios. Assim, este grupo precisa do apoio dos principais líderes da nação, ou ao menos de uma concordância tácita para se destacar politicamente. Essa concepção é similar ao papel que os construtivistas atribuem às comunidades epistêmicas (ADLER; HAAS, 1992), cujo significado fora pioneiramente apontado por Ernst Haas ao estudar as comunidades de segurança e a Comunidade Econômica Européia nos anos 1950 e 1960. Por sua vez, a origem das mudanças a partir da reestruturação doméstica refere-se a um segmento relevante da sociedade que apóia a necessidade de governabilidade e tem capacidade para desencadear mudanças na política externa por causa de suas demandas. Finalmente, os choques externos são fontes de mudança que resultam de eventos internacionais dramáticos. Provavelmente, a maioria das mudanças é originada a partir de uma percepção dos líderes ou dos formuladores das políticas a respeito de alterações no cenário externo. A origem dessas percepções é diversificada e se deve a muitas razões: mudanças econômicas, nas relações de poder internacional, entre outras. Porém, se essas mudanças não forem repetidamente reforçadas por novos eventos, grande parte delas pode facilmente passar em branco, ser mal processadas, ignoradas ou tratadas como rotineiras. Os choques externos são grandes eventos em termos de visibilidade e de impacto imediato; não podem ser ignorados, sendo capazes de provocar alterações fundamentais na política externa.

Os conceitos elaborados por Hermann (1990) dificilmente poderiam ser encontrados na realidade de forma pura, eles têm finalidades analíticas, buscam evidenciar as principais características de fenômenos complexos. Por esse motivo, adotamos uma interpretação multicausal, ou seja, mesmo que exista uma causa primordial para a alteração da política externa do governo brasileiro, raramente um resultado político surge apenas da ação de um único ator individual ou coletivo, de um líder, de uma burocracia, de um grupo de interesses ou de clas-

se, ou mesmo de um evento, como ocorreria no caso de reestruturação doméstica e de choques externos.

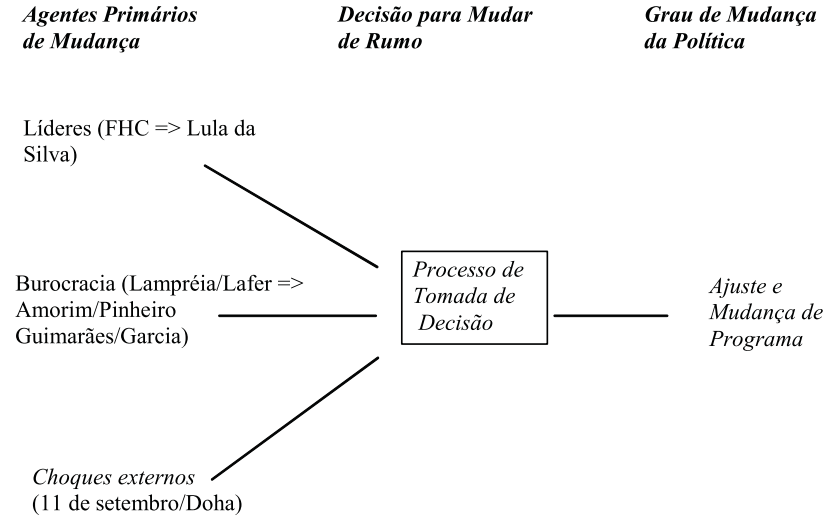
A Figura 1, baseada na análise de Hermann (1990), ilustra o processo de tomada de decisão que tem orientado as mudanças na política externa brasileira. As diferenças ideológicas e de concepções de mundo, as mudanças objetivas, os traços particulares de personalidades dos presidentes FHC e Lula da Silva e suas interpretações divergentes dos eventos internacionais são elementos de mudanças, assim como a substituição dos formuladores e executores da política externa (os ministros, os secretários-gerais, entre outros), que claramente possuem atitudes e visões de mundo distintas. Neste ponto, cabe destacar a contribuição da análise psicológica das relações internacionais. Hermann, Hermann e Hagan (1987), por exemplo, procuram classificar as unidades de decisão (ou seja, quem realmente toma a decisão final na arena da política externa). As unidades de decisão podem ser um líder, um grupo ou uma série de grupos em competição pela exclusividade da tomada de decisão. Feita essa classificação, os autores realizam uma análise psicológica que mostra como a sensibilidade diante de uma determinada questão por parte do líder, de membros da burocracia ou de setores da sociedade pode influenciar o rumo da política externa de um país.

Acreditamos que o ataque de 11 de setembro de 2001 e as dificuldades advindas da Rodada Doha da OMC foram choques externos que colaboraram para a alteração da política exterior brasileira, modificando em alguns pontos o curso do final do governo FHC, adiantando elementos de mudança que só ficariam mais claros na administração Lula da Silva. Não acreditamos, contudo, que houve uma reestruturação doméstica significativa a ponto de, por si mesma, alterar a política externa de FHC para Lula da Silva. Como sugerem alguns trabalhos (FONSECA JR., 1998), a política externa do período 1985-2002, cujas premissas podem ser encontradas no final do governo José Sarney (1985-1989) e no governo Fernando Collor de



**Figura 1**

*Processo de Tomada de Decisão, suas Principais Causas e Resultados  
Políticos<sup>2</sup>*



Fonte: Hermann (1990, p. 13).

Mello (1990-1992), foi influenciada pela perspectiva do final da Guerra Fria e pela idéia da possibilidade de fortalecimento da cooperação internacional. Portanto, os ataques de 11 de setembro de 2001 e as dificuldades colocadas a partir das negociações de Doha acabaram influenciando os formuladores de políticas, somando-se a um quadro internacional em mutação, e conectando-se com as diferentes trajetórias políticas dos dois últimos governantes brasileiros.

Temos dificuldade em medir com total segurança a extensão das mudanças da política externa do país. Os partidários do governo Lula da Silva têm elementos empíricos para advogar a existência de uma mudança “positiva” de programa de governo. Por exemplo, Lula da Silva procurou colocar temas sociais na agenda internacional, desde sua presença em janeiro de 2003 em Davos, defendendo o aumento da ajuda externa dos países ricos para o combate à fome, conseguindo o apoio dos presidentes Chirac (França) e Lagos (Chile). Conforme Alden e Vieira (2005, p. 1.083),

[...] a eleição de Luiz Inácio “Lula da Silva” para a Presidência em 2003 anuncia uma mudança no tom e na substância da política externa brasileira. Um esforço concertado foi feito para cortejar Estados do Sul [...]. Associada a tal esforço, houve uma ampliação da retórica a favor dos pobres [...].<sup>3</sup>

Em seu governo, também parece existir um posicionamento mais demandante diante das nações desenvolvidas, construindo-se coalizões do Sul (IBSA ou G-3 e G-20), cujo objetivo seria alterar a geografia do poder mundial, buscando um melhor equilíbrio nas relações Norte-Sul. Todavia, algumas das mudanças da política externa brasileira estavam em curso desde o final do governo FHC, quando o Brasil, a Índia e a África do Sul se contrapõem a um maior endurecimento das leis de propriedade intelectual, antecipando a criação do G-3 ou IBAS.

Segundo nossa interpretação, as modificações da política externa brasileira exigem a utilização combinada de diferentes níveis de mudança. Acreditamos que a maior parte das mudanças se enquadra na idéia de ajuste ou de mudança de programa, pois as metas da política externa não foram alteradas de forma significativa (como ocorreria em uma situação de mudança de meta). Assim, defendemos que o governo Lula da Silva realizou mudanças de ênfases e de tonalidade em sua política externa (ajustes), buscando novas formas de inserção internacional para o país (mudanças de programa). Dessa forma, a principal hipótese deste artigo pode ser formulada da seguinte maneira: a política externa de FHC defendia a idéia da “autonomia pela participação” no sistema internacional, contrapondo-se à busca da “autonomia pela distância” que prevaleceu até o final do governo Sarney (VIGEVANI; OLIVEIRA, 2004; FONSECA JR., 1998), enquanto Lula da Silva procurou inserir o Brasil no cenário mundial acentuando formas autônomas, diversificando os parceiros e as opções estratégicas brasileiras. Apesar de existirem elementos de alte-

ração dos rumos do país ainda na administração FHC, Lula da Silva utiliza uma estratégia que poderia ser batizada de “autonomia pela diversificação”, enfatizando a cooperação Sul-Sul para buscar maior equilíbrio com os países do Norte, realizando ajustes, aumentando o protagonismo internacional do país e consolidando mudanças de programa na política externa.

Definimos sinteticamente: (1<sup>o</sup>) “autonomia pela distância” como uma política de não-aceitação automática dos regimes internacionais prevaletentes e, sobretudo, a crença no desenvolvimento parcialmente autárquico, voltado para a ênfase no mercado interno; conseqüentemente, uma diplomacia que se contrapõe a certos aspectos da agenda das grandes potências para se preservar a soberania do Estado Nacional; (2<sup>o</sup>) “autonomia pela participação” como a adesão aos regimes internacionais, inclusive os de cunho liberal, sem a perda da capacidade de gestão da política externa; nesse caso, o objetivo seria influenciar a própria formulação dos princípios e das regras que regem o sistema internacional; (3<sup>o</sup>) “autonomia pela diversificação” como a adesão do país 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 Oriental, Oriente Médio etc.), pois acredita-se que eles reduzem as assimetrias nas relações externas com países mais poderosos e aumentam a capacidade negociadora nacional.

A hipótese acima e o seu exame à luz de eventos concretos da política externa de 2003 a 2006 nos ajudará a compreender o teor das mudanças, dando-nos pistas a respeito das alterações de rumos perpetradas a partir da administração Lula da Silva. No decorrer deste artigo, seguindo os argumentos expostos acima, partiremos do pressuposto de que a política externa brasileira do governo Lula da Silva apresentou, sobretudo, ajustes e mudanças de programa em relação à administração FHC. Em alguns casos, chegou-se a situações próximas de mudanças de problemas/metapas, ainda que os objetivos gerais e históri-

cos não tenham sido modificados, nem tenha havido rupturas traumáticas. Consideraremos também que a mudança de presidente (FHC => Lula da Silva), dos principais formuladores da política externa brasileira (Luiz Felipe Lampreia/Celso Lafer => Celso Amorim/Samuel Pinheiro Guimarães/Marco Aurélio Garcia), os ataques de 11 de setembro e as dificuldades da Rodada Doha da OMC são as variáveis que mais explicam as mudanças da política externa brasileira no período de transição entre as duas administrações. Na próxima seção, descreveremos o desenvolvimento histórico dos três conceitos empregados neste trabalho: “autonomia pela distância”, “autonomia pela participação” e “autonomia pela diversificação”.

### **As Três Autonomias: Distância, Participação e Diversificação**

O contexto político-econômico do Brasil nos anos 1980 foi marcado pela crise do modelo nacional-desenvolvimentista até então adotado pelo país, baseado na existência de um Estado que se queria forte, empreendedor e protecionista, alicerçado em uma política econômica de substituição de importações.

Esse modelo entrou em decadência no final da década de 1970, e nos anos 1980 não mais conseguiu dar respostas à forte instabilidade econômica. A decadência foi impulsionada pela crise da dívida externa e pelos choques do petróleo, cujas conseqüências perduraram na América Latina até meados nos anos 1990. Neste contexto de instabilidade econômica e política, crescentes setores das elites e da classe média passaram a demandar reformas democráticas no país. Na fase de transição para a democracia, que perdurou ao longo do governo Sarney, aumentou a percepção da crise do Estado e de seus próprios fundamentos. Isso atingiu a política internacional do Brasil, particularmente as relações econômicas com o mundo exterior: fluxos de investimentos, financeiros e de comércio.

A partir do final da década de 1980 e no início dos anos 1990, idéias de cunho liberal passaram a ganhar mais força na agenda internacional e também na doméstica. No Brasil, isso se deu por uma combinação de razões. Entre elas, a crise evidente do modelo anterior, o papel de algumas agências internacionais, a efetiva convicção de uma parte das elites e da opinião pública dos potenciais benefícios das idéias liberais etc. Esse movimento influenciava a adoção das reformas econômicas consideradas necessárias para enfrentar os desafios colocados pela globalização, coincidindo com a grande dificuldade dos setores políticos e sociais oposicionistas em formular alternativas consistentes para um novo modelo de desenvolvimento. Diferentemente de outras regiões do mundo, a adesão deu-se com parcial, mas não total, abdicando de um projeto nacional de desenvolvimento (VELASCO E CRUZ, 2001).

Com as mudanças internas e internacionais decorrentes do fim da Guerra Fria, seria muito difícil para a política externa brasileira manter as mesmas diretrizes do período anterior. Em meio às transformações em curso, passou-se a procurar uma nova forma de dialogar com o mundo, por intermédio de estratégias formuladas em áreas centrais do governo, especialmente pelos Ministérios da Fazenda e das Relações Exteriores. Nos anos 1990, a política externa ganhou destaque, dada a ênfase atribuída aos processos de integração regional, à abertura comercial e às negociações multilaterais (VIGEVANI; MARIANO, 2005, p. 14).

A partir de 1989, com o arrefecimento das tensões Leste/Oeste, o país passa a defender, de maneira oscilante, uma política externa que, mantendo o desejo de autonomia, substitui o termo “distância” pela expressão “participação”. Nos períodos da Política Externa Independente (1961-1964) e de alguns governos militares, sobretudo a partir de 1967, particularmente na Presidência Geisel (1974-1979), a busca pela autonomia dava-se por meio de um distanciamento em relação aos centros de poder internacionais (AMADO, 1982). Porém, no pe-

ríodo pós-Guerra Fria, acentua-se a tendência, entre formuladores da política externa, de buscar a “autonomia pela participação”, acreditando-se que isso favoreceria os interesses brasileiros. Conforme Fonseca Jr. (1998, p. 368),

[...] a autonomia [...] não significa mais “distância” dos temas polêmicos para resguardar o país de alinhamentos indesejáveis. [...] A autonomia se traduz por “participação”, por um desejo de influenciar a agenda aberta com valores que expressem [a] tradição diplomática [brasileira].

Ou seja, se até 1988 os parâmetros da política externa, sob governos autoritários ou sob o governo civil a partir de 1985, davam sentido para políticas protecionistas, voltadas para a idéia da “autonomia pela distância”, na nova configuração internacional haveria a necessidade de incorporar na agenda externa do país a defesa dos direitos humanos, a proteção ambiental, a transição democrática, os direitos sociais e, no campo econômico, as reformas liberais, a abertura e a aceleração da integração latino-americana.

Na década de 1990, como antecipava a teoria da interdependência complexa (KEOHANE; NYE, 1989), pareceram ganhar peso questões econômicas, ambientais, comerciais, de competitividade, fluxos tecnológicos, investimentos, fluxos financeiros, direitos humanos e sociais, e temas que compõem o *soft power* de um país, contrastando com a aparente diminuição da importância dada à segurança internacional, fundamental na Guerra Fria.

O Ministério das Relações Exteriores criou departamentos, divisões e adequou suas subsecretarias para contemplar esses “novos temas”. Tais reformas ocorreram de forma parcialmente coordenada com segmentos importantes do setor empresarial, e mesmo com alguma inserção sindical. Prevalencia a idéia de que o Brasil obteria mais benefícios em um sistema internacional em que prevalecesse o princípio do livre-comércio, pois o aumento da capacidade competitiva ge-

rada por um mundo com menores barreiras tarifárias poderia fazer com que o país se integrasse melhor ao mercado mundial, aumentando seus benefícios.

Não estamos [...] lidando com objetivos utópicos, de participar por participar. [...] A participação nasce do próprio fato de, pelas dimensões do país, existirem poucos temas que não nos afetam. (FONSECA JR., 1998, p. 367).

Conforme Lampréia (2001, p. 2), a política externa brasileira convergia em relação aos novos valores, compromissos e práticas internacionais, pois

[...] as transformações ocorridas no Brasil nos aproximaram [...] desse curso central da história mundial, em uma era na qual a democracia política e a liberdade econômica são as referências fundamentais.

No plano interno, nos anos 1990, diversas medidas foram adotadas em consonância com a inserção internacional: liberalização cambial, diminuição de subsídios à indústria, adoção de uma nova legislação sobre propriedade intelectual, maior liberalização de importações, relativa liberalização de investimentos, privatização de empresas estatais e renegociação da dívida externa.

Essa evolução em direção ao paradigma da “autonomia pela participação” foi paulatina, tendo-se ampliado no final da gestão Abreu Sodré no Ministério das Relações Exteriores (1986-1989), durante o governo Sarney, e continuado na de Francisco Rezek (1990-1991), no governo Collor de Mello. Na breve passagem de Celso Lafer pelo Ministério das Relações Exteriores, durante o governo Collor de Mello, em 1992, houve um refinamento teórico do novo paradigma adotado pela política externa brasileira (MELLO, 2000).

O governo Itamar Franco (1992-1994) – com FHC (1992-1993) e depois Celso Amorim (1993-1994) no comando do Ministério das Relações Exteriores – operacionalizou as metas traçadas para a política externa. A busca de redefinição dos objetivos a serem percorridos envolveu ativamente o Ministério da Fazenda (nas gestões de FHC, Rubens Ricupero e Ciro Gomes), quando a adesão aos valores prevalentes no cenário internacional se traduziu em ações centradas na busca de estabilidade econômica.

A decisão final de assinar a Ata de Marrakesh, que criou a OMC, em meados de 1994, a discussão da Tarifa Externa Comum no Mercosul, consolidada no Protocolo de Ouro Preto, de dezembro de 1994 e a participação na Cúpula de Miami, também em dezembro de 1994, que deu início às negociações para a criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), foram ações que consolidaram a estratégia da “autonomia pela participação” (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2004, p. 34).

A idéia de “mudança dentro da continuidade”, defendida por Lafer (2001b, p. 108), que prevaleceu no governo FHC, significava que a renovação da política externa deveria caracterizar-se por uma adaptação criativa aos novos desafios internacionais. No mesmo sentido, a política externa de Lula da Silva promove ajustes ou mudanças de programa com relação às ações do governo anterior. Contudo, cabe discutir se a soma de mudanças não resultaria em uma alteração de maior magnitude dos rumos da política externa do país, ou seja, mudanças de problemas/metapas.

O que vimos na gestão FHC foi a consolidação e a sofisticação de uma política inicialmente formulada e praticada nos governos Collor de Mello e Itamar Franco. Abandonou-se a idéia de desenvolvimento “voltado para dentro”, que prevaleceu até 1988/89, quando alguns dos principais objetivos do governo eram a ampliação do mercado e do consumo interno, o fortalecimento e a ampliação do Estado, a



atração de investimentos diretos estrangeiros e a utilização de políticas de substituições de importações. Parte dos êxitos da diplomacia brasileira na gestão FHC relacionou-se com a parcial existência de um ambiente internacional cooperativo, em que se acreditava na relativa democratização das instituições internacionais, principalmente na área comercial. O crescimento econômico internacional de boa parte da década de 1990, particularmente o desempenho norte-americano na administração Clinton, parecia dar fundamento a essa percepção.

A administração Clinton, que coincidiu com seis anos do mandato FHC, de 1995 a 2000, procurou fortalecer regras e instituições internacionais, ainda que em meio a duras negociações. Nesse período, as questões de segurança e a preparação estratégica não foram descuidadas (ACHCAR, 2006), mas tiveram menos visibilidade. O governo George W. Bush, a partir de janeiro de 2001, começou a modificar o quadro conceitual das relações internacionais, trazendo novas dificuldades para o governo FHC. Como escreveram Vigevani, Oliveira e Cintra (2004, p. 57),

[...] a nova ênfase no unilateralismo, focado nas questões de segurança, ênfase acentuada no pós-11 de setembro, colocou novas hipotecas sobre o conceito de “autonomia pela participação”.

Do ponto de vista norte-americano, a estratégia unilateralista que vinha sendo elaborada ainda na administração Clinton foi aprofundada pelos neoconservadores, alçados ao poder a partir de janeiro de 2001. Isso não significa que a “autonomia pela participação” deixou de ter validade, mas, sim, que passou a revestir-se de novas características.

No final do mandato, o governo FHC esteve preocupado com as dificuldades decorrentes da ampliação do unilateralismo norte-americano, passando a ampliar as relações com China, Índia, África do Sul, e a buscar um maior equilíbrio no diálogo com os Estados

Unidos no quadro das negociações da ALCA, embora não tenha concluído qualquer acordo; ao mesmo tempo, tentava utilizar as negociações Mercosul-União Européia para assegurar maior espaço de manobra (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2004, p. 57). Essa tendência e o redirecionamento efetivo seriam aprofundados e defendidos mais fortemente na administração Lula da Silva, indicando a mudança gradual da “autonomia pela participação” para a estratégia que definimos como a da busca de “autonomia pela diversificação”. Nesse sentido, pode-se afirmar que não teria havido mudanças de orientação internacional, mantendo-se, e aprofundando-se, a política externa autônoma. Como veremos, a acumulação de ajustes e mudanças de programa acabou determinando, em parte, um novo sentido para a política externa, acarretando ajustes na formulação da decisão burocrática e potenciais mudanças nas metas.

Com o início do governo Lula, há expectativa para a questão do direcionamento da política externa. Conforme Cardozo e Miyamoto (2006, p. 3), algumas diretrizes do “Pragmatismo Responsável” de Geisel (1974-1978), tais como afirmar autonomia em relação às grandes potências e ampliar laços com países do Sul, tanto bilateralmente como em instituições internacionais, são retomadas pela política externa do governo Lula da Silva. Ao mesmo tempo, há alguns aspectos que poderiam deixar margem a dúvidas. A nomeação do embaixador Pinheiro Guimarães para a secretaria-geral, forte crítico da política externa do governo FHC, ao menos da parte final de seu governo, sinalizaria mudanças, mas, ao mesmo tempo, parte dos embaixadores colocados em postos importantes foi mantida.

A política externa do governo Geisel foi marcada pela busca de aproximação brasileira com os países do Sul, uma vez que o estreitamento das relações com os países do Terceiro Mundo propiciaria diversificação de interesses e, conseqüentemente, menos dependência dos países ricos. O incremento das relações Sul-Sul objetivaria colocar em novos termos o diálogo Norte-Sul, na medida em que a ação coor-

denada dos países em desenvolvimento poderia reduzir as assimetrias internacionais de poder (CARDOZO; MIYAMOTO, 2006, p. 11). Contudo, a política externa do “Pragmatismo Responsável” não implicaria alinhamento total com a agenda do Sul, tanto que o Brasil nunca foi membro pleno do Movimento dos Não-Alinhados. De fato, essa política é fortemente datada, estando associada ao contexto da época: forte aumento dos preços do petróleo, grande dependência das importações do Oriente Médio, particularmente do Iraque, política de direitos humanos da administração Carter, busca de desenvolvimento de usinas de energia atômica e um projeto de desenvolvimento de tipo protecionista.

No governo Lula da Silva, o sistema internacional não se diferencia consideravelmente do contexto do final do governo anterior, principalmente após 11 de setembro de 2001. Há visões distintas na análise das relações internacionais, na sua interpretação e sobre como estabelecer diretrizes de agenda. No plano doméstico, o abandono do modelo de substituição de importações parecia consolidado, havendo certo consenso na sociedade em torno da idéia de uma economia internacionalmente competitiva. Os defensores de um projeto nacional de desenvolvimento, de políticas desenvolvimentistas e industriais foram voltando-se para novas formulações, não mais defendendo o modelo de substituições de importações e o protecionismo (ARBIX; SALERNO; NEGRI, 2005).

As mudanças percebidas na política externa do governo Lula da Silva tiveram algumas diretrizes: (1<sup>a</sup>) contribuir para a busca de maior equilíbrio internacional, procurando atenuar o unilateralismo; (2<sup>a</sup>) fortalecer relações bilaterais e multilaterais de forma a aumentar o peso do país nas negociações políticas e econômicas internacionais; (3<sup>a</sup>) adensar relações diplomáticas no sentido de aproveitar as possibilidades de maior intercâmbio econômico, financeiro, tecnológico, cultural etc.; e (4<sup>a</sup>) evitar acordos que possam comprometer a longo prazo o desenvolvimento. Essas diretrizes, ao longo do primeiro pe-

ríodo de governo, de 2003 a 2006, provavelmente desdobrando-se no segundo período, implicaram ênfases precisas: (1<sup>a</sup>) aprofundamento da Comunidade Sul-americana de Nações (Casa); (2<sup>a</sup>) intensificação das relações entre países emergentes como Índia, China, Rússia e África do Sul; (3<sup>a</sup>) ação de destaque na Rodada Doha e na Organização Mundial do Comércio, assim como em algumas outras negociações econômicas; (4<sup>a</sup>) manutenção de relações de amizade e desenvolvimento das relações econômicas com os países ricos, inclusive com os Estados Unidos; (5<sup>a</sup>) retomada e estreitamento das relações com os países africanos; (6<sup>a</sup>) campanha pela reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, visando um lugar de membro permanente para o Brasil; e (7<sup>a</sup>) defesa de objetivos sociais que permitiriam maior equilíbrio entre Estados e populações.

Nas próximas três seções, examinamos mais detalhadamente os aspectos da agenda da política externa brasileira, expostos acima, para melhor entendermos as mudanças em curso na administração de Lula da Silva.

## **O Significado da Cooperação Sul-Sul**

Tradicionalmente, o discurso do Partido dos Trabalhadores sobre temas de política internacional enfatiza alianças preferenciais com parceiros do Sul, o que poderia ser interpretado como um retorno ao terceiro-mundismo. Conforme o secretário-geral do Ministério das Relações Exteriores, Samuel Pinheiro Guimarães (2006):

Na execução de sua política externa, e sempre orientado por princípios constitucionais, o Brasil em um mundo profundamente desigual, arbitrário e violento tem que reagir às iniciativas políticas de Grandes Potências e especialmente da Superpotência, os Estados Unidos; o Brasil tem que articular alianças políticas, econômi-

---

**A Política Externa de Lula da Silva: A  
Estratégia da Autonomia pela Diversificação**

cas e tecnológicas com os Estados da periferia do sistema internacional para promover e defender seus interesses; o Brasil tem que transformar suas relações tradicionais com as Grandes Potências, historicamente desequilibradas.

Durante a maior parte da Guerra Fria, a política externa brasileira defendeu temas da agenda Norte/Sul em contraposição ao conflito Leste/Oeste. Mesmo nos momentos de maior identificação política da diplomacia com os Estados Unidos e com as nações ocidentais, nos governos Dutra (1946-1950) e Castello Branco (1964-1967), o tema do desenvolvimento nacional e a divisão entre países pobres e países ricos não deixou de se manifestar. O apoio ao G-77, que buscava uma ordem econômica internacional mais “justa”, a simpatia com relação às propostas dos países que não desejavam se alinhar com a ex-URSS ou com os EUA e uma política de aproximação com países do Oriente Médio e com nações africanas marcaram uma política externa terceiro-mundista, mais visível no período do “Pragmatismo Responsável”. O governo FHC (1995-2002), mantendo boa relação com os países em desenvolvimento, reconhecendo explicitamente as assimetrias e falta de justiça nas relações entre as nações, procurou afastar-se deste posicionamento, enfatizando os aspectos cooperativos no sistema internacional. O impacto do fim da Guerra Fria é visível:

[A] política externa que persegui desde minha curta passagem pelo Itamaraty (de outubro de 1992 a maio de 1993) buscou “a autonomia pela participação” numa realidade internacional cambiante, em contraposição à “autonomia pela distância” da ordem mundial vigente, que em momentos anteriores marcou governos autoritários. [...] O Itamaraty, geralmente entregue a diplomatas de carreira naqueles anos de tendência tecnocrática, acabou por desenhar uma política de defesa de nossos interesses que jogava com o terceiro-mundismo. [...] A política externa do regime militar tinha a legitimidade do

governo que a criara. Após a queda do muro de Berlim, em 1989, e com a aceleração dos processos econômicos vinculados à globalização, nos anos 1980 e 1990, havia que rever seus objetivos centrais (CARDOSO, 2006, p. 604-606).

Em um primeiro momento, pode-se pensar que a política externa de Lula da Silva é uma mera tentativa de retorno ao terceiro-mundismo. No Brasil, essa interpretação, que tem claro sentido crítico em relação ao governo e aos que detêm mais poder no Ministério das Relações Exteriores, é forte entre os partidos de oposição, particularmente o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e o Partido da Frente Liberal (PFL), tendo eco na imprensa e em alguns meios empresariais e intelectuais. Contudo, se existe um desejo de retomada de uma posição que coloca a cooperação Sul-Sul no centro da agenda, este posicionamento teve que ser reinterpretado em um cenário que apresentou pelo menos duas mudanças fundamentais: a primeira, de ordem doméstica, foi a adesão do país aos princípios “universalistas” da democracia; a segunda, de caráter externo, foi a aceleração do processo de globalização, que impossibilitou ao país manter uma política externa com baixo grau de interdependência com relação a outros países (SOARES DE LIMA, 2005, p. 33; SOARES DE LIMA; HIRST, 2006, p. 25). Isso explica por que as posições do Ministério das Relações Exteriores não são elementos de enfraquecimento dos laços ou mesmo de crises com os países ricos, ainda que haja fortes disputas, políticas e comerciais.

Mesmo que a administração Lula da Silva não possa fugir dos constrangimentos criados e aprofundados por governos anteriores ao dele, um mero retorno ao passado torna-se impossível. Inicialmente, o programa do Partido dos Trabalhadores sugeria maior distância em relação aos países capitalistas desenvolvidos. No entanto, certo saudosismo em relação à “autonomia pela distância” no governo precisa conviver com determinadas realidades, que apenas em alguns aspec-

tos se modificaram em relação às existentes na administração FHC. Em outros termos, uma visão de mundo específica, ao alcançar o governo a partir de 2003, deve considerar o que Hermann (1990) chama de sistemas políticos domésticos. Ainda que

[...] os líderes podem substituir as metas da política externa ou os seus meios como consequência de uma reestruturação básica de seus próprios planejamentos a respeito dos problemas políticos ou das medidas elaboradas para lidar com tais questões (HERMANN, 1990, p. 10),

o peso dos constrangimentos nacionais e externos possui, ao menos a curto prazo, o seu papel. Assim, a idéia de “autonomia pela diversificação” visa realizar ajustes e mudanças de programa inspirados pela idéia da “autonomia pela distância” em um cenário internacional próximo, em vários aspectos, do período em que a estratégia da “autonomia pela participação” ganhou preponderância. Como dissemos, as consequências de 11 de setembro de 2001 acabaram por dar sustentação à visão de mundo dos principais formuladores da política externa do governo Lula da Silva. O acúmulo de mudanças de programa, sem a pretensão de provocar mudanças de orientação internacional, leva a mudanças substantivas, sem rupturas radicais: o acordo de cavalheiros, alcançado em dezembro de 2003 em Miami, entre o ministro Amorim e o representante comercial dos Estados Unidos (em inglês, United States Trade Representative (USTR)) Zoellick visando a ALCA *light*, seria uma comprovação dessa idéia.

Em termos quantitativos, a política externa do governo Lula da Silva pôs em prática um programa de “diplomacia presidencial” tão intenso quanto o do governo anterior.<sup>4</sup> Em artigo publicado em março de 2005, o ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, comenta que o presidente Lula da Silva realizou 56 viagens, tendo passado por 35 diferentes países. Em contrapartida, recebeu 52 visitas de chefes

de Estado e de governos, oriundos de 39 países (AMORIM, 2005, p. 1).

A administração Lula da Silva inovou ao nomear um intelectual dos quadros do Partido dos Trabalhadores, seu secretário de Relações Internacionais de 1996 a 2002, Marco Aurélio Garcia, para ocupar o cargo de assessor-chefe da Assessoria Especial do presidente da República. Registre-se que o antecedente de um não-diplomata para o posto remonta ao período da Presidência Kubitschek (1956-1960), tendo ocupado o cargo o poeta Augusto Frederico Schmidt. Em alguns momentos, houve rumores de conflitos entre o assessor e o ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, chegando-se a sugerir a existência de disputas entre as duas autoridades em torno da primazia da formulação da política externa nacional. O certo é que uma precisa determinação de espaços específicos dissolveu eventuais dúvidas (GARCIA, 2004).

O governo Lula da Silva apresenta uma postura assertiva em torno da defesa da soberania e dos interesses nacionais, buscando alianças privilegiadas no Sul. Não se pode desconhecer que coalizões na lógica da cooperação Sul-Sul são ensaiadas no final da administração FHC, no contencioso das patentes de medicamentos contra o HIV/AIDS, quando o Brasil se alia à África do Sul e à Índia para tentar reduzir os preços internacionais destes remédios, contando com o apoio de setores da sociedade civil de outros países. No entanto, a formação desta coalizão só foi institucionalizada durante a administração Lula da Silva, com a Declaração de Brasília, acordo que trata de um amplo leque de temas, que vão do comércio até a questão de segurança internacional, criando assim o IBAS ou o G-3 (OLIVEIRA, 2006).

No que diz respeito à OMC, ambos os governos deram relevância à participação nas negociações comerciais multilaterais. O governo FHC dedicou-se ao diálogo, mas não a uma coordenação institucio-



nalizada com os países do Sul, ao passo que o governo Lula da Silva traçou um grande arco de alianças, destacando-se a formação do G-20 e do IBAS (Índia, Brasil e África do Sul). O resultado final destas alianças ainda é incerto, mas sua importância em Doha, em Cancun, em Hong Kong e nas rodadas sucessivas de negociações, é reconhecida.

Como assinalado, o contencioso das patentes farmacêuticas no governo FHC coloca pressupostos para uma aliança entre Brasil, Índia e África do Sul, com o apoio de ONGs de AIDS e empresas de medicamentos genéricos indianas, contra as investidas norte-americanas para um maior rigor das normas de propriedade intelectual e de sua aplicação internacional. Todavia, na administração Lula da Silva, fez-se um esforço real de coordenação entre as políticas dos três países. A institucionalização desta parceria foi oficializada com a Declaração de Brasília, de 6 de junho de 2003. Após o acordo, alguns diplomatas com posições relevantes em governos anteriores criticaram a falta de escopo e a indefinição estratégica da coalizão, uma vez que ela cobre temas que vão de comércio exterior até segurança internacional, passando por cooperação tecnológica, incentivo ao turismo, e outros temas (ALMEIDA, 2004, p. 167; MAIOR, 2004, p. 56). Pesquisa desenvolvida por Oliveira, Onuki e Oliveira (2006) chega à conclusão de que, pelo menos no que se refere aos aspectos de segurança internacional, as divergências nos posicionamentos dos três países praticamente impossibilitam qualquer ação coletiva efetiva. Ao contrário destes prognósticos, o ministro Amorim afirma que o G-3 pode vir a consolidar uma parceria que trará benefícios aos seus membros:

O mesmo impulso que nos leva a fortalecer nossa unidade sul-americana também pode ser encontrado em outras iniciativas, tais como o “IBAS” – o que veio a ser conhecido como G-3. Ao unir três grandes democracias do Sul, uma de cada continente, o G-3 pode ser útil como um

imã para a cooperação entre países em desenvolvimento, e como uma força para o diálogo – o que é diferente do confronto – com o Norte rico (AMORIM, 2003b, p. 161).

A preocupação do governo Lula da Silva em fortalecer a própria posição negociadora a partir de alianças Sul-Sul, traduziu-se, pouco antes da reunião ministerial de Cancun, em setembro de 2003, na formação do G-20, um grupo de países interessados no fim dos subsídios domésticos às exportações de produtos agrícolas e em um maior acesso aos mercados norte-americano e europeu. Como em outras alianças do Sul, a administração Lula da Silva parece acreditar que essa coalizão possui interesses que vão além da ampliação dos benefícios econômicos individuais, e que seus integrantes compartilhariam uma identidade comum, buscando uma ordem social e econômica mais “justa” e “igualitária”. O pressuposto de visões de mundo parcialmente semelhantes e a crença na existência de uma comunidade de interesses (WENDT, 1994), ao menos em relação a alguns itens da agenda internacional, são visíveis:

Seguindo o mesmo espírito [do IBAS], estamos coordenando um grupo de 20 exportadores agrícolas do mundo em desenvolvimento – o G-20 –, que surgiu na Conferência Ministerial de Cancun, como uma voz favorável a uma maior liberalização do comércio para a agricultura, e contrária aos bilhões gastos em subsídios agrícolas que distorcem o mercado (AMORIM, 2003b, p. 161).

O então embaixador Pinheiro Guimarães, agora secretário-geral do Ministério das Relações Exteriores, expressou essa idéia de forma ainda mais clara:

Apesar das diferenças entre o Brasil e os outros grandes Estados periféricos, *ao compartilharem características e interesses comuns* e estarem situados em regiões distantes, seus interes-

---

**A Política Externa de Lula da Silva: A  
Estratégia da Autonomia pela Diversificação**

ses não são diretamente competitivos e, assim, há condições para a construção de projetos políticos comuns (GUIMARÃES, 1999, p. 141, ênfase nossa).

Em uma prova da existência real de interesses comuns, pressuposto da ação brasileira no governo Lula da Silva, o G-20 tem conseguido atingir seus objetivos e constituiu-se em uma força negociadora, ainda que sua continuidade esteja sujeita à lógica do jogo de interesses e às relações de poder, sempre assimétricas. Segundo Amorim (2005, p. 4), “o chamado ‘fracasso de Cancun’ foi o primeiro passo para o sucesso de Genebra, quase um ano depois”. Em Cancun, ficou patente o caráter

[...] desfavorável aos países em desenvolvimento [...] de rodadas anteriores, em que os Estados Unidos e a União Européia acertavam entre si os limites de acordos que eram depois oferecidos aos demais países como “o consenso possível” (AMORIM, 2005, p. 4).

Conforme o ministro,

[...] nossa prioridade é concluir com êxito as negociações da OMC. Nelas poderemos efetivamente obter a eliminação dos bilionários subsídios à exportação e redução significativa do apoio interno à produção agrícola dos países desenvolvidos (AMORIM, 2005, p. 5).

Conforme Rouquié (2006), a insistência brasileira por uma grande abertura dos mercados agrícolas, provavelmente impossível de ser alcançada a curto prazo nos termos reivindicados, explicaria a capacidade de amálgama dos maiores países do Sul. Se o fim do protecionismo e dos subsídios agrícolas garantiria grandes ganhos de curto prazo, como afirmado por negociadores importantes, por outro lado, colocaria em situação difícil a indústria e, sobretudo, os serviços e o desenvolvimento ligados à *high tech*. Para Rouquié (2006, p. 376), o

Brasil “ao adotar um ponto de vista tão estrito, mostra-se perfeitamente fiel ao ensinamento de Rio Branco: jamais fazer acordos com Estados mais poderosos”. Dessa forma, os outros países do G-20, importadores líquidos de produtos agrícolas, garantiriam a proteção necessária para suas indústrias não plenamente competitivas ou para políticas industriais e tecnológicas nacionais, necessárias ao desenvolvimento de parques tecnológicos internacionalmente competitivos.

### **Papel regional, relações com os Estados Unidos e diversificação das parcerias**

O governo FHC caracterizou-se pelo multilateralismo, atribuindo ênfase ao direito internacional, principalmente na gestão do ministro Celso Lafer, fiel à tradição diplomática brasileira, que sempre buscou utilizar os argumentos por ele fornecidos. Reconhecendo a realidade da forte assimetria de poder no sistema internacional, privilegiou-se a negociação direta com países centrais, sem a busca prévia e sistemática de alianças do Sul (LAFER, 2001a). A preparação dos painéis na OMC contra Estados Unidos e União Européia, nos casos do algodão e do açúcar, mostra o significado do uso dos instrumentos jurídicos. Em relação à América do Sul, reconhecendo a importância estratégica do Mercosul e das relações com a Argentina, a busca de constituição de um bloco regional avançou, sobretudo a partir da Conferência de Brasília de chefes de Estado e de governos da região, de 2000, mas não chegou a ser uma estratégia política. Prevalencia a convicção de que o ativismo não resolveria a questão da escassez de poder de barganha. No campo dos valores, conforme as diretrizes subjacentes à idéia da “autonomia pela participação”, FHC defendeu princípios de direitos humanos e formas de desenvolvimento sustentáveis, procurou preservar a paz e a democracia, buscando objetivos “universalistas”, como uma maior institucionalização, maior trans-

parência nas decisões e uma crescente democratização das organizações e regimes internacionais (CARDOSO, 2006, p. 602).

A política externa do presidente Lula da Silva, mantendo a postura multilateralista, defende a soberania nacional com maior ênfase do que a administração anterior. Esta característica, condizente com a idéia de “autonomia pela diversificação”, ganhou relevância e pareceu traduzir-se em alguns momentos em um sentimento de liderança, ao menos regional. Ainda que as idéias de Lula da Silva e de seus altos funcionários fossem apenas declarações sem conseqüências práticas imediatas, elas têm impacto na relação entre o Brasil e outros países. Os governos e grupos sociais de outras nações não reagem apenas levando em consideração os recursos de poder dos Estados, mas também segundo as percepções a respeito do potencial de utilização destes recursos. Segundo Wendt (1992, p. 394), as relações internacionais devem absorver “uma forma sociopsicológica de teoria sistêmica na qual as identidades e os interesses são a variável dependente”. Portanto, as idéias políticas e as percepções dos atores são fundamentais para os estudos de política externa, porque afetam o comportamento dos Estados, assim como atestam autores de diferentes perspectivas teóricas (KEOHANE; GOLDSTEIN, 1993; WENDT, 1999; ROSATI, 1995).

Para o grupo formulador da política externa no governo FHC, o eventual papel do Brasil como líder era visto como conseqüência da gradual proeminência econômica do país e deveria ser limitado à região, por causa da escassez de recursos (financeiros, bélicos, políticos e de quadros profissionais) disponíveis para a ação externa do Estado. Os formuladores da política externa do governo Lula da Silva, por sua vez, acreditam que o papel de liderança pode ser alcançado por meio de uma ação diplomática mais ativa e dinâmica, assim como da continuidade da defesa de temas “universais”. Ainda que o tema não surja abusivamente, não se recusa sua verbalização:

Às vezes nos perguntam se o Brasil quer ser líder. Nós não temos pretensão à liderança, se liderança significa hegemonia de qualquer espécie. Mas, se o nosso desenvolvimento interno, se as nossas atitudes [...] de respeito ao direito internacional, da busca de solução pacífica para controvérsias, de combate a todas as formas de discriminação, de defesa dos direitos humanos e do meio ambiente, se essas atitudes geram liderança, não há por que recusá-la. (AMORIM, 2003a, p. 77).

O tema da liderança revela-se difícil, visto que se relaciona diretamente com o possível papel de *paymaster* (MATTLI, 1999). Isto é, a manutenção da liderança gera expectativas e cobranças que dificilmente podem ser atendidas (BURGES, 2005). Assim, a liderança pode gerar animosidades e, mesmo quando isso não acontece, cobra um preço. A nacionalização da extração dos hidrocarburetos (e do gás boliviano), em 2006, pelo presidente Evo Morales, afetando a continuidade das concessões à empresa estatal brasileira Petrobras, demonstra as dificuldades da liderança. No caso brasileiro, em que esse papel exigiria um compromisso entre recursos reais e simbólicos, a busca de soluções que permitam a defesa dos interesses econômicos e de segurança do Brasil, sem se chocar com o que os bolivianos consideram atualmente o próprio interesse nacional, implica grande competência negociadora e existência de recursos que constituíssem forte atrativo para o país vizinho. Daudelin (2006) sugere que seria necessário um grande investimento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) brasileiro na Bolívia para estabilizar a relação dos dois países e para que Lula da Silva conseguisse dar mais “credibilidade à sua retórica Sul-Sul” (DAUDELIN, 2006, p. 5). O papel de liderança exige maior capacidade do Estado de concentrar recursos para esse objetivo. Para o Brasil, a “vontade nacional” de fazer da política exterior e da integração regional um eixo estruturante de seu próprio projeto nacional é uma

questão central a ser examinada, que surge reiteradamente no debate sobre o Mercosul.

A política do Brasil no governo Lula da Silva, buscando maior perfil no cenário regional e internacional, encontra um caso específico na questão do Haiti. Nesse caso, o país aceita o comando da Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti (em francês, Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haiti (Minustah)), enviando um contingente de aproximadamente 1.200 militares. Mesmo nessa situação, tampouco podemos identificar uma ação que implica mudanças de metas em relação à posição tradicional da política externa brasileira, mas possivelmente uma retomada de algumas ações presentes no período da “autonomia pela distância”. O envio de contingentes militares brasileiros para missões de *peacekeeping* faz parte da tradição do país, tendo-se iniciado em 1956, com o envio de força para o Sinai, tendo continuado em Angola e em outras ações de menor porte (Iugoslávia, Timor Leste). No caso da presença no Haiti, aprovada em 2003, no governo Lula da Silva, a decisão vincula-se diretamente à concepção afirmada da diplomacia brasileira de cooperação em políticas que visam promover a paz internacional (Sinai) ou nacional (Angola). Vincula-se também, ainda que isso não conste de resoluções específicas, ao forte interesse por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. Dessa forma, o governo demonstrou a decisão e a vontade de arcar com parte dos custos da pacificação, como parte de uma estratégia mais geral de política internacional. Considerando a teoria da ação coletiva de Olson Jr. (1999), pode-se afirmar que o país aceitou arcar com parte do custo, inclusive permitindo uma ação passiva de Estados *free riders*, que não podiam ou não queriam arcar com eles, para mostrar capacidade e vontade de buscar benefícios coletivos que podem advir de um sistema internacional mais estável.

O caso do Haiti serve perfeitamente para exemplificar o significado da “autonomia pela diversificação”. Diversificação não significa

apenas a busca de alternativas nas relações com outros Estados, mas também implica capacidade de intervenção em questões que não dizem respeito a interesses imediatos. Significa intervir em questões que se referem a bens públicos internacionalmente reconhecidos. O Brasil dispôs-se a assumir esse encargo, respaldado por outros países da região, como Chile e Argentina, por ter um objetivo que, na percepção do governo, supera os custos e fortalece o papel internacional do país. Entre os possíveis benefícios, estaria o fortalecimento da posição de candidato a membro permanente do Conselho de Segurança da ONU e o reconhecimento internacional necessário para uma potência média (LAFER, 2001b; HURRELL, 2000; SENNES, 1998; WOOD, 1988). No governo Lula da Silva, esses objetivos seriam perseguidos, como estamos examinando, tanto nos temas relativos às relações econômicas internacionais, quanto nos aspectos políticos e estratégicos.

O governo FHC, como em outras questões, procurou ter uma posição menos forte, de perfil mais moderado, em que a ação externa se daria em um contexto de colaboração com iniciativas resultantes de órgãos internacionais, evitando assumir um papel internacional que resultasse em responsabilidades e riscos. FHC espelha esse entendimento:

Ao lado de marcar sem arrogância a posição do Brasil na região, pois parti da convicção de que liderança se exerce sem proclamá-la, procurei, com a ajuda do ministro Lampréia e seus diplomatas, conduzir a um bom termo as negociações da ALCA (CARDOSO, 2006, p. 621).

No que diz respeito à busca por um assento no Conselho de Segurança da ONU, FHC mostrou-se mais cético, priorizando outros temas da agenda:

Perguntaram-me sobre o Mercosul e sobre a cadeira no Conselho de Segurança da ONU. Res-



---

**A Política Externa de Lula da Silva: A  
Estratégia da Autonomia pela Diversificação**

pondi que o Brasil, por sua trajetória e suas peculiaridades de país com uma cultura de paz e tolerância cultural, estaria sempre à disposição das demais nações, principalmente das vizinhas, para ser útil nos fóruns internacionais, especialmente no Conselho de Segurança. Mas, e o *mas* conta, entre uma cadeira no Conselho e a amizade com a Argentina e com nossos vizinhos, ficaríamos com a segunda. Eu via como melhor caminho para nosso país ingressarmos no clube dos desenvolvidos, na época o G-7, graças ao nosso trabalho e à integração com nossos vizinhos, em vez de lutarmos por uma posição política, de prestígio, para a qual talvez não tivéssemos o apoio deles, tão importante para o crescimento e para a consolidação de nossa experiência integradora (CARDOSO, 2006, p. 610, ênfase no original).

O crescimento do debate doméstico sobre política externa ao longo da gestão Lula da Silva foi evidente. Em um contexto decenal de modesto crescimento do país, que se prolonga desde o início da década de 1980, a corrente de comércio internacional foi desenvolvendo-se de modo altamente expressivo, atingindo US\$ 107,6 bilhões em 2002, e US\$ 228,9 bilhões em 2006 (SECEX, 2007). Isso explica parcialmente porque as questões econômicas internacionais ganharam relevância no debate interno, passando a interessar à opinião pública, às elites, aos empresários, aos sindicatos, aos partidos e ao Parlamento. Por outro lado, as inovações passaram a encontrar resistência, enfraquecendo o que até então parecia ser um razoável consenso doméstico para uma política externa que, segundo o entendimento de alguns críticos, seria de Estado e não dos governos. Segundo a oposição, sobretudo o PSDB e o PFL, a forte politização deu-se pela falta de concentração de esforços nas relações com os interlocutores políticos e econômicos tradicionais, os mais importantes para o país, sobretudo os Estados Unidos e a União Européia. De fato, o governo Lula da Silva aumentou o perfil das relações com os países africanos,

principalmente os de língua portuguesa, tendo em vista não apenas relações econômicas, mas também o resgate da chamada dívida humana, social e cultural.

A relação com os Estados Unidos era definida, ao longo do governo FHC, como essencial e cooperativa: apesar das boas relações políticas, existiam desacordos setoriais, principalmente em questões comerciais, destacando-se as divergências em torno da propriedade intelectual e em contenciosos em diferentes áreas. Ganhou destaque o do algodão, que acabou servindo como catalisador e como experiência para a utilização dos painéis e do mecanismo de solução de controvérsias da OMC. Esse cenário dificultou o aprofundamento das negociações sobre a ALCA, apesar de, na fase final do governo FHC, chegar-se à conclusão de que seria interessante alguma forma de acordo. Para Lula da Silva, a relação continua importante, mas não é considerada a única alternativa para atingir as metas diplomáticas e econômicas brasileiras. Uma crítica à política comercial de Lula da Silva é que há falta de pragmatismo, estando desconectada da época e sendo demasiadamente ideológica, pois a ampliação do comércio internacional passaria pela ALCA, desejada por partes importantes do setor privado (GIANNETTI; MARCONINI, 2006; JANK, 2006). Contudo, pesquisa realizada com a comunidade da política externa brasileira, membros do Executivo, do Congresso e do Judiciário, com participantes de movimentos sociais, ONGs e de grupos de interesses importantes constatou que a maioria dos entrevistados (61%) acredita que o governo brasileiro deve exigir que os Estados Unidos diminuam suas barreiras não-tarifárias e os subsídios antes de ser estabelecido o acordo, enquanto 16% acredita que o acordo não é de interesse para o Brasil e 8% o apóiam (SOUZA, 2002, p. 60). O critério que passou a reger as relações com os Estados Unidos a partir de 2003 foi o da não-exclusividade. Esse país continuou sendo o mais poderoso do mundo contemporâneo, inclusive economicamente para o Brasil, mas buscou-se fortalecer essa relação na perspectiva do enfraquecimento do unilateralismo, revigorado na administração George W. Bush – como fazem outros países aliados dos Estados

Unidos, inclusive na América Latina – e na perspectiva de consolidação do país como *global trader*, idéia tradicional da política exterior.

Durante a campanha eleitoral brasileira de 2002, setores neoconservadores norte-americanos expressaram o temor de que o Brasil passasse a fazer uma oposição excessivamente dura aos interesses dos Estados Unidos. No campo econômico, as desconfianças com os rumos da economia eram muito fortes, elevando o risco Brasil até 2 mil pontos, o que teve fortes conseqüências sobre a própria campanha eleitoral e condicionou parte das medidas econômicas do governo a partir de 2003. Em círculos empresariais norte-americanos, acreditava-se que a dívida externa não seria honrada e que um programa estatizante, tendente à autarquia, seria implantado. No entanto, no dia seguinte à vitória de Lula da Silva, em outubro de 2002, George W. Bush telefonou para o futuro presidente brasileiro convidando-o a ir aos Estados Unidos ainda antes de sua posse (BANDEIRA, 2004, p. 285-286). O encontro foi positivo, contribuindo para arrefecer conflitos que não eram de interesse para nenhum dos dois países. O presidente brasileiro teve oportunidade de demonstrar, desde o início, apoiado pelos diplomatas e pelos assessores, o estilo de sua política exterior: o mais possível pragmática e realista, afastada de motivações apenas ideológicas. Em novembro de 2005, a visita de George W. Bush ao Brasil consolida o clima de diálogo, alguns falam em “simpatia mútua”, que parece cercar os dois presidentes. A imagem, inicialmente desfavorável a Lula da Silva em 2002, nos Estados Unidos, do mesmo modo como havia sido em ocasião das candidaturas anteriores (em 1989, 1994 e 1998), foi dissipando-se ao longo da campanha eleitoral. Em sua fase final, já não contava com forte oposição nos Estados Unidos, ainda que não houvesse simpatia por ele, a não ser em setores da American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO), de alguns grupos sociais, culturais e religiosos. As previsões de antagonismo recíproco não se tornaram realidade.

A relação do governo FHC com os Estados Unidos, assim como as posições perante os grandes temas da agenda internacional, insere-se na perspectiva da “autonomia pela participação”, entendida como a busca por influir ativamente nas pautas, considerando que essa posição traria mais vantagens ao país. Os setores sociais, particularmente empresariais e políticos, assim como parte dos funcionários de alto escalão, que enxergam nas relações com os países centrais maiores benefícios, sobretudo potencialidade de mercado que não se encontra em outros países, constituíram a base de apoio dessa política. Na percepção do governo Lula da Silva, como viemos argumentando, procurou-se

[...] manter excelentes relações políticas, econômicas e comerciais com as grandes potências mundiais [especialmente os Estados Unidos] e, ao mesmo tempo, *priorizar* [ênfase nossa] os laços com o Sul do mundo (LULA DA SILVA, 2007).

A atitude de relativa autonomia, em alguns casos a explícita sinalização de discordância com relação aos Estados Unidos e à União Europeia, e a silenciosa proclamação da liderança regional são sinais que se enquadram na idéia da “autonomia pela diversificação”. O governo Lula da Silva realizou ajustes e mudanças de programa, inclusive de cunho ideológico, na sua política externa. As mudanças ocorridas no cenário internacional, como resultado do unilateralismo norte-americano, consolidado pelo ataque de 11 de setembro de 2001, seriam as motivações, que se justapõem às posições históricas do Partido dos Trabalhadores e às idéias do grupo que alcança o poder no Brasil em 2003 (ALDEN; VIEIRA, 2005).

A política de Lula da Silva possui riscos, mas espelha em parte a nova geografia do poder e da economia mundial. Utilizando o percentual de exportações do Brasil, um dado importante, mas que não reflete toda a complexidade do cenário, verificamos que de 1998 a 2005 o

peso dos mercados tradicionais (Estados Unidos, União Européia, Japão, Canadá, México, Mercosul) decresceu de 79,3% para 67,2%. Os chamados mercados não tradicionais (China, Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental, Oriente Médio etc.), por sua vez, aumentaram seu peso, no mesmo período, de 19,7% para 31% (PRATES, nov. 2005/abr. 2006, p. 138).

Uma das críticas mais insistentes à política exterior do governo Lula da Silva é a da dispersão do foco, do investimento de esforços em objetivos não promissores. Como pudemos verificar, trata-se de um esforço que reflete ativismo, uma determinada concepção de mundo, implica riscos pelo desvio parcial da atenção de interlocutores tradicionais, mas não está em rota de colisão com tendências novas do cenário internacional do século XXI. Uma delas é o poderoso aumento do peso da Ásia. Outra crítica se refere à morosidade nas negociações para o estabelecimento de áreas de livre-comércio (com a União Européia e a ALCA), pois o governo entende que pode haver relações estreitas com esses centros de poder sem as concessões que resultariam de acordos amplos de abertura de mercados, muitas vezes assimétricos. Há possíveis efeitos colaterais, como a dificuldade do fortalecimento do Mercosul e da relação de parceria com a Argentina. Do mesmo modo, a falta de um forte e consistente projeto de desenvolvimento, do Brasil e do Mercosul, que exigiria um Estado bem aparelhado para colocá-lo em prática, no longo prazo pode pôr em risco as vantagens decorrentes da capacidade de captar as mudanças em curso no mundo. Isto é, colocar todas as fichas na capacidade brasileira de competir efetivamente na produção e na extração de produtos primários pode levar à reprodução de formas assimétricas de poder internacional.

### **Integração e Relação com a América do Sul**

As relações com os países da América do Sul são constitutivas do Estado brasileiro e marcaram o conjunto de sua política exterior nos

séculos XIX e XX. Portanto, a grande elevação positiva do patamar de relacionamento entre Argentina e Brasil, iniciada em 1985, com raízes desde 1980, é um fato importante para a política externa brasileira. Grupos empresariais e de funcionários convencidos do potencial positivo tiveram papel importante. Nos governos Collor de Mello e Itamar Franco, a aproximação entre os dois países manteve-se, ainda que mudando o paradigma econômico da região, de desenvolvimentista para liberal. No governo FHC, as relações com os países da região eram definidas como prioritárias. Ao mesmo tempo, a concentração de energia em outros objetivos, com implicações regionais diretas, como seria o caso da negociação para a criação da ALCA, traduziu-se em iniciativas escassas, sobretudo ao longo do primeiro mandato, até 1998. Nesse período, destacou-se a mediação bem-sucedida no conflito entre Peru e Equador, que resultou em acordo assinado em 27 de outubro de 1998, no Ministério das Relações Exteriores, em Brasília, diante dos reis da Espanha e do secretário-geral da Organização dos Estados Americanos (OEA), César Gaviria (CARDOSO, 2006, p. 637).

No final da administração FHC, anunciou-se a assinatura de um Acordo de Livre Comércio entre o Mercosul e a Comunidade Andina das Nações (CAN), porém não foi realizada em seu mandato. Lula da Silva deu continuidade às negociações e o acordo entre o Mercosul e a Comunidade Andina (Colômbia, Equador e Venezuela) foi firmado em dezembro de 2003, incorporando-se ao ordenamento jurídico brasileiro em janeiro de 2005.

Importante, inclusive pelo antecedente que constituiu para a política do governo Lula da Silva, foi a reunião de chefes de Estados da América do Sul realizada em agosto/setembro de 2000, em Brasília, da qual resultaria a Integração da Infra-estrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), com participação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). A partir dessa reunião, e de um segundo encontro realizado ainda no governo FHC, em 2002, surgiu a estraté-

gia política, que tomou corpo no governo Lula da Silva, para a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa), na qual o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) do Brasil se engajou, possibilitando uma maior chance de sucesso nas negociações. A perspectiva do governo é visível na formulação de Amorim (AMORIM, 2005, p. 2):

De 2003 para cá, concluímos o acordo, entre o Mercosul e a Comunidade Andina de Nações (CAN), e concebemos e impulsionamos diversos projetos para a integração da infra-estrutura, em transportes, comunicações e energia. Essa integração física [...] constitui parte essencial do projeto de desenvolvimento do próprio Brasil. A aprovação, por exemplo, de financiamento do BNDES no valor de US\$ 400 milhões para a ligação rodoviária do Acre ao Pacífico, via Peru, tem significado histórico e econômico sem precedentes, não apenas para a integração regional, como também para o progresso do Oeste brasileiro.

A intenção brasileira é, conforme sua capacidade, ativismo e recursos, desenvolver relações cooperativas com todos os países da região. Em relação à Venezuela, o Brasil liderou, no final de 2002, na interseção dos governos FHC e Lula da Silva, que agiram de forma coordenada, a criação do Grupo de Amigos da Venezuela para colaborar na estabilização política do país. Os Estados Unidos, inicialmente não entusiastas, somaram-se ao grupo formado por Brasil, Chile, México, Portugal e Espanha (VELASCO E CRUZ; STUART, 2004).

Todos os governos brasileiros, a partir de 1985, declararam que o ponto cardeal das relações internacionais do país é o acordo estratégico com a Argentina, afirmação contida nos textos diplomáticos e nas declarações conjuntas dos chefes de Estado. O governo Lula da Silva pareceu indicar, com reciprocidade nos governos Duhalde e

Kirchner, não se contentar com um Mercosul intergovernamental, sinalizando atitude mais favorável “para a elaboração de políticas setoriais comuns e para a construção de instituições supranacionais” (GUIMARÃES, 1999, p. 128). Os governos brasileiros afirmam que a Argentina é um ator fundamental para qualquer processo de integração da região. Convergências entre os governos Lula da Silva e Kirchner na percepção do mundo exterior, como se teria visto na Cúpula de Chefes de Estado das Américas, em Mar del Plata, em 2005, seriam um elemento a mais para aumentar a cooperação entre os dois países.

A pedra angular [da integração regional] é a relação bilateral com a Argentina. A grande convergência entre os pontos de vista dos presidentes Lula e Kirchner, nas questões mais urgentes que enfrentamos, foi expressa no “Consenso de Buenos Aires”, adotado em outubro de 2003 [...].

Esse documento reflete nossa aspiração em comum pelo crescimento econômico unido à justiça social, e manifesta nossa determinação de transformar o bloco comercial Mercosul (que também inclui o Paraguai e o Uruguai como membros permanentes, e a Bolívia, o Chile e o Peru como membros associados) em um catalisador para a construção de um futuro compartilhado (AMORIM, 2003b, p. 158).

As dificuldades evidentes, também ao longo do governo Lula da Silva, nas relações com a Argentina são provocadas por uma série de motivos. A estagnação na afirmação do Mercosul, ainda que este seja impulsionado por iniciativas e ativismo no campo social, parlamentar e de outros setores da sociedade e do governo, resulta de razões estruturais. No caso brasileiro, consolidou-se a resistência de alguns setores empresariais, que perderam o interesse regional e percebem potenciais maiores nos mercados dos Estados Unidos e da União Eu-



ropéia. Ao longo do governo Lula da Silva, não se fortaleceu na sociedade a vocação regionalista. Lógicas regionais internas, a grande pobreza de alguns Estados, problemas que vão se agravando, como a criminalidade, a ideologização de debate sobre política regional e internacional, a busca de resultados imediatos por meio de relações econômicas mais intensas com tradicionais centros dinâmicos da economia mundial são fatores que podem afetar a relação com o Mercosul construída nas décadas de 1980 e 1990. Por sua vez, Lula da Silva equipara o Mercosul à Casa, quando afirma:

Fizemos do entorno sul-americano o centro de nossa política externa. O Brasil associa seu destino econômico, político e social ao do continente, ao Mercosul e à Comunidade Sul-Americana de Nações (LULA DA SILVA, 2007).

Isso implica, objetivamente, ainda que o governo e o Ministério das Relações Exteriores não o desejem, o estabelecimento de uma alternativa para o Mercosul. A posição do governo brasileiro, desde 1991, sempre designou o Mercosul como a base, política e econômica, das demais ações externas do país. Parece existir certo cansaço e desgaste, exatamente no momento em que haveria um interesse político mais consistente com um processo de integração do Mercosul, o que certamente seria um paradoxo, mas correspondente a uma situação real.

Para os adeptos da escolha estratégica, a lógica da política internacional é mais motivada pelo interesse nacional do que por considerações ideológicas, de valores, de percepções. Assim, os objetivos dos países determinam as estratégias políticas (LAKE; POWELL, 1999). O interesse do Brasil por um papel relevante no cenário internacional, um assento permanente no Conselho de Segurança, por exemplo, é percebido na Argentina como competitivo em relação às próprias metas brasileiras. O Brasil, tanto no governo FHC quanto no de Lula da Silva, não conseguiu demonstrar que esse seu interesse

poderia também ser o objetivo regional coletivo, do Mercosul em particular. Não se trata de incapacidade específica do Brasil, visto que encontramos situações semelhantes nos casos do Japão, da Índia e mesmo da Alemanha, esta última sofrendo oposição de outros governos participantes da União Européia.

A resistência do governo Kirchner em apoiar o Brasil na luta por uma vaga no Conselho de Segurança pode ser interpretada como evidência da contrariedade argentina diante do interesse brasileiro. Muitas vezes, é difícil descobrir as preferências dos Estados, pois as suas metas nem sempre são declaradas e se alteram constantemente, conforme a interação com outros Estados. Usualmente, as estratégias políticas refletem as ideologias dos líderes que as formulam, ou dos grupos sociais e classes que lhes dão sustentação. Conforme Adler (1999, p. 205), “as ‘imagens do mundo’ que foram criadas por idéias [...] determinam os rumos através dos quais a ação é impulsionada pela dinâmica do interesse”. Para Hermann (1990, p. 12), “presumivelmente a maior parte das mudanças na política externa resulta da percepção por parte dos líderes governamentais de algumas mudanças ou iniciativas no cenário internacional”. Nas relações entre Argentina e Brasil, a construção da parceria iniciada na segunda metade dos anos 1980, que perdurou em boa parte da década de 1990, parece ter sérias dificuldades em consolidar-se, em desenvolver imagens do mundo e percepções necessárias à integração, isto é, uma comunidade de interesses. Isso não é idílico, nem pode ser apenas conceitual, como às vezes se apresenta. Implica a vontade de construir interesses. Significa a capacidade de compensar eventuais Estados prejudicados por relações comerciais assimétricas, a construção de instituições e instrumentos fortes e efetivos, a possibilidade de integração produtiva, além de instrumentos de financiamento de políticas de desenvolvimento. O governo Lula da Silva sinaliza positivamente nesse sentido, mas, provavelmente, o Estado em seu conjunto, refletindo parte dos interesses da sociedade, não seja capaz de res-

ponder adequadamente e nos prazos requeridos (MALAMUD; SCHMITTER, 2005).

A abordagem da escolha estratégica não explica satisfatoriamente as motivações e as ações do governo Lula da Silva em política exterior. A escolha estratégica oferece análises instigantes a respeito dos microfundamentos, dos aspectos objetivos e dos contextos em que a racionalidade instrumental é central para examinar os processos políticos. Contudo, tem dificuldade em entender processos historicamente mais amplos, ações não racionais ou “quase-racionais”<sup>5</sup> e aspectos simbólicos, não mensuráveis, que afetam a formulação e a implementação da política externa. No caso brasileiro, embora a política externa seja vista como um instrumento do desenvolvimento econômico nacional, objetivo não modificado no governo Lula da Silva, a idéia de “autonomia pela diversificação” parece expressar uma visão de mundo diferente daquela existente na década de 1990.

O governo FHC não tinha entusiasmo pela ALCA, mas considerou a possibilidade de sua concretização. Procurou, sobretudo a partir da reunião de chefes de Estado em Santiago, em 1998, estruturar sua ação para essa eventualidade, mesmo não sendo um defensor do acordo. Lafer (2002) sintetizou essa idéia: “a ALCA não é um destino para o Brasil, mas sim uma opção, que valerá a pena na medida em que for congruente com o projeto de desenvolvimento do país”. Lula da Silva, antes da eleição presidencial de 2002, opunha-se ao que chamava de um “projeto de anexação” da América Latina pelos Estados Unidos (LULA DA SILVA, 2002a), visão conectada com futuros representantes da burocracia brasileira (GUIMARÃES, 1999, p. 119-120).

Na administração FHC, tal como expresso na conferência da Cúpula de Quebec, em abril de 2001, acreditava-se que a ALCA poderia ser uma oportunidade concreta para a modernização da economia brasi-

leira, estabelecendo um acordo que levasse em consideração a assimetria entre os países do hemisfério.

Instruímos nossos ministros a assegurar que as negociações do Acordo ALCA sejam concluídas, o mais tardar, em janeiro de 2005, para buscar sua entrada em vigor o quanto antes, até, no máximo, dezembro de 2005. Esse será um elemento-chave na criação de crescimento econômico e prosperidade no Hemisfério, que contribuirá para a realização dos amplos objetivos da Cúpula. O Acordo deverá ser equilibrado, abrangente e consistente com as regras e disciplinas da Organização Mundial do Comércio (OMC) e deverá constituir um compromisso único. Conferimos grande importância à elaboração de um Acordo que leve em consideração as diferenças no tamanho e no nível de desenvolvimento das economias participantes (ALCA, 2001).

Lula da Silva, em seu projeto de governo nas eleições de 2002 e em sua ação na Presidência, mostrou aceitar o princípio de livre-comércio, mas passou a barganhar de forma mais dura, o que levou ao aumento de conflitos nas negociações da ALCA. Enquanto os Estados Unidos desejavam liberalizar temas como serviços, compras governamentais, investimentos e propriedade intelectual, a posição brasileira centrava-se no comércio agrícola e no acesso a mercados, evidenciando assim a incompatibilidade de interesses (VIGEVANI; MARIANO, 2004). Essa diretriz foi constante em seu governo, manifestando-se em relação à União Européia e na Rodada Doha. Segundo Rouquié (2006), as negociações, colocando a questão da abertura do mercado agrícola em um nível extremamente alto, provavelmente impossível de viabilizar um acordo, acabam por proteger outros interesses estratégicos, como, por exemplo, indústria, serviços, propriedade intelectual e compras governamentais. Assim, ao Brasil

---

**A Política Externa de Lula da Silva: A  
Estratégia da Autonomia pela Diversificação**

[...] atribui-se, por meio de fórmulas diferentes, a mesma missão: preservar sua autonomia de decisão e pôr as regras do jogo mundial a serviço do desenvolvimento nacional (ROUQUIÉ, 2006, p. 374).

Em contraste com a administração anterior, a postura diplomática marcada pela idéia da “autonomia pela diversificação” deixou de lado as negociações meramente “técnicas” para enfatizar a defesa da soberania e do interesse nacional, com visão mais crítica das vantagens e desvantagens da liberalização comercial em uma situação de assimetria em relação aos países ricos. Dificuldades e resistências encontradas internamente pelo governo Lula da Silva com relação à sua política exterior surgem da complexidade para a determinação de prioridades e para a fixação de metas nacionais claras e específicas. Em regimes democráticos, o interesse nacional é formado a partir das preferências de diferentes grupos dentro do Estado. Nesse sentido, os conflitos intraburocráticos refletem as diferentes preferências que existem na sociedade, e também as visões discrepantes de mundo expressas pelos funcionários do Estado que contribuem para a política exterior. No Brasil contemporâneo, lideranças políticas e funcionários do Ministério das Relações Exteriores e de outros ministérios, como o do Desenvolvimento, da Indústria e Comércio, da Agricultura, da Fazenda, do Meio Ambiente, e também do Banco Central, colaboram para o estabelecimento de metas para a política externa brasileira.

A idéia da ALCA *light* evidencia a diversidade dos interesses envolvidos nas negociações de integração comercial no hemisfério, assim como a polarização dos temas em torno dos dois principais atores: Brasil e Estados Unidos. A proposta brasileira, na VIII Reunião Ministerial sobre Comércio de Miami, assim como o acordo de cavalheiros entre Zoellick e Amorim, visa aumentar sua capacidade negociadora e minimizar os custos que a agenda internacional impõe aos países em desenvolvimento, permitindo a manutenção de condições

para a formulação de políticas nacionais de desenvolvimento (VIGEVANI; MARIANO, 2004, p. 46).

Amorim ressalta o que considera ser a principal diferença com relação ao governo anterior:

O governo anterior dizia que eles iam negociar a ALCA e quando chegasse no final, se fosse bom a gente assinava. A nossa análise é que no final você acaba assinando um acordo que pode ser desfavorável. É muito difícil participar de uma negociação com 34 países e no final dizer “mudei de idéia” [...]. Da mesma maneira que os Estados Unidos querem levar para a OMC alguns temas que eles consideram sensíveis, nós estamos dizendo que os temas que para nós são sensíveis também devem ir para a OMC (AMORIM, 2003a).

As divergências entre os dois principais países participantes da negociação, Brasil e Estados Unidos, além de um crescente desinteresse mútuo, fazem com que não se encontrem muitos pontos de convergência a ponto de possibilitar um acordo ambicioso. Esse impasse parece sugerir a criação de uma ALCA com ambições bastante modestas e um acordo de “baixo comprometimento entre os países” (VIGEVANI; MARIANO, 2004, p. 46).

O Mercosul é, desde o governo Sarney, uma das prioridades da diplomacia brasileira. Foi visto desde 1990, e a partir do Tratado de Assunção de março de 1991, também pela administração FHC, como um instrumento de aumento da participação econômica da região no cenário internacional. Conforme Mello (1998, p. 71), desde a sua criação, um dos principais objetivos do Mercosul é a “busca de uma melhor inserção de seus membros, não só com base na maior competitividade de suas economias, mas também na sua atuação externa conjunta”. O presidente Lula da Silva, logo após a vitória nas urnas em 2002, ressaltou a importância estratégica do Mercosul para

o seu governo, que poderia constituir uma espécie de base material para a união política da América do Sul:

Estamos profundamente empenhados na integração da América do Sul. [...] Acreditamos em um amplo processo de aproximação política, social e cultural entre os países da região, processo no qual o Mercosul tem papel de destaque. [...] O Mercosul é um projeto estratégico e para seu aprofundamento existe vontade política de todas as nações que o integram (LULA DA SILVA, 2002b).

Na formulação inicial do governo Lula da Silva, o Mercosul atuaria como uma fortaleza defensiva contra as pressões comerciais dos países ricos. Ao longo da administração, foram aumentando as dúvidas, conseqüência dos sinais vindos do Uruguai e do Paraguai, a respeito do apoio dos demais países da região a esta estratégia. Apesar de o Mercosul ser a área de maior significado econômico/comercial para o Uruguai e o Paraguai, também para a Argentina, como acontece para os demais países da região e do resto do mundo, os Estados Unidos detêm forte capacidade de influência pelo conjunto de fatores que regem o poder internacional, mas também pela potencialidade de seu mercado. Assim, enquanto o governo Lula da Silva encara o projeto do Mercosul como predominantemente político, o que dá continuidade ao foco do país desde 1985, os parceiros brasileiros, como a Argentina, além do Uruguai e do Paraguai, preferem considerá-lo instrumento de caráter econômico-comercial. As resistências empresariais brasileiras, buscando concessões assimétricas; protestos de grupos específicos prejudicados pela competição, como os produtores de arroz do Rio Grande do Sul; e, sobretudo, a inexistência de políticas de desenvolvimento regional que busquem maior equilíbrio e o financiamento de cadeias produtivas acabam incentivando os fatores de resistência, colocando em dificuldade a consolidação do que foi um projeto de Estado e também do governo Lula da Silva.

A União Européia, pelos traços históricos e culturais, mas também por ser, como bloco, o maior parceiro comercial do Brasil e do Mercosul, contabilizando 22,4% das exportações brasileiras em 2005, é vista com grande interesse (PRATES, nov. 2005/abr. 2006, p. 138). O governo FHC, como vimos, adotava uma postura cética em relação à possibilidade de maior abertura comercial, sabedor das razões estruturais da União Européia em matéria de protecionismo agrícola. Em discurso na Assembléia Nacional da França, FHC ressaltou isso claramente:

Acredito na associação entre o Mercosul e a União Européia [...]. Em quaisquer circunstâncias, o Brasil buscará associar-se à União Européia [...]. Cumpre estar atento ao princípio da equidade – aos ganhos de um lado deve corresponder o atendimento às expectativas do outro. O interesse básico do Mercosul é de maior acesso ao mercado agrícola comum e de poder competir em igualdade de condições em terceiros mercados. [...] Se acreditamos de fato no livre-comércio, cabe ao Mercosul e à União Européia a adoção de medidas efetivas contra o protecionismo (CARDOSO, 2001, p. 502-503).

Lula da Silva, de acordo com a tradição da política brasileira, também considera a Europa um parceiro importante, acreditando e agindo para fortalecer o papel político compensatório a ser desempenhado por países europeus em ações de longo prazo, enfraquecedoras do unilateralismo dos Estados Unidos. Essa política foi claramente evidenciada na crise do Iraque de 2003, quando as posições francesa e alemã foram vistas com simpatia e estimuladas. Diante dessa crise, na perspectiva da “autonomia pela diversificação”, o governo brasileiro defendeu os princípios do respeito aos órgãos internacionais, da soberania e, caso não houvesse outra possibilidade, a intervenção aprovada pelas Nações Unidas, em um contexto de preservação do multilateralismo:



---

**A Política Externa de Lula da Silva: A  
Estratégia da Autonomia pela Diversificação**

Desde que assumi a Presidência, tomei uma série de iniciativas em busca de uma solução pacífica para a crise, com o pleno cumprimento pelo Iraque das resoluções do Conselho de Segurança.

Nesse sentido, conversei, pessoalmente e por telefone, com vários líderes e governantes do mundo. Até o último momento, estive empenhado em buscar uma solução negociada. Com este objetivo, fiz repetidos contatos com o Secretário Geral das Nações Unidas (LULA DA SILVA, 2003b).

Os governos brasileiros flertaram em algumas ocasiões com a possibilidade de utilizar o interesse da União Européia em um acordo de livre-comércio com o Mercosul como contraponto à ALCA. Essa posição, embora difícil de ser sustentada, em alguns momentos foi mantida no governo Lula da Silva. Segundo ele, pretendemos

[...] fazer [...] a ligação entre a União Européia e o Mercosul. Vamos tentar consolidar esse bloco para facilitar a discussão do Brasil na ALCA para que não fiquemos subordinados à pressão dos interesses econômicos dos EUA (PARA EVITAR..., 2004, p. 1B).

Conforme o embaixador Adhemar Bahadian, co-presidente brasileiro das negociações da ALCA:

Eu estou trabalhando na co-presidência com o objetivo de chegar a um acordo [para a criação da ALCA]. Agora, num cenário em que você não chegue a um consenso, as alternativas já estão sendo seguidas: os acordos do Mercosul com os países da América do Sul, com a União Européia, e Doha (BAHADIAN, 2005).

Há um acordo tácito entre os membros do governo Lula da Silva que visa enfatizar que o Brasil está buscando alternativas à forte influên-

cia política e econômica dos países ricos, particularmente a norte-americana. Essas ações e essa retórica visam a ampliação de opções de atuação para o país em diferentes tabuleiros (comercial, de segurança, regional), aprofundando parcerias com nações em desenvolvimento. Assim, apesar de essa idéia expressar ajustes ou mudanças de programa, isso não significa que não tenha importância ou que não possa introduzir mudanças de maior profundidade na política externa brasileira se tiverem continuidade no longo prazo. Por essa razão, não excluimos a possibilidade de surgirem futuras mudanças de problemas/metabolismos (HERMANN, 1990). Nessa direção, o governo Lula da Silva em quatro anos introduziu mudanças no corpo burocrático do Ministério das Relações Exteriores e afastou quadros experientes e preparados; ao mesmo tempo, permitiu uma carreira mais rápida para novos diplomatas e ampliou o número de funcionários, justificando essa reestruturação com o argumento de que o Brasil precisa ter um maior peso no cenário exterior.

### **Um Balanço Final**

A política externa de Lula da Silva, em comparação com a de FHC, apresenta elementos de “mudança dentro da continuidade” (LAFER, 2001b, p. 108) ou simplesmente, como argumentamos, de ajustes e de mudanças de programa (HERMANN, 1990). A administração de Lula da Silva não se afastou do princípio historicamente assentado para a diplomacia de que a política externa é um instrumento para o desenvolvimento econômico e para a conseqüente preservação e ampliação da autonomia do país. Há mudanças de idéias e mesmo de estratégias para lidar com os problemas e objetivos que estão colocados pela história, pela posição e pelo destino, mas não essencialmente diferentes dos existentes há muito para o Brasil (ver Tabela 1).

A análise das posições governamentais indica claramente, o que é criticado pelos opositores, que Lula da Silva busca parceiros estratégicos no Sul para ter maior poder de barganha nas negociações inter-

**A Política Externa de Lula da Silva: A  
Estratégia da Autonomia pela Diversificação**

**Tabela 1**

*Diferenças e Semelhanças entre as Políticas Externas de FHC e Lula da Silva*

<b>Temas Importantes da Agenda da Política Externa Brasileira Contemporânea</b>	<b>A Idéia de “Autonomia pela Participação” do Governo FHC</b>	<b>A Idéia de “Autonomia pela Diversificação” do Governo Lula da Silva</b>
1. ALCA	Apesar de não considerá-la prioritária para o Brasil, FHC tinha uma postura mais favorável à ALCA. A estratégia era atrasar as negociações e apenas assinar o acordo se fosse favorável ao país.	Passou-se a negociar de forma mais dura, argumentando-se que as negociações só prosseguiriam se as demandas brasileiras fossem atendidas.
2. Combate à Fome Internacional	Tema não presente na agenda brasileira durante a administração FHC.	Ganhou destaque nos pronunciamentos internacionais do governo Lula da Silva, principalmente no início de seu mandato. Tentou-se a formal inserção na agenda internacional, com resultados discutíveis.
3. Conselho de Segurança da ONU	Desejava-se uma vaga de membro permanente no Conselho de Segurança da ONU, mas a diplomacia brasileira não investiu muitos esforços nesta empreitada. FHC chegou a declarar que preferia aprofundar a integração regional e fazer parte do G-7 do que do Conselho.	O ministro Celso Amorim expressou com mais firmeza o desejo do país de obter um assento permanente no Conselho de Segurança. A energia diplomática despendida foi considerável. Os custos da liderança brasileira no Haiti seriam uma tentativa de provar à comunidade internacional que o país tem condições de fazer parte do Conselho.
4. Cooperação Sul-Sul	A administração FHC privilegiou as relações com países desenvolvidos, principalmente com a União Européia e os Estados Unidos. A aproximação com grandes países do Sul visava benefícios materiais, principalmente em setores comerciais. No final do segundo mandato, o governo buscou ampliar relações com a China, Índia, Rússia e África do Sul. No caso do contencioso das patentes farmacêuticas contra os Estados Unidos, o Brasil aproximou-se da Índia e da África do Sul, mas não institucionalizou a parceria durante o seu governo.	A aproximação com os países do Sul ganhou destaque no governo Lula da Silva. Defendeu-se uma relação mais duradoura com os países em desenvolvimento, motivada por visões de mundo e pelas raízes ideológicas do Partido dos Trabalhadores, parcialmente coincidentes com a tendência existente em parte da diplomacia. Institucionalizou-se a parceria entre Índia, Brasil e África do Sul, abrangendo uma série de temas, como segurança, comércio, intercâmbio tecnológico, com resultados ainda incertos. Na administração Lula da Silva, ganhou destaque a formação do G-20, grupo de países em desenvolvimento que visam a liberalização do comércio agrícola. Tal tipo de coalizão tem o objetivo de reduzir as assimetrias.

5. Estados Unidos	A administração FHC pautou-se pela lógica da participação ativa na formulação de regimes internacionais, nas quais os norte-americanos tinham papel relevante. O presidente brasileiro desenvolveu relações pessoais com o presidente Clinton. No final da administração FHC, já na administração George W. Bush e especialmente depois dos atentados de 11 de setembro de 2001, o presidente passa a criticar o unilateralismo norte-americano. Buscam-se nesta fase novas parcerias comerciais com grandes nações em desenvolvimento para contrabalançar o poderio comercial norte-americano.	Reconhecendo a importância dos Estados Unidos como o país mais rico e poderoso do globo, a política externa de Lula da Silva busca aprofundar as relações com grandes nações em desenvolvimento, e com algumas da União Européia, visando reduzir as assimetrias de poder com a potência norte-americana. A busca de fortalecimento do Mercosul e as negociações entre o Mercosul e a União Européia também procuram ampliar o poder de barganha do país ao diversificar as opções estratégicas. Nesse contexto, o governo Lula da Silva buscou evitar confrontos com os Estados Unidos.
6. Integração Latino-americana	O tema da integração regional sul-americana, sobretudo o Mercosul, é central na agenda brasileira desde a democratização do país em 1985. Na administração FHC, o processo de integração regional era visto como um instrumento com o qual o Brasil poderia disputar um espaço político e econômico maior no mundo.	O governo Lula da Silva mantém o interesse pelo Mercosul, acentuando fortemente o peso do projeto da Comunidade Sul-americana de Nações (Casa). Há uma ênfase retórica e desenvolve-se a IIRSA. A integração estaria no topo da agenda do país. Na administração Lula da Silva, busca-se manter equilíbrio nas relações com os países da região para capitalizar a aparente convergência em relação à integração e evitar agravar situações potencialmente conflituosas.
7. Liderança Brasileira	O governo FHC acreditava que a liderança não se proclama, ela deve ser exercida. Nesse sentido, o tema não recebia muito destaque em sua gestão.	A administração Lula da Silva colocou não ostensivamente o tema no debate político brasileiro. O desejo de obter um papel de destaque na região e entre os países em desenvolvimento foi introduzido e, em parte, tem se constatado uma maior cobrança por parte dos países sul-americanos em relação ao Brasil.
8. OMC	De todos os fóruns de negociações comerciais em que o Brasil participa, a OMC foi a que recebeu maior atenção da administração FHC, principalmente por se acreditar que nesta instituição a assimetria de poder era reduzida pelo respeito às regras internacionais acordadas pelos Estados participantes.	As negociações na OMC são consideradas fundamentais para o Brasil. Há a tentativa de assumir uma liderança mais pronunciada em coalizões Sul-Sul para alterar as relações de poder dentro da instituição.

---

nacionais. As relações com os países ricos são consideradas fundamentais, buscando-se um equilíbrio maior, inclusive no tocante aos Estados Unidos. Há limites estruturais para levar adiante os projetos perseguidos. O objetivo de parcial coordenação das ações de diferentes países para agir de forma consertada no âmbito internacional parece difícil de ser alcançado, como demonstram as dificuldades de uma maior coordenação entre o Mercosul e a Comunidade Sul-americana de Nações (Casa). Os custos econômicos, o número reduzido de diplomatas e a relativamente baixa capacidade nacional para produzir políticas e viabilizar negociações complexas podem prejudicar o projeto governamental. É necessária habilidade política ou, como diria Maquiavel, *virtù* para interagir com audiências tão diversificadas quanto a dos participantes do Fórum Econômico de Davos e do Fórum Social de Porto Alegre.<sup>6</sup>

Se a estratégia de “autonomia pela diversificação” for empregada de forma bem-sucedida no longo prazo, talvez possam surgir frutos, consolidando os objetivos históricos de desenvolvimento e de um poder internacional menos assimétrico, com maior poder dos países atualmente pobres, entre eles o Brasil. Hermann (1990, p. 5) afirma que mudanças de problemas/metast significam que “o problema ou meta inicial é substituído ou simplesmente desaparece”. O desenvolvimento da política exterior no segundo mandato de Lula da Silva (2007-2010) dirá se o conjunto de suas políticas, que não se dissociam do patrimônio histórico da diplomacia e do Estado brasileiro, determinará um novo paradigma de inserção internacional.

Segundo Soares de Lima (1990; 2005), as idéias de dependência e de autonomia são inerentes às relações internacionais das potências médias. Esses países, por estarem em uma escala de poder intermediária, tendem a apresentar uma variabilidade de padrões de comportamento, em certas ocasiões mais semelhantes aos países fracos; em outras, mais próximos das grandes potências. Dessa maneira, “capacidades e vulnerabilidades podem variar de uma área temática a ou-

tra, modificando-se, portanto, as relações de forças entre essas áreas” (SOARES DE LIMA, 1990, p. 11). A variabilidade de comportamento brasileiro não implica que o país aja de forma irracional ou que não busque seus interesses, mas pressupõe que “o poder deve ser mensurado com respeito a questões específicas”, questionando a noção de uma única estrutura geral de poder independente da área temática (SOARES DE LIMA, 1990, p. 11). Daí o interesse, na análise da política exterior do governo Lula da Silva, em ressaltar que as buscas por maior equilíbrio e por mudanças nas relações de poder não resultaram em rupturas com os países ricos. Nossa hipótese explicativa é a de que houve razoável capacidade de distinguir as questões específicas de objetivos mais amplos, como o desenvolvimento econômico e a manutenção de uma política externa autônoma.

Conforme Hermann (1990, p. 11-12), “a sugestão não é que o governo inteiro se torne comprometido com a necessidade de mudança, mas, sim, que um grupo no governo se torne um defensor do redirecionamento”. Assim, enfatizamos que a idéia da “autonomia pela diversificação” não é hegemônica entre os formuladores da política externa, mas é uma forte tendência expressa por alguns importantes líderes políticos, funcionários, intelectuais e dirigentes de grupos sociais brasileiros, imbuídos de sólidas convicções políticas e de uma concepção de mundo contrárias à hegemonia e ao unilateralismo.

---

## Notas

1. A sigla refere-se aos membros do grupo: Índia, Brasil e África do Sul.
2. Consideramos particularmente o último chanceler brasileiro do período FHC para simplificar nossa análise e enfatizar que estamos refletindo prioritariamente (embora não apenas) sobre o momento de mudança que ocorre na passagem entre um e outro governo. Acrescentamos também o nome do embaixa-

---

**A Política Externa de Lula da Silva: A  
Estratégia da Autonomia pela Diversificação**

dor Samuel Pinheiro Guimarães por causa da sua visibilidade nacional, contrastante com a personalidade mais discreta do detentor anterior do cargo.

**3.** Esta citação, assim como as demais citações de textos escritos originalmente em língua estrangeira, foi livremente traduzida por nós.

**4.** A importância da diplomacia presidencial de FHC e Lula da Silva é uma evidência forte no sentido de ressaltarmos a importância dos líderes como “provocadores” de mudanças.

**5.** Situações em que as ações são movidas tanto por motivos instrumentais quanto ideais.

**6.** Logo depois de ser eleito, Lula da Silva discursou em ambos os fóruns com considerável sucesso.

---

## **Referências Bibliográficas**

ACHCAR, Gilbert. **Clash of barbarism**. Londres: Saqi Books, 2006.

ADLER, Emanuel. O construtivismo no estudo das Relações Internacionais. **Lua Nova**, n. 47, p. 201-206, 1999.

—; HAAS, Peter M. Conclusion: epistemic communities, world order, and the creation of a reflective research program. **International Organization**, v. 46, n. 1, p. 367-390, 1992.

ALCA. Declaração da cidade de Quebec. Quebec: Summit of the Americas, Information Network, 2001. Disponível em: <<http://www.summit-americas.org/Documents%20for%20Quebec%20City%20Summit/Quebec/Declaration%20of%20Quebec%20City%20-%20port.htm>>. Acesso em: 10 nov. 2005.

ALDEN, Chris; VIEIRA, Marco Antonio. The new diplomacy of the south: South Africa, Brazil, India and trilateralism. **Third World Quarterly**, v. 26, n. 7, p. 1.077-1.095, 2005.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 47, n. 1, p. 163-184, 2004.

AMADO, Rodrigo (Org.). **Araújo Castro**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

AMORIM, Celso. Discurso do ministro de Estado das Relações Exteriores, embaixador Celso Amorim, por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de secretário-geral das Relações Exteriores, em Brasília. In: AMORIM, C.; Guimarães, S. P.; LULA DA SILVA, L. I. **A política externa do Brasil**. Brasília: IPRI/Funag, 2003a.

\_\_\_\_\_. Entrevista do embaixador Celso Amorim à revista CNI – Indústria Brasileira. Brasília: MRE, 1<sup>o</sup> out. 2003b. Disponível em: <[http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/discursos/discurso\\_detalle.asp?ID\\_DISCURSO=2175](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalle.asp?ID_DISCURSO=2175)>. Acesso em: 10 nov. 2005.

\_\_\_\_\_. Política externa do governo Lula: os dois primeiros anos. Rio de Janeiro: OPSA/Iuperj, 2005. Disponível em: <[http://observatorio.iuperj.br/pdfs/5\\_analises\\_Artigo%20Celso%20Amorim.pdf](http://observatorio.iuperj.br/pdfs/5_analises_Artigo%20Celso%20Amorim.pdf)>. Acesso em: 03 nov. 2005.

APOIO à entrada da Rússia na OMC em troca de nada. **Valor Econômico**, 19 out. 2005. Disponível em: <[http://www.mre.gov.br/portugues/noticiario/nacional/selecao\\_detalle.asp?ID\\_RESENHA=173800](http://www.mre.gov.br/portugues/noticiario/nacional/selecao_detalle.asp?ID_RESENHA=173800)>. Acesso em: 29 out. 2005.

ARBIX, Glauco; SALERNO, Mario Sergio; NEGRI, João Alberto de. O impacto da internacionalização com foco na inovação tecnológica sobre as exportações de firmas brasileiras. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 48, n. 2, p. 395-442, 2005.

BAHADIAN, Adhemar. Entrevista concedida ao jornal “O Globo” pelo co-presidente brasileiro das negociações da Área de Livre Comércio das Américas, embaixador Adhemar Bahadian. Brasília: MRE, 2005. Disponível em: <[http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/discursos/discurso\\_detalle.asp?ID\\_DISCURSO=2564](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalle.asp?ID_DISCURSO=2564)>. Acesso em: 22 nov. 2005.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **As relações perigosas: Brasil-Estados Unidos**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

BERGER, Peter; LUCKMANN, Thomas. **A construção social da realidade**. 14. ed. Tradução de Floriano de Souza Fernandes. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1997.



---

**A Política Externa de Lula da Silva: A  
Estratégia da Autonomia pela Diversificação**

BUENO, Clodoaldo. **Política externa da Primeira República**: os anos do apogeu – de 1902 a 1918. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

BURGESS, Sean W. Bounded by the reality of trade: practical limits to a South American region. **Cambridge Review of International Affairs**, Cambridge, v. 18, n. 3, out. 2005.

CARDOSO, Fernando Henrique. Discurso em sessão solene na Assembléia Nacional da República da França, 30 out. 2001. Palavra do Presidente, p. 499-505. Publicado no Instituto FHC (IFHC), mas já retirado do ar.

\_\_\_\_\_. **A arte da política**: a história que vivi. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

CARDOZO, Sandra Aparecida; MIYAMOTO, Shiguenoli. Política externa brasileira em dois momentos: uma análise comparativa entre a política externa do governo Geisel e do governo Lula. Trabalho apresentado no 5<sup>o</sup> Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), UFMG, Belo Horizonte, 26-29 jul. 2006. Disponível em: <[http://200.186.31.123/ABCP/cadastro/atividade/arquivos/21\\_7\\_2006\\_17\\_18\\_22.pdf](http://200.186.31.123/ABCP/cadastro/atividade/arquivos/21_7_2006_17_18_22.pdf)>. Acesso em: 14 out. 2006.

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

DAUDELIN, Jean. How Brazil could save Bolívia... and its gas supply in the process. **Análise Internacional**, ano 1, n. 2, p. 4-5, 2006.

FONSECA JR., Gelson. **A legitimidade e outras questões internacionais**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

GARCIA, Marco Aurélio. Entrevista a Luiz Antônio Araujo e Rosane de Oliveira. **Zero Hora**, 13 mar. 2004. Disponível em: <[http://www.mre.gov.br/portugues/noticiario/nacional/selecao\\_detalhe.asp?ID\\_RESENHA=39097](http://www.mre.gov.br/portugues/noticiario/nacional/selecao_detalhe.asp?ID_RESENHA=39097)>. Acesso em: 02 nov. 2005.

GIANNETTI, Roberto; MARCONINI, Mário. Inserção internacional e o comércio exterior brasileiro. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, ano 20, n. 87, p. 5-9, abr./jun. 2006.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Quinhentos anos de periferia**. 3. ed. Porto Alegre; Rio de Janeiro: Ed. da UFRGS; Contraponto, 1999.

\_\_\_\_\_. Los tres años del gobierno del presidente de Brasil Luiz Inácio Lula da Silva. **La Onda Digital**, n. 277, 2006. Disponível em: <<http://www.laondadigi->

tal.com/LaOnda/LaOnda/201-300/277/Recuadro2.htm>. Acesso em: 12 mai. 2006.

HALL, John A. Ideas and the social sciences. In: GOLDSTEIN, Judith; KEOHANE, Robert O. (Ed.). **Ideas and foreign policy**: beliefs, institutions, and political change. Ithaca; London: Cornell University Press, 1993.

HERMANN, Charles F. Changing course: when governments choose to redirect foreign policy. **International Studies Quarterly**, v. 34, n. 1, p. 3-21, 1990.

\_\_\_\_; HERMANN, Margaret; HAGAN, Joe D. How decision units shape foreign policy behavior. In: HERMANN, Charles F.; KEGLEY JR., Charles W.; ROSENAU, James N. (Ed.). **New directions in the study of foreign policy**. Boston: Allen & Unwin, 1987.

HOLSTI, Kalevi Jaako. Restructuring foreign policy: a comparative analysis. In: HOLSTI, Kalevi Jaako (Ed.). **Why nations realign**. London: Allen and Unwin, 1982.

HURRELL, Andrew. Some reflections on the role of intermediate powers in international institutions. **Latin American Program Working Papers**. Washington, D.C.: The Woodrow Wilson International Center, 2000.

JANK, Marcos S. Revendo a política comercial brasileira. **O Estado de S. Paulo**, p. A2, 18 out. 2006.

KEOHANE, Robert O.; GOLDSTEIN, Judith (Ed.). **Ideas and foreign policy**: beliefs, institutions, and political change. Ithaca; London: Cornell University Press, 1993.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. **Power and interdependence**. 2. ed. Glenview: Scott, Foresman and Company, 1989.

LAFER, Celso. Discurso de posse do professor Celso Lafer no cargo de ministro de Estado das Relações Exteriores. Brasília, 29 de janeiro de 2001. Brasília: MRE, 2001a. Disponível em: <<http://www.relnet.com.br/Arquivos/pdf/2003/2967.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2005.

\_\_\_\_. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira**: passado, presente e futuro. São Paulo: Editora Perspectiva, 2001b.

\_\_\_\_. Discurso do senhor ministro de Estado das Relações Exteriores, professor Celso Lafer, por ocasião do seminário promovido pelo Comitê de Cooperação Empresarial da Fundação Getúlio Vargas – “A opção ALCA”. São Paulo, 21 de

---

**A Política Externa de Lula da Silva: A  
Estratégia da Autonomia pela Diversificação**

novembro de 2002. Brasília: MRE, 2002. Disponível em: <[http://www.relnet.com.br/Arquivos/pdf/2003/2\\_6630.pdf](http://www.relnet.com.br/Arquivos/pdf/2003/2_6630.pdf)>. Acesso em: 22 nov. 2005.

LAKE, David; POWELL, Robert (Ed.). **Strategic choice and international relations**. New Jersey: Princeton University Press, 1999.

LAMPRÉIA, Luís Felipe. Discurso de despedida e passagem de cargo de ministro das Relações Exteriores a Celso Lafer. Brasília, 29 de janeiro de 2001. Brasília: MRE, 2001.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. O Brasil e a ALCA. **Linha Aberta**, Madri, 6 ago. 2002a. Disponível em: <[http://www.lainsignia.org/2002/agos-to/econ\\_017.htm](http://www.lainsignia.org/2002/agos-to/econ_017.htm)>. Acesso em: 10 nov. 2005.

\_\_\_\_\_. Discurso do presidente eleito Luiz Inácio Lula da Silva proferido no Clube de Imprensa Nacional dos Estados Unidos durante visita a Washington. Washington, EUA, 10/12/2002. Brasília: MRE, 2002b. Disponível em: <[http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/discursos/discurso\\_detalle3.asp?ID\\_DISCURSO=2030](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalle3.asp?ID_DISCURSO=2030)>. Acesso em: 05 ago. 2007.

\_\_\_\_\_. Discurso do senhor presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão de posse, no Congresso Nacional, em Brasília. In: AMORIM, C.; GUIMARÃES, S. P.; LULA DA SILVA, L. I. **A política externa do Brasil**. Brasília: IPRI/Funag, 2003a.

\_\_\_\_\_. Pronunciamento à nação do senhor presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, sobre o conflito no Iraque. Brasília: MRE, 20 mar. 2003b. Disponível em: <[http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/discursos/discurso\\_detalle.asp?ID\\_DISCURSO=2076](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalle.asp?ID_DISCURSO=2076)>. Acesso em: 05 jul. 2006.

\_\_\_\_\_. 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\\_detalle.asp?ID\\_DISCURSO=3010](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalle.asp?ID_DISCURSO=3010)>. Acesso em: 05 ago. 2007.

MAIOR, Luiz A. P. Souto. Dois anos de “presença soberana”: uma reflexão sobre a política externa do governo Lula. **Cena Internacional**, Brasília, v. 6, n. 2, p. 53-72, 2004.

MALAMUD, Andres; SCHMITTER, Philippe. The experience for European integration and the potential for integration in Mercosur. Trabalho apresentado no First Global International Studies Conference. Istanbul: World International Studies Committee (WISC), ago. 2005.

MATTLI, Walter. **The logic of regional integration**: Europe and beyond. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

MELLO, Flávia de Campos. O Mercosul e a ALCA. In: ALBUQUERQUE, J. A. G.; OLIVEIRA, H. A. de (Org.). **A ALCA e os blocos internacionais**. São Paulo: FTD, v. 2. 1998. p. 59-74.

———. **Regionalismo e inserção internacional**: continuidade e transformação da política externa brasileira nos anos 90. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

MORAVCSIK, Andrew. Taking preferences seriously: a liberal theory of international politics. **International Organization**, v. 51, n. 4, p. 513-553, 1997.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge Nunes de; ONUKI, Janina; OLIVEIRA, Emmanuel de. Coalizões Sul-Sul e multilateralismo: Índia, Brasil e África do Sul. **Contexto Internacional**, v. 28, n. 2, 2006.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. **Mercosul**: atores políticos e grupos de interesses brasileiros. São Paulo: Editora Unesp, 2003.

———. Estratégias internacionais e diálogo Sul-Sul no governo Lula: alianças duradouras ou coalizões efêmeras. In: VILLARES, Fábio (Org.). **Índia, Brasil e África do Sul**: perspectivas e alianças. São Paulo: Editora Unesp, 2006.

OLSON JR., Mancur. **A lógica da ação coletiva**. Tradução de Fábio Fernandez. São Paulo: EdUSP, 1999.

PARA EVITAR pressões na ALCA, Lula diz que Mercosul fecha acordo com UE. **Jornal do Brasil**, 1º mai. 2004.

PRATES, Daniela Magalhães A inserção externa da economia brasileira no governo Lula. **Política Econômica em Foco**, São Paulo, n. 7, nov. 2005/abr. 2006.

PT. Programa de governo 2002. 2002. Publicado no *site* do PT, mas já retirado do ar.

PUTNAM, Robert. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. In: EVANS, P. B.; JACOBSON, H. K.; PUTNAM, R. D. (Ed.). **Double-edged diplomacy**: international bargaining and domestic politics. Berkeley: University of California Press, 1993. p. 431-468.

---

**A Política Externa de Lula da Silva: A  
Estratégia da Autonomia pela Diversificação**

ROSATI, Jerel. A cognitive approach to the study of foreign policy. In: HEY, Jeanne A. K.; HANEY, Patrick J. (Ed.). **Foreign policy analysis: continuity and change in its second generation**. New Jersey: Prentice Hall, 1995. p. 49-70.

ROUQUIÉ, Alain. **Le Brésil au XXI siècle**. Paris: Fayard, 2006.

SECEX (Secretaria de Comércio Exterior, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior). **Boletim Informativo**, Brasília, jan. 2007.

SENNES, Ricardo Ubiraci. Potência média recém-industrializada: parâmetros para analisar o Brasil. **Contexto Internacional**, v. 20, n. 2, p. 385-413, jul./dez. 1998.

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

———. 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.

———; HIRST, Mônica. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. **International Affairs**, v. 82, n. 1, p. 21-40, 2006.

SOARES DE LIMA, Maria Regina; SANTOS, Fabiano. Brazilian Congress and foreign trade policy. Trabalho apresentado no XXI Encontro da Latin-American Studies Association (LASA), Chicago, 24-26 set. 1998.

SOUZA, Amaury de. A agenda internacional do Brasil: um estudo sobre a comunidade brasileira de política externa. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Relações Internacionais, 2002. Disponível em: <[http://www.cebri.org.br/pdf/100\\_PDF.pdf](http://www.cebri.org.br/pdf/100_PDF.pdf)>. Acesso em: 06 jan. 2006.

VELASCO E CRUZ, Sebastião (Coord.). Reestruturação econômica mundial e reformas liberalizantes nos países em desenvolvimento. Projeto Temático FAPESP/Unicamp/Cedec, São Paulo: [s.n.], 2001.

———; STUART, Ana Maria. **Mudando de rumo: a política externa do governo Lula**. 2004. Manuscrito.

VIGEVANI, Tullo. La via del Pragmatismo Responsabile: la politica estera del Brasile. **Politica Internazionale**, Roma: IPALMO/La Nuova Italia Editrice, v. 11-12, nov./dic. 1974.

\_\_\_\_\_. **Questão nacional e política exterior**. Um estudo de caso: formulação da política internacional do Brasil e motivações da Força Expedicionária Brasileira. Tese (Doutorado em História). Universidade de São Paulo, São Paulo, 1989.

\_\_\_\_\_; MARIANO, Marcelo Passini. Alca light. **Política Externa**, v. 13, n. 2, p. 45-52, 2004.

\_\_\_\_\_. A ALCA e a política externa brasileira. **Cadernos CEDEC**, v. 74, p. 1-40, 2005.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo F. de. A política externa brasileira na era FHC: um exercício de autonomia pela integração. Trabalho apresentado no 4º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), Rio de Janeiro, 2004.

\_\_\_\_\_; CINTRA, Rodrigo. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Revista Tempo Social**, v. 15, n. 2, p. 31-61, 2004.

WENDT, Alexander. Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. **International Organization**, v. 46, n. 2, p. 391-425, 1992.

\_\_\_\_\_. Collective identity formation and the international state. **American Political Science Review**, v. 88, n. 2, p. 384-396, 1994.

\_\_\_\_\_. **Social theory of international politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

WOOD, Bernard. The middle powers and the general interest. In: \_\_\_\_\_. **Middle powers and the international system nº 1**. Ottawa: The North-South Institute, 1988.

---

## Resumo

### **A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação**

O objetivo deste artigo é analisar as mudanças trazidas pela política externa do primeiro governo Lula da Silva (2003-2006). Para discutir o tema, utilizaremos o trabalho de Hermann (1990) sobre as motivações das mudanças

---

**A Política Externa de Lula da Silva: A  
Estratégia da Autonomia pela Diversificação**

na política externa dos Estados, integrando-o com *insights* construtivistas, que são úteis para examinar o papel das idéias na formulação da política externa brasileira depois de 2003. Para complementar nossa análise, utilizaremos três noções – “autonomia pela distância”, “autonomia pela participação” e “autonomia pela diversificação” – que explicam as principais transformações pelas quais passou a política externa brasileira da década de 1980 até meados da primeira década deste século. Concluiremos demonstrando como a idéia de “autonomia pela diversificação” se aplica melhor ao período analisado, considerando que os dois primeiros níveis de Hermann, ajustes e mudanças de programa aconteceram de fato. Sugerimos que o terceiro nível, mudanças de problemas/metras, poderá efetivar-se com a consolidação e ampliação dos dois primeiros níveis.

**Palavras-chave:** Lula da Silva – Política Externa – Autonomia – Construtivismo – Mudanças Políticas

---

**Abstract**

**Lula da Silva’s Foreign Policy: The  
Autonomy through Diversification  
Strategy**

The objective of this article is to analyze the changes brought about by the foreign policy of Lula da Silva’s first government (2003-2006). To discuss the topic, we will make use of Hermann’s (1990) article on foreign policy change and the motivation behind it, integrating it with constructivist insights useful to examine the roles of the ideas in the formulation of the Brazilian foreign policy after 2003. To compliment our analysis, we will make use of three notions: autonomy through distance, autonomy through participation, and autonomy through diversification. These notions explain the main changes occurring in Brazilian foreign policy from 1980 through to the mid-2000s. We will conclude by demonstrating how the autonomy through diversification best applies to the aforementioned period, acknowledging that the first two levels of Hermann’s theory, adjustment change and program change, did in fact happen. We suggest that the third level, problem/goal changes, can come into effect with the consolidation and amplification of the first two levels.

**Keywords:** Lula da Silva – Foreign Policy – Autonomy – Constructivism – Political Changes