



AUGUSTO LEAL RINALDI

**A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA: IDENTIFICAÇÕES E
ORIENTAÇÕES**

Campinas

2015



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

AUGUSTO LEAL RINALDI

**A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA: IDENTIFICAÇÕES E
ORIENTAÇÕES**

Orientador: Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto

Dissertação de mestrado apresentada ao Instituto de
Filosofia e Ciências Humanas, para obtenção do
Título de Mestre em Ciência Política.

**ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA DISSERTAÇÃO
DEFENDIDA PELO ALUNO AUGUSTO LEAL RINALDI, E ORIENTADA PELO
PROF. DR. SHIGUENOLI MIYAMOTO.**

CPG: __/__/__

Campinas

2015

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Cecília Maria Jorge Nicolau - CRB 8/3387

Rinaldi, Augusto Leal, 1989-

R47p A política externa do governo Lula: identificações e orientações / Augusto Leal Rinaldi. – Campinas, SP : [s.n.], 2015.

Orientador: Shiguenoli Miyamoto.

Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Política externa - Brasil. I. Miyamoto, Shiguenoli, 1948-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: The Lula's government foreign policy

Palavras-chave em inglês: Brazil - Foreign policy

Área de concentração: Ciência Política

Titulação: Mestre em Ciência Política

Banca examinadora:

Shiguenoli Miyamoto [Orientador]

José Alexandre Altahyde Hage

Paulo César Souza Manduca

Data de defesa: 03-06-2015

Programa de Pós-Graduação: Ciência Política



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

A Comissão Julgadora dos trabalhos de Defesa de Dissertação de Mestrado, em sessão pública realizada em 03 de junho de 2015, considerou o candidato AUGUSTO LEAL RINALDI aprovado.

Este exemplar corresponde à redação final da Dissertação defendida e aprovada pela Comissão Julgadora.

Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto (orientador)

Prof. Dr. José Alexandre Altahyde
Hage/UNIFESP-Osasco

Prof. Dr. Paulo César Souza
Manduca/UNICAMP

Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa
(suplente)/UNICAMP

Profa. Dra. Suzeley Kalil Mathias
(suplente)/UNESP-Franca

Resumo

Neste trabalho, buscou-se identificar, a partir de uma perspectiva histórica, em que momento no passado o governo Lula da Silva busca suas orientações diplomáticas. Partimos da hipótese de que a montagem da agenda externa deste governo, se tratando dos temas e objetivos estabelecidos e da correspondente estratégia de inserção internacional assumida, se assemelha àquela efetuada pelos governos de Jânio Quadros e João Goulart, cujas diretrizes diplomáticas se consubstanciaram na chamada Política Externa Independente.

A partir de um estudo mais detalhado das políticas externas, chegamos à conclusão de que o reposicionamento de determinados temas e formas de atuação internacional efetuado durante o governo Lula, principalmente se tratado da leitura da realidade internacional, dos interesses estabelecidos e do respectivo papel do Brasil neste contexto, encontra forte correspondência no período da primeira década dos anos sessenta, evidenciando uma conjugação de princípios, interesses e estratégias que perpassam ambos os momentos.

Não obstante a diferenciação conjuntural e de capacidades do país de se articular no exterior, os dois momentos encerram tamanhas semelhanças – a despeito das diferenças – que podemos inferir a tese segundo a qual a formulação da PEI fora retomada e atualizada pelo governo Lula, dispondo, neste momento, de novos recursos e instrumentos e adaptando-se a um cenário internacional mais favorável à atuação nesses moldes.

Palavras Chave: Política Externa Brasileira; Política Externa Lula; Política Externa Independente.

Abstract

In this study, we sought to identify, in a historical perspective, at what time in the past Lula da Silva government seeks their diplomatic guidelines. Our hypothesis is that the assembly of the external agenda of this government, in the case of the themes and objectives set and the corresponding assumed international insertion strategy resembles that made by the governments of Quadros and Goulart, whose diplomatic guidelines are substantiated by the so-called Independent Foreign Policy.

By a more detailed study of the foreign policy, we concluded that the repositioning of certain themes and forms of international activities carried out during Lula's government, mainly the reading of the international reality, the establishing interests and the Brazil's role in this context, have a strong correspondence in the period of the first decade of the sixties, showing a combination of principles, interests and strategies that underlie both moments.

Despite the difference of conjecture and the country's capabilities to articulate abroad, the two moments contain such great similarities – albeit the differences – that we can infer the argument that the PEI formulation out resumed and updated by Lula's government, offering, this time, new resources and tools and adapting to a more favorable international scenario the action along these lines.

Keywords: Brazilian Foreign Policy; Lula's Foreign Policy; Independent Foreign Policy.

Sumário

INTRODUÇÃO	1
1. TEORIA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS E POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA.....	9
1.1 Realismo Clássico e Neorrealismo	10
1.2 Liberalismo-idealismo e Interdependência.....	20
1.3 Política Externa	29
2. POLÍTICA EXTERNA EM PERSPECTIVA HISTÓRICA.....	41
2.1 Da proclamação da República ao governo Vargas (1889-1930)	41
2.2 De Vargas a João Goulart (1930-1964)	43
2.3 Os militares no poder (1964-1985)	51
2.4 De Sarney a Itamar Franco (1986-1994).....	60
2.5 Os anos de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002).....	68
2.6 Matização da política externa brasileira.....	72
3. POLÍTICA EXTERNA GOVERNO LULA DA SILVA	77
3.1 Política externa em ação	80
3.1.1 Regionalismo	88
3.1.2 Organismos internacionais	98
3.1.3 Concertação horizontal	105
3.2 Avaliação.....	110
4. EM BUSCA DE ORIENTAÇÕES: A POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE.....	117
4.1 A Política Externa Independente (PEI).....	122
4.2 Características da PEI e a política externa de Lula da Silva	125
4.2.1 Abrangência (universalismo) e desenvolvimento.	125
4.2.2 Vinculação política, defesa da paz e da democracia e concertação política.....	132
4.2.3 Autonomia, não ingerência e descolonização.	136
4.3 Avaliação.....	141
CONSIDERAÇÕES FINAIS	149
REFERÊNCIAS.....	154

Dedico aos meus pais,
Maria Lígia e José Renato,
cujos esforços para me
despertar a curiosidade e o
gosto pelo aprendizado
nunca foram medidos.

Agradecimentos

Esta dissertação jamais teria sido elaborada e finalizada sem o suporte e auxílio que recebi ao longo de todo o tempo. Gostaria de deixar expresso, neste espaço, a gratidão que tenho para aqueles que contribuíram, de um modo ou de outro, para essa conquista;

Agradeço, em primeiro lugar, ao Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto, cuja orientação fora de significativa importância por me atentar a não somente como confeccionar uma dissertação de mestrado, mas por me conceder livre-arbítrio intelectual, estimular o pensamento crítico e a contribuir para o entendimento e pensamento sobre a área de relações internacionais;

Aos familiares, em quem encontro acolhimento incondicional nos momentos mais difíceis e conforto e realização nas horas de descontração;

Aos colegas e funcionários do Departamento de Ciência Política;

À CAPES, pelos recursos disponibilizados para a realização desta pesquisa.

"O senhor... mire, veja: o mais importante e bonito, do mundo, é isto: que as pessoas não estão sempre iguais, ainda não foram terminadas - mas que elas vão sempre mudando. Afinam ou desafinam, verdade maior. É o que a vida me ensinou. Isso que me alegra, montão".

João Guimarães Rosa.

INTRODUÇÃO

Ao longo do século XX, a política externa brasileira percorreu momentos de transformação e amadurecimento. Evidentemente que não se mostrou linear e coerente com um único curso de ação, mas sim apresentou modificações, reorientações e ressignificações. Assumimos como pressuposto inicial que, para compreender, analisar, explicar e prescrever sobre a atuação de determinado país no cenário internacional, é preciso conhecer seus antecedentes históricos. Isso porque, é a partir deles que se colhem informações a respeito das formulações e iniciativas assumidas no passado e, decorrentes destas, pode-se identificar a existência (ou não) de algum tipo de padrão ou normatização em função da recorrência de determinados temas, conceitos e valores contidos na ação externa.

Toda política externa encerra interesses. A forma como se estabelece seu exercício pode variar ao longo do tempo, e isso por uma variedade de razões, porém o conteúdo que a fundamenta, isto é, os vetores e princípios que a embasa são de difícil modificação, haja vista que estão diretamente relacionados aos interesses mais permanentes do Estado. Assim, quando nos referimos à política exterior do Brasil estamos designando um conjunto de ferramentas e recursos (escassos) acionados pelo Estado que tem por função principal representar os interesses do país no exterior e, ademais, buscar, por intermédio destas várias ferramentas – diplomacia, integração, cooperação, coação, etc. – a realização dos objetivos previamente estabelecidos.

Historicamente, a política exterior se conforma pela transformação de interesses internos em possibilidades externas. O Estado, *locus* por excelência da formulação da ação diplomática, funciona como instância privilegiada de intermediação entre as instituições políticas domésticas e a respectiva sociedade que as legitimam, e exerce o imprescindível papel de conceder as bases materiais e simbólicas para a busca pela realização dos interesses definidos.

Os vários princípios que consubstanciam a política externa de um país, para utilizar o conceito de Lafer (2001), se referem a um marco normativo que tem como função estabelecer os limites da atuação internacional bem como promover os estímulos necessários à sua formulação. Assim, no que se refere particularmente à política externa

brasileira, alguns dos princípios que identificamos como recorrentes da ação externa do Estado, são: a não intervenção em assuntos estrangeiros; a busca crescente pelo desenvolvimento econômico e social; o desejo de garantir autonomia na definição das formas de intervenção internacional; o respeito às normas vigentes; a defesa da autodeterminação dos povos, entre outros.

Outro ponto de destaque a respeito da política externa brasileira é sobre a natureza realista que assume em virtude da identificação dos interesses a serem representados e das condições internas e externas que dispõe para realizá-los. Em maior ou menor grau, nas suas distintas abordagens, o realismo estivera presente nas decisões políticas adotadas pelo país no seu relacionamento externo.

Dito isto, o objeto de investigação deste trabalho está centrado na análise da política externa brasileira a partir de uma perspectiva histórica e comparada. O recorte temporal corresponde à primeira década do século XXI, particularmente após a eleição de Lula da Silva à presidência. O que nos mobiliza a realizar este tipo de análise é responder às seguintes perguntas: a política exterior deste governo fora diferente ou não de outros momentos? Se sim, em que medida? E, mais importante, em que período ele vai buscar suas orientações?

Procura-se, dessa forma, avaliar em que medida a política externa do governo considerado incorporou (ou não) elementos de mudança de modo a diferenciá-la substantivamente das praticada noutros momentos históricos.

A busca pela identificação de semelhanças e diferenciações entre os distintos projetos de política externa resulta, inicialmente, de uma aproximação entre, por um lado, a formulação de novas diretrizes para a ação diplomática do país no período dos anos 1960, consubstanciada naquilo que se convencionou chamar de “Política Externa Independente” (doravante, PEI), e, por outro, no aparente resgate destas diretrizes efetuado pelo governo Lula da Silva.

Sendo assim, o objetivo central neste instante é o de evidenciar que existiram fortes semelhanças entre os governos Quadros/Goulart e Lula no que tange às estratégias de inserção internacional do Brasil, desdobrando em práticas e princípios da política externa nos dois períodos em tela. Busca-se confirmar que, a despeito de transformações

conjunturais e estruturais no sistema nacional e internacional, e se tratando de diferentes momentos históricos, a política externa do governo Lula retoma muitas das diretrizes contidas nas formulações originais da PEI, principalmente aquelas vinculadas à leitura das relações internacionais e da correspondente forma de inserção externa adotada. Pressupõe-se, por fim, que tal convergência pode ser explicada sobretudo pela existência da combinação entre os interesses definidos no âmbito do Estado brasileiro com os próprios objetivos estabelecidos pelos grupos no poder, balizando, com isso, a inserção internacional do Brasil por intermédio de políticas similares e movidas pelos mesmos vetores.

Essa problematização surgiu da percepção verificada na crescente retórica discursiva apresentada pelo governo Lula de que sua política externa romperia com os padrões históricos de política externa do Brasil. Ademais, reverberava que sua política internacional representaria uma nova forma de atuação do país no cenário externo.

A tendência que novos governos têm de ostentar propostas “inovadoras” e que de certa forma se distinguem das anteriormente vigentes se apresenta quase como uma necessidade na realidade política brasileira. Todo grupo distinto que ascende ao poder procura mostrar, de um modo ou de outro, que seu programa é legítimo e se diferencia dos demais pela importância que representa para o amadurecimento das ideias, para a reorientação dos rumos e para o bem estar social. Entretanto, muitos se esquecem das dificuldades em se realizar câmbios profundos. Na realidade, o processo de mudança de uma estrutura já pré-estabelecida é extremamente complexo e difícil. Por isso que, na maioria das vezes, o discurso é mais anunciado do que representado.

A política externa, por conseguinte, não foge à essa regra. Rupturas profundas quase inexistem. O que acontece são releituras e ressignificações de determinados temas, objetivos, interesses, prioridades, instrumentos, realidades e capacidades que os governantes dispõem para fazer cumprir com suas promessas. Isso não quer dizer, todavia, que a política externa se move sempre da mesma forma. Ao contrário, as estratégias de inserção externa que cada governo opta por realizar variam conforme as circunstâncias e oportunidades, dependendo inclusive da disposição do corpo diplomático e do grupo no poder em empreender tais movimentações. Dessa forma, como as condições e os interesses são sempre dinâmicos, é muito difícil que se identifiquem políticas exatamente iguais umas

das outras. Entretanto, em determinados momentos, a despeito desta dinâmica de mudança conjuntural e de interesses, há a possibilidade de que temas e objetivos valorizados em cada período sejam os mesmos, o que permite produzir formas análogas (mas não idênticas) de agir externamente. É nesse ponto que podemos avaliar determinadas semelhanças e diferenciações em termos de política externa.

Destacamos, em vista disso, que a política exterior do governo Lula da Silva, se tratando dos temas priorizados na montagem de sua agenda internacional e das correspondentes estratégias de inserção assumidas, se assemelham, em variados pontos, às formulações feitas pelos governos Quadros/Goulart durante a aplicação da PEI.

Por ter se caracterizado como manifestação originária de um novo paradigma nas relações internacionais do Brasil – *globalismo* -, a PEI representa na tradição diplomática brasileira uma inovação conceitual e prática, evocando a combinação de elementos permanentes (de tradição) com a adição de novos, resultando numa diretriz de política externa que se enquadra nos marcos da diversificação das relações exteriores, da ênfase na leitura da realidade internacional centrada nos aspectos da dicotomia Norte/Sul e no entendimento de que política exterior é ferramenta fundamental para a consecução de interesses de desenvolvimento econômico e de justiça social. Essas diretrizes, que dão forma à política externa, em maior ou menor grau serviram como norte aos períodos subsequentes, ainda que, em distintos momentos, tenha sido colocada a escanteio em razão das opções escolhidas pelos grupos no poder.

No governo Lula da Silva, a despeito de dar continuidade à tradição diplomática, busca suas orientações (estratégias) exatamente nestas formulações, mormente se tratando das escolhas feitas pela visão de mundo de seu governo, pelas condições internas e externas e pela definição dos interesses a serem buscados. Do ponto de vista do conteúdo da agenda em ambos os períodos, percebe-se o significativo peso que atribuem à busca pelo desenvolvimento nacional/justiça social; melhoria nas condições de comércio internacional; e a defesa da autonomia na definição das políticas nacionais. Esses elementos, como destacado, estão presentes inicialmente na agenda globalista da PEI e são retomados e ampliados pelo governo Lula se considerarmos, como veremos adiante, suas investidas externas.

Elemento constante nesse cálculo, presente inclusive na PEI, é a importância atribuída ao universalismo como vetor de projeção internacional de poder. Enquanto na primeira metade da década de 1960 a multiplicação das relações exteriores fora teorizada e ensaiada, no governo Lula assume caráter prioritário e se confunde com a própria estratégia de inserção.

Além disso, tanto num quanto noutro período, a legitimação da ação internacional do Brasil necessitou de esforços conjugados, isto é, dependeu da busca por concertação política e diplomática com outros atores internacionais, principalmente aqueles considerados em desenvolvimento com os quais o país se identifica. Os esforços empreendidos canalizavam para o desempenho do papel de liderança frente aos seus pares, buscando acomodar interesses e construir canais de diálogo e pressão junto às grandes potências para que suas demandas fossem efetivadas.

Por fim, o entendimento da política exterior como meio para superar as condições de desenvolvimento e precárias condições sociais se combinava com a leitura da realidade internacional oligárquica porém tendente à multipolaridade. A ênfase que ambos os governos atribuíram às questões sociais internas é elemento importante na definição das estratégias de inserção, haja vista que consonante com os interesses de desenvolvimento econômico e modernização, a justiça social se apresentava como valor e objetivo a ser cumprido.

A hipótese trabalhada nessa dissertação, por tudo isso, é a de que o governo Lula da Silva busca suas orientações diplomáticas nas pioneiras formulações da PEI, evidenciando uma conjugação de princípios, interesses e estratégias que perpassam ambos os períodos. Não obstante a diferenciação conjuntural e de capacidades do país de se articular no exterior, os dois momentos encerram tamanhas semelhanças – a despeito das diferenças – que podemos inferir a tese segundo a qual a formulação da PEI fora retomada e atualizada pelo governo Lula, dispondo, neste momento, de novos recursos e instrumentos, e adaptando a um cenário internacional mais favorável à atuação nesses moldes. Responde, enfim, a uma ressignificação das teses do *globalismo*.

Do ponto de vista metodológico¹, este trabalho examina separadamente cada uma das duas políticas externas, procurando apresentar as principais características dos contextos interno e externo em que aparecem e os condicionantes que naturalmente perpassam sua elaboração e realização. Importante destacar, também, o discurso que assumem em virtude do grupo que ascende ao poder e da leitura que fazem da realidade internacional e dos instrumentos disponíveis para seguir na direção escolhida.

Há, algum tempo, uma crescente influência de novos trabalhos no campo da Ciência Política e das Relações Internacionais que chamam a atenção para o uso de métodos e procedimentos teórico-analíticos que contemplam aspectos conceituais de distintas abordagens teóricas. O que predomina na teoria política atual é um certo intercâmbio entre disciplinas e campos do saber que são complementares entre si e que, muitas vezes, resulta em pesquisas que se propõem a abordar temas complexos e carentes de estudo, produzindo trabalhos amplos e interdisciplinares (ALMOND & POWEL, 1980). Em nosso caso, nos utilizaremos de uma abordagem comparativa a partir de perspectivas históricas.

A importância de se desenvolver um estudo com este desenho se mede por pelo menos duas razões. Em primeiro lugar, a partir do método comparativo-histórico é possível dialogar simultaneamente com os momentos históricos e verificar, a partir da confrontação entre eles, qual o estado da arte em que se encontram, isto é, quais são seus principais conceitos e diretrizes, seus condicionantes internos e externos, e em que medida podem encerrar semelhanças ou conter diferenciações mais profundas. Em segundo, é possível elaborar uma forma de explicação que dê conta de identificar e explorar a ocorrência de determinadas regularidades (ou não) nos acontecimentos estudados.

Neste trabalho, optamos por restringir as variáveis e avançar numa análise que leve em consideração a configuração do sistema nacional e internacional, a estratégia de inserção internacional assumida pelo país nos diferentes momentos, e a concepção dos

¹ Aceitamos a definição de metodologia atribuída a Chilcote (1981, p. 3): “*Methodology consists of methods, procedures, working concepts, rules and the like used for testing theory and guiding inquiry, and the search for solutions to problems of the real world. Methodology is a particular way of viewing, organizing, and giving shape to inquiry*”.

princípios que deram conteúdo à política externa. Seguindo a linha sugerida acima, consideramos os vínculos existentes entre os contextos nacional e internacional, as capacidades e os interesses envolvidos na definição da política externa e os estímulos que a perpassam. Dessa forma, não nos utilizaremos somente da ferramenta comparativa *per se*, mas também faremos interlocuções com o processo político histórico, as motivações dos atores envolvidos, as condições econômicas e outros elementos presentes.

Utilizaremos, ademais, as abordagens realistas e liberais das Relações Internacionais para operar teoricamente com a análise de política externa. Buscaremos, por um lado, avaliar as condições e interesses na busca por uma inserção internacional vantajosa para o país e, por outro, explicar de que forma o ambiente externos influencia na tomada de decisão.

Nosso ponto de partida é a contextualização da política brasileira no período pós-proclamação da República, no final do século XIX. Daremos especial ênfase a partir dos anos 1930, marcadamente após a Segunda Guerra Mundial. Neste momento começa a se configurar duas visões distintas de desenvolvimento profundamente ligadas à política externa, quais sejam: a que defendia um desenvolvimento associado às grandes potências (com atenção especial no relacionamento Brasil-Estados Unidos) – *americanismo*; e a que optava por um modelo mais autônomo, independente, baseado em investimentos nacionais e numa intervenção maior do Estado na promoção do desenvolvimento nacional – *globalismo*.

Ao longo do século XX, essas duas visões (paradigmas²) transcorreram os vários regimes e governos políticos que ascenderam ao poder. Todas as políticas empregadas, tanto em relação ao âmbito nacional quanto internacional, sofreram forte influência de pelo menos uma delas. É preciso, portanto, de início, localizar historicamente os dois momentos e contextualizá-los, para, em seguida, avaliar suas orientações e traçar as correspondências evidenciadas. Faremos isso tanto para os governos Quadros/Goulart, quanto para o de Lula da Silva.

² No estudo da política externa brasileira, os paradigmas podem ser considerados construções analíticas que têm por função auxiliar a compreensão da formulação, organização, desenvolvimento e justificativa de escolhas e ações estratégicas. É uma maneira de organizar, pelo menos razoavelmente, o entendimento a respeito das grandes linhas históricas de atuação do país. Ver: Cervo (2008); Pinheiro (2010).

A estrutura formal deste trabalho está dividida em quatro capítulos, além desta Introdução e das Considerações Finais.

No Primeiro Capítulo, abordamos as principais correntes teóricas que procuram explicar a dinâmica das relações internacionais contemporâneas, evidenciando seus principais pressupostos e conceitos e os relacionando diretamente à análise da política externa brasileira.

No Segundo, apresentamos um panorama histórico a respeito da política externa empregada pelos vários governos ao longo do século XX, destacando as características nacionais de cada momento e a correspondente realidade internacional prevalente. Importantes referências são feitas sobre as condições que dispunham para realizar seus projetos de inserção internacional e de que maneira formularam os interesses a serem buscados.

No Terceiro, nos detivemos sobre o governo Lula da Silva, apresentando o modo como seus patrocinadores pensaram a política externa e elaboraram os meios de intervenção internacional na busca pelos objetivos. Ademais, definimos os conceitos utilizados e mostramos de que forma ela é tributária do legado histórico do Itamaraty ao mesmo tempo em que se diferencia dentre outros momentos anteriores.

No Quarto, seguimos com o mesmo tipo de análise porém com o foco voltado à PEI, buscando avançar na pesquisa e mostrar de que forma o governo Lula da Silva, a partir das diretrizes elucidadas, pode ter buscado suas orientações diplomáticas neste período, se tratando das semelhanças evidenciadas em vários aspectos presentes em ambos os momentos.

Por fim, nas Considerações Finais apresentamos a conclusão, retomando a discussão feita ao longo do trabalho e expondo, de modo claro e conciso, aonde chegamos com a pesquisa e de que forma pudemos responder às perguntas levantadas pela problematização inicialmente esboçada.

1. TEORIA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS E POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Como área do conhecimento, as Relações Internacionais ganham cada vez mais espaço nas comunidades epistêmicas. Gradativamente, pelo menos desde os anos 1970, ela começa a se estabelecer como disciplina científica autônoma de pesquisa, se colocando ao lado de outras tão fundamentais ao universo das Ciências Humanas, como a Ciência Política, História, Direito, Economia e Filosofia.

Os objetos de investigação inseridos nesse campo variam desde as relações puramente interestatais até a construção e desenvolvimento de organismos supranacionais de coordenação política e econômica. Fenômenos modernos tais como o terrorismo, migrações em massa, problemas climáticos e ecológicos, direitos humanos, *cyber*-espionagem e outros também se apresentam como terreno fértil aos analistas das relações internacionais, pois ainda que alguns ocorram em lugares específicos e delimitados, os questionamentos que levantam (e os resultados que produzem) dizem respeito a problemas globais, o que exige, portanto, respostas correspondentes.

Em vista disso, distintos modelos teóricos têm sido elaborados para dar conta de sistematizar os estudos na área e fornecer ferramentas conceituais importantes para que pesquisadores e interessados situem seus objetos de investigação e definam com clareza a problematização que pretendem avançar. Toda teoria representa, de certa forma, uma síntese do pensar e do agir dos sujeitos (no caso das relações internacionais, esse agir se manifesta principalmente na esfera externa). Representa a maneira organizada de compreender, explicar e decifrar o mundo, revestindo-lhe de cognoscibilidade. Ademais, as teorias se inserem no bojo científico que tem por objetivo descrever, explicar, prever e prescrever sobre os vários fenômenos. Elas trazem, por fim, formas pontuais e particulares de enxergar o mundo.

Entre as distintas correntes teóricas que podemos encontrar atualmente³, duas delas ganharam maior destaque ao longo do século XX: o Realismo e o Liberalismo – e suas respectivas derivações. Apesar da existência de modelos alternativos de explicação da realidade internacional, estas duas “escolas de pensamento” são as mais recorrentemente utilizadas no trato das questões internacionais. Entre outras razões, porque ao se depararem com a multiplicidade de objetos passíveis de investigação – e os correlatos questionamentos que naturalmente surgem –, os analistas encontram nessas teorias um importante material de investigação, medição e avaliação das políticas empregadas e de seus desdobramentos, o que lhes permite não somente descrever e analisar os fenômenos, mas principalmente prescrever possíveis formas de intervenção direta. Elas ganharam espaço, então, pela aproximação que fazem junto à realidade verificada e estudada.

Diante disso, o objetivo deste capítulo é discorrer, sem entrar em pormenores analíticos, sobre os principais temas abordados por essas duas correntes, elegendo os elementos que convergem para o entendimento da atual configuração sistêmica e que, ao mesmo tempo, contribuem para inserir a análise da política externa brasileira neste arcabouço teórico. São apresentadas, portanto, teorias que se mostram ferramentas analíticas de grande importância para pensar os problemas a serem enfrentados e as possíveis soluções a serem adotadas diante dos desafios impostos pela ciência e pela realidade internacional. No entanto, faremos apenas uma discussão introdutória, não se fixando num debate profundo e complexo a respeito do conteúdo e das idiossincrasias de cada uma delas. Mostraremos tão somente as teses em que se debruçam e o alcance explicativo (limites) que fornecem. Por fim, as relacionaremos com a análise da política externa brasileira contemporânea.

1.1 Realismo Clássico e Neorealismo

O realismo é a corrente teórica tradicional das pesquisas de política internacional. Este modelo explicativo teve origem nos estudos iniciados principalmente após o término da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), e entre os tópicos de maior

³ Alguns modelos que surgiram ao longo do século XX e XXI e que, atualmente, encontram relativo espaço nas comunidades epistêmicas, são: o Marxismo, a Teoria Crítica, o Construtivismo, o Pós-Estruturalismo/Pós-Modernismo, o Feminismo e o Pós-Colonialismo.

destaque se encontrava a preocupação em torno da recorrência de guerras e conflitos entre os Estados. Como reação à corrente liberal-idealista de interpretação dos fenômenos internacionais (como veremos adiante), o realismo se propunha a superar a visão utópica de que seria possível alcançar o estado de paz perpétua entre os Estados por meio de instituições e regras que controlassem o comportamento interestatal. A transição do século XIX ao XX, representada pela eclosão da Primeira Guerra Mundial (1914-1918), seguida pela Segunda Guerra Mundial e a Guerra Fria (1947-1989), concebem a consolidação dupla do realismo enquanto modelo teórico e da disciplina das Relações Internacionais como campo autônomo de pesquisa. Entre os teóricos considerados clássicos, que de alguma forma inauguraram esses estudos, destacamos Aron, Carr, Herz e Morgenthau.

O realismo é de linha ontológica⁴ e se fundamenta no conceito de percepção e detecção da realidade “como ela é” (MORGENTHAU, 2003; CARR, 1981) e como se apresenta aos sujeitos, e não sob uma perspectiva de “como deveria ser” (conceito do dever-ser), como os liberais o faziam. É a realidade que move, fundamenta e acirra essa escola. O foco são as vontades muitas vezes amorais do indivíduo com seus dilemas do jogo da vida em sociedade (CASTRO, 2012).

Embora a concepção de uma série de novas teorias tenha avançado a fronteira conceitual/explicativa e fornecido alternativa metodológica aos pesquisadores da área, quando se trata de analisar estritamente a interação entre os Estados o realismo é amplamente utilizado. Para adeptos dessa escola de pensamento, em que pese variações entre eles, o poder é a moeda corrente nas relações internacionais. Em geral, a política internacional é entendida como sinônimo de política do poder (WIGHT, 2002).

De acordo com Dunne & Schmidt (2005), a corrente realista pode ser dividida em quatro principais abordagens: Realismo Clássico, Realismo Estrutural (ou Neorrealismo), Realismo Neoclássico e Realismo da Escolha Racional. Neste trabalho, contudo, não entraremos em pormenores sobre essas distinções, mas sim apresentaremos os pressupostos comuns que dão conformidade e consistência teórica à escola de pensamento,

⁴ Os teóricos realistas buscam referências ontológicas em pensadores como Tucídides, Maquiavel, Hobbes e Espinoza, destacando aspectos fundamentais de seus trabalhos como, por exemplo, a natureza pessimista e egoísta do Homem, a importância do equilíbrio de poder entre os países, a condição anárquica do sistema e a necessidade de se perpetuar no poder.

ainda que, em certos momentos, delimitaremos algumas matizações para fins de compreensão.

De início, como pressuposto básico é preciso assumir que o realismo advoga que o cenário internacional não é isonômico, pois além de calcado na incerteza e na desconfiança, é estruturado em torno da assimetria de poder entre os Estados, espelhando suas desigualdades profundas em termos de desenvolvimento econômico, influência e *status* político, aspectos geográficos e capacidade militar. Uma das principais premissas do realismo é que as relações humanas e, em última instância, as relações internacionais são centradas no poder, tendo a lógica da dominação como seu combustível.

Não obstante a diferenciação entre os vários autores acerca dos conceitos e objetos de investigação levantados, há um núcleo conceitual comum a eles. Em primeiro lugar, o Estado é tratado como o ator principal das relações internacionais. Em segundo, a política de poder norteia suas ações, o que nos leva a considerar a situação de equilíbrio de poder do sistema no cálculo político. Por último, o ambiente em que estão inseridos deve ser compreendido porque é ele que, em última instância, condiciona seu comportamento e os pressiona para agir conforme o cálculo de poder. O Estado como ator unitário, a situação da balança de poder do sistema internacional e a condição de anarquia no relacionamento entre as unidades são, portanto, os pressupostos comuns a todos. A variação ocorre no peso que cada um desses fatores exerce sobre o comportamento dos Estados e de que maneira isso se reflete no modo como enxergam as oportunidades de ação em cada circunstância.

O Estado como ator unitário é a unidade analítica por excelência dos realistas⁵. Eles entendem que essa instituição política é a mais apta do sistema internacional em definir interesses próprios e persegui-los pelos meios mais adequados. A definição de suas ações é produto de um cálculo de custo-benefício diante das oportunidades presentes no sistema, das “*capabilities*” disponíveis (correlação de forças) e da coerência dessa ação com os interesses nacionais. Essas unidades são independentes entre si e se reconhecem nessa condição⁶. O relacionamento contínuo e organizado entre eles é o que podemos chamar de moderno sistema de Estados (WIGHT, 2002). Ademais, “(...) as an analytical

⁵ Aron (2002) designa os Estados como “centros de poder armados”.

⁶ O *status* de soberania relaciona-se (mas não se confunde) com a independência e autonomia política nas decisões internas. Ver: Krasner (2009) e Tokatlian (1996).

matter, realism does not distinguish between 'good' and 'bad' states, but essentially treats them like billiard balls of varying size. In realist theory, all states are forced to seek the same goal: maximum relative power" (MEARSHEIMER, 1995, p. 47).

O realismo presta pouca atenção aos fatores domésticos que envolvem a definição da política externa⁷. Na verdade, há de se fazer uma separação entre, por um lado, os mecanismos internos que pressionam o Estado a agir de determinada maneira e perseguir objetivos delimitados e, por outro, aqueles incentivos e constrangimentos que o sistema internacional impõe à ação política (DINIZ, 2007; KRASNER, 2009; WALTZ, 2002; ZAKARIA, 1992).

O Estado-nação, instituição política predominante atualmente, tem interesses claros e bem definidos, e o mais importante deles é o de sobreviver. O corolário dessa afirmativa é que os Estados estão sempre a buscar e, se possível, preservar sua quota global de poder. A sobrevivência é característica marcante no cálculo da ação racional por um motivo muito simples: se o Estado desaparecer, nenhum outro objetivo poderá ser alcançado. As unidades racionais, então, determinam seu comportamento em função do interesse de sobrevivência para que valores, bens, riqueza e indivíduos perdurem no tempo. Evitar a violação de suas fronteiras e afastar qualquer perigo de que sua população seja molestada por forças estrangeiras é o mínimo de garantia que devem oferecer aos seus cidadãos. As fronteiras nacionais, nesse sentido, não são irrelevantes. Pelo contrário, desempenham papel importante na determinação geográfica e são elas que, em última instância, determina quem está dentro e quem está fora. Nos termos de Schmitt (1992): quem é amigo e quem é inimigo.

É evidente que a sobrevivência não é o único objetivo perseguido. Ao longo da história, uma de suas principais finalidades tem sido a conquista de territórios estrangeiros com o propósito de avançar interesses econômicos, ideológicos e de segurança. O aumento da influência sobre o comportamento de outros Estados também é marcante nessa relação.

⁷ Putnam (1988), por outro lado, trabalha com a perspectiva analítica do *two level games*, em que procura relacionar elementos de pressão domésticos e externos na formulação e definição da política externa. Schlesinger (1992), analisando os ciclos da política externa americana, endossa a ideia de que processos domésticos definem a conduta externa de um país. As alternativas de ação, para ele, teriam uma lógica própria definida a partir da dinâmica nacional.

Por meio de ameaças e coerções, formação de alianças e criação de esferas exclusivas de influência, os Estados se esforçam em criar um ambiente internacional e regras sistêmicas que são concebidas para preencher seus interesses políticos, econômicos e ideológicos. No mundo moderno, o controle ou o exercício de influência sobre a economia global, ou o que tem sido conhecido como divisão internacional do trabalho, é dos interesses mais vitais dos Estados, principalmente das grandes potências. Porém, “(...) *among these objectives of states, the most important are those that a state considers its vital interests and for which it is prepared to go to war*” (GILPIN, 1981, p. 25; STRANGE, 1987).

Isso não significa dizer que os Estados sempre se engajarão em guerras, mas, em alguns casos, a própria busca por esses interesses pode envolver a emergência de um conflito. E, mais importante, mesmo que mude um conjunto variado de interesses secundários, para os realistas, os de segurança e sobrevivência não seguem essa linha. Para eles, há clara divisão entre *high* e *low politics*, sendo que as primeiras englobam preferencialmente questões ligadas à defesa e segurança militar, enquanto as últimas tratam da economia, do direito e de outras. As *high politics* prevalecem sobre as *low*.

A racionalidade do Estado reside, então, exatamente nesse aspecto: sobreviver é *conditio sine qua non* para agir. O mais racional a se fazer, levando-se em consideração os custos de sobrevivência, é moderar o cálculo em função das preferências dos outros Estados e de seu impacto na própria formulação da estratégia de ação. É nesse ponto que realistas estruturalistas defensivos e ofensivos divergem acerca da definição da rota de ação. Enquanto Waltz (2002) entende que se os Estados buscarem a condição de hegemonia o sistema irá puni-los por isso, Mearsheimer (2007) argumenta de forma contrária.

O argumento de Waltz reside no fato de que o Estado, quando percebe que outro(s) avança(m) sua quota de poder em relação aos demais, age estrategicamente de forma a refrear esse impulso. Ele pode fazer isso unilateralmente, se tiver capacidade suficiente, ou mediante auxílio de outros temerários daquele que avança. Por isso, o próprio sistema cria a oportunidade para o conflito e sua deflagração depende diretamente da ação política das unidades. O recomendável a se fazer, diante dessa perspectiva, é lutar pela manutenção do *status quo* (desde que a ordem seja favorável a ele). Os ofensivos, por outro lado, observam que quando há a oportunidade para avançar a quota de poder relativo, os

Estados devem fazê-lo, pois quanto mais forte for, maior será sua capacidade de retaliação e, portanto, disporá de alto grau dissuasório. Sendo o Estado mais poderoso do sistema, portanto hegemônico⁸, o risco de sofrer ataques, mesmo que por parte de uma coalizão, será menor. A condição de sobrevivência, dessa forma, determina o comportamento agressivo.

Como consequência dessa ação racional previamente calculada, a balança de poder entre em cena. Os realistas chamam a atenção para a possibilidade de haver um “balanceamento” no sistema internacional. Quando um Estado torna-se muito poderoso em relação aos outros, criam-se condições suficientes para que outros Estados se unam numa aliança e tentem impedir aquele fortalecimento.

Balancing is the key strategy that states employ when a rival takes steps to increase its share of world power. Those states that feel threatened can build up their own capabilities – internal balancing – or they can join together and form a balancing coalition – external balancing. Balancing, not bandwagoning, is the behavior induced by the system. (MEARSHEIMER, 2009, p. 243).

O resultado dessa relação pode se dar de duas maneiras. Por um lado, o Estado aspirante à hegemonia pode sofrer ataques e, no limite, ser destruído pela aliança - o que aconteceu, por exemplo, com a França napoleônica (1792-1815), com o Império Germânico (1900-1918) e com a Alemanha nazista (1933-1945) quando tentaram dominar a Europa ocidental. Por outro, ele pode, sozinho, vencer as resistências e tornar-se hegemônico. Como resultado dessa segunda situação, ele fará de tudo para evitar que surja qualquer outra potência concorrente e, para isso, se fortalecerá em todas as partes do sistema⁹ – essa é a estratégia norte-americana utilizada desde o início dos anos 1990, quando a antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) se desmantelou e alçou os Estados Unidos ao *status* de única potência global.

⁸ Estamos de acordo com a definição dada por Mearsheimer (2007) acerca do *status* de hegemonia: é o Estado mais poderoso do sistema que consegue dominar todos os outros. A única grande potência do sistema. Entretanto, o autor reconhece a extrema dificuldade de se alcançar essa condição e alega que a busca pela hegemonia regional, ou seja, tornar-se o Estado mais poderoso da região em que se encontra, é uma estratégia recomendável e factível. Os Estados Unidos, hoje, desfrutam dessa condição na América. Nenhum outro país goza dessa condição no resto do mundo.

⁹ Para maiores esclarecimentos sobre a atuação do Estado mais poderoso na contenção de mudanças na balança de poder regionais e na emergência de potências competidoras, ver Diniz (2006).

Há, além dessa balança de poder, o que alguns autores chamaram de “*offence-defense balance*”, que indica o quão fácil ou difícil é conquistar um território estrangeiro ou se defender de um ataque (JERVIS, 1978). Estados racionais devem levar em conta esse balanceamento para que não percam quotas de poder e não se enfraqueçam em detrimento do ganho de outros competidores.

O poder, essencialmente, é medido pelas capacidades materiais disponíveis a cada um deles¹⁰. A balança de poder está em função, principalmente, de ativos militares tangíveis disponíveis a cada unidade, tais como divisões militares e armas nucleares. Esse poder deve ser traduzido na maneira como o Estado se comporta e faz pesar a balança a seu favor. “*Realists are very cautious in their prescriptions about the use of force: wars should not be fought for idealistic purposes, but instead for balance-of-power reasons*” (MEARSHEIMER, 1995, p. 47).

Como os fins últimos são a segurança e a sobrevivência, a melhor forma de alcançá-los, segundo Mearsheimer (2007), é projetando-se como a unidade mais forte. Toda vez que as oportunidades aparecerem é necessário garantir que seja feito. Independentemente da situação presente, mais poder significa maior capacidade de retaliação e, portanto, torna-se mais provável o sucesso na resistência de investidas ofensivas de outros competidores. A lógica é simples: as grandes potências, temerárias das ações alheias tentam, a todo o momento, pender a balança a seu favor. No limite, eles querem garantir que nenhum outro Estado ganhe poder em detrimento de sua perda. Como todos entendem essa equação, a competição pelo poder e segurança é desencadeada e o Estado mais poderoso luta constantemente para evitar a emergência de possíveis competidores.

¹⁰ Waltz (2002); Aron (2002); Gilpin (1981); Krasner (2009); Keohane (1986); Deutsch (1982) avaliam o poder não somente em termos materiais, mas também na capacidade de influenciar o sistema internacional e em definir quem participa do jogo e quem está excluído dele. Há, também, a combinação entre recursos tangíveis (armas e soldados) e intangíveis (cultura, valores e ideologia). Essa combinação é bem relatada por Nye, Jr. (2012), e seu conceito de *smart power* é bastante interessante. Mearsheimer (2007) distingue entre o poder concreto – soldados e arma nuclear – e o poder potencial – território, economia e população. Para ele, há uma hierarquia entre os poderes, com a prevalência do primeiro sobre o segundo. O concreto seria mais importante por agregar fatores tangíveis e de uso imediato em caso de conflito militar. Araújo Castro (*apud* VARGAS, 2013) tinha o entendimento de que o poder referia-se aos aspectos militares, mas que deveria ser medido também em termos de desenvolvimento econômico.

Em essência, a estrutura do sistema internacional¹¹ força as grandes potências – mesmo aquelas que estão satisfeitas com o *status quo* – a pensar e agir apropriadamente como um Estado revisionista (aquele que busca incessantemente modificar a balança de poder a seu favor). Isso porque o sistema internacional é dinâmico e os interesses de segurança são permanentes. Essa combinação exerce determinada pressão nos Estados que mesmo aquele que desfruta de posição confortável no sistema – hegemônica, nas palavras de Mearsheimer – tende a preocupar-se rotineiramente com as balanças regionais e a avaliar, da melhor forma possível, os cenários que podem (ou estão a) se formar conforme a configuração das regiões modifica-se em virtude da ação dos Estados. A possibilidade de surgirem competidores e potências questionadoras do *status quo* varia conforme as grandes potências agem.

O medo e a autoajuda são sentimentos presentes e relevantes no cálculo racional do comportamento dos países. O medo do ataque é sempre eminente. Num sistema internacional anárquico e competitivo, os Estados podem contar somente consigo mesmos (princípio de *self-help*). Isso não os impede, no entanto, de formar alianças, mas essas são naturalmente casamentos de conveniência temporários: o parceiro de hoje pode ser o inimigo de amanhã (aliados de conveniência durante o conflito de 1937-1945, EUA e URSS tornaram-se inimigos no período subsequente, até pelo menos os anos 1990).

Para todos os realistas, os cálculos de poder encontram-se no centro de como os Estados pensam o mundo que os cercam. A moeda de troca da política das grandes potências é o poder e é por ele que competem. O dinheiro representa para a economia o mesmo que o poder para as relações internacionais (MEARSHEIMER, 2007).

¹¹ Há uma série de trabalhos que considera que, atualmente, está havendo mudanças na estrutura concêntrica deste sistema. As perspectivas variam entre aquelas que identificam uma mudança de poder do Oeste para o Leste, Quah (2011); uma mudança de *status* de superpotência dos Estados Unidos para a China, Halper (2010); ou uma transição de uma era bipolar para unipolar, Brooks & Wohlforth (2008); Wohlforth (2009); ou para um multipolar, Kupchan (1998); uma das mais interessantes entre elas é aquela que aponta para uma configuração de uni-multipolaridade, Huntington (1999); ou ainda para uma não-polaridade (“*nonpolarity concerted*”), Haas (2008). Buzan & Lawson (2014) defendem que a ordem internacional está mudando de uma situação de *centred globalism* para outra de *decentred globalism*.

O último aspecto comum a todos os pensadores realistas é a condição de anarquia internacional¹². O que se entende por ela, entretanto, não é propriamente o caos e a desorganização, mas a ausência de uma autoridade suprema legítima e inquestionável que elabore, interprete, regule e aplique recompensas e punições aos países que desviem do comportamento esperado. Os autores traçam um paralelo entre o estado de natureza hobbesiano¹³ e o funcionamento do sistema internacional. Eles veem a política internacional como uma multiplicidade de potências sem governo e responsáveis pela própria sobrevivência (WIGHT, 2002). A consequência de uma configuração sistêmica definida nesses termos é a desconfiança permanente entre todos, o medo de entrar em conflito está sempre presente e a sobrevivência do Estado enquanto tal é o principal objetivo a ser defendido.

Diferentemente do que ocorre em nível doméstico, em que há clara delimitação hierárquica das estruturas políticas, no sistema internacional a ausência de agentes reguladores e soberanos permite aos Estados agirem conforme lhes convém e faz da política internacional o reino do poder. Corolário desta afirmação, transcrevemos um trecho em que Wight (2002) aponta claramente a distinção entre hierarquia nacional e anarquia internacional:

A anarquia é a característica que distingue a política internacional da política ordinária. O estudo da política internacional pressupõe a ausência de um sistema de governo, assim como o estudo da política doméstica pressupõe a existência de tal sistema. Fazem-se necessárias qualificações: há um sistema de direito internacional e existem instituições internacionais para modificar ou complicar o funcionamento da política do poder. Mas em linhas gerais ocorre que, enquanto na política doméstica a luta pelo poder é governada e circunscrita pelo molde das leis e das instituições, na política internacional a lei e as instituições são governadas e circunscritas pela luta pelo poder. De fato, esta é a justificativa para chamar a política internacional de “política do poder” por excelência. (WIGHT, 2002, p. 93-94).

Num sistema em que prevalece a ausência de autoridade, não há como saber as intenções dos outros Estados e nem prever suas ações. *“Uncertainty, misperceptions, and*

¹² Não há consenso na literatura acerca da natureza anárquica do sistema internacional, tampouco das suas implicações para as relações internacionais. Para consultar um trabalho que relativiza essa aceção, ver Wendt (1992).

¹³ Maiores informações, consultar: Hobbes (2009).

unintended consequences characterize anarchic systems” (ZAKARIA, 1992, p. 188). Ambientados nesse meio, os Estados têm pouca escolha a não ser assumir a pior das intenções das outras unidades e competir com eles pela busca de poder. Essa é, na verdade, a grande tragédia da política internacional (MEARSHEIMER, 2007).

Tentando conectar os pressupostos apresentados e deixá-los mais claros para a compreensão do que os realistas entendem por sistema internacional e como ele se relaciona com os Estados, percebemos que como a motivação principal das unidades é a busca pela sobrevivência e o meio largamente utilizado para isso é seu empoderamento, o ambiente em que atua é definidor dessas relações. Colocada na forma lógica, temos o seguinte: a ausência de governo soberano impõe a condição de anarquia; como os Estados receiam-se mutuamente e não têm certeza das intenções alheias, procuram incessantemente empoderar-se; se todos entendem essa lógica sistêmica, todos vão seguir na busca por poder (dilema de segurança); as estratégias racionais a adotar, nesse sentido, levam em consideração esses aspectos. Completa-se, diante dessa situação, o círculo vicioso pessimista da corrente realista que entende a História de forma cíclica e recheada de medo, desconfiança e conflitos.

Podemos sintetizar, diante desse quadro, sete principais premissas norteadoras do realismo assim expostas: (i) a natureza humana é, em grande medida, egoísta e individualista e tais ações se refletem nas articulações dos Estados; (ii) a guerra representa instrumento no domínio da política para fins de maximização das estratégias nacionais de sobrevivência e segurança (razão de Estado); (iii) o Estado nacional utiliza a maximização do cálculo do poder diante de seus constrangimentos internos e externos; (iv) o militarismo e as políticas de defesa nacional (ofensivas ou defensivas) são justificáveis sob o ponto de vista de obtenção e manutenção de sua posição relativa no sistema; (v) a condição anárquica do sistema força os atores estatais a assumirem posturas de priorização de suas respectivas agendas; (vi) o Estado nacional é o principal ator do cenário internacional; (vii) por fim, os Estados são movidos e posicionados em uma distribuição irregular e assimétrica de poder, ocasionando, assim, uma hierarquização numa determinada ordem mundial (CASTRO, 2012).

1.2 Liberalismo-idealismo e Interdependência

A corrente teórica liberal é das mais antigas e amplas que se tem conhecimento. É tributária da tradição do pensamento ocidental que originou teorias que se debruçaram sobre temas ligados ao lugar e o papel do indivíduo na sociedade e na economia, sobre a natureza do Estado moderno e a legitimidade das instituições de governo¹⁴. A preocupação central dessa tradição é com a liberdade do indivíduo. Trata-se de uma preocupação essencialmente moderna, herdeira do Iluminismo do século XVIII, que afirma que os seres humanos são capazes, por intermédio do uso da razão, de definir seu destino de maneira livre e autônoma. Os chamados direitos naturais à vida, à liberdade e à propriedade passariam a representar o fundamento filosófico mais importante das teorias liberais modernas, em especial aquelas que defendiam a ideia do contrato social (NOGUEIRA & MESSARI, 2005)¹⁵.

Um dos problemas políticos mais importantes para os liberais diz respeito à construção de uma sociedade bem-ordenada que assegure aos indivíduos melhores condições para o exercício de sua liberdade e para a satisfação de suas necessidades e desejos. Ademais, a preocupação em torno da ocorrência de guerras e conflitos, assim como acontecia no realismo, também movimenta suas produções teóricas. Contudo, a crença estrutural no progresso e a visão otimista da natureza humana, ao contrário do realismo, trazem mudanças fundamentais para a conduta dos Estados. Enfatizam, em especial, a atenção que deve ser dada ao poder das instituições internas e internacionais¹⁶ e da possibilidade de se estabelecer níveis de cooperação entre os países, pois elas levam a mudanças mais sensíveis para a paz com base em valores comuns aos povos.

¹⁴ Entre os autores que se destacaram nos estudos iniciais desse campo teórico, podemos citar Smith e Ricardo na Economia; Locke, Montesquieu e Mill na Ciência Política; Grotius e Kant no Direito e Filosofia, entre muitos outros.

¹⁵ Para Nogueira & Messari (2005), entretanto, só se pode falar em teoria liberal (ou idealista) das Relações Internacionais a partir do século XX, especialmente após os anos 1940, período em que se procurou sistematizar os estudos sobre a realidade e as dinâmicas do cenário internacional. Até então, o que havia eram apenas abordagens liberais sobre problemas internacionais.

¹⁶ Instituições serão compreendidas como um arranjo construído, formal ou informalmente organizado, em que os princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão são reflexos da ação voluntária dos Estados a participarem de seu arranjo inicial. Sua operação, entretanto, depende da atuação engajada daqueles mais interessados em seu funcionamento (KRASNER, 2009).

O liberalismo contemporâneo surge como resultado direto do desastre que representou a Primeira Guerra Mundial, considerada por muitos uma guerra civil europeia. Para os liberais-idealistas do entre-guerras (momento de maior aceitação desta corrente teórica), o conflito armado e as hostilidades entre os Estados não constituíam condições inelutáveis. Ao contrário, era possível vislumbrar a superação do "estado de natureza" hobbesiano em que se encontravam e fundar uma ordem jurídica internacional por meio de uma espécie de pacto social mundial – ideia esta inspirada nos escritos de Kant e Grotius. Assim como no caso dos indivíduos, era preciso refrear as paixões individuais e a desconfiança generalizada entre os Estados, criando-se, para tanto, instituições internacionais capazes de fazer prevalecer os princípios éticos e os preceitos morais. Isto é, assegurar-se-iam a ordem e a paz entre as nações com a utilização de instrumentos jurídicos para dirimir os conflitos de interesses (BELLI, 1994).

Em termos de política internacional, o liberalismo sustenta-se em três premissas: (i) ênfase na democracia e na disseminação de seus valores, universalizando práticas legítimas e transparentes entre as sociedades e os Estados; (ii) a segurança coletiva para garantir a cooperação e defesa mútua entre as nações, prevenindo o avanço de agressores a partir da instituição de um mecanismo coletivo de ação; (iii) a autodeterminação dos povos, que estabelece o direito à soberania aos povos que detiverem uma identidade e unidade comuns (PECEQUILO, 2009).

Elemento fundamental desta escola de pensamento, como destacado, é a associação que os autores fazem acerca da percepção de que a democracia, por meio de uma cultura política aberta e transparente, é ferramenta fundamental para o desenvolvimento de relações amistosas, pacíficas e coesas entre os Estados¹⁷. Na medida em que o número de países governados por métodos democráticos crescesse, uma espécie de “zona estável de paz e prosperidade” se formaria.

A ideia é a de que a democracia liberal no interior dos países incentiva os atores nacionais a cooperarem entre si, gerando sinergia de paz, progresso, desenvolvimento e justiça. Da mesma forma, o respeito a um regime jurídico constitucional estimula a crença

¹⁷ Kant (1989), por exemplo, defendia a forma republicana de governo como fonte de estabilidade e paz internacional, na medida em que seriam mais pacíficas devido à natureza de suas instituições, à observância do estado de direito e do papel da opinião pública contrárias à prática de guerra.

na eficácia do direito internacional como mecanismo de solução de controvérsias. Nesse sentido, países democráticos procurariam resolver suas diferenças por meios diplomáticos e calcados no respeito às normas internacionais, pois reconheceriam uns nos outros o mesmo compromisso com as regras e instituições que tendem a reduzir a possibilidade de resoluções armadas. No jargão liberal, há o entendimento de que “democracias não fazem guerra entre si”.

Destacam, também, o papel da troca de ideias, contato e diálogo amplo e construtivo entre os Estados como formas de se evitar a deflagração de conflitos, além de salientar a ética e o respeito principiológico a valores universalmente aceitos como marcas importantes a serem estabelecidas. Dissemina-se, como advoga Castro (2012), a adoção de medidas construtoras de confiança, chamadas de “*confidence-building measures*” que favorecem a comunicação constante e a transparência para evitar tensões.

Outro tema recorrente nas análises liberais das relações internacionais é sobre o papel do comércio (particularmente, o livre-comércio) na promoção da paz. Inicialmente, considera-se que os conflitos armados prejudicam a atividade econômica nacional, pois desviam recursos e serviços que poderiam ser utilizados para a produção de riqueza material para direcioná-los aos esforços de guerra – sem mencionar o fato de transferir a mão de obra para essa área. Como resultado direto dessa transferência, o comércio internacional sofre reduções drásticas. Este, por sua vez, é entendido como indispensável para o desenvolvimento econômico progressivo e, portanto, para o aumento contínuo da prosperidade das sociedades modernas. Com isso, há forte correlação entre o interesse material concreto de desenvolvimento e o estabelecimento de comércio entre os países que explicaria a preferência dos indivíduos e grupos pela prática da paz.

Rosecrance (1986) e seu conceito de Estado comercial – em oposição ao que denomina de Estado territorial, prevalecente na teoria realista –, considera que relacionamentos envolvendo aspectos comerciais superam quaisquer enfrentamentos de base militar e de expansionismo territorial. Nessa interpretação, os Estados teriam melhores perspectivas de cooperação haja vista que as estratégias baseadas em componentes econômicos e comerciais são essencialmente de vertentes pacíficas. Advoga, além disso, que com a abertura do sistema comercial os Estados ganham caminho para transformarem

suas posições de poder através do crescimento econômico, permitindo que todos colham benefícios, isto é, enfatizando o princípio de ganhos absolutos de poder, e não somente relativo (em que um ator necessariamente tem de perder para o outro ganhar).

Numa outra forma de encarar as vantagens do comércio como fonte de relações pacíficas, Kant (1989) argumenta que ele cria laços entre as nações que tendem a reduzir a propensão em adotar políticas agressivas contra os parceiros. Na prática recorrente, o intercâmbio comercial cumpriria uma função “civilizadora” nas relações internacionais, estimulando o contato e a tolerância entre os países e aumentando progressivamente as áreas de interesse comum entre eles, promovendo, por fim, a cooperação como forma de relacionamento (NOGUEIRA & MESSARI, 2005).

Um dos pontos mais destacados de análise do modelo teórico liberal-idealista que obteve grande respaldo e produziu resultados extremamente significativos para a dinâmica das relações internacionais contemporâneas é sobre o papel das instituições internacionais na redução dos conflitos e na mudança da natureza da política internacional¹⁸. A título de exemplificação, a criação da Liga das Nações nos anos 1920 – que deu origem, nos anos 1940, à Organização das Nações Unidas (ONU) - refletiu a concepção liberal de construção de mecanismos coletivos de prevenção e resolução de conflitos.

No século XIX, sob influência dos escritos de Kant, surgem as primeiras organizações funcionais voltadas à cooperação em áreas particulares (técnicas) como saúde e comunicação – como exemplo, a União Postal Internacional, fundada em 1874. Porém, é ao longo do século XX que os países decidem investir na criação de organizações internacionais¹⁹ com vocação permanente e com a função principal de garantir a segurança

¹⁸ Nogueira & Messari (2005) observam que do ponto de vista da tradição liberal não se pode esquecer que a preocupação com a formação de estruturas e instituições jurídicas internacionais que, de certa forma, permitiam organizar as relações internacionais de maneira mais ou menos racional estão presentes desde pelo menos o século XVIII, tendo em Kant, Grotius e Vattel como seus principais articuladores.

¹⁹ Aqui serão entendidas como uma modalidade de instituição internacional multilateral. Serão tratadas como sinônimo de instituições em que predomina a política cooperativa entre os membros presentes no momento de tomar decisões relativas aos seus objetivos, missão, valor, escopo, normas e procedimentos de decisão. Elas podem versar sobre os mais variados temas da agenda internacional, dependendo apenas da interação entre seus membros para defini-las. Portanto, podem ser caracterizadas como arenas políticas em que prevalecem arranjos de cooperação e concertação entre os atores envolvidos (SEITENFUS, 2003; HERZ & HOFFMAN, 2004).

coletiva e individual dos Estados, bem como promover a cooperação econômica, social, cultural e humanitária a fim de evitar a deflagração de conflitos de grandes proporções – principalmente após verificarem os estragos decorrentes da eclosão da Primeira Guerra Mundial. Como destacado anteriormente, o princípio de autodeterminação dos povos se tornaria fundamental na construção de uma sociedade internacional²⁰ pacífica.

Dessa forma, é na concepção de institucionalização do sistema internacional como requisito para o seu ordenamento e relativa pacificação que os escritos liberais exerceram influência mais marcante na tradição teórica das relações internacionais. Como produto direto dessa corrente de pensamento, surgiram dois modelos altamente importantes para a compreensão da realidade internacional contemporânea: o funcionalismo e a interdependência.

O funcionalismo representa a tentativa liberal de fundamentar seus modelos teóricos num método baseado na empiria científica, buscando identificar tendências e dinâmicas que reforçassem a possibilidade de cooperação entre os países. Tinha como objetivo principal estudar o funcionamento das organizações internacionais e avaliar de que forma a construção de agências especializadas (técnicas, e não universais como a Liga das Nações ou a ONU) poderia conduzir ao aprofundamento da cooperação. Acreditavam que a paz seria atingida por meio da formação de redes de organizações que, crescentemente, assumiriam funções que os Estados não poderiam desempenhar sozinhos (ROCHA, 2002).

Autores como Deustch (1982) e Mitrany (1966) viam na experiência da Comunidade Econômica Europeia um exemplo de como Estados historicamente rivais, como a França e a Alemanha, poderiam cooperar em questões técnicas como a produção de carvão e aço, e assim desestimular a resolução de eventuais problemas pelo recurso à força. Como salientam Nogueria & Messari (2005), a confiança dos funcionalistas quanto ao

O conceito de multilateralismo merece um adendo. Quando nos utilizamos dele, partimos do suposto de que se refere às relações estabelecidas entre três ou mais Estados de acordo com certos princípios - isto é, princípios que especificam condutas apropriadas para uma classe de ações, desconsiderando os interesses particulares das partes envolvidas ou das exigências estratégicas que podem existir em qualquer ocorrência específica. Quer dizer, o multilateralismo é uma forma institucional genérica da vida moderna internacional, e que não deve ser confundida com organizações multilaterais formais, que são outra modalidade de instituição, ainda que uma não negue completamente a outra (RUGGIE, 1992).

²⁰ Para o conceito de sociedade internacional, ver Bull (2002).

progresso pacífico e cooperativo das relações internacionais se baseava no pressuposto utilitarista de que os indivíduos se esforçam em maximizar benefícios materiais em busca de maior felicidade.

Mais adiante, entretanto, esta corrente sofre alterações e Haas (1968) procura refinar algumas de suas premissas, tendo produzido forte impacto na teorização dos processos de integração regional. Ele vincula a dimensão política à abordagem teórica, elemento ausente nas produções anteriores. Para ele, a integração continua sendo um processo de transferência de competências dos Estados para instituições supranacionais, mas não se pode confiar que a racionalidade técnica garanta sua continuidade – o que depende da vontade política dos atores. É preciso compreender como grupos de interesse, partidos, burocratas governamentais etc. dentro dos Estados trabalham no sentido de pressionar e convencer as elites nacionais a transferirem parcelas de soberania para a esfera transnacional. Da mesma forma, torna-se necessário analisar o papel das próprias organizações internacionais no trabalho de aprendizagem e convencimento dos tomadores de decisão no sentido de ampliarem a integração (conceito de *spill-over*, ou derramamento).

Na década de 1970, outro tema de forte impacto teórico que reaparece diante das transformações ocorridas no sistema internacional é o da interdependência. Ela surge como uma tentativa de dar respostas mais satisfatórias a uma realidade internacional em rápida transformação. Não se tratava de descartar a contribuição realista, mas flexibilizar alguns de seus pressupostos e ampliar o alcance da teoria de modo a englobar a importância crescente dos processos econômicos e das instituições políticas internacionais que estavam em evidência naquele período.

Entre os exemplos destes processos de mudança, destacam-se a interligação entre as economias nacionais pelo avanço nas comunicações, a intensificação das transações financeiras e comerciais, a atuação crescente de empresas multinacionais em diferentes mercados simultaneamente, a influência recíproca de movimentos culturais e ideológicos, entre outros. Isso significava, em grande medida, que fenômenos ocorridos num país poderiam produzir efeitos noutros países, o que demandava novas perspectivas de abordar os problemas da política internacional. A aceleração do desenvolvimento tecnológico e seus impactos nos fluxos de capital, bens, pessoas e informação reforçam os

fenômenos da interdependência e da transnacionalização²¹, elementos fundamentais da globalização.

Os Estados dispõem, no entanto, de mecanismos para administrar os problemas gerados pelo intercâmbio assimétrico. Podem formular regras, normas e procedimentos a fim de regular os comportamentos e controlar seus efeitos num tema específico, sob a forma de regimes internacionais²². A partir destes mecanismos facilitadores, o conflito passa a ser secundário diante da cooperação, porquanto os Estados começam a dar preferência a este âmbito institucional e mudar a natureza de seu comportamento belicoso (KEOHANE, 1988; KRASNER, 1983).

Autores como Keohane & Nye (1989) defendiam a tese de que os processos transnacionais estavam mudando o caráter do sistema internacional. Entre as características marcantes desse cenário em transformação, a emergência de atores não estatais desempenhando funções e papéis algumas vezes até mais relevantes que os Estados modernos despertou o interesse por reformular as teorias em voga. Advogam, então, a ideia de que não era mais possível estudar as relações internacionais olhando somente para o comportamento dos Estados. Era preciso incorporar nas análises novos atores (embora reconhecessem que os Estados ainda desempenhavam papel fundamental na política internacional).

A centralidade desse estudo está na perspectiva de procurar flexibilizar alguns pressupostos da teoria realista, mormente a ideia de que os Estados tendem sempre a entrar em conflito uns com os outros e de que a condição de anarquia é o que determina o comportamento agressivo e não cooperativo entre eles. Ainda de acordo com os autores, há a emergência de novos atores no plano internacional que questionam e redefinem a natureza estadocêntrica internacional. Observa-se a relação intrínseca entre Estado, novos

²¹ O conceito de transnacionalização relaciona-se à interdependência e emerge da ação dos agentes privados no sistema internacional que se intensificou a partir dos desenvolvimentos tecnológicos e dos fenômenos que surgem além dos Estados e seus limites, mas que por eles não podem ser controlados. Apesar de nascerem dentro dos Estados, estes fenômenos ultrapassam suas fronteiras, sendo representados por quatro fluxos: comunicações, transportes, finanças e pessoas (PECEQUILO, 2009).

²² “Regimes são conjuntos de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão implícitos e explícitos em torno dos quais as expectativas dos atores convergem em uma determinada área das Relações Internacionais e fornecem as estruturas nas quais as relações entre os Estados podem se organizar de maneira mais completa e equilibrada” (KRASNER, 1983, p. 2).

atores – como as organizações não governamentais - e o mercado global – representado, entre outros, pelas grandes multinacionais. Os conflitos são de natureza econômico-comercial e financeira e têm na prática da arbitragem, da negociação internacional e na mediação transnacional uma de suas principais características.

Diferentemente do realismo, a escola da interdependência não reclama o uso da força militar como elemento de negociação internacional. A lógica da insegurança, da anarquia do sistema e da incerteza não constitui sua tônica central. Pragmaticamente, há a percepção de que os Estados, renunciando parcialmente a soberania, integrando-se em blocos políticos e econômicos com a participação ativa de outros atores não governamentais, e formando *networks* e malhas de interlocução interdependentes, criam sinergia de governança corporativa transnacional. Os atores estatais e não estatais são preponderantes neste paradigma (CASTRO, 2012).

Como primeira tentativa de conciliar uma perspectiva liberal e realista das relações internacionais, estes autores apresentam a teoria da interdependência complexa, se propondo a mostrar como a interdependência, ao contrário de ser um fenômeno benigno ou neutro, pode ser fonte de conflito entre os Estados e se apresentar como um recurso de poder dependendo de como as relações de interdependência se estabelecessem.

A interdependência é mais claramente percebida nas relações econômicas, porém pode ser aplicada a outras esferas da política internacional. Para eles, ela se refere a situações caracterizadas por efeitos recíprocos entre países ou entre atores em diferentes países, e estes efeitos sempre geram custos para os envolvidos. São dois os tipos de efeitos produzidos por essa relação: (i) sensibilidade: é o indicador do impacto, medido em termos de custos, que uma ocorrência num país tem sobre o outro. Quanto maior a interdependência, maior a sensibilidade entre eles; (ii) vulnerabilidade: mede o custo das alternativas disponíveis para fazer frente ao impacto externo. Quanto maior a vulnerabilidade, maior será o custo das iniciativas necessárias para fazer frente ao efeito gerado pela interdependência (KEOHANE & NYE, 1989).

É por meio da vulnerabilidade que a interdependência se apresenta como recurso de poder. Os Estados menos vulneráveis, isto é, aqueles que dispõem de maior capacidade de adaptação sem incorrer em custos crescentes, manipulam o efeito da

vulnerabilidade de modo a garantir-lhes vantagens iniciais nas negociações e aumentar seu potencial de interferência nos resultados em benefício próprio.

O problema da vulnerabilidade torna-se mais difícil de equacionar na medida em que se verificam graus assimétricos nas relações interdependentes. Isto quer dizer que para medir o poder de um país não se pode fazer tomando-o de forma agregada, como o faziam os realistas. É preciso considerar as assimetrias (e a correlação de forças) em cada área específica de negociação, assim a análise de uma determinada situação dependerá de como elas estão distribuídas. Como exemplo, os autores citam o caso dos países produtores de petróleo participantes do cartel da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), claramente menos poderosos, do ponto de vista militar e econômico, do que os países ricos, porém, considerando-se especificamente a relação de venda e consumo de petróleo (e a determinação da cotação dessa *commoditie* no mercado), aqueles detém maior capacidade de barganha do que estes. A superioridade das potências militares e econômicas não pode ser empregada para determinar os resultados dessa relação.

Diante disso, as características da interdependência entre os países podem ser sintetizadas como: (i) existência de múltiplos canais de comunicação e negociação, o que envolve canais informais entre membros de diferentes agências e órgãos dos governos com atores privados; a diversidade de atores, que extrapola as representações formais dos países, incluindo também empresas e organizações não governamentais; e as organizações internacionais desempenham papel fundamental como arena de negociação e como mecanismo de estímulo à cooperação; (ii) existência de uma agenda múltipla de ação dos Estados que engloba desde aspectos como segurança e defesa até aqueles relacionados ao meio ambiente e direitos humanos; verifica-se, também, uma ausência de hierarquia entre os temas da agenda, superando a dicotomia realista de *high e low politics*; a fronteira entre o interno e o externo é cada vez mais questionada, haja vista a simultaneidade de atuação dos atores tanto dentro quanto fora de determinado país; (iii) a diminuição do uso da força para resolver os problemas enfrentados pelos Estados, preferindo resolvê-los de outras formas menos custosas e mais coerentes com as normas internacionais vigentes (NOGUEIRA & MESSARI, 2005; CASTRO, 2012).

Ao longo das décadas de 80 e de 90, Stein (1983) dá seguimento às pesquisas liberais-interdependentes e apresenta sua análise em torno das possibilidades de cooperação internacional. De modo geral, a cooperação e o conflito se constituem como interações estratégicas dos Estados no jogo internacional. Enquanto aquela não é algo intrínseco às relações dos Estados, como advogam os liberais clássicos, tampouco este é inerente à eles, como defendem os realistas. Cooperação e conflito são opções de comportamento adotadas que derivam de um conjunto de circunstâncias e cálculos. Entendidos como atores racionais e auto interessados, os Estados realizam cálculos de custo-benefício e optam pela estratégia que pareça ser a mais adequada aos seus interesses em cada situação, optando ora por cooperar, ora por resistir. Para o autor, o que diferencia a cooperação do conflito é o fato do primeiro pressupor um processo de tomada de decisão conjunto, enquanto o segundo implica uma tomada unilateral de decisão.

O que estas abordagens buscavam fazer, cada qual com suas distinções, era demonstrar como a cooperação internacional podia ser explicada com base numa análise que considerava as condições reais da política mundial contemporânea, inclusive os problemas decorrentes das assimetrias de poder e do imperativo do Estado de buscar seus interesses, sem precisar tomar como ponto de partida o desejo de alcançar a paz e a prosperidade global – quase utópico –, o que exerceu, por fim, forte atração aos analistas do período pós Guerra Fria.

1.3 Política Externa

Após a exposição dos principais modelos teóricos contemporâneos que buscam compreender, explicar e analisar a dinâmica das relações internacionais, faz-se necessário elaborarmos uma síntese em que se leve em consideração o diálogo entre a análise de política externa e as prescrições teóricas que a embasa. Entende-se que a política internacional é pautada primordialmente pelas interações entre os Estados (mas não somente entre eles) que se valem de estratégias que garantem a consecução de seus interesses. Admite-se, ademais, que existem fatores que os levam a formar parcerias entre si a despeito da lógica de poder prevalecente no sistema internacional. Assim, tais estratégias são o elemento que liga a política externa – que é a expressão dos interesses nacionais – às

teorias das relações internacionais - que visam a esclarecer a dinâmica do cenário no qual a diplomacia opera (TATSCH, 2011).

Inicialmente, destacamos que política externa é uma política pública, embora assuma determinada especificidade que a diferencia das outras pelo fato de, primeiramente, ser elaborada visando a atuação internacional do país e, segundo, de ser implementada além das fronteiras nacionais, o que pode levar, com efeito, a uma distância considerável entre os objetivos estipulados e os resultados alcançados. Há uma diferença fundamental entre os processos de realização de interesses no plano nacional e no internacional. Em tese, no primeiro caso o Estado não tem limites para modelar a realidade. No segundo, entretanto, sua realização encontra necessariamente a presença de outro(s) Estado(s) soberano(s) que pode(m) vir a impor limitações estruturais a esse processo – que variam da aceitação cooperativa à resistência conflituosa (FONSECA JR., 1998). Entre outras razões, os variados constrangimentos que o Estado sofre muitas vezes fogem de seu controle, dificultando o alcance completo dos interesses estabelecidos²³.

A política externa pode ser definida como o conjunto de ações e decisões de um determinado ator, geralmente mas não necessariamente o Estado, em relação a outros Estados ou atores externos – tais como organizações internacionais, corporações multinacionais ou atores transnacionais -, formulada a partir de oportunidades e demandas de natureza doméstica e/ou internacional. Nesse sentido, trata-se da conjugação dos interesses e ideias dos representantes de um Estado sobre sua inserção no sistema internacional tal como este se apresenta ou em direção à sua reestruturação, balizados por seus recursos de poder. (PINHEIRO, 2010, p.7).

Assim, a política externa de um Estado deve contemplar, entre outros objetivos, os de preservação de sua independência e segurança, além de perseguir e proteger interesses econômicos vinculados ao crescimento, industrialização e modernização, ao mesmo tempo em que resiste a influências indevidas de terceiros (DEUSTCH, 1982). De

²³ No momento da análise, é preciso levar em consideração o ambiente no qual o país está inserido. Normalmente, este apresenta um padrão de relacionamento decorrente do sistema internacional vigente. O padrão é derivado, estruturalmente, da definição das relações de poder estabelecidas entre os Estados. Aqueles mais fortes, com maior capacidade de definição estrutural, apresentam maior tendência a preponderar seus valores e interesses nessa construção e lutam, a todo o momento, pela estabilidade e vigência da ordem que lhes interessa diretamente. Ver: Ikenberry (2001).

modo geral, toda política exterior resulta de um esforço em compatibilizar necessidades internas com possibilidades externas (LAFER, 1987).

Por sua vez, entender a política externa como política pública nos leva a considerar seu processo de elaboração, no qual incidem demandas e conflitos de variados grupos domésticos e estrangeiros. Toda análise deve abranger, a fim de compreendê-la enquanto processo político, as dimensões próprias que dão conformidade à ação internacional, quais sejam: os meios, os fins e a orientação geral. Os meios, porque sem eles não se consegue avançar os objetivos; os fins, porque é preciso estabelecer aonde se quer chegar com ela; e a orientação geral, porque é por meio dela que se toma como base o formato de sua formulação e o modo como a percebem seus patrocinadores.

As relações internacionais compreendem, então, três principais categorias de agentes: a diplomacia, o governo e a sociedade. Estes agentes se relacionam entre si de forma que podemos identificar um esquema em que prevalece a reciprocidade de influências. Assim, a sociedade (e suas forças dialéticas) espelha o grau de desenvolvimento econômico e coesão social, além da cultura e do sentimento nacional reinantes, relacionando-se diretamente com a política externa na medida em que esta sociedade visa a alcançar determinados objetivos que, muitas vezes, só podem ser obtidos mediante a ação internacional. Com isso, o processo decisório dos governos equivale a um cálculo estratégico de meios, fins e riscos: forças sociais que fornecem meios de ação; objetivos externos que correspondem a interesses a realizar; e conduta diplomática coerente com os dois anteriores (CERVO, 2008). A decisão em política externa está relacionada com o grau de organização dessas forças e sua capacidade de influência sobre os dirigentes, além da identificação, no cenário externo, de condições favoráveis.

Nesse sentido, a formulação da política externa se origina a partir de um encontro entre interesses sociais e sua transformação pelo Estado em ação diplomática. Há de se examinar, como sugere Fonseca Jr. (1998), a variedade dos interesses envolvidos em contraponto com o grau de autonomia do Estado em relação à pressão doméstica e às possibilidades externas. A definição do caminho a ser trilhado responde, enfim, a essa dinâmica.

Considerar a política exterior como um processo histórico nos leva a identificar medidas de continuidade a despeito de mudanças de governo. Dado que a política externa de um país é o que determina, em última instância, sua inserção no sistema, ela pode ser analisada nos marcos das teorias das Relações Internacionais (TATSCH, 2011).

Diante disso, uma das perspectivas teóricas que busca combinar os elementos internos e externos na definição e aplicação da política externa é proposta pelos chamados Realistas Neoclássicos (WOHLFORTH, 2009; ZAKARIA, 1992; 2008), segundo os quais a variável independente com a qual a política externa é explicada é a preocupação realista da posição relativa que os Estados ocupam na distribuição internacional de poder. Contudo, não excluem das análises os fatores domésticos (considerados variáveis intervenientes) como os recursos disponíveis, a capacidade de mobilização de interesses, influência de atores sociais coletivos, entre outros, como fontes para pensar e definir as estratégias de atuação. É uma forma de combinar, ainda que de forma limitada, as perspectivas teóricas realistas e liberais para explicar não somente o comportamento estatal, mas também o modo como o Estado define seus interesses e estabelece as prioridades a serem buscadas.

Reconhecemos que a observação dos fatores que conjugam a definição de determinada política estão ligados, em primeiro lugar, ao conhecimento da relação entre a sociedade e os interesses de grupos sociais organizados e, em segundo, ao conhecimento dos estímulos externos. Assim assinalado, observa-se a necessidade de ir além da premissa de que a política externa resulta da combinação de vários fatores, mas mostrar como eles se combinam sob diferentes circunstâncias. É preciso destacar, nesse sentido, qual é o peso de cada um deles que determina, ou melhor, predomina pela escolha de um caminho em detrimento de alternativas.

No caso específico da política externa brasileira – considerada, aqui, a partir do século XX -, podemos observar, ao analisar as linhas de sua elaboração e aplicação, que a concepção realista das relações internacionais exerceu forte influência ao longo da história – apresentando-se como uma constante. Pinheiro (2000) destaca que a explicação para essa prevalência deve ser buscada, entre outras fontes, na consistência e constância da busca do país, por intermédio da via diplomática (estratégias de inserção internacional), pela autonomia de ação e pelo desejo de desenvolvimento econômico, considerados, inclusive,

como os principais traços que marcam certa continuidade às relações exteriores do Brasil. O anseio pelo desenvolvimento, particularmente o modelo de industrialização via substituições de importações proposto ao país a partir dos anos 1930, esteve presente até pelo menos os anos 1990 associado diretamente ao desejo de autonomia²⁴. Assim, no caso do Brasil, a agenda tradicional é voltada prioritariamente para garantir condições de modernização e crescimento econômico além de, após os anos 1990 e 2000, estabilizar a moeda nacional e superar as precárias condições sociais internas (SALES, 2007).

O conceito de autonomia admite diferentes abordagens em função da configuração do sistema internacional num determinado período histórico, bem como das visões de mundo da população e das elites²⁵. Contudo, no plano das ideias, dos valores e das doutrinas que orientaram a ação externa do Brasil ao longo do último século, destaca-se a recorrente busca pela autonomia, marcando essa trajetória pela tentativa de acumular recursos de poder que garantissem ao país maior controle de seus atos e decisões no plano mundial, ainda que essa estratégia parecesse se traduzir, em alguns momentos, no alinhamento a uma determinada potência (MOURA, 1996; PINHEIRO, 2010).

Este desejo de preservar formas autênticas de ação tem relação direta com a margem de manobra que um Estado detém para formular e perseguir metas que não sejam simplesmente o reflexo de demandas ou influências de grupos sociais particulares ou da sociedade de modo geral. Entretanto, não ser o simples reflexo de demandas específicas não implica perseguir o caminho de uma política externa “neutra” ou de uma abstração do conceito de interesse nacional (VIANA, 2014). Pelo contrário, assumir essa posição é estar ciente de que várias influências trabalham o tempo todo e provém de várias fontes sobre a

²⁴ Importante destacar a diferença existente entre o conceito de autonomia e soberania. Em primeiro lugar, a autonomia é, essencialmente, um conceito político, enquanto soberania é fundamentalmente uma noção jurídica. Segundo, considera-se a autonomia como um desejo, uma aspiração, enquanto se assume a soberania como um direito. De maneira geral, se utiliza o termo autonomia para referir-se à prática externa de um Estado, ao contrário da soberania, que se reserva, preferencialmente, ao âmbito doméstico de controle pelo Estado (TOKATLIAN, 1996).

²⁵ Consideramos que a autonomia, embora represente um objetivo permanente do Estado, não é algo absoluto. Ela caracteriza-se por sua relatividade e multidimensionalidade, isto é, um país pode ser entendido como mais ou menos autônomo em relação a outros, numa determinada área particular e num determinado momento histórico. Contudo, pode haver variações na forma como ela se manifesta e, principalmente, como é buscada ao longo do tempo.

formulação e execução da política externa, mas que determinados elementos, por se traduzirem em paradigmas, se tornam vetores da ação estratégica e dão conteúdo a ela.

A busca pela autonomia é um destes vetores e, para nós, significa dispor de controle sobre os próprios assuntos e ter condição de manipular o destino do Estado, consciente de como levar adiante um projeto de desenvolvimento e de nação, articulando as diferenças e os conflitos e equacionando as capacidades (permissibilidades) e os obstáculos inerentes a uma ação de vocação global. A autonomia, então, se traduz por participação e desejo de influenciar os processos e as dinâmicas das relações internacionais com valores que exprimem sua tradição diplomática, além da sensibilidade de avaliar os rumos da ordem internacional com uma visão original e própria. Perspectiva essa, como salienta Fonseca Jr. (1998), que corresponde à nossa complexidade nacional.

Mello (2012) considera que a noção de autonomia fundamenta a articulação entre os conceitos de independência, diversificação e universalismo da política externa brasileira. A independência constituiria condição prévia da autonomia, enquanto a diversificação e o universalismo remeteriam aos meios que deveriam ser promovidos para alcançá-la. O termo autonomia, no caso brasileiro, remete à ideia de ampliação das margens de atuação ou de escolha do Estado, tendo em vista a avaliação das condições num determinado período.

A autonomia, portanto, é caracterizada pela capacidade do Estado de infundir decisões informadas pelos seus próprios objetivos, sem interferência ou restrição exterior, e pela habilidade em controlar as consequências internas de processos ou eventos produzidos no estrangeiro. De fato, como destacam Ramanzini Jr. & Vigevani (2014), a origem da utilização do conceito é remota, e para alguns países da periferia ela aparece no século XIX. No Brasil, fases como a da PEI e a de alguns governos militares, como Geisel, refletem o grau de enraizamento deste conceito.

A independência de inserção pressupõe visão própria de mundo, autonomia do processo decisório e formulação própria de política exterior. A autonomia de inserção figura como padrão de conduta da diplomacia brasileira porque se impõe sobre a longa duração e faz prevalecer o caráter nacional na inevitável simbiose entre o interno e o externo. Ela não elimina os condicionantes externos, mas sugere dominá-los em proveito próprio, submeter a sorte e as circunstâncias e comandar o destino, em vez de apenas sofrer seus efeitos. (CERVO, 2008, p. 31).

Para países como o Brasil, considerados intermediários na estratificação internacional de poder, é preciso se fortalecer em torno de uma maturidade diplomática e robustez econômica e tecnológica, além de fomentar a coesão social e a legitimidade política, de modo a evitar, por um lado, uma excessiva dependência frente a uma ou várias grandes potências e, por outro, garantir que a subscrição de suas ações se afaste com relativo sucesso de pressões e influências indevidas (do exterior e interior). Isso significa que maior ou menor autonomia internacional não provém somente do que o Estado é capaz de fazer ou não no plano internacional, mas também do que a matriz doméstica Estado-sociedade projeta para a definição do interesse a ser realizado (TOKATLIAN, 1996).

A meta do desenvolvimento, enquanto mote político-econômico buscado praticamente por todos os governos republicanos ao longo da história do país, ainda que tenha encontrado formas diferenciadas de elaboração e execução, é uma constante na realidade brasileira, traduzindo-se, com isso, noutro vetor da política externa do Brasil. A noção de desenvolvimento, segundo Mariano (2007), está associada às concepções correntes de uma época sobre o seu significado. Num determinado momento pode se traduzir em crescimento industrial e do mercado interno, noutro pode ser desenvolvimento social e ambientalmente sustentável, ou qualquer outra prioridade estabelecida. Com isso, a utilização do conceito permite conjugar simultaneamente o tradicionalismo e a abertura de opções às necessidades de ajustes de cada época.

A busca do desenvolvimento tornou-se vetor da política externa contemporânea de modo que contemplasse dois aspectos fundamentais: a industrialização e o crescimento econômico. A industrialização, porque por meio dela é que se empurra o conjunto social em direção às modernidades do capitalismo. O crescimento econômico, porque por meio dele se recuperaria o atraso histórico do país. A política exterior, então, destina-se a preencher os requisitos desse desenvolvimento assim concebido, norteando as ações governamentais (nem sempre por meio da mesma estratégia) por um longo período (CERVO, 2008).

Noutro diapasão de análise, Lima (2005) destaca que o Brasil, por estar preso geograficamente à região latino-americana, desenvolveu entre as elites governamentais um sentimento peculiar a respeito de sua política externa: ao mesmo tempo em que se situa na

esfera de influência direta dos Estados Unidos, ele se constitui na potência econômica regional num contexto geopolítico relativamente estável. As definições de ameaças externas e percepções de risco, diante disso, provém das vulnerabilidades econômicas, e não de segurança (militar). Essa situação se desdobra no entendimento de que a política externa tem um forte componente desenvolvimentista, transformando-a em ferramenta para a superação destas vulnerabilidades.

De qualquer modo, além destas ponderações, destacamos que quando atribuímos à política externa brasileira uma forte conotação realista, isso não significa que estejamos excluindo da equação a presença de atributos do liberalismo-interdependência. Como advogamos anteriormente, é na combinação entre seus vários elementos que se consubstancia uma forma particular de planejamento, elaboração e atuação internacional que leva em consideração as demandas que pressionam o Estado e sua correspondente capacidade interna e externa de cumpri-las. Assumir que os Estados não agem somente visando os ganhos relativos, mas também absolutos – pois entendemos que interagem com outros e com eles formam um sistema regido por normas e instituições aceitas por seus membros -, e de que sua atuação é limitada por um conjunto crescente de instituições e regras, não questiona, contudo, um dos principais alicerces do realismo, que são o princípio da anarquia e a busca dos Estados por poder (PINHEIRO, 2010).

Dessa forma, a política externa brasileira recupera, continuamente, os elementos realistas e liberais – principalmente os da interdependência – na definição de suas ações e os aciona conforme suas capacidades lhes permite e as circunstâncias favoráveis se apresentam²⁶. De um lado, reforça a opção histórica pelo institucionalismo multilateral haja vista que se apresenta como um país intermediário com recursos limitados de poder, presumindo que a participação em arranjos institucionais e a adesão às normas de

²⁶ Como forma de exemplificar essa alegação, podemos avaliar a lógica de interação do Brasil nos âmbitos regional e global e de que forma nossa política externa combina os elementos teóricos realistas e liberais. Grosso modo, no entorno regional a lógica é a da busca por ganhos relativos, na medida em que pretende preservar o diferencial de poder do país ao se recusar ao aprofundamento institucional - que exigiria relativa renúncia da soberania nacional; por outro, do ponto de vista global, a lógica é a dos ganhos absolutos, na medida em que os excedentes de poder do país são relativamente menores comparados com os das grandes potências, o que aumentaria a probabilidade de não vermos atender nossos interesses - exigindo, assim, estratégias de participação multilateral e de cooperação com outros polos de poder.

regulação internacional lhe garante a preservação de espaços de autonomia. De outro, ao considerar seu pertencimento a um subsistema regional de poder, parte da suposição de que, por se destacar dentre os países, sua atuação deve ser pautada pelos princípios relativos de poder, garantindo-lhe autonomia e maior grau de influência. O elemento constante nesse cálculo, como se percebe, é a busca (e preservação) da autonomia nacional e uma presença forte no cenário externo (PINHEIRO, 2000; 2010; LIMA, 1994; 2010).

A política externa brasileira, em sua evolução ao longo do tempo, principalmente ao largo da vida republicana, vem agregando princípios e valores de modo que tais elementos se constituam como pertencentes à sua ação internacional, padronizando as medidas tomadas. Dentre outros, podemos destacar: o respeito ao Direito Internacional; a busca pela solução pacífica das controvérsias; a defesa do multilateralismo como método diplomático; a exaltação do desenvolvimento como recurso de superação econômica; a defesa de estabelecer autonomamente seus planos de ação, etc.

Como destacam Cervo (2008) e Vaz (2006), esse padrão de conduta não surge como subproduto direto da História, porém, gradativamente vão adquirindo caráter duradouro e, em certos casos, permanente, constituindo-se em tradição. Esse padrão exerce duas principais funções: num primeiro momento, fornece previsibilidade à ação externa. Em segundo, molda a conduta dos distintos governos, prevalecendo sobre a sucessão governamental e até mesmo a mudança de regime político. Resiste, portanto, ao tempo.

A credibilidade internacional de um país depende, em grande medida, de uma atuação externa fundada no respeito a valores e princípios. A penduralidade, o recurso a decisões de impacto, as flutuações ideológicas e o oportunismo diplomático tendem a corroer confiança junto aos demais países e a minar a credibilidade externa. Um dos patrimônios do Itamaraty e da diplomacia brasileira é o legado de uma atuação fundada em valores permanentes, que conferem um mínimo de regularidade ao comportamento externo do País e, portanto, à sua própria respeitabilidade como interlocutor de seus parceiros. (BARROS, 1998, p. 20).

Exibe, dessa forma, fortes traços de continuidade, tanto cognitivos quanto práticos, que resultam na identificação de que a política externa brasileira pode ser considerada mais uma política de Estado do que de governo, o que, sem confundir-se com imobilismo, torna-a tributária de um legado construído por diferentes governos, ainda que

matizações e reajustes sejam feitos ao longo da trajetória em função da variação das visões e prioridades de cada momento. Por essa razão que a política externa do Brasil não se caracteriza, em sua evolução, por grandes inflexões ou rupturas profundas de um governo para outro. Para um país sem excedentes de poder como o Brasil, seus trunfos essenciais são as bases conceituais consistentes de suas ações internacionais (FONSECA JR., 1998).

(...) a continuidade é requisito indispensável a toda política exterior, pois se em relação aos problemas administrativos do país são menores os inconvenientes resultantes da rápida liquidação de uma experiência ou da mudança de um rumo adotado, em relação à política exterior é essencial que a projeção da conduta do Estado no seio da sociedade internacional revele um alto grau de estabilidade e assegure crédito aos compromissos assumidos.

A política exterior do Brasil tem respondido a essa necessidade de coerência no tempo. Embora os objetivos imediatos se transformem sob a evolução histórica de que participamos, a conduta internacional do Brasil tem sido a de um estado consciente dos próprios fins, graças à tradição administrativa de que se tornou depositária a Chancelaria Brasileira, tradição que nos tem valido um justo conceito nos círculos internacionais. (DANTAS, 2011, p. 21).

Diante disso, a atuação internacional de qualquer Estado deve considerar, na sua interação com outros, a existência de certos fatores que são imutáveis - como a localização geográfica -, e fatores externos com vocação de maior durabilidade - como a própria estruturação do poder internacional (LAFER, 1987). A partir disso, é possível supor que a política externa, levando-se em consideração esse conjunto de fatores, apresente certa linha de continuidade. E, países como o Brasil, de médio porte, de certo se enquadram numa perspectiva de assumir posicionamento revisionista na arena externa com vistas a tentar modificar os fatores que lhe sejam desfavoráveis, realizando essa movimentação por intermédio de estratégias de inserção internacional combinada ou isolada, dependendo da identificação das possibilidades e capacidades presentes.

Em suma, a política exterior apresenta sempre elementos de permanência e de mudança conforme as conjunturas e os grupos no poder, adequando-se às realidades presentes. Porém essa adequação não representa uma ruptura, ou uma inversão completa das estruturas vigentes ou do modelo antigo, inclusive porque o país se situa numa concepção anteriormente existente que é difícil de mudar (MIYAMOTO, 2011; 2013). Trata-se, na verdade, quando isso ocorre, de ajustes, ou ressignificações de objetivos e

prioridades para atender às novas demandas dos atores que são incorporados no processo de elaboração e definição da ação internacional (que podem ser distintos uns dos outros).

Assim, as conjunturas nacional e internacional são dinâmicas e os interesses e as formas (estratégias) de inserção e realização dos objetivos podem vir a se modificar com o tempo, ainda que, se tratando dos vetores, ou princípios, que dão conteúdo à ação externa (que a fundamenta) não se alterem conjunturalmente. Em larga medida, são estes elementos que denotam certa continuidade à política externa brasileira, tornando-a tributária de um legado conceitual e prático, subscrevendo, por meio de sua observância, os cálculos de ação de todos os governos ao longo da trajetória histórica.

2. POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA EM PERSPECTIVA HISTÓRICA

Como o objetivo deste trabalho é realizar uma análise mais detalhada da política externa brasileira recente, torna-se imperativo conhecer seus antecedentes históricos, isto é, as principais “linhas comportamentais” do processo diplomático. Sendo assim, seguiremos com uma ordem cronológica a fim de evidenciar os eixos basilares da política externa, sem a preocupação de cobrir todos os eventos ou questões. Os propósitos são o de realizar um levantamento histórico e panorâmico das iniciativas tomadas pelos diversos governos e regimes políticos ao mesmo tempo em que concedemos base conceitual para avaliar as perspectivas de mudança/continuidade na ação diplomática ao longo da história.

2.1 Da proclamação da República ao governo Vargas (1889-1930)

Iniciaremos a análise histórica da política externa brasileira pelo período imediatamente seguinte à proclamação da República, em 1889. Fizemos essa escolha porque entendemos que é a partir desse fato que se têm melhores condições de avaliar os cálculos de interesses de um país independente e soberano, agora regido pelos princípios da separação dos poderes e com uma vinculação mais direta entre o campo da política e a dinâmica da sociedade, além da consolidação de instituições políticas importantes.

No momento anterior, quando o Brasil se encontrava na condição de Monarquia, os interesses do país estavam diretamente vinculados às relações com a Grã-Bretanha e, em menor grau, Portugal. A mudança da forma de governo em 1889 coincidiu com um redirecionamento do eixo da política externa, que passou então a ser orientado em direção aos Estados Unidos, país que, ao final do século XIX e início do XX, despontava como potência internacional. É nesse período que se inicia a chamada *americanização*²⁷ das

²⁷ No entanto, como bem observado por Oliveira (2005, p. 29), não se deve confundir com *norte-americanização* da política externa. “Entende-se por *americanização* o interesse da política externa em romper sua perspectiva isolacionista, ou ênfase exclusiva nas questões regionais, para uma atuação com abrangência continental”, ainda que, em grande medida, os Estados Unidos constituam elemento central na definição dos cursos de ação.

relações internacionais do Brasil, em contraste ao *européismo* e *isolacionismo* que as caracterizaram anteriormente (OLIVEIRA, 2005; PINHEIRO, 2010).

Um dos principais formuladores e expoentes dessa reorientação diplomática fora Barão de Rio Branco, cujos trabalhos no Ministério das Relações Exteriores (MRE), entre 1902 e 1912²⁸, corresponderam às grandes transformações sofridas não somente na definição e articulação da política externa, como também na própria instituição política que aquele ministério representaria para o país nos períodos subsequentes – denominado, simbolicamente, de “casa de Rio Branco”.

De modo geral, Rio Branco enfatizava a ação externa em direção aos Estados Unidos porque percebia, a partir da dinâmica interna daquele país e das mudanças do cenário internacional, que ele estava a representar um novo polo de poder internacional. Em razão disso, seria significativo para o Brasil se aproximar e tirar proveito desse novo *status* adquirido²⁹. O ex-Chanceler deu início, com isso, à formulação de uma alternativa de inserção internacional ao Brasil que acabaria por se constituir num verdadeiro paradigma de política externa – o *americanismo* –, que variou ao longo do tempo conforme as circunstâncias e as oportunidades de ação (PINHEIRO, 2010).

Seu perfil de grande negociador diplomático³⁰, caracterizado como de moderação construtiva, combinava elementos de uma leitura realista e grotiana das relações internacionais, em que simultaneamente se propunha ao diálogo e à construção de normas para a cooperação internacional, porém não desconsiderava as realidades de poder e os interesses por detrás das intenções dos Estados. Pode-se considerar, em vista disso, que Rio Branco inaugurava o padrão moderno de diplomacia no Brasil (ALMEIDA, 2012). Ademais, para Lima (1996), uma de suas contribuições fundamentais fora a ideia de que as alianças são sempre instrumentos para alcançar os objetivos fixados pelo Estado, sendo, portanto, contingentes. O que decorre dessa premissa é que as alianças nunca são

²⁸ Rio Branco fora Chanceler de quatro governos republicanos: Rodrigues Alves (1902-1906), Afonso Pena (1906-1909), Nilo Peçanha (1909-1910) e Hermes da Fonseca (1910-1914).

²⁹ A busca por essa aproximação explícita junto aos Estados Unidos fora bem caracterizada por Burns (1967), que a denominou de “*unwritten alliance*”.

³⁰ Entre as ações que podemos subscrever a respeito de sua habilidade diplomática está o acerto, por vias de negociação, das fronteiras territoriais do Brasil com seus vizinhos.

permanentes, visto que os objetivos internos e a realidade internacional podem vir a sofrer mudanças e transformações.

Os governos subsequentes ao de Barão continuam, embora com ênfases diferenciadas, a diplomacia de aproximação junto aos Estados Unidos. A partir dessa primeira iniciativa, pode-se considerar que houve a inauguração da histórica relação entre os dois países, ainda que, ao longo do tempo, esta não tenha sido marcada como contínua e linear, e muito menos desprovida de atritos e desentendimentos. Do ponto de vista da característica da política externa brasileira e da definição de seus interesses nacionais, principalmente aqueles relacionados ao desenvolvimento econômico, em maior ou menor grau a consideração desse relacionamento foi elemento constante nos cálculos de ação externa.

Nesse momento inicial de século, os interesses do Brasil em matéria diplomática estiveram substancialmente vinculados às demandas de grupos ligados à agroexportação, isto é, à necessidade de vender os produtos brasileiros no mercado internacional - café, principalmente. Como os Estados Unidos eram os maiores compradores (e vendedores de manufaturas), era natural que nossa diplomacia se inclinasse a eles. Autores como Bueno & Cervo (2012) salientam que, nesta conjuntura, até pelo menos 1930, não houve a elaboração de um projeto de política externa. O que ocorrera fora a reação do país às pressões de grupos internos ligados à cafeicultura, sem levar em conta uma definição mais clara de como proceder na elaboração de um modelo estruturado de desenvolvimento econômico e de sua articulação com a inserção internacional do país.

2.2 De Vargas a João Goulart (1930-1964)

Com a ascensão de Getúlio Vargas à presidência em 1930, modifica-se o paradigma de desenvolvimento econômico do país. Até então, prevaleciam os interesses ligados aos produtores agrários na definição da ação internacional. Com Vargas, há a formulação de uma visão mais abrangente e identificada com o processo recentemente lançado de industrialização, o que teve forte impacto na definição da política externa.

O contexto internacional da época estava marcado, economicamente, pela crise internacional originada nos Estados Unidos, o que resultou numa profunda retração do

comércio internacional em função da posição hegemônica ocupada por aquele país na economia global. Do ponto de vista político, a emergência de regimes socialistas, nazistas e fascistas na Europa colocava em disputa o Estado liberal democrático defendido pelos Estados Unidos e outros países ocidentais.

Os efeitos destas circunstâncias adversas foram particularmente duros no Brasil, com resultados na queda da exportação de seu principal produto, o café, e a interrupção da entrada de capital estrangeiro no país, o que dificultava acumular divisas para equilibrar a balança de pagamentos.

Por um longo período, como salientamos, a defesa dos cafeicultores havia sido considerada como do interesse nacional. Todavia, a partir do crescimento da demanda interna e dos interesses do novo segmento industrial - de protecionismo alfandegário e da atração de recursos para a importação de equipamentos -, começam a entrar em conflito as expectativas dos exportadores e a dos industriais (OLIVEIRA, 2005; PINHEIRO, 2010). A disputa entre o setor tradicional, agroexportador e defensor do livre comércio, e a burguesia industrial favorável à proteção do mercado nacional como estratégia de avançar o desenvolvimento industrial, acaba por influenciar a definição da política externa adotada nos anos 1930. Soma-se a esse cenário interno fatores de ordem externa, como a emergência da Alemanha à condição de potência internacional e a sua disputa/competição com os Estados Unidos por mercados consumidores e de investimentos na Europa e no hemisfério americano.

Assim, como argumenta Oliveira (2005), a disputa entre esses dois polos de poder pelo Brasil (e outros países latino-americanos) ampliava as margens de decisão e ação da política externa brasileira, ao mesmo tempo em que o país buscava dar prosseguimento, via industrialização por substituição de importações, ao processo de desenvolvimento econômico. A postura internacional do Brasil, para Almeida (2012), passa de uma ação passiva e reativa aos estímulos estrangeiros para uma tentativa de inserção propositiva e afirmativa dentro do quadro internacional. Há, com isso, uma redefinição das prioridades do país, tanto interna quanto externamente.

A própria dinâmica social e econômica, agora baseadas sobremaneira no processo de industrialização promovido por Vargas, pressionavam pela assunção de novas

perspectivas para a atuação externa do país, o que refletiu, num primeiro momento, numa estratégia de “equidistância pragmática” (MOURA, 1980) em relação aos polos de poder da época. De modo geral, tendo em vista as modificações crescentes no sistema internacional, mormente com o elevado crescimento econômico de países como Estados Unidos e Alemanha, o Brasil buscava barganhar seus interesses de forma a tirar proveito da competição entre eles ao mesmo tempo em que dava impulso ao seu projeto de desenvolvimento.

A relação Brasil-Estados Unidos, até então considerada “especial”, não fora abalada diante dessa política de barganha, porém sofreu qualificações na medida em que percebíamos as possibilidades (e vantagens) abertas ao dialogar simultaneamente com outros países e ver atendidos os objetivos de desenvolvimento econômico interno. Essa estratégia pendular de ora aproximar-se dos Estados Unidos, ora da Alemanha, todavia, encontra seu limite em meados dos anos 1940, quando o país assume sua inclinação ocidental e obedece, segundo Moura (1980), a um dado da realidade, isto é, ao aliar-se aos norte-americanos na Segunda Guerra Mundial tendo em vista o peso e a importância daquele país no contexto interamericano e mundial, lutando ao lado dos Aliados contra as forças alemãs e italianas.

Para Pinheiro (2010), entre as intenções de participar da guerra estava a de garantir a presença do país nos posteriores arranjos de paz. Tomar parte nessas negociações significava se fazer ouvir no processo de reordenamento do sistema. Esse *status* de partícipe representava um diferencial frente aos demais países sul-americanos, particularmente frente à Argentina. Outro elemento importante na formação da percepção brasileira era a expectativa de que após a participação nos esforços de guerra, algumas retribuições seriam dadas ao Brasil, especialmente aquelas relacionadas aos termos de suporte financeiro às pretensões de industrialização (SATO, 1998).

O cenário internacional que emerge após o término da Segunda Guerra, entretanto, produziu grande dissonância entre as percepções da diplomacia brasileira e norte-americana a respeito da política internacional e, em especial, sobre a América Latina. Movendo-se de uma posição de potência isolacionista para assumir o papel de grande potência global ativa, os Estados Unidos começam a olhar com mais atenção para a

reconstrução econômica da Europa e do Japão, preocupando-se pouco com as demais regiões, e passa a se confrontar ideológica e politicamente com a União Soviética – período inaugural da chamada Guerra Fria. Essa dissintonia prejudicava as ambições brasileiras de seguir com a “aliança especial”. Em função disso, grande parte das dificuldades enfrentadas pelo Brasil em matéria diplomática decorreu dessa situação, uma vez que, desde Rio Branco, nossa política externa tinha por padrão a centralidade no relacionamento com aquele país.

Embora preocupados com outras localidades, os Estados Unidos reconheciam a importância do continente americano nos marcos da segurança internacional e do ponto de vista estratégico-militar – mormente se considerarmos as políticas de contenção do avanço comunista. Contudo, aos países latino-americanos não lhes interessavam as posições assumidas em termos de confrontação ideológica, mas sim àquelas relacionadas ao processo de superação da condição de subdesenvolvimento reinante entre eles. As demandas se faziam presentes na tentativa de atrair e estimular os Estados Unidos a promover projetos de desenvolvimento econômico e políticas de cooperação regional de igual modo que faziam com a Europa. A divergência de interesses, no entanto, pedia para o lado mais forte, e poucas iniciativas de monta tiveram êxito nesse momento.

No período que corresponde ao governo de Gaspar Dutra e o segundo governo Vargas, entre 1946 e 1954, no entanto, a política externa aprofunda sua identificação com os Estados Unidos. O fim da Segunda Guerra marca o colapso do antigo sistema internacional, isto é, passa de uma comunidade política essencialmente europeia para uma internacional. De igual modo, o ordenamento deste sistema também se altera, variando das relações basicamente condicionadas pela balança de poder regional para uma configuração bipolar com novas potências em exercício: os Estados Unidos e a União Soviética. Aceitava-se, por fim, a divisão do globo em áreas de influência sob cada uma delas.

Houve, com isso, certo estreitamento do espaço de manobra internacional, representado, entre outros fatores, pela ruína dos países europeus diante dos estragos de guerra e a ascensão norte-americana à condição de potência política, econômica e militar ocidental, ao mesmo tempo em que crescia no Brasil – na sociedade e no governo - o sentimento anticomunista. Essa situação acabava por reforçar o consenso em torno do

americanismo, uma vez que, para as elites dirigentes, o alinhamento aos Estados Unidos parecia ser, de fato, a melhor opção para o Brasil. O segundo governo Vargas, denominado “barganha nacionalista”, jogava com a negociação entre o apoio político-estratégico aos Estados Unidos pelo auxílio à expansão do processo de desenvolvimento econômico – resultados práticos desse reforço do paradigma americanista nos marcos da segurança regional foram a assinatura, em 1947, do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) e a fundação da Organização dos Estados Americanos (OEA), em 1948.

A realidade internacional dos anos 1950, contudo, não apresentava as mesmas condições favoráveis do período anterior. Do ponto de vista interno, havia cada vez mais o incremento do processo de urbanização e industrialização, com a consequente afirmação de uma burguesia industrial sintonizada com os segmentos médios urbanos, e uma crescente classe operária e de trabalhadores urbanos e rurais. Assim, Vargas viu-se na contingência de avançar com seu projeto inicial de desenvolvimento industrial via substituição de importações. O setor externo da economia, por conseguinte, continuava a jogar papel fundamental. A obtenção de recursos e tecnologias avançadas só poderia ser alcançada estimulando-se a cooperação econômica com os Estados Unidos, visto que outras fontes estavam parcialmente fechadas. Nos marcos da Guerra Fria, no entanto, como advertimos, o espaço de manobra era limitado para atrair a atenção americana, que estavam preocupados com o processo de reconstrução econômica da Europa e do Japão.

Em razão disso, um comportamento mais autônomo que projetasse o país num plano internacional mais amplo que apenas o hemisférico teve que ser direcionado a regiões e temas que, até então, os interesses estratégicos americanos não estivessem ameaçados. Podemos citar, por exemplo, regiões como a América Latina, África, Ásia e Oriente Médio, e os temas tratados particularmente no âmbito da ONU, onde a delegação brasileira se mostrou mais atenta às realidades do poder ao perceber as limitações impostas pelo alinhamento aos Estados Unidos.

Em meados dos anos 1950, com a eleição de Juscelino Kubistchek (1956-1960), a situação se altera em certo sentido. Devido aos esforços frustrados de negociação de Kubistchek com os Estados Unidos na área financeira e de pagamento de dívidas, firmou-se o entendimento de que deveria haver uma revisão da postura internacional do

Brasil. Essa revisão apontava para a necessidade de ampliar o leque de opções do país, buscando livrar-se, em certa medida, do exclusivismo norte-americano.

A primeira iniciativa nesse sentido se consubstancia no lançamento, em 1958, da Operação Pan-Americana (OPA), projeto capitaneado pelo Brasil cuja premissa básica era a de incluir a América Latina e os Estados Unidos num plano conjunto de reverter o quadro geral de subdesenvolvimento prevalecente na região. Para isso, era preciso pressionar os Estados Unidos a olhar com maior atenção a região do ponto de vista de investimentos, fonte de tecnologia e mercado para seus produtos.

O objetivo da OPA era sensibilizar os norte-americanos para a problemática hemisférica de crise econômica com vistas a que houvesse um redirecionamento dos investimentos para os países. A estratégia de lançamento de uma política dessa natureza, que contemplava não somente as aspirações brasileiras, mas do continente de forma geral, se fundamentava na ideia de unidade de esforços. A superação econômica não era tarefa individual de cada país, mas sim trabalho conjunto. Em vista disso, a interlocução política deveria ser o caminho adequado para a solução dos problemas comuns.

Um dos pontos destacados dessa coordenação – que apontava para a percepção norte-americana de segurança hemisférica – era a tentativa de colar na ideia de superação econômica a premissa de que o desenvolvimento era componente fundamental para viabilizar o estreitamento de laços no sentido de manter as políticas de segurança coletiva regional. A dimensão política da Operação, então, estava na tentativa de correlacionar segurança, democracia e desenvolvimento econômico. Procurou-se “(...) articular no âmbito do sistema interamericano o imperativo do desenvolvimento como condição de sustentação da democracia, da solidariedade e da paz” (LAFER, 2001, p. 95). Contudo, embora a iniciativa tenha sinalizado para uma multilateralização da política externa brasileira, percebe-se que sua praticidade estava ainda centrada nos Estados Unidos e no hemisfério americano. Isso quer dizer que, não obstante o ensaio de ampliação das relações exteriores, o paradigma *americanista* ainda se constituía na matriz principal de inserção internacional do Brasil. Ao cabo, a OPA teve poucos resultados práticos – um dos desdobramentos indiretos dessa iniciativa fora a criação, em 1959, do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Algumas novidades surgiram no plano internacional a partir do fim da década de 1950 e ao longo dos anos 1960 que tiveram forte impacto na formulação das diretrizes de política externa brasileira. As contínuas cisões em cada um dos blocos antagonistas foram paulatinamente aprofundando a distensão da competição bipolar e aumentando o grau de permissibilidade do sistema, e mesmo de contestação do *status quo*, como exemplifica a emergência da Conferência de Bandung, em 1955, e a formação, em 1961, do Movimento dos Não Alinhados (MNA), que rejeitavam a clivagem Leste/Oeste (PINHEIRO, 2010). A revolução socialista em Cuba, em 1959, e a crise da Baía dos Porcos, em 1962, são também episódios significativos desse momento histórico.

Nesse contexto, do ponto de vista doméstico, o Itamaraty adensa suas ideias sobre o lugar do Brasil no sistema internacional e apresenta uma alternativa ao paradigma *americanista*. Do ponto de vista internacional, a preocupação americana com a contenção ideológica e as dificuldades enfrentadas pelo Brasil de inserir seus produtos no comércio internacional e adquirir recursos e equipamentos para suas demandas de desenvolvimento passam a pressionar o governo a assumir novos posicionamentos. Assim, o relacionamento estreito com os Estados Unidos deixa de ser visto como instrumento único de aumento do poder de barganha do país para se tornar consequência da própria ampliação deste poder.

Nas palavras da autora:

Um novo paradigma de política externa se delineava: o *globalismo*. Concebido como uma alternativa ao anterior, esse paradigma contrapunha à tese de que a maior aproximação de Washington elevaria os recursos de poder do país, aquela que elegia a diversificação das relações exteriores do Brasil como condição para o aumento do seu poder de barganha do mundo, inclusive junto aos Estados Unidos. Além disso, a nova proposta de inserção internacional do país iria buscar na tradição do Itamaraty outros fundamentos importantes: o princípio da não intervenção e da autodeterminação dos povos, a tese da igualdade jurídica das nações, a fidelidade às normas de solução pacífica de controvérsias etc. (PINHEIRO, 2010, p. 34).

Com esse tipo de pensamento de que política externa e desenvolvimento econômico são elementos constitutivos de um processo de crescimento e amadurecimento soberano do país, que se dá seguimento à ação diplomática nos governos de Jânio Quadros e João Goulart, entre 1961 e 1964. O conjunto de políticas formulado nesse período fora

batizado de Política Externa Independente (PEI), caracterizado por uma visão ampla das relações internacionais sem se descuidar, ao mesmo tempo, da dimensão regional e da natureza pragmática das ações internacionais.

Entre suas características marcantes, como mostraremos com maior detalhe no Quarto Capítulo deste trabalho, encontrava-se a perspectiva de multilateralização das relações externas do país – inclusive ensaiando aproximações com países socialistas e subdesenvolvidos -, assim como a compreensão da realidade internacional por meio de uma perspectiva autônoma e isenta de compromissos ideológicos (distanciamento entre a disputa Leste/Oeste). Enfatizava a segmentação do sistema entre Norte/Sul, em franco apoio às políticas de desenvolvimento econômico. Traços significativos e inovadores estão na ampliação e diversificação das relações comerciais internacionais, defendendo ativamente as esferas do desenvolvimento, da paz internacional e do desarmamento geral, além da acusação de incoerência e anacronismo das práticas coloniais. Tributário ao posicionamento tradicional e histórico do país, continuou com a defesa da autodeterminação dos povos e do princípio da não ingerência estrangeira.

É no período da PEI que os parâmetros de inserção internacional do Brasil encontram inovação, tendo seus principais fundamentos sofrido revisões e reinterpretações de acordo com a dinâmica internacional em rápida transformação, matizada pela emergência de novos Estados independentes – mormente africanos e asiáticos – e pelas necessidades impostas pelas mudanças internas no país. Em relação aos Estados Unidos, essa parceria passa a ser pensada mais em termos econômicos e pragmáticos do que em função da “aliança especial” e identificação ideológica. Para o Brasil, as oportunidades de ação internacional estavam espalhadas pelo globo, o que exigia de sua diplomacia uma postura correspondente nesse sentido.

[...] até este terceiro “momento”, o eixo Norte-Sul dominava as diretrizes que formulavam a nossa política externa, configurando-se uma dependência tão forte e exclusiva ao mundo Norte-Atlântico nas relações internacionais, que elas ficaram marcadas pelo traço da unilateralidade. Neste terceiro “momento”, extremamente polêmico e diversificado nas nuances conjunturais, começamos a praticar, no possível, a multilateralidade. Vislumbra-se a primeira oportunidade de horizontalizar (eixo Sul-Sul) ou de diagonalizar (eixo Sul-Leste) nossa política externa, mas isto sem negar totalmente a verticalização (eixo Norte-Sul). Com a horizontalização, passaríamos a valorizar mais as nossas relações com a América

Latina e a África. [...] Ora, para que ocorra este reposicionamento nos sistemas interamericano e mundial, é preciso discutir a liderança dos EUA. (SILVA *apud* VIZENTINI, 1999, p. 31).

Com isso, a implantação da PEI representava um ponto de inflexão no processo de definição da política externa. Ela teve como objetivo declarado redirecionar as relações exteriores, deslocando-as do eixo norte-americano para uma inserção mais universal³¹. A despeito da identificação de distintas fases em sua formulação, o que se percebe é que a PEI se constituiu como a primeira manifestação sistemática das teses do *globalismo* (PINHEIRO, 2010).

O período que abarca os dois governos de Vargas, Kubistchek e da PEI, então, significaram a passagem da política exterior brasileira de uma vertente predominantemente voltada às relações com os Estados Unidos e para a inserção no contexto hemisférico, para uma mais abrangente e complexa, em que a multilateralização passava a ser buscada como orientação das relações internacionais do país (VIZENTINI, 2003).

2.3 Os militares no poder (1964-1985)

Com a ascensão dos militares ao Executivo, estabeleceu-se um novo padrão de relações externas, embora os vetores de busca por autonomia, desenvolvimento e universalização da política externa continuassem como premissas básicas. Os distintos governos que se revezaram no poder entenderam que, para além da questão imediata de formular a melhor alternativa à contenção do que consideravam como “ameaça comunista” interna e externa, deveriam investir num projeto de desenvolvimento que fosse capaz de transformar o país numa potência - o chamado “Projeto Brasil-Potência” - e, nessa perspectiva, a modernização das instituições e a industrialização da economia se apresentavam como base fundamental (SATO, 1998).

Lima & Moura (1982) salientam que, de modo geral, se estabeleceu e consolidou no Brasil, nessa época, um modelo político e econômico caracterizado pela tentativa de combinar o aprofundamento de um tipo de capitalismo associado aos mercados

³¹ Entende-se por universalização da política externa brasileira, a multiplicação dos contatos internacionais e a diminuição das possibilidades de pressão exercidas pelas potências hegemônicas (OLIVEIRA, 2005).

e capitais internacionais, ao mesmo tempo em que se fundamentava num sistema político interno antidemocrático e repressivo. Esse modelo particular de condução da política nacional resvalava, naturalmente, para a arena internacional, o que gerou nos centros de formulação da política externa um projeto de *potência emergente*³² para o Brasil.

O sistema internacional de meados dos anos 1960 e da década de 1970 estava marcado pela emergência de novos atores, mormente após os processos de descolonização asiático e africano. Ademais, no plano econômico se percebia um processo de multipolarização com a emergência competitiva da Europa e do Japão reconstruídos, o que lançava um desafio à predominância econômica mantida pelos Estados Unidos e forçava os outros atores a se ajustar frente à nova realidade.

Contudo, como advoga Oliveira (2005), a ruptura do sistema financeiro internacional após a desvalorização da moeda norte-americana nos anos 1970, e as crises do petróleo em 1973 e 1979, obrigaram o sistema internacional a parcialmente se reestruturar, sem, no entanto, constituir um processo de transformação no sentido de atender as demandas e os interesses dos países menos desenvolvidos. É diante desse quadro particularmente adverso que se seguiram as opções disponíveis aos governos do período militar.

O primeiro Presidente militar, Castelo Branco (1964-1967), busca reconsiderar as posições assumidas pelos seus antecessores civis, principalmente recuando em relação à aproximação com os países socialistas e em desenvolvimento, passando a basear sua atuação internacional a partir das dimensões (ideologia) da bipolaridade. Isso significava, para o Brasil, o alinhamento às políticas norte-americanas e ocidentais e ao processo de abertura aos capitais estrangeiros (BUENO & CERVO, 2012; VIZENTINI, 2003).

A principal fonte de inspiração da política externa deste governo era a ideia de que a Guerra Fria era o fenômeno central da história contemporânea. Para Castelo Branco, a definição da situação mundial e do papel do Brasil neste contexto deveria passar pelo entendimento de que o mundo encontrava-se dividido em dois blocos antagônicos e

³² A expressão “potência emergente” é usada neste trabalho para descrever a situação daqueles países considerados em desenvolvimento que aspiram não somente a aplicar uma política que vise o progresso econômico, mas também, especificamente, uma ampliação de sua projeção internacional (regional e global).

irreconciliáveis (MARTINS, 1975). Esta interpretação da realidade internacional privilegiava o conflito Leste/Oeste, assumindo como tarefa do país a defesa de sua posição ocidental. Tratava-se, pois, de uma postura que coincidia em inúmeros aspectos com o que realizava a política externa norte-americana (MIYAMOTO, 2013).

Interessante salientar que, ao final do governo Goulart, todas as fontes de crédito ao Brasil estavam cerradas. Ao assumir o posto, Castelo Branco encontra nos Estados Unidos a única alternativa disponível para angariar recursos e reorganizar a economia nacional no sentido desenvolvimentista. A razão para esse apoio decorria, então, em parte das considerações político-estratégicas do contexto internacional marcado pela Guerra Fria, e o compatível perfil ideológico do novo governo com os Estados Unidos (SATO, 1998). De acordo com essa perspectiva, o papel daquele país como líder do sistema ocidental teria importância crucial não somente na consecução do plano de segurança coletiva, mas também no de desenvolvimento econômico brasileiro.

Alguns episódios que marcaram a retomada da “aliança especial” foram, entre outros, o rompimento das relações com Cuba, em 1964, e o envio de tropas brasileiras à República Dominicana sob a bandeira da OEA, em 1965. Havia, por fim, certo distanciamento em relação às outras repúblicas latino-americanas.

No entender do governo, se a meta do desenvolvimento já era parte da política nacional e a ação internacional deveria coadjuvar este objetivo, agora também a segurança se transformava num dos eixos do interesse nacional, e sua busca deveria se dar tanto doméstica como internacionalmente. O binômio segurança-desenvolvimento definiria sua política interna e externa, com precedência do primeiro sobre o segundo.

Para Vizontini (2003), essa condução diplomática pode ser considerada uma reorientação de curso, mas não ruptura completa com os padrões de atuação anteriores. Reorientação porque ela precisava tomar rumos que fossem condizentes com a opção política assumida internamente de combate ao comunismo. É nesse contexto que as referências às reformas sociais, características da época da PEI, desaparecem do discurso governista. O MRE, por sua vez, conservava sua autonomia e se mantinha como uma das principais instituições defensoras da ideia de construção de um projeto nacional autônomo e soberano.

Com a ascensão de Costa e Silva (1967-1969), o alinhamento incondicional aos Estados Unidos passa a ser revisto e é substituído por cálculos mais realistas. A preocupação com a recuperação do crescimento econômico e com o desenvolvimento nacional passa a ser percebido como fonte legitimadora do governo militar e como forma de projetar poder no cenário externo. Para Lima (1996), a “aliança especial” com os EUA deixou de constituir o quadro de referência principal para a orientação da política externa porque houve, em certa medida, uma modificação no interior do núcleo de poder militar que, nesse instante, não apresentava os mesmos vínculos históricos e profissionais com os norte-americanos³³.

A reorientação da política externa, nesse momento, ganha contornos mais claros quando as principais diretrizes de ação externa começavam a se assemelhar àquelas elaboradas durante a PEI, principalmente no que se referia a uma aproximação e identificação com as teses dos países subdesenvolvidos (do Terceiro Mundo), no direcionamento de uma postura nacionalista e soberana diante das potências, e a percepção do corte do sistema internacional em termos econômicos Norte/Sul ao invés de Leste/Oeste. Ademais, o tema do desenvolvimento tornava-se mais importante do que aquele relacionado à segurança³⁴.

O Brasil reassumia, assim, uma posição de relativa confrontação com os países centrais e de solidariedade com os menos desenvolvidos. Nos organismos internacionais,

³³ Essa consideração é importante de ser destacada uma vez que, de acordo com a argumentação de Miyamoto (2013), havia diferenças entre os grupos de poder ligados aos governantes. Castelo Branco, por exemplo, estava vinculado à Escola Superior de Guerra (ESG) e às teses a respeito do sistema internacional de Guerra Fria e do papel do Brasil nesse contexto. Por sua vez, Costa e Silva, Médici e Figueiredo distanciavam-se dessa instituição e apoiavam-se em outras formulações. Geisel, embora pertencente ao primeiro grupo, não obedecia integralmente o receituário prescrito pela ESG. É mais ou menos desse modo que as opções de formulação da política externa se modificavam conforme mudavam o bloco no poder.

³⁴ Uma das ações marcantes deste governo em relação aos Estados Unidos e a crítica à divisão do sistema internacional numa disputa ideológica Leste/Oeste e a recusa do governo brasileiro em assinar o Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP), em 1968. Mais do que demonstrar sua insatisfação com as realidades de poder internacional, estes atos caracterizavam uma tentativa de sublinhar a natureza autônoma e soberana do país frente aos seus pares e demonstrar o compromisso de que, para superar as condições internas de subdesenvolvimento, o país não mediria esforços em se contrapor às investidas das grandes potências.

pontificava contra os privilégios decorrentes da divisão internacional do trabalho e criticava abertamente as políticas discriminatórias dos países industrializados³⁵.

O governo Garrastazu Médici (1969-1974) coincidiu com um forte crescimento econômico – denominado “milagre brasileiro”³⁶ – e o reforço do autoritarismo interno. Diante da vigorosa expansão econômica, aprofundou-se a estratégia de inserção externa correspondente à ideia de construção de um projeto de aumento do poder nacional, ou melhor, de transformar o país numa potência.

Assim, ainda que de forma incipiente, a diplomacia de Médici procurava intensificar as relações não só econômicas como também políticas com diferentes países, sobrepujando, da mesma forma que Costa e Silva o fizera anteriormente, o conceito de fronteiras ideológicas. Dava-se maior atenção aos países de menor desenvolvimento na América Latina e África, ainda que fosse quase exclusivamente por meio de iniciativas de cooperação técnica e de projetos de investimento de empresas estatais nos campos de energia e comunicação.

Além disso, o modelo de desenvolvimento assumido – o mesmo desde o governo Vargas - implicava não somente a necessidade de diversificar as parcerias e os fornecedores de empréstimos, tecnologia e insumos, mas também os mercados para os produtos brasileiros. Diante disso, afora a internacionalização da economia, o país procurava diversificar suas relações com vistas a ampliar seu peso específico no cenário mundial.

Ao aumento da multipolaridade econômica no plano externo correspondeu a adoção de políticas de diversificação das práticas internacionais. Corolário, a busca de fontes alternativas ou adicionais de auxílio, comércio e investimentos acarretou numa diminuição relativa da dependência brasileira em relação aos Estados Unidos.

³⁵ Em vista desse posicionamento ativo, o Embaixador Azeredo da Silva fora convidado a presidir o Grupo dos 77. O Brasil foi um dos promotores da I Reunião Ministerial dos 77, realizada em Argel, com o objetivo de lutar pela defesa dos direitos econômicos e sociais dos povos subdesenvolvidos.

³⁶ No período entre 1964 e 1974 a taxa anual média de crescimento do Produto Interno Bruto do Brasil fora de 11,3% (MARTINS, 1975). Porém, o modelo econômico adotado, de forte importação de bens de consumo e petróleo, fez a dívida interna crescer de US\$ 4 bilhões em 1968, para aproximadamente US\$ 50 bilhões em 1979 (OLIVEIRA, 2005).

Episódios marcantes de finais desta década, e que tiveram impacto no sistema de nações, são a crise americana diante da retirada de suas tropas do Vietnã, em 1975, e do segundo choque do petróleo, em 1979. Tanto nas questões de segurança quanto no esforço de desenvolvimento internacional, os anos 70 marcaram um período de redução nas expectativas americanas em relação ao meio internacional.

Diante desse cenário, é importante observar a tendência de não confrontação com o “aliado especial” por pequenas causas. Iniciava-se um diálogo pragmático com base no pressuposto de que o relacionamento não podia ser concebido apenas como o que se dava entre dois Estados nacionais soberanos, mas sim como relações entre dois Estados que atuavam no sistema internacional com desiguais parcelas de poder e responsabilidades, porém com igual determinação de sustentar posições e pontos de vista que se ajustassem a seus específicos interesses nacionais (MARTINS, 1975). A política externa de Médici transitava, então, entre o relativo afastamento dos Estados Unidos – embora não os confrontasse diretamente - e a aproximação junto a outros países, fossem eles desenvolvidos ou em desenvolvimento.

Com efeito, no plano do comércio regional, a diplomacia de Médici se empenhava em intensificar o intercâmbio com todos os países, superando as fronteiras ideológicas na maior parte dos casos, com exceção de Cuba. Nessa conjuntura é que a economia brasileira dava seguimento à sua expansão e diversificação, abrindo alternativas e reduzindo o peso relativo que a economia norte-americana representava para as relações exteriores. Assim, países médios como o Brasil não deixavam de perceber que a realidade internacional vivia grandes mudanças e que, de qualquer modo, suas necessidades, mesmo as mais imediatas, não poderiam ser tratadas a partir de alianças privilegiadas. Ainda que pudesse se apresentar como a alternativa mais incômoda, a ação externa brasileira deveria passar a incluir múltiplos atores e múltiplas instâncias de negociação.

No governo seguinte, de Ernesto Geisel (1974-1979), inicialmente fora destacado o projeto de encaminhamento da abertura política interna – que tivera grande influência das teses do General Golbery, que entendia que as Forças Armadas não deveriam sofrer desgastes e o ciclo de centralização e descentralização política, característica da política brasileira, estava chegando ao seu limite, o que forçava a instituição a se abrir.

Soma-se a esse cenário o fato de que a situação econômica se agravava com o fim do “milagre” do período anterior, elemento este que fora “legitimador” do regime. Portanto, no entendimento dos governistas, seria prudente proceder a uma descompressão a fim de evitar maior radicalização política.

A economia continuava a influenciar a definição da política externa. O setor externo tinha a função supletiva ao projeto nacional-desenvolvimentista. Contudo, a reação diante de um quadro econômico interno relativamente ruim implicava numa alteração das relações exteriores no sentido da abertura, uma vez que o grau mais avançado do capitalismo brasileiro à época gerava incentivos para uma inserção mais ampla. Isso se tornava mais urgente devido à conjuntura internacional adversa de aprofundamento do protecionismo das economias dos países avançados, principalmente após a segunda crise do petróleo de 1979, e do aumento do serviço da dívida externa.

Por isso, neste momento, procurava-se não apenas continuar mas aprofundar as orientações dos períodos anteriores. A autonomia fora buscada pelo afastamento do centro hegemônico e pela aproximação com os países desenvolvidos da Europa e da Ásia (Japão, principalmente) e com os do Terceiro Mundo, na América Latina e África. A estratégia de diversificação e multiplicação das relações exteriores, iniciada em grande medida na PEI, fora resgatada e ampliada por Geisel, mormente nesta conjuntura em que as condições internas de desenvolvimento eram mais favoráveis a esse tipo de atuação.

Durante este período a presença brasileira nos foros multilaterais foi crescente, e sua atuação tinha como objetivos atingir as metas nacionais de desenvolvimento e mobilizar forças internas e externas para influir, pelo menos parcialmente, nas propostas de reforma do ordenamento internacional. Em vista disso, o Brasil teve que efetivar algumas mudanças no seu relacionamento externo para que as dificuldades de aceitação plena de sua atuação diplomática multilateral fossem minimizadas, principalmente em fóruns em que as teses do Terceiro Mundo eram dominantes e essenciais para a obtenção de ganhos políticos.

As linhas assumidas por essa diplomacia seguiram, no entender de Cervo (2008), Fonseca Jr. (1998), Pinheiro (2010) e Oliveira (2005), um caminho para a autonomia, concretizando ações como autonomia frente aos Estados Unidos (rompimento do acordo nuclear vigente desde 1957); tentativa de estabelecer relações mais próximas

com a Alemanha (a partir do acordo nuclear bilateral, firmado em 1975); as tentativas de construção do submarino de propulsão nuclear; a base da Aeronáutica em Cachimbo, no Pará; as usinas nucleares Angra I e II no Rio de Janeiro; alto grau de desvinculação da Guerra Fria; o reatamento de relações políticas com a China; a “desideologização” da política externa; apoio à descolonização e aos processos de independência (reconhecimento, em 1975, do governo do Movimento Popular de Libertação de Angola [MPLA], na Angola); e aproximação com os países árabes (na condenação de Israel pela ocupação militar de territórios árabes e no reconhecimento da Organização para a Libertação da Palestina [OLP] como representante do povo palestino).

Na América Latina, o Brasil estreitou a cooperação abandonando o discurso ufanista de “Brasil Potência” – algo que não era bem visto pelos vizinhos menores. Na esteira de rumores em meados dos anos 70 de que poderia haver uma “internacionalização” da Amazônia, o Brasil reuniu os vizinhos e com eles lançou, em 1978, a Iniciativa Amazônica, estabelecendo uma estratégia comum para a exploração da região e a reafirmação da soberania nacional dos países membros sobre ela.

O período Figueiredo (1979-1985), por conseguinte, dá continuidade às iniciativas externas lançadas por Geisel. De modo geral, o objetivo interno era o de acelerar o processo de abertura política sem representar grandes traumas para o regime político nacional e, acima de tudo, para a legitimidade das Forças Armadas. A orientação era a de que a consolidação de uma abertura externa deveria corresponder, no plano interno, à distensão do ciclo autoritário.

Manteve-se, então, a linha de atuação internacional do Brasil, com apenas alguns ajustes e permanecendo fiel aos pressupostos centrais do *globalismo*. Dava seguimento às políticas de estímulo à diversificação de parcerias que visava fazer frente aos problemas resultantes da insuficiência do mercado interno e das dificuldades em penetrar o mercado das economias mais avançadas.

É preciso sublinhar que durante o governo Figueiredo houve, de fato, um aprofundamento na opção de priorizar o relacionamento com os países do Sul, uma das razões para que se adotasse como rótulo da política externa a qualificação de “universalista” em oposição ao “pragmatismo” da gestão anterior (PINHEIRO, 2010).

Em decorrência dos princípios básicos deste “universalismo”, com o uso dos conceitos de dupla inserção no Ocidente e no Terceiro Mundo e a aceitação da diversidade e solidariedade entre os países em desenvolvimento, reservava-se ao Terceiro Mundo espaço privilegiado no relacionamento externo do Brasil.

Em vista disso, a diplomacia brasileira desdobrava suas atuações nos fóruns multilaterais numa posição de convergência com as teses defendidas pelo MNA, denunciando as estruturas políticas e econômicas internacionais que dificultavam o acesso dos países menos desenvolvidos aos recursos e tecnologias provenientes dos mais avançados³⁷.

O Brasil inclinava-se, também, à África, mantendo posição importante no apoio político e econômico à Angola - na forma de intercâmbio entre serviços e mercadorias brasileiras por petróleo - bem como adotava postura crítica em relação ao regime de *apartheid* na África do Sul. Países como Nigéria e outros menores no Golfo da Guiné ganharam relevância em razão do comércio de petróleo, além da tentativa do Brasil em criar uma frente comum com eles na defesa dos preços dos produtos tropicais nos organismos econômico-comerciais internacionais (VIZENTINI, 2003).

Em relação à Ásia, a China continuava como parceira comercial, compensando relativamente a perda de cooperação com o Japão, que cada vez mais se associava às economias desenvolvidas. Não somente o comércio se intensificava mas também o estabelecimento de projetos comuns em áreas sensíveis como a nuclear, de satélites e de alta tecnologia equilibrava a crescente falta brasileira de recursos para avançar em tais projetos.

Outra área de importância considerada por Figueiredo fora a América do Sul, ganhando incremento na cooperação político-econômica cujo eixo central se dava na aproximação com a Argentina.

Encaminhava-se, por fim, em 1985, o processo de abertura democrática e a realização de eleições presidenciais, marcando o fim do ciclo militar.

³⁷ Importante expoente das teses que denunciavam as políticas e estratégias das grandes potências no sentido de “congelar” o poder global em suas mãos e em dificultar a ascensão dos menores aos benefícios do desenvolvimento, fora o diplomata e embaixador brasileiro Araújo Castro.

2.4 De Sarney a Itamar Franco (1986-1994)

Juntamente com o processo de distensão do regime político autoritário e da abertura à democracia em meados dos anos 1980, a política interna passa a enfrentar um cenário de crise econômica e processo inflacionário. Nesta década, coincide a adoção, por parte dos países latino-americanos, de políticas sintonizadas com uma corrente internacional que estabelecia a abertura de mercados, o aumento do fluxo de capitais e investimentos estrangeiros, privatizações, desregulações financeiras, etc. como forma de alavancar a economia e recolocar os países na rota da estabilização dos preços e do crescimento equilibrado – denominada de “neoliberalismo”³⁸.

Do ponto de vista doméstico, o Brasil apresentava uma pauta de comércio diversificada e com avanços substanciais na produção industrial e de serviços. Porém, devido a uma série de fatores, entre eles as turbulências associadas às transformações na economia e na política internacional, principalmente as crises das dívidas externas e do aumento descontrolado da inflação, formaria um quadro complicado em que os governos dos anos 1980 deveriam assumir. Associado a isso, o processo de redemocratização política também ocupou grande espaço na agenda governamental nesse momento.

Em termos de política externa, para Lafer (1987), esse panorama político interno de abertura democrática e tolerância ao pluralismo de opiniões correspondia, no plano externo, a um internacionalismo de vocação pacífica, guiado pelos preceitos de coexistência e cooperação com os demais Estados. Este “internacionalismo pacífico” inaugurava, a seu ver, uma convergência entre a proposta de democratização das relações internacionais que vinha caracterizando a atuação do Itamaraty nos últimos anos do regime militar, e o processo interno.

O primeiro governo civil pós-ditadura militar é o de José Sarney (1986-1990). Ainda que internamente estivesse envolvido no processo de desmonte dos instrumentos autoritários e na reconstrução das regras democráticas mediante a revisão das normas

³⁸ A década de 1980 (simbolicamente tratada como a “década perdida”) corresponde a um período de ampla crise social, política e econômica na América Latina, que coincide com o fim dos regimes autoritários que haviam levado à expansão do crescimento entre 1960/1970, os processos de redemocratização e a fase final da Guerra Fria.

jurídicas (instituição, em 1986, de uma Assembleia Constituinte) e, ainda, pressionado pela crise econômico-financeira representada pelo descontrole inflacionário, serão principalmente os constrangimentos de ordem externa que moldarão as possibilidades e os rumos de sua política externa (OLIVEIRA, 2005).

É indispensável, neste contexto, evidenciar algumas mudanças no cenário internacional a fim de compreender o direcionamento tomado pela diplomacia no período. Sendo assim, destaca-se o recrudescimento do impasse no diálogo Norte/Sul para a criação de uma nova ordem econômica internacional; maior envolvimento e articulação das grandes potências na defesa de seus interesses comuns, principalmente nos aspectos ligados à economia e tecnologia; crescente consolidação dos blocos econômicos, tais como a Comunidade Econômica Europeia, EUA-Canadá-México, Japão-Ásia Pacífico; e a distensão (relaxamento) entre as superpotências. Com isso, cresciam as dificuldades para os países da América Latina e, particularmente, o Brasil, de influir no reordenamento do sistema internacional, o que fez com que ganhasse sentido (e urgência) o estabelecimento de formas de cooperação política e econômica entre os latino-americanos (BUENO & CERVO, 2012; LAFER, 1987; MOURA, 1996).

Um dos pontos marcantes da gestão Sarney fora, assim, a prioridade conferida às políticas de integração regional e da construção de um espaço econômico favorável aos interesses dos países da América Latina e, reservadamente, da América do Sul. Devido a uma conjuntura internacional adversa que restringia as opções de ação do Brasil, as políticas integracionistas ganhavam relevância como alternativa estratégica. Como destacam Bueno & Cervo (2012), a função da diplomacia regional – assim como para o resto do mundo – permanecia com o objetivo de viabilizar a região ante as demandas de desenvolvimento econômico e segurança nacional, principalmente mediante o aumento das exportações, da cooperação bi e multilateral e da boa convivência. Nesse processo de retomada do relacionamento regional, a aproximação com a Argentina correspondeu à principal linha de atuação diplomática (OLIVEIRA, 2005; VIZENTINI, 2003).

A integração no Cone Sul, diante disso, além de servir de base para uma melhor inserção externa para o Brasil, também era entendida como um instrumento de fortalecimento das democracias recém-estabelecidas. Havia certo interesse combinado dos

governos em reduzir as possibilidades de retrocesso autoritário (recente na memória nacional) e o entendimento de partes da burocracia governamental de que a integração regional poderia contribuir para uma nova etapa no desenvolvimento econômico, ao melhorar as condições de competitividade das economias envolvidas. Esse processo se estrutura a partir da cooperação com a Argentina iniciada no governo Sarney.

Desde o início do governo Figueiredo as relações com a Argentina encaminharam-se em direção à fase integracionista, porém é neste governo que conhecem a dimensão prática. Entre os primeiros resultados, destacava-se a assinatura, em 1986, da Ata para Integração Brasileiro-Argentina e a criação da Comissão de Execução do Programa de Integração Brasileiro-Argentina para avaliar, periodicamente, o desempenho dos mecanismos e propor novas iniciativas (BUENO & CERVO, 2012).

É nesse contexto que se pode compreender tanto o interesse brasileiro na formação e desenvolvimento de um mercado comum regional – que, posteriormente, iria desembocar na criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul) -, na condição de arranjo regional prioritário para o país, quanto os esforços de ampliação das opções internacionais em outros continentes. A região sul-americana passava a ter peso significativo para os países integrantes. Para o Brasil, além do volume crescente de comércio com a região, vale notar também que a composição da pauta de comércio regional incluía uma proporção muito maior de bens com grande conteúdo tecnológico. Em termos gerais, o comércio exterior brasileiro se apresentava bem menos concentrado do que no passado, o que justificava essas iniciativas.

Outro tema de importância relativa consignada a este governo é sobre o desejo de dar seguimento às discussões em torno dos poderes, da composição e representatividade das organizações internacionais, principalmente do seu núcleo mais duro, o Conselho de Segurança da ONU. Alegando suas reiteradas contribuições nas forças de paz encampadas por aquele órgão, o país pleiteava assento permanente no organismo. Dentro do projeto diplomático do Brasil, este seria o objetivo de uma inserção soberana do país, gerando também melhor distribuição geográfica do poder. Do mesmo modo que na economia internacional, que durante três décadas havia entendido o termo cooperação econômica como ajuda ao desenvolvimento, passando agora a entender essa expressão como

negociação e competitividade, na política, inclusive em questões de segurança, a cooperação internacional passa a significar cada vez mais a repartição de responsabilidades e custos. Nesse quadro de mudanças e revisão de papéis, onde a redistribuição das responsabilidades constituem características marcantes nas negociações internacionais, havia pouco espaço para “*free-riders*”³⁹ (SATO, 1998).

O problema, como destaca Vizentini (2003), é que o Brasil esperava ingressar nesse restrito clube do poder mundial por meio da credencial de “bom comportamento”, de adesão à agenda mundial renunciando a seus recursos de poder, em lugar de conquistar o posto por sua posição sólida na correlação de forças mundial.

Essa estratégia continuava a dispendar atenção à inserção externa do Brasil, porém a consciência de que o sistema internacional estava cada vez mais interdependente, principalmente na sua dimensão econômica e comercial, seria complementada mais adiante pela ascensão de novos temas cujo tratamento colocaria os países em desenvolvimento em posição defensiva, tais como os direitos humanos, narcotráfico, não proliferação, meio ambiente e outros.

Assim, como destaca Seixas Corrêa (1996), o governo Sarney moveu-se no plano interno pelas linhas-mestras da reforma política e do ajuste econômico, enquanto no externo, pela busca de parcerias bi e multilaterais voltadas para a configuração de mecanismos de inserção que contribuíssem para o desenvolvimento interno, inseridos nos marcos político-econômico do sistema internacional da segunda metade dos anos 1980.

O triunfo do capitalismo sobre o socialismo soviético nos anos 1990 (queda do muro de Berlim, em 1989; e desmantelamento da URSS, em 1991), que dá cabo, simbolicamente, ao período da Guerra Fria, teve como resultado direto, afora o término da divisão global em termos de bipolaridade, o impulso à globalização nas dimensões horizontal e vertical e o lançamento dos Estados Unidos como única grande potência global. Três principais fatores condicionaram o reordenamento do sistema nesses anos: a hegemonia da ideologia liberal, a supremacia dos mercados e a superioridade militar norte-americana. Em consequência disso, o aprofundamento do processo de globalização e

³⁹ Numa tradução literal, poderia ser “países-caronas”. Grosso modo, os *free-riders* são países que buscam participar de processos de cooperação e integração bi ou multilateral porém não se dispõem a arcar com os custos de transação, mas apenas colher os benefícios oriundos.

interdependência entre os países, caracterizado pelo aumento do volume e da velocidade dos fluxos comerciais e financeiros internacionais, acabava por determinar, em grande medida, o posicionamento dos países diante desse cenário.

Essa tendência histórica deparava-se, entretanto, como destacam Bueno & Cervo (2012), com duas outras, uma que a continha e outra que a embalava: a formação de blocos econômicos e a nova assimetria entre o centro do capitalismo e sua periferia. Para a política externa brasileira, a adaptação a essas novas condições não se deu de modo simples. Embora o projeto desenvolvimentista não tenha desaparecido do horizonte, ele deixava de ser o elemento de sua racionalidade. Ao término da Guerra Fria, a fidelidade ao bloco Ocidental perdera sua razão de ser. Em ampla medida, ela fora, contudo, substituída pela adesão do país ao pensamento econômico predominante nos centros anglo-saxão de pensamento e, conseqüentemente, por uma nova percepção do papel do Estado na promoção do desenvolvimento econômico. Como comenta Souto Maior (2006), a fidelidade político-ideológica anterior cede lugar à afinidade econômico-doutrinária.

Diante deste cenário, para este autor, a ascensão de Collor de Mello (1990-1992) à presidência representava uma tentativa de inflexionar a definição das linhas de política externa. Collor visava reduzir o perfil terceiro mundista assumido em governos anteriores por meio da elaboração de uma nova agenda externa em que a prioridade fosse a não confrontação direta com os Estados Unidos. Sua política exterior objetivava instrumentalizar o processo de reformas domésticas, em especial a abertura econômica, e restabelecer o grau de confiança e credibilidade do país, agregando à sua agenda a defesa ativa dos novos temas que surgiam diante do crepúsculo do conflito Leste/Oeste. Acima de tudo, tentou relançar a ideia de “relações especiais” com os Estados Unidos.

A ideia era introduzir no debate interno a questão da modernização nacional por meio da internacionalização da economia. Para o governo, na medida em que desaparecia do ordenamento internacional a confrontação bipolar e os Estados Unidos emergiam como grande potência vitoriosa, restava ao Brasil a opção de se alinhar a este país e acatar as diretrizes econômicas que estavam sendo desenhadas.

No entanto, embora o país começasse a demonstrar a tendência em abandonar seu modelo de desenvolvimento (política de substituição de importações) e a introduzir

reformas orientadas para o mercado, foram preservadas as principais diretrizes da diplomacia e mantidas algumas de suas características básicas (OLIVEIRA, 2005). Ademais, a intenção declarada de alterar radicalmente os fundamentos da política externa, procurando retomar o paradigma *americanista* de regimentar a “aliança especial” com os Estados Unidos, não se efetivou devido à crescente oposição da diplomacia (MRE) e de parte da sociedade (grupos econômicos, principalmente), e, em menor grau, pelo caráter efêmero do governo, interrompido pelo seu impedimento em 1992.

Entre os novos temas em destaque da agenda externa brasileira, como citamos, o meio ambiente ganha particular atenção em razão da realização, em 1992, da ECO-92, Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro. Ela introduziu forte debate sobre a relação entre meio ambiente e perspectivas de desenvolvimento econômico. Também na área da tecnologia sensível e da não proliferação nuclear, o Brasil ajustava-se às exigências internacionais, aceitando regras limitadoras e de controle com a assinatura de alguns tratados (SALES, 2007).

Após o impedimento realizado contra a presidência de Collor de Mello⁴⁰, seu vice, Itamar Franco (1992-1994), assume o comando executivo. A noção de multilateralidade e a defesa dos novos temas continuavam a pautar a atuação diplomática. O novo governante, ainda em meio a uma turbulência política, dava continuidade ao reconhecimento do Brasil como potência média e isso se refletia no seu posicionamento nos fóruns multilaterais. Neste contexto, algumas decisões foram paradigmáticas do projeto de inserção internacional, entre elas a reafirmação dos compromissos já assumidos pelo Brasil, principalmente o da não proliferação nuclear. Houve, também, tendência em promover o projeto de integração regional e de “desdramatizar” (HIRST & PINHEIRO, 1995, p. 13) as relações com os Estados Unidos. Países emergentes como China, Índia, Rússia e África do Sul ganharam relativa relevância.

Foi nos foros multilaterais, particularmente nas Nações Unidas, onde melhor se percebeu uma atuação internacional do Brasil no sentido de reverter o quadro de passividade diante das grandes potências. Procurava imprimir, nesse sentido, maior visibilidade frente à comunidade internacional. A partir de então, este esforço esteve

⁴⁰ Em razão de uma série de acusações de corrupção e uso ilegal de poder.

conjugado ao objetivo de assegurar voz e voto no processo de reforma institucional da ordem internacional em transformação (HIRST & PINHEIRO, 1995). “A diplomacia brasileira apresentou-se nos foros multilaterais para denunciar, discordar, protestar e sugerir mudanças no sistema internacional” (BUENO & CERVO, 2012, p. 459).

É nesse sentido que o governo brasileiro passa a dispender especial atenção aos debates em torno da ampliação e democratização dos organismos internacionais, com o foco voltado novamente ao Conselho de Segurança da ONU. O projeto de expansão deste órgão passava a ser entendido como crucial não somente para ampliar sua legitimidade, mas também aumentar seu grau de eficácia. O Brasil, partícipe constante nos debates multilaterais, deu início à sua campanha como candidato latino-americano a um assento permanente ainda durante o governo Sarney, porém agora preparava-se mais detidamente para defender uma histórica pretensão de exercer maior poder no concerto das nações.

Deve-se destacar, além disso, o esforço de viabilizar, no seio ONU, a proposta brasileira de que uma Agenda para o Desenvolvimento fosse somada à Agenda para a Paz. Com base na tese de que a agenda internacional se estruturaria em torno da questão da democracia, do desenvolvimento e do desarmamento, com seus desdobramentos nas áreas de direitos humanos, meio ambiente e segurança internacional, e de que pobreza e subdesenvolvimento constituíam ameaças importantes, esta proposta visava comprometer as organizações com o esforço de superação do subdesenvolvimento e da pobreza generalizada entre os países (HIRST & PINHEIRO, 1995).

Percebe-se, ademais, a tônica por detrás de que o desenvolvimento econômico é ainda causa principal de uma série de problemas enfrentados pelos países tanto no plano nacional quanto internacional. A diferenciação do sistema em Norte/Sul, portanto, não estava superada.

Como salientamos, aspecto destacado destes anos 1990 fora o surgimento do enfoque regionalista, expresso na atuação brasileira nos processos de integração sub-regional (a partir do Mercosul), regional (a partir da ALCSA⁴¹), e hemisférica (ALCA⁴²). A ampliação do esquema de integração e sua configuração nos marcos do regionalismo aberto

⁴¹ Área de Livre Comércio Sul-Americana.

⁴² Área de Livre Comércio das Américas

sofre influência direta das investidas norte-americanas no continente. Política evidente nesse sentido fora o lançamento, pelo governo Bush, em 1990, da Iniciativa para as Américas (IA), que tinha como objetivo a realização de acordos bilaterais ou multilaterais com todos os países da região, reduzindo (e até extinguindo) as tarifas comerciais. Sua sustentação continha três pilares básicos: comércio, investimento e dívida externa. Para Cepaluni & Vigevani (2011), era uma proposta ampla, de longo prazo e chegava a incluir temas como meio ambiente e relações de trabalho. De certa forma, representou um prelúdio do que seria a ALCA.

A integração econômica regional teria impulso inicial a partir da aproximação entre Brasil e Argentina, principalmente após a assinatura da Ata de Buenos Aires, em 1990. Com esse ato os dois países se comprometiam a formar um mercado comum até o ano de 1994. O Tratado de Assunção que se seguiu, firmado em 1991, já contando com a adesão do Paraguai e Uruguai, batizou o Mercosul. Finalmente, em 1994 foi firmado pelos quatro países o Protocolo de Ouro Preto, definindo a estrutura institucional e conferindo personalidade jurídica internacional àquele bloco comercial.

Ademais, o governo Franco lançou, em 1993, as iniciativas de formação de uma área de livre comércio na América do Sul – ALCSA, reunindo o Mercosul, o Pacto Andino, a Iniciativa Amazônica e o Chile. Tratava-se de um projeto de criação de uma zona de livre comércio plena no prazo de dez anos, com redução linear e automática de tarifas sem prejuízo para a participação dos países membros do Mercosul em outros esquemas de liberalização comercial. Interpretada como uma resposta à criação do NAFTA⁴³ (Tratado Norte-Americano de Livre Comércio), a proposta da ALCSA pretendia dar maior visibilidade política à crescente presença do Brasil no comércio intra-regional observada nos últimos anos.

Nesse contexto, reviveu-se a ideia de atuação concentrada do país na região sul-americana, percebida como um espaço em que a diplomacia brasileira teria fortes interesses no gerenciamento de uma área promissora para sua consolidação como potência regional e crescente inserção externa. Nesse sentido, a política externa brasileira no continente

⁴³ No original, *North American Free Trade Agreement*. Este acordo comercial envolvendo Canadá, Estados Unidos e México, cria uma zona de livre comércio entre os países-membros.

americano aparentava ter como objetivo prioritário, inicialmente, a consolidação do Mercosul e, em seguida, o estabelecimento da ALCSA. Já para um segundo momento e gradualmente de forma a permitir um reerguimento econômico e político regional, esses agrupamentos deveriam tender a enfatizar a emergência da ALCA.

Outra iniciativa de grande porte deste período fora o processo de revitalização da política brasileira para a África, propondo, em 1993, a criação da Comunidade dos Povos de Língua Portuguesa (CPLP). Impulsionada por uma motivação histórico-cultural, a Comunidade pretendia estabelecer coordenação entre os seus membros no manejo de temas de política internacional que fossem comuns a eles (BUENO & CERVO, 2012; HIRST & PINHEIRO, 1995).

O término do governo de Itamar Franco, por fim, não coincide com o esgotamento de um padrão de atuação do país no sistema internacional.

2.5 Os anos de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002)

A década de 1990, como destacado, é substancialmente marcada pela transformação do sistema internacional de uma ordem bipolar para um sistema econômico multipolar e outro estratégico-militar unipolar. A unipolaridade militar centrava-se na figura dos Estados Unidos, enquanto que, economicamente, outros polos como a Europa Ocidental e Ásia, mostravam perspectivas positivas de crescimento. No entanto, uma série de entraves internos e externos ao Brasil, entre eles a dificuldade de acesso ao mercado dos países desenvolvidos, o protecionismo agrícola, a desigual capacidade competitiva entre as empresas nos países desenvolvidos e em desenvolvimento (re)força o governo brasileiro a assumir uma postura condizente com as intenções em dar continuidade ao processo de desenvolvimento.

Aliada a essa situação, a política externa norte-americana se reorienta após seu lançamento como potência hegemônica. Buscava-se imprimir uma dinâmica de ação baseada na determinação em ditar as regras do sistema internacional em função de seus interesses e valores, particularmente a hegemonia econômica global. Desde os anos 2000, defende a campanha global de combate ao terrorismo, com fortes desdobramentos no sistema internacional e nos países considerados “páreas”. Do ponto de vista político-

estratégico, se voltam para a racionalização da ação estratégica na presunção de existência de um inimigo externo, sucessivamente o Irã, Afeganistão, Iraque e Síria.

Nesta perspectiva, a orientação que esta política externa assumiu tendia a privilegiar a ação internacional em teatros de operação externos ao hemisfério americano, o que permitiu ao Brasil aproximar-se de seus vizinhos e a continuar a desempenhar papel importante na construção de uma política de integração e concertação política entre os Estados da região. As medidas de confiança mútua estabelecidas entre Brasil e Argentina desde os anos 1980 converteram-se, pois, em variável essencial da política externa brasileira nesse momento (CERVO, 2002).

Situados num contexto internacional de forte turbulência, os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) foram marcados, do ponto de vista das políticas internas, pelas privatizações, liberalização das regras de comércio e responsabilidade fiscal, além de negociar a estabilização macroeconômica por meio do lançamento (ainda no governo anterior) do Plano Real, conferindo alta credibilidade internacional ao país.

No âmbito diplomático, enfatizava a intenção de influenciar no desenho da nova ordem internacional que se estabelecia, intensificando, para isso, a participação do Brasil nos foros decisórios multilaterais, mormente na ONU e OMC. Dava continuidade, também, à presença brasileira nos debates a respeito dos novos temas da agenda global, com destaque para os de direitos humanos, não proliferação nuclear e meio ambiente. De acordo com Cepaluni & Vigevani (2011), o governo FHC se caracterizou pela busca constante de normas e regimes internacionais, uma busca que visava fomentar um ambiente internacional o mais institucionalizado possível.

As elites governamentais percebiam o Brasil como país intermediário do ponto de vista da hierarquia internacional de poder. Sendo assim, a estratégia de inserção internacional se pautava pela adesão às normas e regras de regulação internacional, pois assim se lhe garantiria a preservação de espaços de autonomia. Por outro lado, ainda levando-se em consideração a auto percepção de potência média e pertencente a um subsistema periférico de poder, a atuação diplomática global do país se ajustava pela lógica da busca por ganhos absolutos, ainda que, da perspectiva regional, a lógica era a de

fomentar os ganhos relativos dado o poder de barganha do Brasil em relação aos vizinhos menores.

O objetivo do governo não era adaptar-se passivamente às regras internacionais, mas, nos limites de seu poder, redirecionar e reformar o ambiente buscando formas de participação nos assuntos internacionais por meio da elaboração de regimes mais favoráveis aos interesses do país. A adesão a tais regimes, ainda que alguns deles não fossem ideais, representava a garantia de que o Brasil estaria participando de um marco legal-institucional na busca da concretização de seus interesses.

As diretrizes da política externa durante os mandatos de Cardoso seguiram, então, os parâmetros tradicionais de defesa do pacifismo e dos princípios de autodeterminação e não intervenção, além de ressaltar o respeito ao direito internacional e o pragmatismo como instrumentos necessários à defesa dos interesses do país.

Inserido num ambiente internacional dominado pela hegemonia norte-americana e em que o poder do Brasil estava relativamente debilitado, a perspectiva multilateralista passava a ser vista como favorável aos interesses nacionais, uma vez que, por um lado, promovia o respeito às regras do jogo internacional e, por outro, limitava os eventuais excessos de poder cometidos pelas grandes potências (CINTRA; OLIVEIRA; VIGEVANI, 2003).

No campo das formulações concretas, a política externa teve como eixo central, mantido nos oito anos de governo, a retórica do fortalecimento do Mercosul e, sobretudo no segundo mandato, as relações com a América do Sul e outros países considerados médios (ou, relações Sul-Sul).

A ação brasileira deu-se em inúmeros cenários, mostrando uma perspectiva multifacetada, ainda que a importância de cada tema fosse profundamente distinta. Tiveram maior ou menor destaque: o acordo de livre comércio com a União Européia; a integração hemisférica e negociações da Alca; as alianças no âmbito da OMC; a ampliação das relações bilaterais com parceiros importantes, como China, Japão, Índia, Rússia, África do Sul; e questões como a não-proliferação nuclear, o desarmamento, o avanço do terrorismo, o meio ambiente, os direitos humanos, a defesa da democracia, a candidatura a uma vaga permanente no Conselho de Segurança, a crítica aos atuais regimes financeiros internacionais, a relação com Portugal e com os países que compõem a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), e a relação com Cuba. (CINTRA; OLIVEIRA; VIGEVANI, 2003, p. 39-40).

Durante a gestão Cardoso, Silva (2012) observa a configuração de três frentes conjugadas e articuladas na diplomacia regional, cada qual encerrando ênfases próprias. Assim, para além das relações bilaterais, observava que o Mercosul, a América do Sul e a proposta da ALCA representavam três frentes regionais de atuação brasileira que ganharam novo *status* ao longo dos anos 1990. O Mercosul é representativo do núcleo duro de projeção de poder do Brasil, na medida em que ganha atenção e espaço na agenda externa em razão dos benefícios que trazia.

No que se refere ao relacionamento com os Estados Unidos, ainda que não se discuta a hegemonia deste país no sistema global, o governo Cardoso procurava aumentar a liberdade de ação por meio da inserção em outros espaços, inicialmente através da região sul-americana e, posteriormente, com outros polos de poder. Assim, buscava uma integração com os EUA em que os interesses do Brasil pudessem ser razoavelmente atendidos sem estabelecer, ao mesmo tempo, uma relação subalterna.

Com isso, as relações com países além do hemisfério americano passaram a representar importante ponto de apoio na multilateralização diplomática. Fora exatamente neste aspecto que Cardoso procurava construir uma rede de contatos e relações que lhe garantisse maior margem de autonomia e oportunidades, inclusive abrindo espaço para explicitar suas críticas aos ganhos assimétricos derivados da globalização e de granjear apoio político às suas reivindicações reformistas, principalmente a candidatura ao Conselho de Segurança da ONU. Preservando a tradição brasileira, o espaço multilateral fora definido como o melhor meio para a atuação do Brasil, disposto a participar na construção de regras para a organização de um novo ordenamento internacional.

Assim, constituíam referência nos pronunciamentos da diplomacia brasileira na ONU os termos democracia (ampliação do Conselho de Segurança), globalização (riscos e oportunidades, em especial, a ideia de globalização assimétrica), integração (como uma contrapartida à globalização e por uma integração entre povos, com a defesa da experiência do Mercosul), capitais voláteis (necessidade de controlar), reforma da ONU (ampliação do Conselho de Segurança), liberalismo (abertura de mercados agrícolas e oposição ao protecionismo dos desenvolvidos), multilateralismo (oposição ao unilateralismo das grandes potências), governança global (regulação multilateral das relações internacionais), e protecionismo (novos temas nas negociações econômicas, meio ambiente,

patentes e cláusulas trabalhistas). Essas ideias sintetizavam a concepção e a atuação do Brasil nos fóruns multilaterais. (SILVA, 2012, p. 30-31).

O governo agiu, ao cabo, com determinação nos foros de negociação no sentido de regular o sistema multilateral de segurança. Renunciou ao projeto de construção de uma potência nuclear e ao exercício da força como instrumento de política ao aderir aos pactos de erradicação de armas químicas e biológicas de destruição massiva, sintetizados na assinatura do Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (RCTM) e do TNP. Participou, além do mais, de operações de paz sob a égide da ONU.

Amado Cervo (2002) tece forte crítica à política externa implantada por Cardoso, principalmente na consideração de que ela estava orientada pelos princípios de democracia, estabilidade e abertura econômica. No seu entendimento, e sem entrar no mérito isolado desses princípios, a questão para ele é que nunca estes foram vetores da política externa brasileira. Consequentemente, a diplomacia de Cardoso fora subsidiária das imposições do sistema internacional, ou melhor, dos Estados Unidos, não correspondendo às demandas e interesses da sociedade brasileira e renunciando a uma política internacional própria.

2.6 Matização da política externa brasileira

De maneira geral, a leitura desse longo período de tempo que se inicia em finais do século XIX e se encerra no limiar do XXI, com o término do mandato de Fernando Henrique e a eleição de Lula da Silva para a presidência, em 2002, pode ser periodizado a partir de algumas perspectivas que levam em consideração as etapas da política externa empregada.

Destacamos, em primeiro lugar, a perspectiva de Sato (1998) que identifica, a partir do governo Kubistchek, a ocorrência de pelo menos três inflexões (ou mudanças centrais) na condução diplomática. Houve, até meados dos anos 1950, a correspondência da política externa àquilo que ficou conhecido como “Paradigma de Rio Branco”, isto é, o alinhamento de nossas relações exteriores com as posições assumidas pelos Estados Unidos. A partir deste período e ao longo da década de 60, este centro pivotal da política externa passa a ser colocado em xeque, o que abriu novas perspectivas para a ampliação das

relações exteriores além das considerações hemisféricas. Esta é, portanto, a primeira inflexão. Em decorrência desta, a segunda ocorre em meados dos anos 1970 e 1980, tendo como fundamento a ampliação propriamente dita das parcerias internacionais associada ao aumento e à diversificação da base econômica doméstica. Por fim, a terceira mudança decorre da percepção dos formuladores a respeito da crescente importância dos novos temas nas relações internacionais nos anos 1990, inseridos num contexto de globalização e interdependência entre os Estados, obrigando ao país a rever seu posicionamento tradicional e optar por novas vias de inserção externa.

Do ponto de vista econômico, Almeida (2012) estabelece distinções entre a fase colonial, que varia entre 1530 e 1822; a fase independente, que compreende o período entre 1822 e 1930; e, por último, a fase nacional, que vai de 1930 até os dias atuais. É uma forma de avaliar as formulações feitas e as políticas empregadas a partir de um denominador comum, qual seja, o modelo de desenvolvimento econômico assumido pelas elites governamentais. Evidentemente que essas matizações são genéricas e demasiado amplas, porém nos servem de apêndice para estabelecer, pelo menos parcialmente, as etapas pelas quais o desenvolvimento brasileiro percorreu ao longo de sua história.

Considerando com alta relevância o aspecto da aproximação/afastamento em relação aos Estados Unidos, Pinheiro (2010) propõe o entendimento da política externa brasileira em termos de duas principais matrizes (ou paradigmas) de inserção internacional: o *globalismo* e o *americanismo*. Para ela, a política externa brasileira teria oscilado, ao longo desse tempo, entre essas duas formas de perceber e agir no sistema internacional.

O *globalismo* deve ser encarado como o paradigma que enfatizava a necessidade de estabelecer relações multilaterais e a diversificar as parcerias políticas e econômicas do país, sem ater-se única e exclusivamente a uns poucos países. O entendimento comum era o de que quanto mais diversificado e abrangente o leque de relacionamento do Brasil, maior era o poder de barganhar por seus interesses. Já o *americanismo*, em contrapartida, partia da noção de que os Estados Unidos eram o centro do sistema internacional desde finais do século XIX e que, para o Brasil, por suas peculiaridades geográficas e econômicas, a aproximação junto àquela grande potência

resultaria em ganhos indispensáveis, mormente se considerar o crescimento da capacidade de negociação e inserção internacional do Brasil com outros atores.

Além dessa distinção, a autora prossegue qualificando-a para as duas vertentes teóricas assumidas por cada uma delas de acordo com os momentos históricos. Assumiu-se, por exemplo, o *americanismo ideológico*, no qual havia a identificação, por parte dos governantes, de uma suposta convergência ideológica entre Brasil e Estados Unidos que desse razão para o estabelecimento de relações mais próximas. Por outro lado, o *americanismo pragmático* pregava a ideia de que a aproximação deveria resultar do entendimento de que a consecução de nossos interesses seriam melhores atendidos via aliança com os norte-americanos.

De modo semelhante, o *globalismo* também segue a tendência de qualificação, sendo matizado como *hobbesiano* ou *grotiano*. O primeiro diz respeito a uma leitura mais *hard* do sistema internacional, isto é, que leva em consideração substancialmente a natureza anárquica das relações internacionais e, subjacente a ela, o desenvolvimento de relações de poder entre os Estados como instrumento de política. Contrariamente a esta perspectiva, embora não a refute por completo, visto que continua a perceber o sistema como anárquico, o *globalismo grotiano* salienta a possibilidade de estabelecer relações mais normativas entre os Estados, baseadas em acordos de cooperação e entendimento mútuos e que a base de sustentação deste sistema estaria calcada em regras legítimas e acordadas por todos, além de que os ganhos de participação não seriam somente relativos, mas também absolutos.

Assim, sucintamente, o período fora dividido em quatro grandes “momentos” da política externa, entre eles: do início do século XX (com Barão de Rio Branco) até meados dos anos 1940, prevaleceu o paradigma *americanista*. Dos anos 1960 até o golpe militar, em 1964, em contraposição ao período anterior, tornou-se hegemônica a matriz *globalista*. Do primeiro governo militar até meados dos anos 1970, precisamente até o governo Geisel, o *americanismo* volta a ser protagonista. De Geisel até o final dos anos 1990, o *globalismo* volta à cena, quando, como a própria autora e Cervo (2002) salientam, institui-se uma “crise dos paradigmas”.

Em termos mais qualificados, soma-se a essas divisões as seguintes matizações, segundo Pinheiro (2010): a) de 1902 a 1945, predominou o *americanismo pragmático*; b) de 1946 a 1951, prevaleceu o *americanismo ideológico*; c) de 1951 a 1961, retorno do *americanismo pragmático*; d) de 1961 a 1964, inicia-se o *globalismo hobbesiano*; e) de 1964 a 1967, retorno do *americanismo ideológico*; f) de 1967 a 1974, volta do *americanismo pragmático*; g) de 1974 a 1990, prevalece o *globalismo grotiano*; h) de 1990 a 2002, há, para a autora, uma crise de paradigmas, uma vez que nenhum tipo dessa classificação comporta o paradigma de inserção externa do país, ainda que, para nós, percebe-se um ensaio de *globalismo hobbesiano e grotiano* de acordo com as distintas circunstâncias que vão caracterizar a ação externa do Brasil até os anos 2000.

Outra maneira de distinguir as etapas pelas quais a formulação da política externa brasileira fora pensada e acionada é aquela proposta por Cervo (2002; 2008; 2010), em que o autor divide o período em quatro paradigmas, cada qual encerrando determinada ênfase nos aspectos de definição do modelo de desenvolvimento e do consequente estabelecimento da política externa. Podemos dividir, então: o liberal conservador, que compreende os anos 1810 e 1930; o desenvolvimentista, presente de 1930 a 1990; o normal, de 1990 a meados da mesma década; e, por fim, o logístico, de meados dos anos 1990 até o período atual.

Grosso modo, o paradigma liberal conservador era aquele em que predominava a prática de imposição das instituições e políticas das grandes potências aos países menores, principalmente suas colônias localizadas na periferia do sistema. O desenvolvimentista, por sua vez, surge a partir da crise global do capitalismo dos anos 1930 que possibilitou o impulso inicial de países médios – Brasil, incluso – no sentido da industrialização e do dinamismo econômico. Compreende políticas de incentivo à indústria, defesa da autonomia e soberania nacional e a definição de um projeto mais claro e estruturado de desenvolvimento econômico. O paradigma normal tem início na gestão Collor de Mello, cujas orientações econômicas e políticas sofriam cada vez mais pressão de ideias e correntes do pensamento liberal. A função do Estado, para esse paradigma, seria o de estabilizar a economia e proporcionar ambiente favorável ao capital estrangeiro e privado. Por fim, o logístico encontra sua origem em meados dos anos 1990 e se estabelece na

combinação de uma política externa abrangente e universalista, ainda que liberal, com um plano de desenvolvimento econômico. Diferenciando-se do desenvolvimentista, o Estado entrega à sociedade o papel de empresário.

Por fim, é válido destacar o trabalho realizado por Saraiva & Valença (2012), em que apontam que a orientação da diplomacia brasileira desde o início do século XX, de busca pela consolidação de uma posição de relevância do país na política internacional, se fixa a partir de dois principais eixos: a busca por autonomia e, corolário, a ocupação de destaque no cenário internacional. Para os autores, estes dois eixos indicam a continuidade da política externa brasileira em torno de princípios gerais e que, combinados, ajudam a compreender os objetivos e perspectivas assumidas.

Diante disso, para os propósitos deste trabalho, apresentamos as principais linhas de atuação e distinção da política externa empregada ao longo do tempo. Embora se faça necessário uma caracterização mais nuançada e perfilada de cada período considerado, é interessante destacar o grau de permanência de alguns elementos constantemente presentes, entre eles o entendimento de que a política externa é ferramenta indispensável para o desenvolvimento econômico interno e o de que a busca pela autonomia na ação internacional são objetivos centrais.

No governo Lula da Silva, como será visto no próximo Capítulo, essas características estarão presentes e conformarão, juntamente com outras, a agenda externa de seu governo. Nossa hipótese de que este governou buscou suas orientações no passado, principalmente no período da PEI, será tratada com maior rigor a seguir, destacando-se suas principais orientações e avaliando de que forma pode-se considerar como uma política de continuidade ou mudança em relação aos períodos anteriores, tendo visto este histórico que acabamos de apresentar.

3. POLÍTICA EXTERNA GOVERNO LULA DA SILVA

Durante os dois mandatos do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), uma das dimensões de ação que mais se destacou dentre as frentes políticas abertas pelo governo foi a da política exterior. Neste período, a agenda internacional do Brasil, que congrega uma série de temas e objetivos definidos para a ação externa do país, se viu diante de intenso escrutínio público, com importante participação da sociedade civil organizada e de grupos sociais interessados nos rumos que a diplomacia nacional tomaria frente às possibilidades e constrangimentos inerentes à atuação externa.

Afora o grande número de viagens diplomáticas realizadas pelo Presidente para representar, pessoalmente, os interesses do país no exterior, a montagem da equipe técnica que o auxiliaria no manejo e trato da política exterior é elemento importante a se destacar. Isso porque, de maneira geral, ela dava seguimento às grandes linhas de pensamento assumidas pelo Partido dos Trabalhadores (PT) sobre política internacional⁴⁴ e, de uma perspectiva política, fora coerente com a leitura feita por esse partido a respeito do sistema internacional vigente e do respectivo papel do Brasil neste contexto.

Com isso, as escolhas de Celso Amorim para o cargo de Ministro das Relações Exteriores e de Samuel Pinheiro Guimarães para a Secretaria Geral do Itamaraty, além de Marco Aurélio Garcia para a Assessoria Presidencial em Relações Internacionais, não representavam novidades se considerarmos, historicamente, a convergência ideológica entre Presidente e seus ministros de Estado. Segundo Saraiva (2011), a escolha desse quadro técnico refletia o fortalecimento, no interior do Itamaraty, do grupo identificado com uma linha de pensamento mais desenvolvimentista/autonomista – em oposição, para o autor, às linhas de natureza mais liberal priorizadas em alguns governos anteriores.

Entre os grandes objetivos, e diretrizes, estabelecidos pelo governo Lula da Silva em matéria diplomática, podemos identificar cinco elementos que estiveram em

⁴⁴ Trabalhos que abordam a visão internacional do PT: Almeida (2003); Amorim (2004); Garcia & Sader (2010); Guimarães (2001; 2006); Stuart & Velasco e Cruz (2010). “(...) a política externa do governo Luiz Inácio Lula da Silva é, provavelmente, a vertente que mais reflete as antigas propostas e as proposições tradicionais do Partido dos Trabalhadores” (ALMEIDA, 2004 p. 162).

evidência e que, conjuntamente, representaram as maiores iniciativas do período. Destacamos: (i) a aproximação do Brasil com os países vizinhos sul-americanos, visando a consolidação de um espaço regional de atuação crescente e influente do país, principalmente mediante os processos de integração e cooperação multilateral; (ii) ampliação dos acordos de cooperação e aproximação política com países de similar poder relativo que o nosso, classificados como relações horizontais ou Sul-Sul; (iii) aproximação comercial com países considerados médios, no sentido de avançar com aquilo que Lula denominava “nova geografia comercial global”; (iv) relações maduras e respeitadas com parceiros tradicionais, entre eles os Estados Unidos e a União Europeia; (v) diplomacia ativa no cenário internacional, com destaque para a intensiva participação brasileira nos fóruns multilaterais de negociação.

A definição destes eixos de atuação internacional se pautava, entre outras características, pelas relações horizontais com os países emergentes e em desenvolvimento por intermédio da criação de coalizões; pelo adensamento do processo de integração da América do Sul; e a assunção de postura crítica em relação à assimetria de poder e às regras desiguais estabelecidas nas organizações internacionais. Além disso, buscava defender políticas sociais de combate à fome e à pobreza no plano internacional (BERRINGER, 2014).

De modo a concretizar esses eixos estratégicos, as relações internacionais do governo Lula abarcaram três principais dimensões: uma diplomacia econômica, outra política e uma social. A primeira era realista, a segunda de resistência e afirmação e a terceira propositiva. Em relação à primeira, a ideia central era a de que se fazia necessário manter abertos os canais de negociação com os países desenvolvidos com vistas a obter recursos (investimentos e tecnologia) e negociar a dívida externa, afora sinalizar o desejo do governo de cumprir com os compromissos internacionais assumidos sem representar nenhuma ruptura brusca. A diplomacia política, por sua vez, representava um campo de reafirmação dos interesses nacionais e de um intenso protagonismo nos temas globais com a intenção de desenvolver uma política externa ativa e resistente às pressões externas. Por fim, o intento do governo de enfrentar o quadro social crítico do Brasil repercutia na arena internacional na medida em que suas propostas sociais iam ao encontro da agenda que

buscava corrigir as distorções criadas pela globalização, centrada, substancialmente, nos aspectos de comércio e investimento livres (VIZENTINI, 2005; 2012).

Em relação à prioridade conferida pela diplomacia ao entorno regional, particularmente o sul-americano, o objetivo era estabelecer na região um clima político, social e econômico condizente com os interesses de inserção regional do Brasil no papel de líder, para, a partir disso, credenciá-lo para atuações de maior desenvoltura em fóruns mais amplos e complexos. A criação da Unasul, por exemplo, é ponto marcante dessa estratégia.

Outro elemento destacado fora a busca pelo estabelecimento de parcerias políticas com países considerados médios na classificação internacional de poder, mormente na tentativa do Brasil de realizar aproximações de modo a reorientar a dinâmica política internacional em favorecimento aos países demandantes de reformas e atualizações do sistema vigente. Iniciativas tais como o estabelecimento de fóruns de diálogo e concertação política como o G4, IBAS e BRICS são frutos dessas políticas de alianças de geometria variável.

Paralelo a elas, houve o entendimento de que deveria haver mudança das regras e dos fluxos de comércio global em favor dos países em desenvolvimento, consagrando, a partir disso, a criação de grupos de concertação de posições tais como o G20 comercial e financeiro como instrumentos de pressão nesse sentido.

No que diz respeito aos países desenvolvidos, jogou-se com a expectativa de que ampliando-se os intercâmbios, o país fosse visto como parceiro credível, possuidor de grande mercado consumidor e de recursos necessários à economia global, entre eles o etanol e a biotecnologia, merecendo, por isso, oportunidade de sentar-se junto a eles e a compartilhar o papel de conduzir o jogo de poder mundial (MIYAMOTO, 2008b).

Sendo assim, as relações do Brasil com os Estados Unidos e com os países da União Europeia também foram temas prioritários da agenda diplomática de Lula. As relações com o primeiro pautaram-se, num primeiro momento, a respeito da consolidação da ALCA e do que ela representaria para o hemisfério americano. Num segundo, após a não conclusão do acordo, temas políticos como a busca por apoio à cadeira no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) estiveram em evidência, além do tradicional tema das relações comerciais e de investimentos.

Com a União Europeia, considerada em bloco, o objetivo estava na perspectiva de costurar acordos comerciais entre ela e o Mercosul, ampliando as relações de comércio e investimento. Em particular com cada país do bloco, o objetivo, entre outros, era o estreitamento dos laços históricos e culturais que os ligavam e a busca, pelo Brasil, de apoio às suas candidaturas aos cargos de chefia das organizações internacionais.

Por fim, a opção política de atribuir à diplomacia papel essencial na busca pelos objetivos internos e externos do país, com o uso intensivo da diplomacia presidencial e da crescente participação do Brasil em frentes amplas de atuação, figurava como estratégia de inserção internacional e de abertura de espaços mais favoráveis à atuação brasileira. O recurso ao multilateralismo e às parcerias horizontais e verticais, isto é, a combinação de alianças de geometria variável, fora o *modus operandi* do governo Lula da Silva em matéria de política externa.

Dessa forma, as ações diplomáticas de seu governo podem ser analisadas de acordo com as áreas que ganharam destaque durante sua administração. A partir delas que teremos condições de não somente identificar e qualificar seus elementos centrais, mas enquadrá-los a partir de uma perspectiva histórica mais longa e compreendê-los em que medida representam (ou não) um *continuum* na tradição diplomática. Além disso, e mais importante, verificaremos em que momento histórico particular pode-se considerar que este governo buscou suas principais orientações, pintando-as, entretanto, com denominações e cores novas.

3.1 Política externa em ação

A avaliação da política externa do governo Lula da Silva se fará com base na agenda internacional do governo, bem como nas ações e reações da diplomacia frente à percepção dos interesses nacionais e à dinâmica do sistema internacional.

As diretrizes de ação foram estabelecidas de maneira a abarcar um grande número de frentes de atuação que, segundo seus formuladores, trariam resultados positivos para o país, principalmente no que se referia à conquista de espaço no sistema internacional e para a realização dos objetivos de desenvolvimento econômico e melhoria do quadro social interno (AMORIM, 2004).

A percepção do governo Lula da Silva era a de que desde os anos 1940 as relações internacionais são reguladas pelo centro do capitalismo a seu favor. Os Estados de menor poder relativo, quando muito, se contentavam a assistir as negociações e a cumprir com suas decisões. A partir da virada do século, do ponto de vista da diplomacia brasileira, era preciso reposicionar os interesses dos países médios no sentido de se tornarem partícipes na confecção das regras multilaterais, pois assim, contando com a participação da maioria, se tornariam legítimas e menos desiguais. Para criar “contrapoder”, a diplomacia se empenhava em formar coalizões com países de similares capacidades como forma de investir nas medidas de reforma do sistema internacional⁴⁵.

O Brasil há muito tempo se empenha numa linha diplomática que tende a favorecer a emergência de um sistema decisório mundial mais equilibrado e multipolar, ao mesmo tempo em que defende ciosamente a autonomia e a independência de suas opções. O que tem variado no tempo, contudo, é o estilo mais ou menos construtivo dessa postura (RICUPERO, 2010).

O país pode ser avaliado como um ator que aspira a ser um protagonista relevante na política mundial, mais do que apenas um *global trader*, buscando, para isso, adensar a malha de relações bi e multilaterais em todos os continentes para assegurar o êxito nos vários tabuleiros internacionais em que se joga a defesa de seus interesses (SOUZA, 2009). Daí advém, então, a importância fundamental para a inserção internacional do país a estratégia de diversificação de suas relações exteriores.

Nesse sentido, o governo Lula tem agido, em primeiro lugar, no sentido de ampliar o leque de opções políticas e econômicas, desinteressado onde se localizam, para, em segundo, realizar intercâmbios e acumular apoio às suas demandas, variando do

⁴⁵ Para Bueno & Cervo (2012), há algum tempo os países mais desenvolvidos perceberam que não poderiam mais, isoladamente ou em conjunto, modificar a estrutura das relações internacionais – principalmente a dimensão comercial – sem levar em consideração a presença das nações emergentes. Essa percepção se refletiu, entre outras ocasiões, na cúpula da Alemanha, em 2007, quando o G8 (Alemanha, Itália, França, Reino Unido, Estados Unidos, Canadá, Japão e Rússia) convidou um G5 (China, Índia, África do Sul e Brasil), oferecendo oportunidade para esses países participarem ativamente das discussões em torno dos rumos da economia mundial. Em 2009, propuseram reestruturar o G8 em G14 (G8 + G5 + Egito). No entender dos autores, o convite ao G5 não correspondia a uma cortesia, mas ao peso destes países para o encaminhamento dos temas e da solução dos problemas em âmbito global.

interesse em ocupar uma vaga permanente no Conselho de Segurança da ONU até a luta pelo estabelecimento de acordos e regimes de comércio menos assimétricos.

Com respeito à estratégia de inserção internacional, a opção escolhida pelos seus patrocinadores pode ser caracterizada como *autonomista* (LIMA, 2005; SARAIVA, 2007) – em oposição àquela denominada *credibilidade*⁴⁶. Essa estratégia combinava objetivos de projeção internacional com permanência do maior grau possível de flexibilidade e liberdade da política externa. A escolha derivava, em grande medida, de uma leitura particular da realidade internacional e do respectivo papel do Brasil no mundo quanto aos constrangimentos próprios à inserção periférica de um país identificado como em desenvolvimento.

Críticos da avaliação positiva dos resultados alcançados pela liberalização comercial e da adesão do país aos regimes internacionais feitos pelos governantes durante os anos 1990 e 2000, esta visão de política externa encapsulava uma política de desenvolvimento econômico e articulação de um projeto nacional em que se colocava no centro da agenda propostas de superação dos desequilíbrios internos e externos. Corolário desse entendimento, o país deveria buscar, juntamente com seus pares em desenvolvimento, a composição de interesses compartilhados e a disposição em resistir às imposições das grandes potências resilientes às mudanças.

O sistema internacional que coincide com a eleição do governo analisado é avaliado como concentrador (ou unipolar, com os Estados Unidos como a grande potência) e oligárquico (no sentido da definição da agenda e das regras internacionais), ainda que fosse possível identificar espaços e oportunidades de pressionar por mudanças em direção à multipolaridade. Esse elemento de pressão passava pela conjugação de interesses entre os atores descontentes e demandantes de mudanças, e sua atuação coletiva nesse sentido era o que demarcava o ritmo das reformas pretendidas. Isso quer dizer que o governo Lula tinha uma visão reformista da ordem internacional, isto é, que imaginava a possibilidade de se

⁴⁶ A estratégia denominada “credibilidade” enfatizava a necessidade de se enxergar o país pela perspectiva de seus potenciais parceiros. Desse ponto de vista, o Brasil não teria “acúmulo de recursos de poder” e, por conta disso, a maior autonomia nacional derivaria da capacidade de cooperar na criação de regras e instituições. Portanto, fazia parte a recuperação da confiança e da credibilidade internacionais para a atuação “responsável” do país nas questões mundiais.

realizar ajustes que refletissem melhor os interesses dos países menos desenvolvidos, ainda que, ao mesmo tempo, isso não representasse uma ruptura profunda com o sistema internacional vigente.

Dessa forma, o contexto internacional estava decisivamente marcado pelos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, nos Estados Unidos. Ao produzir dramática redefinição da agenda internacional, recolocando no topo de suas prioridades as questões atinentes à segurança internacional, e ao tornar ainda mais sensíveis tensões e conflitos em distintas partes do planeta, os desdobramentos desse incidente alteraram significativamente o ambiente em que era conduzida a política externa brasileira. Afetavam, de igual modo, as avaliações do governo sobre as possibilidades de realização de seus principais objetivos externos e, por conseguinte, a implantação de importantes dimensões de sua política exterior (VAZ, 2006).

O unilateralismo que sucedeu o fim da Guerra Fria em meados dos anos 1990 começa a revelar, no período Lula, sinais de esgotamento. Prossegue, a despeito do ritmo lento e das dificuldades enfrentadas, o processo de consolidação supranacional da União Europeia; a emergência e a gravitação regional de potências como China, Índia e Rússia; e a possibilidade de transição para um mundo multipolar. Nesse contexto, coube ao Brasil optar por uma inserção solitária no mundo ou buscar uma associação com países de igual poder relativo, com alguns dos quais compartilha história, valores e possibilidades de complementação econômica. A segunda hipótese sai-se vitoriosa, e por essa razão que a América do Sul e outros países emergentes transformaram-se em prioridades de sua política exterior.

Foi justamente nesse período que se assistiu, em termos políticos globais, o aparecimento de espaço favorável à afirmação de um novo “policentrismo” (RICUPERO, 2010), quer dizer, à possibilidade de que atores de poder intermediário tomassem iniciativas autônomas em temas antes reservados às grandes potências. Este “policentrismo” viabilizou-se aos poucos, à medida que o sistema foi dando mostras de que a unilateralidade da política norte-americana se revelava incapaz de resolver com êxito os problemas de equilíbrio político e econômico globais.

Por sua vez, na América Latina registrou-se um vazio de liderança por parte dos Estados Unidos, provocado, em grande medida, como vimos, pela acentuação do desvio da atenção daquele país para outras regiões prioritárias do ponto de vista de segurança, em particular para o Oriente Médio e a Ásia.

Essas duas tendências, quais sejam, a global e a regional, reforçaram-se uma à outra, abrindo possibilidades inéditas para atores intermediários favorecidos por condições de estabilidade político-econômica e dotados de capacidade de formulação e iniciativa diplomáticas como o Brasil de início do século XXI (RICUPERO, 2010).

Como destacado, a emergência de grandes países em desenvolvimento é um dos mais importantes fenômenos do período contemporâneo, tendência esta que se acentua a partir da crise financeira que eclode em 2008, cuja solução, ainda em construção, dependeu da concertação política entre os países desenvolvidos e os emergentes. Com isso, o governo Lula avaliava que o poder internacional estava se diluindo e um número crescente de países começava a se tornar elemento essencial para a estabilidade política, comercial e financeira global, o que sugeria a possibilidade de haver encaminhamento sistêmico em direção a um número maior de polos de poder, dentre os quais, o Brasil ocuparia lugar.

A ideia central contida nessa leitura era a de que a preponderância norte-americana no sistema global de governança, principalmente após o longo envolvimento no Afeganistão (2001) e Iraque (2003), estava lentamente dando lugar a um sistema menos homogêneo e mais competitivo, onde haveria espaço para um movimento “contra hegemônico” cujos eixos estariam centrados na Europa ampliada, com papel de destaque para a Alemanha e Rússia; na Ásia, onde potências como China e Índia poderiam vir a representar um contraponto à unilateralidade norte-americana; e, por fim, na América Latina, com o Brasil combinando posições de bilateralismo e regionalismo ativos (CERVO, 2004; LIMA, 2003).

O governo Lula da Silva, diante deste cenário, procurava inserir o Brasil no sistema mundial acentuando formas autônomas de atuação mediante a diversificação dos parceiros e das opções estratégicas. Essa estratégia, nos dizeres de Cepaluni & Vigevani

(2011), poderia ser batizada de “autonomia pela diversificação”⁴⁷, que enfatizava a cooperação Sul-Sul como forma de equilibrar o sistema internacional e a realizar ajustes com vistas a aumentar o protagonismo internacional do país e a consolidar mudanças de programa na sua política externa.

Diante disso, somente uma avaliação da ordem global tendente à multipolaridade confere determinada coerência à estratégia internacional de combinar a dimensão do protagonismo político com um plano de ação multilateral de discussão dos principais temas da agenda internacional que o governo Lula assumira. Dessa maneira que o Brasil concentrava sua proposta de inserção em torno de duas principais tendências: a prevalência de orientações nacional-desenvolvimentistas, para as quais a política externa funcionaria como um instrumento de desenvolvimento nacional; e a busca de parcerias estratégicas que pudessem dar visibilidade e capacidade de intervenção do país num ambiente internacional ampliado e mais complexo, acentuando seu grau de autonomia (ALBUQUERQUE, 2005).

Ademais, subjacente a essa opção autonomista, a noção de país periférico e de opções limitadas vigente em períodos anteriores dava lugar a uma visão de potência média capaz de defender autonomamente seus interesses e realizá-los de maneira condizente com os instrumentos de poder disponíveis (LIMA, 2005; PECEQUILO, 2008).

Os objetivos, então, seriam garantir a sustentação de uma estratégia de inserção internacional que fosse adequada às demandas das novas elites econômicas e das coalizões sociais e políticas no poder, da percepção do papel a ser ocupado pelo Brasil no mundo e dos constrangimentos internos e externos à projeção periférica de um país ainda considerado emergente. Nesta perspectiva, a diplomacia do governo Lula passava a considerar o multilateralismo⁴⁸ como um movimento amplo de desconcentração do poder

⁴⁷ A estratégia de “autonomia pela diversificação” poderia ser definida 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” (CEPALUNI & VIGEVANI, 2011, p. 283).

⁴⁸ Estamos de acordo com a conceituação feita por Mello (2011, p. 13) sobre o multilateralismo. “De maneira geral, o uso do termo no vocabulário das relações internacionais tendeu a adotar uma concepção abrangente, sendo definido como um sistema de interação estatal no qual cada membro busca estabelecer relações com o conjunto dos demais membros do sistema, ao invés de priorizar ações unilaterais ou bilaterais. O conceito

global e de novas regulamentações no sistema internacional de modo que fossem mais favoráveis aos países em desenvolvimento. Este movimento dava peso à cooperação horizontal dentro da política externa, buscando consolidar um multilateralismo partidário aos países de menor poder relativo (“multilateralismo da reciprocidade” [BUENO & CERVO, 2012]), recuperar a divisão Norte/Sul e recolocá-la no centro da ação internacional (SARAIVA, 2007).

A ênfase no multilateralismo, para Lafer (2001), refletia a própria identidade internacional do país, que se colocava no papel de mediador entre os fortes e os fracos como a principal contribuição que poderia oferecer para a estabilidade internacional, e o reconhecimento de sua projeção não pelo recurso à força, mas pela diplomacia e negociação constantes.

Observação interessante feita por Lima (2005) é a de que uma das características marcantes da política externa brasileira tem sido a de combinar, pendularmente, posições de princípios de defesa de uma ordem internacional menos desigual, com outras pragmáticas de aceitação da natureza hierárquica do sistema. Com isso, o Brasil, entendido como mediador entre os fortes e os fracos, tem de lidar simultaneamente com o descompasso entre objetivos particulares, isto é, voltados para a sua inserção individual, e com objetivos coletivos, diante dos quais se apresentaria como representante de um grupo de países que busca melhores condições de acesso aos centros decisórios da agenda mundial. Dessa forma, as dificuldades de uma atuação marcada tanto por princípios quanto por pragmatismo, voltada essencialmente para o questionamento crítico da ordem vigente e, ao mesmo tempo, sensível para sua aceitação, se constituiria num constrangimento histórico central à diplomacia multilateral do país.

expressa, portanto, um projeto político a ser promovido por uma institucionalidade internacional ou, ao menos, a preferência por um padrão de ação coletiva em detrimento de soluções individuais. A essa definição cabe também acrescentar as dimensões normativas do objetivo da universalidade, de uma percepção de indivisibilidade do espaço e dos problemas comuns, e de perspectivas futuras, na busca de princípios ordenadores que garantam um mínimo de previsibilidade à interação entre os atores. O conceito de multilateralismo abarca assim uma extensa variedade de situações internacionais, como método de negociação, método de ação, método de institucionalização de normas e de regulação do sistema internacional, ao mesmo tempo em que remete a um certo conjunto de valores universais fundados nos princípios da Carta da ONU”

A eleição de Lula da Silva ocorre, portanto, num ambiente caracterizado, no que diz respeito à política externa, por uma tendência à retração frente às incertezas e à instabilidade no cenário global e às vicissitudes das negociações comerciais internacionais. Partindo dessa premissa, a atuação brasileira em agrupamentos diversos, tais como os representados pelo IBAS, BRICS, G20 e outros, não significava, no entender de Mello (2012), um afastamento com relação ao multilateralismo de cunho universalista. Ao contrário, era um dos fundamentos da estratégia brasileira de projeção global, cujas ambivalências eram em si características do padrão de inserção em constituição ao longo dos últimos anos, marcado pelas incertezas quanto aos rumos da ordem internacional.

Ademais, a rápida expansão das exportações de *commodities* brasileiras a partir dos anos 2000 colocava sobre o país substancial vantagem no comércio global, em particular na área agrícola. Essa situação de alta competitividade pressionava pela formulação de uma política externa mais agressiva nas barganhas referentes ao tema da abertura de mercados e redução das tarifas industriais, o que se desdobrou nas iniciativas assumidas nos variados blocos de discussão e negociação comercial.

A determinação em avançar com o processo de “democratização” das relações internacionais ensejava, por tudo isso, novos fatores à política externa, entre eles o reforço do papel do Estado como negociador internacional – denominado por Bueno & Cervo (2012) e Cervo (2002; 2008; 2010) como “Estado logístico” –, a defesa da soberania nacional e dos interesses do Estado, alianças com países emergentes e identificados com objetivos compartilhados, a começar pelos da América do Sul, e a abertura de canais de diálogo equilibrado ao invés de subserviência com os países mais desenvolvidos. Sendo assim, a combinação dos eixos vertical e horizontal na diplomacia do governo Lula da Silva representava, de modo geral, a forma pela qual a política exterior fora pensada e conduzida, ainda que essa disposição em jogar em variados níveis tenha acarretado uma série de dissintonias entre os interesses brasileiros e os de outros países e, do ponto de vista interno, não tenha recebido aceitação irrestrita do corpo diplomático nem tampouco da sociedade civil organizada interessada nos rumos diplomáticos.

Evidente, pois, que não havia consenso em torno da estratégia mais adequada a ser adotada e da forma pela qual seriam perseguidos os interesses nacionais, porém isso não

inibiu o governo de imprimir sua dinâmica e mobilizar recursos para colocar em prática aquilo que entendia como objetivos essenciais a serem realizados. Podemos desdobrar, assim, estes objetivos em três principais áreas temáticas, cada qual encerrando ênfases e estratégias próprias porém correlatas entre si: (a) regionalismo; (b) organismos internacionais; (c) concertação política.

É por meio de um estudo mais profundo destas áreas que teremos condições de avaliar criticamente o conjunto de iniciativas assumidas nesse período e avançarmos, por fim, com nosso trabalho de interpretação histórica da política externa brasileira durante o período Lula da Silva.

3.1.1 Regionalismo

De fundamental importância para a política externa brasileira, o hemisfério americano e, particularmente, a sub-região sul-americana fora elevada à categoria de prioridade pelo governo Lula da Silva. O entendimento era o de que, para assumir posição de destaque e influente no plano global, era preciso se fortalecer, *a priori*, no seu entorno geográfico mais próximo.

Historicamente, a América do Sul tem sido considerada região privilegiada de atuação do Brasil, principalmente por sermos o maior país em termos populacionais e de riquezas materiais (econômica, militar, geográfica, populacional), e determos, por isso, maior margem de manobra no estabelecimento das relações políticas e econômicas com os vizinhos menos desenvolvidos. A visão diplomática do governo Lula da Silva considerava que o fortalecimento do Brasil como potência média deveria passar pelo reconhecimento, dentre os países da região, do papel de liderança regional que o país desempenhava na tentativa de aproximar os interesses regionais comuns e a promover a integração entre eles.

Além do interesse em avançar na construção de um projeto comunitário sul-americano, buscava desde o início associar a presença brasileira como fator de estabilidade democrática em toda a região. Todavia, ao assumir o papel de potência regional com perspectivas de liderança, o país passava a enfrentar novas expectativas políticas e econômicas de seus vizinhos nem sempre compatíveis com seus interesses de afirmar-se

como ator global no tabuleiro das negociações mundiais (HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010).

Sendo essa a região do mundo onde a influência brasileira, no passado e no presente, sempre se fez sentir de modo mais forte e imediato, natural é que nela se tivesse concentrado uma das maiores realizações da diplomacia no período considerado.

Com isso em mente, as iniciativas tomadas coincidem com o envolvimento do país numa série de projetos de integração regional e concertação política que não foram desprovidos de avanços, retrocessos e polêmicas envolventes. Assim, assumir o papel de potência regional média gerava demandas crescentes para o país que requeriam manobras diplomáticas e habilidades políticas de negociação no sentido de se apresentar como mediador em contextos de crises e descontentamentos locais.

Em consonância com essa disposição de liderança (ou, nas palavras críticas de Albuquerque [2009, p. 67], “obsessão pela liderança”), o país se envolveu ativamente na busca pela solução de disputas territoriais e diplomáticas entre os vizinhos e incentivou a criação de novas alianças políticas e comerciais, além de aprofundar os blocos de integração já em funcionamento.

Característica desse envolvimento diplomático pode ser encontrada na tentativa do país em auxiliar na resolução da crise política interna da Venezuela, em 2002, em que o Brasil, juntamente com Estados Unidos, Cuba, México e Espanha, criam o “Grupo de Amigos da Venezuela” para tentar colocar fim ao impasse estabelecido pela greve geral feita pela oposição ao então Presidente venezuelano Hugo Chávez.

Outro incidente que tomou conta das iniciativas regionalistas do país ocorreu entre a Colômbia e a Venezuela, em 2005. O episódio refere-se à prisão, em território venezuelano, de um membro das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) pelo exército colombiano, o que representa, às letras do Direito Internacional, violação da soberania territorial do Estado. Contudo, para o Presidente da Colômbia, Álvaro Uribe, a prisão teria ocorrido em solo nacional, o que desencadeou o impasse. Nesse ínterim, o Brasil se apresentou como mediador do conflito, tendo o Presidente Lula ido ao encontro de Uribe ao mesmo tempo em que o Assessor Marco Aurélio Garcia conversava com o líder venezuelano. As negociações chegaram a um acordo entre os dois países.

Um dos pontos mais críticos desse regionalismo fora em relação à Bolívia e a nacionalização, em 2006, que o governo Evo Morales fizera das refinarias de extração de gás natural e petróleo que estavam sob patrimônio da Petrobrás. O incidente diplomático, que suscitou amplo debate público em ambos os países, fora solucionado pela via diplomática, tendo os dois países aceito os termos do acordo.

Nestes casos, o governo Lula flexibilizou suas posturas iniciais buscando soluções políticas que superassem desentendimentos econômicos e atenuassem os condicionantes impostos pelas assimetrias estruturais evidentes entre os países envolvidos (HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010).

Outro elemento central da agenda regionalista foram as relações com a Argentina – primeiro destino internacional das viagens diplomáticas do Presidente -, considerada parceira comercial e política de grande importância para a inserção internacional do país e para o consequente aprofundamento dos projetos de integração regional.

Essa relação, entretanto, é historicamente marcada por avanços e recuos. Desde os anos noventa, por exemplo, ambos os países passam por um período de baixo estreitamento de posições, já que os interesses mais gerais – exceto aqueles de curto prazo, como o comércio bilateral – e a forma de contornar os impasses políticos têm sido encarados de forma distinta por cada um deles. A Argentina adota, para o entorno sul-americano, uma política externa caracterizada como *globalista*, cujos interesses estão relacionados à adoção de uma agenda global comum, o que confere a possibilidade de estabelecer relações mais equilibradas entre os países da região. O Brasil, por sua vez, assume uma tendência mais *autonomista*, que é consonante com a intenção de consolidar os interesses nacionais do país na região e garantir, pelo menos em bases mais sólidas, uma presença mais soberana no sistema internacional (SARAIVA, 2005).

Esse desencontro de intenções deriva, em grande parte, da disposição do Brasil em buscar apresentar-se como líder regional, o que gera, como reação, o afastamento da Argentina – e de outros países, caberia destacar – em relação aos objetivos mais ambiciosos da diplomacia regional, como, por exemplo, o processo de aprofundamento da integração econômica e política via Mercosul. Essa situação teve impacto, inclusive, na perspectiva

brasileira de buscar apoio político entre os sul-americanos à sua candidatura em organismos internacionais, principalmente no CSONU e na tentativa de emplacar seus quadros ao cargo de chefia da OMC e do BID.

Na esfera comercial, dimensão em que os impasses foram maiores porém os interesses recíprocos se sobressaíam, observava-se a insatisfação crescente de ambos em relação à preponderância econômico-produtiva do Brasil e, conseqüentemente, o levantamento de entraves e barreiras por parte da Argentina em relação aos nossos produtos, mormente os industrializados⁴⁹. Ainda que tenham viabilizado, em 2003, a criação do “Consenso de Buenos Aires” (conjunto de iniciativas para o estreitamento das relações comerciais), os impasses bilaterais demonstravam os limites diplomáticos dos dois maiores sócios do Mercosul (PRADO, 2007).

Entre os projetos de integração regional que figuravam nas prioridades do governo estava o do aprofundamento do Mercosul. Esse bloco comercial regional que funciona, de maneira geral, como uma união aduaneira incompleta, é elemento essencial para a política exterior do Brasil nos termos do regionalismo porque representa, do ponto de vista dos interesses econômicos, área em que temos melhores condições de competitividade e inserção econômica⁵⁰.

Na Cúpula de Ouro Preto, em 2004, entre os compromissos assumidos pelos países do bloco estava a perspectiva de aumento da institucionalização e a redução das assimetrias entre os Estados-membros. Foram criados, nessa época, o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM)⁵¹, o Parlamento do Mercosul (Parlasul), as

⁴⁹ Em 2009, 40% das exportações de manufaturados do Brasil foram direcionadas para a América Latina (BUENO & CERVO, 2012).

⁵⁰ De 2002-2008, a corrente de comércio entre o Brasil e os países do bloco apresentou forte crescimento, passando de US\$ 8,9 bilhões, em 2002, a US\$ 36,6 bilhões, em 2008. De 2002 a 2009, o fluxo de comércio entre Brasil e Argentina aumentou em cerca de 342%, passando de US\$ 7 bilhões (2002) para US\$ 24 bilhões (2009). No que se refere ao intercâmbio com Paraguai e Uruguai, observa-se crescimento respectivo de 239% e 289% durante o mesmo período (MRE, 2010).

⁵¹ O FOCEM contou com contribuições anuais não reembolsáveis dos quatro Estados Partes no valor de US\$ 100 milhões (dos quais US\$ 70 milhões correspondem ao Brasil), já teve aprovados 34 projetos nas áreas de infraestrutura elétrica, habitação, educação, transportes e outras. Paraguai e Uruguai são destinatários de 80% dos recursos (MRE, 2010).

Cúpulas Sociais do Mercosul e o Tribunal Permanente de Revisão passou a vigorar desde então.

Além do fortalecimento do Mercosul, o Brasil buscava avançar sobre o projeto de aproximação entre o bloco e a Comunidade Andina das Nações (CAN). Assim, o Equador e a Colômbia se tornaram membros associados e firmaram-se acordos de complementação econômica com o Peru, Equador, Colômbia, Venezuela e Cuba. Ainda se aprovou a entrada da Venezuela como Estado-membro do Mercosul.

A ênfase do governo na dimensão regional se dava em razão da visão realista de que a inserção soberana do país e o estabelecimento de uma zona de influência direta de seus interesses era *conditio sine qua non* para, em primeiro lugar, promover o desenvolvimento nacional e, em segundo, credenciar o país com a etiqueta de país líder regional capaz de harmonizar as relações complexas da América do Sul e equacionar, sob sua órbita direta de influência, disputas políticas, crises econômicas e desentendimentos prevalentes entre os países da região. A ideia geral era a de aprender a liderar no entorno regional e aplicá-lo no plano global. Com isso, Lula logrou imprimir à ação diplomática brasileira uma dimensão política ao propugnar a disposição de exercer liderança no continente sul-americano.

O Mercosul, representativo dessa arena conflituosa porém indispensável para seus membros integrantes, evidenciava-se nessa estratégia principalmente por conta dos desdobramentos favoráveis ao Brasil. Embora a relação bilateral Brasil-Argentina dentro do bloco tenha enfrentado situações adversas, é do interesse de ambos que o comércio continue a crescer e que a união aduaneira incompleta não se desfaça. A diferença de percepção, contudo, é que durante o governo Lula a prioridade brasileira pareceu ser a de dar um conteúdo mais político do que econômico, ao passo que, para os outros sócios menores, particularmente Paraguai e Uruguai, para não mencionar a Argentina, a ênfase no comercial é o que movia seus interesses de integração econômica (VIGEVANI, 2005).

A política externa regionalista de Lula, na sua dimensão integracionista, teve um aspecto político bem demarcado e claro. Resultado dessa intenção de concertar posições e promover a institucionalização política da região, ao invés de privilegiar somente o

comércio, foi a criação, em 2004, da Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa), que, posteriormente, em 2008, fora rebatizada de União Sul-Americana de Nações (Unasul).

Por meio dessa iniciativa, o Brasil lograva aprofundar a coordenação política entre os Estados sul-americanos e introduzia novos temas e prioridades no processo de integração com projetos de infraestrutura, desenvolvimento e segurança. Entre os propósitos desse lançamento, encontrava-se a noção de manter afastada a influência de potências estrangeiras, o reconhecimento da região como uma zona de paz e negociação, e a perspectiva de resolução interna dos eventuais conflitos envolvendo seus membros.

Entre os objetivos específicos da Unasul, consubstanciados em seu Tratado Constitutivo, estão o fortalecimento do diálogo político entre os Estados-membros que assegure um espaço de concertação para reforçar a integração sul-americana e a participação da Organização no cenário internacional; o desenvolvimento social e humano igualitário e com inclusão para erradicar a pobreza, superar as desigualdades regionais e avançar no acesso universal à educação, seguridade social e serviços de saúde; o desenvolvimento de uma infraestrutura para a interconexão da região; a integração energética, industrial e produtiva; o intercâmbio de informações e de experiências em matéria de defesa; a cooperação setorial como mecanismo de aprofundamento da integração sul-americana, por meio do intercâmbio de informações, experiências e capacitação de recursos humanos e tecnológicos (MRE, 2010).

No entender de Cervo (2010) e Bueno & Cervo (2012), a Unasul prestava serviços a objetivos políticos, geopolíticos e econômicos regionais. Na arena política, na medida em que os Estados-membros aprovavam decisões por meio do princípio de unanimidade, a intenção era colocar a região no mapa global, expressando a unidade de pensamento em matéria multilateral e aumentar, com isso, sua independência política, ao mesmo tempo em que desfrutavam de um *status* de uma entidade legal sob proteção das leis internacionais. Se tratando dos objetivos geopolíticos, embora não fosse uma aliança militar, a integração criava um núcleo regional de poder que atribuía relativa ênfase à segurança regional. Os impasses eram resolvidos por meio de atividade diplomática, sem o recurso à força e em consonância com as leis interamericanas. Do ponto de vista econômico, por fim, procuravam promover a integração produtiva, energética e de

infraestrutura, sem, no entanto, substituir os papéis do Mercosul e da Comunidade Andina, ambos em atividade complementar às da Unasul.

Ademais, esse projeto incorporava a Iniciativa de Integração Regional Sul-Americana (IIRSA), presente desde 2000, ao Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan), e criava diversos outros Conselhos como os de saúde, desenvolvimento social, educação, cultura, ciência & tecnologia, economia e finanças. Entre os mais importantes, figurava o Conselho de Defesa Sul-americano (BERRINGER, 2014).

No que diz respeito a esta última instituição, devemos destacar que se assumia como objetivo a articulação de posicionamento comum entre os países-membros a respeito de operações de paz e crises humanitárias, além de incentivar a promoção de trocas de experiências entre os Estados nessas áreas. Realizavam exercícios militares que simulavam crises humanitárias, estimulavam a integração e o fortalecimento da indústria de defesa na região, isso para não mencionar o fomento da confiança mútua entre eles. Embora não se tenha proposto a ser uma aliança militar, o Conselho refletia o desejo dos países em assumir soberanamente a resolução dos problemas e crises regionais, procurando afastar a interferência de países estrangeiros, principalmente os Estados Unidos (SOUZA NETO, 2011).

Por fim, cabe lembrar a criação da Comunidade dos Estados Latino-americanos e Caribenhos (CELAC), em 2011. Ao incorporar os mecanismos institucionais do Grupo do Rio, criado em 1986, essa nova organização se comprometia a buscar o diálogo político entre os 33 Estados-membros e a cooperação nos projetos de desenvolvimento da região.

Do ponto de vista do relacionamento regional com outros blocos, particularmente a União Europeia, Lula da Silva, dando seguimento à tradição da política externa brasileira, também considerava a Europa um parceiro importante, agindo para fortalecer o papel político compensatório a ser desempenhado por países europeus em ações de longo prazo, percebidas como enfraquecedoras do unilateralismo norte-americano.

Não houve rompimento e tampouco aprofundamento das relações bi regionais, considerando-se o Mercosul e a UE – negociações essas que datam desde meados dos anos 1990. As negociações tiveram duas rodadas importantes, em 2004 e 2010. Na primeira, os

países da UE apresentaram uma proposta de liberalização gradual e restrita do comércio agrícola, que não encontrou respaldo no Mercosul. Na segunda, o Mercosul incluiu o setor automotivo nas propostas de liberalização e ampliou a oferta industrial, mas a contrapartida europeia ficou aquém do esperado e o acordo não se concretizou (BUENO & CERVO, 2012; BERRINGER, 2014).

Entre as razões para esse estado de quase imobilismo entre eles podemos destacar a dissintonia entre as demandas europeias de abertura de mercado para serviços e produtos industrializados e a não correspondente abertura do seu para os produtos competitivos dos países do sul, principalmente as *commodities* – além de continuar com as políticas de concessão de altos subsídios agrícolas aos produtores nacionais.

O governo brasileiro, ao negociar diretamente as conversações, procurava assumir papel de mediador e representante do Mercosul, ainda que esse reconhecimento, por parte dos outros países-membros do bloco, não tenha sido consensual e aceito sem resistências.

A partir do exposto, conclui-se que a política regional do governo Lula buscou alicerçar seus projetos a partir do espaço sul-americano, utilizado como plataforma para a inserção do país num mundo que, na visão da chancelaria, estaria caminhando rumo ao fortalecimento de uma ordem internacional multipolar. Na visão do governo, caberia ao Brasil um papel de maior protagonismo internacional. Ao mesmo tempo, esse papel não deveria ser exercido isoladamente, mas sim a partir da maior integração entre os países vizinhos mediante a qual se poderiam resolver as assimetrias presentes no subcontinente. Portanto, a integração sul-americana configurar-se-ia como condição para a viabilização da inserção brasileira no mundo.

No que se refere aos Estados Unidos, tradicional parceiro econômico e político do Brasil, no governo Lula observou-se um processo de mudança no relacionamento bilateral em diversos terrenos de interação. No entendimento do governo brasileiro, a relação continuaria sendo considerada importante, mas não era mais vista como a única alternativa para atingir os objetivos estabelecidos.

As relações Brasil-Estados Unidos situavam-se, assim, num duplo contexto: por um lado, o patrimônio histórico de uma aliança política e econômica entre os dois países,

cujos benefícios foram sempre percebidos e apreciados por ambas as partes, independente dos governantes à frente; por outro, a competição entre eles em visão geopolítica e no confronto de interesses econômicos particulares (BUENO & CERVO, 2012).

O critério que passou a reger essas relações foi o da não exclusividade. Esse país continuava sendo o mais poderoso do mundo contemporâneo, inclusive economicamente para o Brasil, mas buscava-se fortalecer essa relação na dupla perspectiva de enfraquecimento do unilateralismo norte-americano e na consolidação do Brasil como *global trader* e *global player*, ideia tradicional da política exterior brasileira.

De modo geral, foram estabelecidas boas relações, embora a busca por uma política de afirmação autônoma da defesa dos interesses nacionais do Brasil tenha marcado a tônica das conversações. Tanto durante a administração Bush (2001-2009) como na de Obama (2010 -) (naquele país), colocou-se de manifesto uma crise de liderança de Washington na região acompanhada pela falta de interesse e energia política para lidar com situações de instabilidade localizadas, o que contribuiu para que o Brasil consolidasse sua condição de potência regional (HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2007).

Com o passar do tempo, os inúmeros impasses e crises da negociação da ALCA tornaram-se cada vez mais difíceis de resolver, tendo acordado informalmente que os temas mais sensíveis, principalmente aqueles referentes ao protecionismo e aos subsídios agrícolas, propriedade intelectual, serviços e etc., deveriam ser negociados no âmbito multilateral da OMC.

Para evitar assumir o risco de se isolar e ser culpado pelo fracasso daquelas negociações, o governo Lula não as abandonou por completo, apenas as protelou até onde fora possível. Propôs, ainda em 2003, uma flexibilização das regras de negociação – o que ficou conhecido como *ALCA light* – que previa a possibilidade de diferentes níveis de comprometimento entre os países da América Latina e os Estados Unidos (BERRINGER, 2014; STUART & VELASCO E CRUZ, 2010; MARIANO & VIGEVANI, 2005). Contudo, não houve qualquer conclusão do acordo.

Outra situação que envolveu disputas entre os dois países no campo comercial foi a abertura pelo Brasil, em 2009, de um painel na OMC sobre as medidas *antidumping* utilizadas pelos Estados Unidos em relação ao suco de laranja importado do Brasil – que se

soma a uma mesma queixa brasileira, em 2002, sobre o algodão importado daqui. Em ambos os casos houve ganho de causa a nosso favor (SILVA & VIZENTINI, 2010).

Caberia recordar outras ações, não relacionadas diretamente ao comércio, em que os países divergiram sobre a política internacional: o posicionamento norte-americano a respeito da negociação do Brasil, juntamente com a Turquia, sobre a produção de urânio enriquecido no Irã, em 2010 (Acordo Nuclear Tripartite Brasil, Irã e Turquia); o acolhimento do Presidente hondurenho Manuel Zelaya na embaixada brasileira em Tegucigalpa, em 2009, em razão de uma crise política naquele país; a posição contrária do Brasil à instalação de bases militares norte-americanas na Colômbia – nos marcos do Plano Colômbia de combate ao tráfico internacional. Segundo Amorim Neto (2011), entre 2003 e 2008 o Estado brasileiro registrou, desde 1946, os mais baixos níveis de convergência geral com os Estados Unidos em votações da Assembleia Geral da ONU.

Por outro lado, em março de 2007 o Presidente Bush visita o Brasil e, nesta ocasião, demonstra interesse no acesso a uma nova matriz energética, o etanol – estabelecendo, inclusive, uma “parceria especial” nesse sentido. O governo brasileiro acolhe a ideia de um acordo bilateral de biocombustíveis, porém não encontra prosseguimento em razão da pressão contrária exercida pelos produtores de milho nos Estados Unidos que se sentiram lesados pelo estabelecimento de tal acordo (BUENO & CERVO, 2012; PECEQUILO, 2008).

Outra questão delicada foi o fato de que logo após o anúncio da descoberta das reservas de petróleo na camada pré-sal na costa brasileira, os Estados Unidos reativaram a IV Frota Internacional, acenando para uma possível disputa geopolítica com o Brasil. Não há, contudo, qualquer indício mais forte de que essa situação levará a uma crise no relacionamento bilateral.

De modo geral, essas foram as políticas do governo brasileiro no período de Lula da Silva para a região americana. Ainda que muitas delas tenham sido realizadas como continuação de políticas iniciadas em governos anteriores, não podemos deixar de destacar a ênfase que algumas assumiram neste momento.

Como advogaremos no próximo Capítulo, a prioridade do governo Lula à América do Sul, embora não tenha representado novidade em termos históricos, assumiu graus maiores de intenções e movimentações.

3.1.2 Organismos internacionais

O Brasil tem um histórico considerável de participação em organismos internacionais. Se considerarmos o período que se inicia com a Declaração de Independência, no início do século XIX, o contínuo envio de representantes e negociadores formais aos inúmeros fóruns de negociação e discussão que buscavam não somente debater os temas principais da agenda internacional, mas também elaborar os meios para a intervenção dos países, é marca tradicional da diplomacia nacional⁵². Já nas primeiras instituições intergovernamentais multilaterais, constituídas para tratar de questões eminentemente práticas como transportes e comunicações, o Brasil demonstrou ampla adesão e foi membro fundador na maior parte delas (MELLO, 2011).

A importância atribuída pelo país às instâncias multilaterais e às reuniões internacionais se dá pela mesma razão que orienta a política externa de todos os outros Estados nacionais. Nenhum país, por mais autônomo que seja ou pretenda ser, pode prescindir deste tipo de relacionamento internacional, isolando-se do mundo e cerrando suas fronteiras. Isso quer dizer que a troca de informações, de experiências e de acesso às novas tecnologias é vital para os interesses de desenvolvimento de todos eles.

Pode-se, inclusive, afirmar que este tipo de comportamento aumenta na mesma proporção em que as expectativas de desempenhar papel de destaque no contexto internacional se conformam dentro do país. No caso do Brasil, em particular, quanto mais o governo demonstra pretensão de assumir importância nos negócios internacionais, maior é seu grau de participação, mostrando aos demais parceiros que é um país maduro, confiável e que todos têm a ganhar se realizarem intercâmbio com ele. Tal maneira de conceber a realidade, portanto, é observável não só em suas ações enquanto ator individual, mas

⁵² Pesquisas referentes à participação brasileira em instituições internacionais: Garcia (2005; 2008; 2012); Neves (2012).

também na forma como se insere e se exprime dentro dos blocos dos quais faz parte (MIYAMOTO, 2008b).

No governo Lula da Silva, essa recorrente prática encontra seguimento. Entendido como fundamental para garantir maior democratização das relações internacionais e possibilitar aos países de menor poder relativo melhores condições de atuação e resolução dos problemas que enfrentam, a diplomacia brasileira investe na tentativa de emplacar seus quadros técnicos à direção dos principais órgãos internacionais, mormente naqueles alocados sob o guarda chuva do sistema onusiano. Pleiteamos cargos, por exemplo, na Organização Internacional do Trabalho (OIT), OMC, União Internacional de Telecomunicações (UIT) e BID, além da histórica persistência de adquirir assento permanente no Conselho de Segurança.

Para conseguir ver atendidas suas reivindicações, algumas medidas foram tomadas nesses anos recentes. O perdão das dívidas de países africanos e sul-americanos; o reconhecimento, em 2004, da China como economia de mercado; investimentos externos direito na América do Sul e África com recursos oriundos de agências nacionais de desenvolvimento, tais como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal; ou a promessa, reiterada diversas vezes pelo Presidente Lula, de criar nos países vizinhos uma representação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e outras, converteram-se em ações no sentido de obter apoio dos países beneficiados para que elegêssemos nossos representantes nas organizações mais importantes (MIYAMOTO, 2011).

Essas tentativas, no entanto, encontraram forte resistência internacional e, com isso, não obtiveram sucesso. Há variados argumentos que dão conta de explicar esses fracassos, porém, nos limites deste trabalho, valeria a pena destacar que, considerando a percepção brasileira de que sua suposta liderança regional teria força suficiente para angariar apoio entre os sul-americanos, muitas delas não frutificaram justamente devido à contrariedade (e não aceitação) dos próprios países da região temerários das intenções brasileiras. O que demonstra, de certa maneira, a equivocada percepção do governo Lula de que o Brasil é reconhecido pelos seus pares como a liderança regional “natural”.

Elemento de destaque nessas tentativas, que suscitou amplo debate acerca das condições, pretensões e resultados para o Brasil, é a candidatura a um assento permanente no Conselho de Segurança. O Brasil pleiteia essa posição desde o início do século passado, quando da antiga Liga das Nações. Embora a trajetória desse pleito não tenha sido contínua ao longo do tempo, o governo Lula o considerava fundamental para os propósitos de sua política exterior, entendendo que a participação ativa do Brasil nesse fórum com os mesmos direitos e prerrogativas dos membros permanentes, democratizaria as relações internacionais e faria com que o organismo se apresentasse mais legítimo e representativo da ordem internacional vigente, substancialmente distinta daquela em que originalmente fora criado.

As preocupações brasileiras com relação à agenda da reforma internacional concentravam-se em torno de três grandes eixos que, de resto, refletiam posturas tradicionais do país: o reforço dos princípios multilaterais, em particular nos casos de autorização do uso dos instrumentos coercitivos previstos no capítulo VII da Carta da ONU; soluções inovadoras que pudessem restabelecer a fronteira conceitual e operacional entre os mecanismos de manutenção da paz e os de *peace enforcing*; e reforma da estrutura decisória do Conselho de modo a dotá-la de representatividade e legitimidade da nova ordem internacional (LIMA, 2005).

Numa perspectiva mais geral, havia a compreensão de que para o atendimento das demandas brasileiras de reforma do sistema e da dotação de maior poder ao país, imperava a necessidade de se preencherem pelo menos duas condições: o aumento de seu papel no mundo e de suas capacidades políticas, econômicas, tecnológicas e militares; e, intrinsecamente ligada a anterior, a anuência que os demais parceiros teriam que conceder para que outro país pudesse tomar assento ao seu lado sob as mesmas condições (MIYAMOTO, 2008b; 2009).

Corolário dessa percepção e intenção, o Brasil, juntamente com a Alemanha, Índia e o Japão, iniciavam diálogos mais aproximados e criavam, em 2004, o Grupo dos 4 (G4), cujos propósitos giravam em torno da pretensão conjunta em apresentar à comunidade internacional, principalmente àqueles Estados presentes na Assembleia Geral

das Nações Unidas (AGNU), as propostas que diziam respeito a uma possível reforma do Conselho de Segurança⁵³.

Em 2005, o G4 apresentou projeto específico de resolução propondo a expansão do Conselho para um total de 25 membros. Os novos assentos permanentes, em número de seis, seriam atribuídos à África (2), Ásia (2), Europa Ocidental (1) e América Latina e Caribe (1). Também previa a revisão da situação criada pela resolução após quinze anos, quando seria considerada, entre outras questões, a possibilidade de extensão do direito de veto aos novos membros permanentes. As principais dificuldades em se tomar uma decisão na matéria foram a reivindicação africana do exercício imediato do direito de veto por parte dos novos membros permanentes e a posição contrária à reforma de alguns dos membros atuais.

O grupo não conseguiu avançar no sentido de pressionar por uma possível reforma e, em 2006, o Japão desiste de integrá-lo. As propostas, com o tempo, perdem fôlego diante das resistências encontradas não somente dos membros permanentes do Conselho, mas, principalmente, da falta de consenso na própria Assembleia Geral a respeito do escopo e do desenho das reformas elaboradas (BACCARINI, 2014).

Nos últimos tempos, o país tem incluído a própria participação em missões de paz dirigidas pela ONU na tentativa de resolução de problemas que afetam países que passam por graves crises internas ou de relacionamento com os vizinhos. Com isto procura apresentar-se como membro importante da comunidade internacional e competente para auxiliar no gerenciamento dos negócios mundiais, exigindo, a partir desse perfil, lugar de destaque que considera legítimo em face de seus próprios recursos (MIYAMOTO, 2008).

Desse ponto de vista, a crise deflagrada no Haiti a partir da deposição de seu Presidente – Jean Bertrand Aristide -, em 2001, aparecia como uma oportunidade ímpar à política externa brasileira: tratava-se de uma situação com grande visibilidade política numa região de grande prioridade para o Brasil, que poderia alavancar ou, pelo menos, legitimar de certa forma a desejada liderança brasileira junto à América do Sul, na medida

⁵³ Trabalhos que tratam da temática da reforma do Conselho de Segurança: Baccarini (2014); Bourantonis (2005); Fassbender (1998); Malone (2004); Garcia (2012; 2013).

em que o país, por liderar as forças a serviço da ONU, coordenaria a resposta do continente sul-americano a uma crise em região vizinha.

Com base nesse contexto, o governo Lula da Silva aceita, em 2004, a designação, pelo Conselho de Segurança, da chefia da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) – maior envolvimento brasileiro em missões de paz desde meados dos anos quarenta⁵⁴.

Esse episódio é exemplificativo da inserção internacional do Brasil nos marcos da participação ampliada por encerrar o significado de diversificação não apenas como a busca de alternativas nas relações com outros Estados, mas também como capacidade de intervenção em questões que não diziam respeito a interesses imediatos do país. Significava intervir em questões que se referiam a bens públicos internacionalmente reconhecidos. O Brasil se dispunha a assumir esse encargo, respaldado por outros países da região como o Chile e a Argentina, por ter um objetivo que, na percepção do governo, superava os custos e fortalecia o papel internacional do país. Entre os possíveis benefícios, estaria o reconhecimento internacional necessário para uma potência média, além de fortalecer a proposição brasileira ao referido cargo ao CSONU (CEPALUNI & VIGEVANI, 2011).

A presença brasileira no Haiti envolvia uma ampla gama de tarefas que incluíam, entre outras, o monitoramento, reestruturação e reforma da política haitiana; assistência ao governo de transição em programas de desarmamento, desmobilização e reintegração de grupos armados e paramilitares; auxílio na restauração e manutenção do marco jurídico-legal, da segurança e da ordem pública doméstica; proteção ao pessoal e às instalações das Nações Unidas e à população civil local, etc. (LIMA, 2005).

É importante dizer que, em função do elevado grau de pobreza e toda a história de intervenções externas e golpes de Estado no Haiti, as dificuldades da missão foram enormes e os resultados são ainda parciais do ponto de vista da garantia de estabilidade no país e no reconhecimento do Brasil como ator relevante nas missões de paz da ONU (ARRAES, 2004; BERRINGER, 2014).

⁵⁴ Do início da missão até junho de 2009 o país gastou em torno de R\$ 577 milhões, 40% reembolsados pelas Nações Unidas (MIYAMOTO, 2008).

Considerando a dimensão econômica-comercial, principalmente sob os auspícios da OMC e da leitura que o governo Lula da Silva fazia das assimétricas relações comerciais vigentes, o Brasil se envolveu ativamente nas principais rodadas de negociação comercial global.

Defensor da liberalização comercial, a diplomacia brasileira buscava enfrentar o descompasso verificado entre a elevação da produtividade brasileira e sua correspondente baixa participação no comércio internacional. Dois eram os objetivos específicos que mobilizavam a atuação do país nessas negociações: exigir a liberalização do mercado agrícola e o fim dos subsídios internos nos países europeus e nos Estados Unidos, ao mesmo tempo em que não realizava concessões na área dos manufaturados enquanto essa situação permanecesse inalterada. Isto é, estabelecia o princípio da reciprocidade de benefícios no comércio entre os ricos e os menos desenvolvidos. Essa política, encabeçada nas reuniões comerciais da OMC, também servia de orientação para outras negociações, entre elas a da ALCA e do possível acordo de livre comércio entre União Europeia e Mercosul (BUENO & CERVO, 2012).

Entre as negociações mais destacadas, a chamada Rodada Doha (que teve início em 2001 e se estendeu até o final do período em tela) esteve no centro das atenções do governo.

Em particular, no ano de 2003, na Reunião Ministerial da OMC em Cancún, na qual haveria intenso debate a respeito dos subsídios agrícolas e da liberação do mercado de serviços nos países em desenvolvimento, o Brasil participou ativamente da criação do denominado G20, grupo de vinte países em desenvolvimento⁵⁵ que tradicionalmente adotavam posições distintas e até mesmo opostas nas negociações comerciais, mas que, naquele momento, compartilhavam o compromisso coletivo de atribuir importância às negociações nas perspectivas do multilateralismo comercial e concertavam posições de pressão e demandas (MELLO, 2011). O grupo, especificamente, protestava contra os subsídios agrícolas e os mecanismos de salvaguarda impostos pelas grandes potências que,

⁵⁵ África do Sul, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, China, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Filipinas, Guatemala, Índia, México, Paquistão, Paraguai, Peru, Tailândia e Venezuela.

no entender deles, desequilibravam a balança comercial global em favorecimento aos mais desenvolvidos⁵⁶.

A origem da criação do G20 pode ser observada anteriormente à ocorrência da Rodada Doha, principalmente quando da observância da proposta apresentada pelos Estados Unidos e União Europeia em reuniões anteriores em que reafirmavam a ideia de manutenção do apoio aos subsídios internos aos seus produtores agrícolas. A ideia central desse grupo, encampada também pelo Brasil, era a de apresentar uma proposta alternativa que se contrapusesse à prática dominante, em que os países menores eram “obrigados” a aceitar os termos sem ao menos ter condições de se contrapor a eles (OLIVEIRA, 2005).

Com isso, se instalava um impasse no interior da Rodada, demonstrando que as negociações não caminhariam novamente para as práticas de sucessivas concessões unilaterais dos países menos desenvolvidos. Em outras palavras, ao invés de negociarem apenas em torno de fatores ideacionais e identitários, como ocorria com as coalizões de bloco no passado, o G20 negociava também como uma coalizão temática em torno de questões instrumentais e passíveis de serem debatidas e aplicadas.

A novidade para o Brasil nestas negociações, para Lima (2005), é que o país se apresentou como um “*demandeur*” na questão agrícola em razão da alta competitividade de suas exportações, além da manutenção de sua agenda negociadora tradicional centrada no acesso a mercados e fortalecimento das normas multilaterais. Essa representação apontava para um possível retorno do país aos tradicionais tabuleiros de atuação internacional, quais sejam, o da concertação horizontal e o da negociação de concessões comerciais com os países mais desenvolvidos.

A agenda comercial global do Brasil buscava, neste período, consolidar a disposição do país em negociar suas demandas em conjunto com outros países requerentes de mudanças e aberturas mais favoráveis aos seus produtos. A política exterior comercial de Lula insistia nas críticas às assimetrias verificadas na correlação de forças entre os Estados mais desenvolvidos e aqueles de menor poder relativo, e dispendia, para isso,

⁵⁶ A relevância do grupo assenta-se na sua representatividade em termos de população e comércio mundiais: o agrupamento representa 60% da população rural, 21% da produção agrícola, 26% das exportações e 18% das importações mundiais.

recursos diplomáticos no sentido de agrupar interesses comuns ao mesmo tempo em que não relegava ao segundo plano a negociação com os poderosos.

Por tudo isso, a participação brasileira nos fóruns globais faz parte permanente da agenda externa, motivo pelo qual nessas oportunidades não se furta de apresentar sugestões para a resolução de problemas que dizem respeito a todos. É dessa maneira que procura se mostrar ao mundo que dispõe de condições de enfrentar, juntamente com outros países (desenvolvidos e em desenvolvimento) as responsabilidades pela gestão dos recursos globais e a auxiliá-los na confecção das regras da ordem internacional.

Barganhava, portanto, como historicamente tem sido feito. Negociava simultaneamente em diferentes níveis, procurando inserir-se mais ativamente naquelas arenas em que suas demandas fossem mais prementes, sem se descuidar, contudo, da importância que a mudança da “geografia comercial global” a seu favor dependia, necessariamente, do auxílio e da cooperação de outros países, principalmente daqueles mais fortes e influentes e dos menores que engrossavam suas reivindicações.

3.1.3 Concertação horizontal

A opção diplomática do governo Lula em diversificar as relações exteriores do país e buscar uma reorientação da dinâmica internacional em favor dos países menos desenvolvidos resultou em aproximações com países considerados como detentores dos mesmos recursos de poder que o nosso, principalmente junto à África do Sul, Índia, Rússia e China.

Embora a literatura internacional ofereça uma gama extensa de interpretações sobre esses fenômenos, é possível identificar a concorrência de dois esquemas explicativos principais. O primeiro advoga que a formação de alianças entre economias emergentes deriva, fundamentalmente, de incrementos de interdependência e demanda por solução de problemas comuns (KEOHANE, 1986; RUGGIE, 1992).

Em campo analítico alternativo, a constituição de esquemas cooperativos desta natureza decorreria, antes de tudo, de preocupações das economias emergentes com a excessiva concentração de poder por parte de nações hegemônicas. Nesta chave explicativa, as alianças seriam estratégias de contenção ou de *soft balancing* (PAPE, 2005; LIMA,

2005). As economias emergentes teriam, a um só tempo, capacidade material e interesse em forjar a contenção de poder em prol de uma redistribuição mais equânime da ordem internacional.

Entre as iniciativas tomadas nesse sentido, o estabelecimento, em 2003, do Fórum de Diálogo África do Sul, Brasil e Índia, consubstanciado naquilo que ficou conhecido como IBAS, é marcante desse processo de concertação política horizontal. Ele fora criado nos moldes de um acordo trilateral de cooperação internacional. Representava um dispositivo de cooperação num grande número de áreas das relações internacionais, desde a segurança e defesa até comércio e meio ambiente.

Ele se origina a partir da confluência de interesses entre os países em duas dimensões fundamentais: a simbólica e a de poder (OLIVERIA & ONUKI, 2013). Do ponto de vista simbólico, Índia e África do Sul são considerados Estados pivôs de regiões em desenvolvimento. Na dimensão de poder, o que está em jogo é o aumento da capacidade de barganha relativa que os três países conferem nas discussões globais. Nesse sentido, o IBAS servia ao Brasil como instrumento de impulso de seu poder relativo no jogo global.

Entre outros propósitos, essa parceria visava a consolidação de um bloco trilateral Sul-Sul de fortalecimento da capacidade política dos países de barganhar seus interesses nas negociações comerciais na OMC frente aos seus pares desenvolvidos. Ao mesmo tempo, buscava legitimar as propostas de reforma da ONU que a tornasse mais democrática e inclusiva das demandas dos países menos desenvolvidos. O fator central nessa perspectiva era a incorporação de novos países no Conselho de Segurança, os quais deveriam representar efetivamente a multiplicidade dos polos de poder vigente no sistema contemporâneo (OLIVEIRA, 2005; VIZENTINI, 2012).

Entre os desdobramentos (externalidades) para as relações horizontais do Brasil com esse relacionamento, Oliveira & Onuki (2013) destacam dois principais: o primeiro diz respeito ao fato do acordo trilateral ter funcionado como uma instância de coordenação de posições entre os países para um conjunto amplo de negociações multilaterais. Em segundo, deve-se ao fato de que contribuiu para que houvesse iniciativas de aproximação e cooperação internacional. No marco do acordo mais amplo, deram início às atividades de

intercâmbio acadêmico, educacional, científico e social⁵⁷, contribuindo para estreitar laços historicamente marginalizados, principalmente se considerarmos a relação bilateral Brasil-Índia.

Assim, essa concertação política horizontal seria uma espécie de clube dos “candidatos naturais” ao reconhecimento de um *status* internacional mais elevado em cada um dos três continentes: Índia (Ásia), África do Sul (África) e Brasil (América Latina). Os foros Sul-Sul serviram para realçar que o Brasil era o ator mais “global” entre os latino-americanos, muitos dos quais confinados a uma diplomacia meramente regional.

Outra imagem marcante do governo Lula da Silva no sentido do fortalecimento e ampliação das relações horizontais é a apropriação política por parte do Brasil, China, Índia e Rússia do acrônimo criado por Jim O’Neill sobre a potencialidade desses países como futuros mercados emergentes. A concertação política denominada BRICS (em 2011 o “S” fora acrescentado com a inclusão da África do Sul), institucionalizada em 2007, é representativa dessa busca pelo estabelecimento de canais de diálogo políticos mais equilibrados e fortes no sentido de investir não somente na figura do Brasil enquanto ator importante, mas principalmente para influenciar de modo mais direto os rumos que dinâmica internacional estava a tomar.

Os propósitos do bloco não se resumiam a promover transações econômicas e de negócios entre seus membros⁵⁸, mas coordenar a atividade diplomática comum e adotar posições congruentes a respeito de temas comerciais e políticos de seus interesses nas negociações multilaterais.

⁵⁷ “(...) a constituição do Fundo IBAS de Combate à Fome e à Pobreza, meio de 2004, sob a administração da PNUD, foi a iniciativa mais importante no eixo da cooperação trilateral com países de menor desenvolvimento relativo. Uma novidade desta iniciativa é a origem dos recursos provenientes dos três países que contribuem anualmente com US\$ 1 milhão. O primeiro projeto com recursos do fundo destinou-se ao desenvolvimento da agricultura e da pecuária na Guiné-Bissau, atividades que representam 70% do PIB daquele país. O Haiti também se beneficiou deste Fundo com um projeto de cooperação na coleta de lixo e a criação de emprego” (LIMA, 2010b, p. 165).

⁵⁸ O valor do comércio BRICS-Mundo passou de US\$ 1 trilhão em 2002 para US\$ 4,6 trilhões em 2010, sendo que o comércio intra-BRICS foi de US\$ 220 bilhões em 2010. A título de comparação, o comércio intra-BRICS em 2002 era de apenas cerca de US\$ 27 bilhões. Já o comércio Brasil-BRICS passou de US\$ 10 bilhões em 2003 para US\$ 96 bilhões em 2011 (REIS, 2012, p. 40).

Seu peso sobre o sistema internacional se reforçava na medida em que os países do bloco apresentavam crescimento acelerado de suas economias e se apresentavam como atores decisivos na tentativa de superar a crise econômica pela qual a economia global passou a sofrer desde meados de 2007 e 2008. O Brasil, aderente ao multilateralismo, compartilhava, juntamente com os outros membros, a noção de que a confecção das regras do ordenamento global é tarefa e responsabilidade coletiva, e que as demandas e interesses dos países em desenvolvimento deveriam ser levadas em consideração na medida em que representavam grande parcela do comércio global e se mostravam dispostos a assumir maiores responsabilidades na arena internacional⁵⁹.

As reuniões foram regularmente realizadas desde 2008. As discussões do bloco condicionavam o ordenamento traçado no seio do G20 financeiro – que é criado como resposta à recente crise financeira –, pressionavam para a abertura das políticas restritivas do Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial, insistiam nas propostas de reforma das Nações Unidas e buscavam o relançamento das negociações de Doha e dos regimes jurídicos das relações internacionais. “Define-se, pois, a nova configuração do poder mundial, postando-se o BRICS ao lado do velho G8” (BUENO & CERVO, 2012, p. 555).

Assim, os BRICS, apesar das diferenças estruturais entre seus membros e de divergências pontuais e deficiências internas, se encontravam numa posição semelhante no plano internacional, a qual lhes permitia a articulação de interesses e demandas compartilhadas. Embora suas iniciativas decorressem mais como reação às atitudes assumidas pelas grandes potências dominantes, o grupo procurava evitar o confronto direto com elas e a propor, ao mesmo tempo, formas de diálogo aberto para que o encaminhamento das discussões em torno do grau e da amplitude das eventuais reformas do sistema internacional abarcasse, sem prejuízo para os outros países, as reivindicações dos emergentes.

⁵⁹ Atualmente, os países dos BRICS representam 43,03% da população mundial, 18% do Produto Interno Bruto (PIB) nominal mundial (25% do PIB per capita), 25,91% da área terrestre do planeta e 46,3% do crescimento econômico global de 2000 a 2008 (REIS, 2012, p. 34).

Todos esses grupos de geometria variável são expressões do mesmo fenômeno que envolveu a política externa brasileira do governo Lula: a procura por instituições e mecanismos de coordenação e governança global que tenham como fundamento a proposta de rever o *status quo* e alterá-lo de acordo com os interesses dos países menos desenvolvidos, haja vista que a dificuldade de consegui-lo mediante o processo legitimador da Carta da ONU, como seria ideal e desejável, se tornava tão complicado que forçava os países a investir noutro sentido.

A aproximação do Brasil com países da África durante o governo Lula também seguiram a esteira de estreitamento político (e econômico) das relações Sul-Sul. Iniciativas tais como o fortalecimento dos laços históricos e culturais entre os países por meio de maior coordenação da CPLP e da Zona de Cooperação e Paz do Atlântico Sul (ZOPACAS), além do perdão concedido às dívidas externas de países africanos são marcas dessas iniciativas.

A política externa brasileira em relação à África é interpretada por Saraiva (2010) como de caráter cooperativo e de auxílio técnico, voltado mais ao desenvolvimento conjunto do que meramente de caráter assistencial como se evidenciava em períodos anteriores. O autor destaca que a aproximação em termos de desenvolvimento e criação de infraestrutura produtiva e logística na África, as iniciativas de cooperação para ajuda no combate à Aids e a participação intensiva de instituições brasileiras no campo do desenvolvimento agrícola e de capacitação técnica, como a Embrapa e o Sebrae, respectivamente, têm auxiliado nos programas de desenvolvimento local dos diferentes países africanos.

Na dimensão econômica-comercial, Vizentini (2010) observa a crescente expansão de empresas brasileiras que atuavam nos países africanos, principalmente aquelas referentes à extração mineral e agrícola, de produção petrolífera e de construção civil e de infraestrutura, tais como Vale do Rio Doce, Petrobrás, Odebrecht, Camargo Correa, entre outras.

Por fim, destaca-se a iniciativa de investir numa aproximação maior com os países do Oriente Médio. Representativo dessa disposição de interligar o Brasil àquela

região do mundo esteve na criação da Primeira Cúpula América do Sul-Países Árabes, estabelecida em 2005⁶⁰, em razão da viagem do Presidente Lula da Silva ao Líbano⁶¹.

3.2 Avaliação

Diante desse quadro amplo de afirmação dos interesses internacionais do Brasil no período Lula da Silva, percebe-se o grande número de frentes diplomáticas abertas. De uma forma ou de outra, esta estratégia de inserção internacional procurou atuar em várias dimensões. Como apontamos, alguns elementos de sua agenda ganharam significativa prioridade, entre eles o aprofundamento do processo de integração regional, em particular o Mercosul, e a aproximação política e comercial com os países em desenvolvimento como forma de equilibrar o jogo de poder mundial e permitir uma atuação mais propositiva do Brasil.

Embora a prioridade tenha sido conferida às relações Sul-Sul, isso não significou que as relações com os países desenvolvidos tenham sido relegadas ao segundo plano. Na realidade, houve um processo de continuidade nos diálogos, porém sofreram matizações de acordo com a definição dos interesses do país. Dessa forma, buscou estabelecer condições de igualdade nas negociações e debates, demonstrando sua insatisfação em relação a uma série de medidas adotadas por estes países que dificultavam a mudança do sistema num sentido mais equilibrado e disperso do ponto de vista do poder. Denunciava, então, os subsídios e protecionismos praticados e apontava para a responsabilidade que tinham pelos desequilíbrios econômicos globais, principalmente após a crise financeira de 2008. Além do mais, criticava-os pela falta de sensibilidade em relação aos problemas enfrentados pelas nações emergentes e de menor poder relativo – particularmente o desenvolvimento econômico –, situação esta que representava, para o Brasil, formas de “congelamento” do poder global.

⁶⁰ A cúpula reuniu 33 países, sendo que 22 árabes e 11 latino-americanos, inclusive os seis membros do Conselho de Cooperação do Golfo, e 800 empresários (BUENO & CERVO, 2012).

⁶¹ Uma das iniciativas da diplomacia brasileira que mais suscitou repercussão, tanto a nível doméstico quanto internacional, foi a aproximação com o Irã, refletida na troca de visitas presidenciais ao longo de 2009 e 2010, e na postura brasileira favorável ao desenvolvimento de tecnologia nuclear por parte daquele país. Outro tema de destaque é a tentativa de mediar os conflitos envolvendo árabes e israelenses no Oriente Médio.

Em paralelo a essas críticas, pleiteou reiteradamente o desejo de participar mais ativamente das instâncias de decisão tais como no Conselho de Segurança da ONU, OMC e G8 – entre outros caminhos, por meio da tentativa de colocar seus representantes nas direções e presidências destes órgãos.

Em relação aos países em desenvolvimento, área de destaque da diplomacia do período em tela, a ressignificação destes relacionamentos ganhou dimensão na medida em que compreendia o sistema internacional como tendente à multipolaridade, o que consignava à política externa brasileira a oportunidade de assumir uma estratégia de inserção externa que, ao mesmo tempo em que não confrontava diretamente as grandes potências, barganhava seus interesses por meio de aproximações e concertações políticas e econômicas com países de mesmo poder relativo que o seu. Isto é, na medida em que fortalecia sua posição internacional atuando ativamente nos foros multilaterais, respaldada pelos outros emergentes, aumentava seu poder de barganha frente aos interesses das grandes potências, o que lhe conferia legitimidade para a defesa de seus interesses e lhe permitia transitar de uma política reativa para outra propositiva. Para isso, a projeção do Brasil na construção de alianças e coalizões de geometria variável de forma a contrapor aos interesses dos Estados mais poderosos abriu caminho para que todos pudessem ascender, dividindo as responsabilidades globais.

No limite, afirmarmos que o Brasil e a diplomacia de Lula da Silva intencionaram construir uma nova identidade internacional para o país, que deveria servir como fator agregador dos interesses dispersos na comunidade internacional e ampliar, a partir de suas iniciativas, a capacidade de se ver respeitado e ouvido no cenário global (MIYAMOTO, 2009).

Diante do quadro apresentado até aqui, podemos considerar que, de maneira geral, essas foram as principais iniciativas em política externa do governo Lula da Silva. Evidente que não esgotamos o amplo leque de ações e políticas ensejadas e acionadas por seus representantes diplomáticos. Contudo, de uma perspectiva mais panorâmica, os elementos de regionalismo, participação ativa nos organismos internacionais e a busca por concertação política e econômica horizontal e vertical podem ser atribuídos como centrais aos objetivos da diplomacia do período.

Dentre os conceitos inseridos na formulação e definição das diretrizes diplomáticas do governo, aqueles que ganharam destaque foram o de “autonomia” e “diversificação das relações exteriores” com vistas ao desenvolvimento. Nos marcos da política externa, o período Lula se apresenta como um governo que jogou conforme as perspectivas de haver mudanças nas relações internacionais. Consonante com a leitura do sistema internacional como concentrador porém tendente à multipolaridade, sua política externa refletia a avaliação de que, para preservar o grau de autonomia e soberania do país na definição de suas intervenções no cenário internacional, era preciso investir, em primeiro lugar, no aumento de seu poder relativo – mediante, primeiramente, o avanço dos processos de integração regional com os vizinhos sul-americanos; e, em segundo, assumir uma estratégia de inserção internacional que tivesse como base fundamental a perspectiva de mudança na correlação de forças internacionais – isto é, o incremento do processo de desenvolvimento econômico por meio da realização de aproximações políticas e econômicas com países que comungavam os mesmos objetivos de mudanças.

A escolha dessa estratégia, como apontado no Capítulo anterior, é prática recorrente do país desde pelo menos os anos 1960, período em que se viu a elaboração deste tipo particular de diretriz diplomática. No período Lula, assistiu-se seu aprofundamento. A ideia presente no conceito de autonomia estava na tentativa de garantir ao Brasil margem de manobra suficiente para elaborar um plano de ação que contemplasse, simultaneamente, os objetivos de política externa definidos a partir dos interesses nacionais e as capacidades internas e externas do país em realizá-los. Na dimensão externa é que esse conceito se revela particularmente importante, visto que as condições internacionais, e nela incluímos a pressão e influência exercidas pelas grandes potências, é elemento imprescindível na consideração da inserção internacional do país.

A identificação deste elemento conceitual como base sustentadora das posições assumidas pela política externa conferia determinada legitimidade nas propostas e iniciativas tomadas, uma vez que, se tratando dos objetivos declarados de pressionar pela desconcentração do poder global e da possibilidade de encaminhar mudanças no sentido de garantir melhores condições de acesso aos centros decisórios multilaterais, eles refletiam não somente a necessidade de se defender a noção de autonomia como projeto de poder

nacional, mas também o desejo, ou melhor, o imperativo do país, enquanto ator soberano, de ter liberdade suficiente para enquadrar suas ações da forma como melhor lhe convém.

A diversificação das relações exteriores, por sua vez, entra nesse cálculo na medida em que a identificação do interesse do Brasil em participar ativamente nas definições dos temas a serem elaborados e discutidos na agenda global coincide com a de outros de mesmo poder relativo, conjugando, dessa forma, uma possibilidade de concertação que atribuiria maior peso e importância para os elementos de pressão. A avaliação de que somente haveria reformas e mudanças a partir da conformação de interesses comuns numa frente ampla e proativa de países médios empenhados em rever o *status quo* refletiu diretamente nessa estratégia de inserção internacional.

Embora a equação dessas fórmulas de atuação não tenha sido tarefa simples de realizar, a sua tentativa mostra o grau de complexidade inserido na definição da política externa do governo Lula e a disposição, a despeito dos constrangimentos, de não se intimidar diante dos desafios e oportunidades presentes numa ação diplomática ativa e propositiva.

Ainda que as iniciativas não tenham sido marcadas por expressivas conquistas e avanços consideráveis na busca pelos objetivos estabelecidos, não se pode afirmar que a política externa fora um completo insucesso. No entanto, em algumas delas, o Brasil não conseguiu ver contempladas suas demandas almejadas. Podemos identificar algumas razões que explicam, razoavelmente, essa situação.

Num primeiro momento, como advoga Miyamoto (2011), o Brasil não consegue, isoladamente, acumular recursos suficientes para reverter, a seu favor, a ordem vigente, mesmo quando as grandes potências passam por períodos de crise (econômica e de liderança). Isto é, falta ao país o acúmulo de capacidades (econômicas, políticas, militares) de projeção global de poder necessárias para dar conta de influenciar decisivamente na reorientação do sistema num sentido mais favorável a ele.

Segundo ponto que destacamos é o fato de a diplomacia de Lula ter adotado políticas de concertação horizontal e vertical que não trouxe consigo todos os resultados almejados, pelo menos não da maneira como o governo pretendia. As iniciativas assumidas pelo Brasil junto aos países emergentes e aos de menor poder relativo, por exemplo, tanto

no sentido de auxílio econômico e técnico quanto no da busca por aproximar discursos e interesses compartilhados, não se converteram em apoio efetivo em vários níveis. De um lado, porque, mesmo com esforços conjugados em muitas oportunidades, isto não se mostrou condição suficiente para contrapor-se com sucesso ao poderio (e atração que exercem) dos Estados desenvolvidos. De outro, porque nem sempre as demandas dos demais países em desenvolvimento coincidiram com as aspirações brasileiras (MIYAMOTO, 2011).

Em terceiro lugar, os demais países, mesmo favorecidos pelas aproximações junto ao governo Lula, não se sintonizaram com as ambições brasileiras – o diálogo entre os países do BRICS, por exemplo, embora congruente no que se refere à necessidade de reformar o sistema multilateral, não consegue entrar em acordo em termos das prioridades a ser discutidas e, mais importante, a forma como pressionar por elas. Nesse caso, se comportaram da forma como sempre fizeram, inclusive nos mesmos moldes em que atua o próprio Brasil, ou seja, priorizaram seus interesses de curto e médio prazos e agiram sob a égide de um pragmatismo que modela a atuação dos Estados nos negócios internacionais.

Outra exemplificação do que acabamos de afirmar é no tocante às relações do Brasil com os Estados Unidos, em que o *modus operandi* pautou-se pelo nosso distanciamento em relação à aceleração das negociações envoltas na ALCA, ao mesmo tempo em que não dava mostras de relegar o parceiro do norte ao segundo plano da agenda internacional. Essa situação, contudo, não contribuiu para que o diálogo e o relacionamento entre eles sofresse deterioração ou fosse considerado crítico - apesar, ainda, dos desacordos em matéria de protecionismo, influência do Brasil na América do Sul e o posicionamento brasileiro contrário às invasões no Iraque no contexto da Guerra ao Terror.

Por tudo isso, a despeito desses obstáculos, que são inerentes a qualquer ação de um país que se propõe a modificar a estrutura das relações internacionais e a buscar a realização de seus interesses nacionais, a política externa do governo Lula é representativa de uma estratégia que leva em consideração o desejo de acumular ao país poder regional e global e efetivar, na prática, a demarcação autônoma de seus interesses de desenvolvimento e de participação ativa no cenário mundial.

Conscientes das dificuldades e constrangimentos que se impõem à realização dos objetivos estabelecidos, sua diplomacia é marcada por traços de continuidade e mudança em relação às posturas assumidas no passado. Mais precisamente, nos parece factível apontar que as orientações foram buscadas num período particular da história, precisamente na primeira metade dos anos 1960, embora as conjunturas sejam substancialmente distintas. A seguir, no próximo Capítulo, avançaremos sobre esta hipótese.

4. EM BUSCA DE ORIENTAÇÕES: A POLÍTICA EXTERNA DE LULA E A POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE

Neste Capítulo, será analisado, a partir do conjunto de iniciativas diplomáticas apontado anteriormente, de que maneira podemos estabelecer identificações entre a atuação deste governo e a de outros períodos históricos que tiveram semelhantes iniciativas e ações. O que mobiliza nossa disposição em fazer essa análise é responder às seguintes perguntas: a política exterior do governo Lula da Silva foi diferente ou não de outros momentos? Se sim, em que medida? E, mais importante: onde ele vai buscar as orientações?

Procura-se, assim, avaliar em que medida a política externa do governo considerado incorporou (ou não) elementos de mudança de modo a diferenciá-la substantivamente em relação à praticada noutros momentos históricos.

Essa problematização surgiu da percepção verificada na crescente retórica discursiva apresentada pelo governo Lula de que sua política externa romperia com o padrão histórico de inserção internacional assumido pelo Brasil. Ademais, reverberava que sua política exterior representaria uma nova forma de atuação do país no cenário internacional⁶².

Descontados os exageros midiáticos naturais de todo início de nova administração, o governo enfatizava não somente que iria conduzir reorientações de rumos, mas salientava a necessidade de se tomar esse caminho. O advento de um novo governo suscita grande interesse em identificar os traços de inovação e continuidade na condução dos assuntos públicos, não escapando à regra a dimensão da política externa. Tal interesse se vê reforçado, como salienta Vaz (2006), particularmente quando as expectativas de mudanças, inerentes às transições de governos, são alimentadas por insatisfações crescentes de parte da sociedade para com os projetos e modelos políticos vigentes, reafirmando a vontade popular de ver acionados novos planos e propostas. A assunção de Lula da Silva à

⁶² “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, 2003, *apud* BRASIL, MRE, 2010, p. 27-28).

presidência no Brasil esteve acompanhada desses e outros aspectos importantes da história política brasileira.

Sendo assim, este estudo se mostra importante no sentido de ter condição de apontar para, em primeiro lugar, o grau de originalidade e inventividade do novo corpo técnico que assume o governo e, em segundo, de que modo ele representa uma ruptura ou continuidade em relação às práticas anteriores, já que o discurso presente dava sinais de que mudanças, *de facto*, ocorreriam.

De modo geral, contudo, podemos situar a política externa do governo Lula da Silva como um *continuum* da tradição diplomática do Brasil. Evidentemente que ele se diferencia, em inúmeros aspectos, de posições pretéritas. Porém, considerando os vetores de ação externa que evoca para dar sustentação aos objetivos estabelecidos, relacionados, pois, à busca pela autonomia e desejo de desenvolvimento, sua diplomacia não representa novidade nem tampouco ruptura com a tradição diplomática.

O que houve, na realidade, fora um reposicionamento, ou uma ressignificação de certos elementos integrantes do conjunto da política externa para o centro de sua agenda. Os objetivos, tais como os apontados no Capítulo anterior, vistos a partir de uma perspectiva histórica mais elástica no tempo, são elementos constantes da agenda internacional do país. Trata-se da reafirmação de características recorrentes, quais sejam, a conciliação entre o imperativo das mudanças (já que o bloco no poder e os interesses se modificam) e a necessidade de empreendê-las com base em fundamentos normativos e orientações estruturais mais permanentes.

O que se percebe de alteração para as relações internacionais do país, relaciona-se aos novos temas inseridos e enfatizados em virtude da leitura particular que os patrocinadores de sua política fizeram a respeito das condições do sistema nacional, regional e global, e da respectiva capacidade que o Brasil dispunha de agir nesse meio e encontrar, de maneira satisfatória, o caminho para a consecução de seus objetivos de desenvolvimento nacional e crescente influência na definição e resolução dos problemas globais. Além, é claro, de sua escolha em atuar de forma mais proativa na defesa dos interesses nacionais mediante a promoção de projetos comuns com países vizinhos e outras

parcerias internacionais centradas, principalmente, na lógica das relações horizontais ou Sul-Sul.

Uma das grandes diferenciações do governo Lula em relação às posturas passadas fora a ênfase no aspecto regional e na tentativa de emplacar o Brasil num papel de líder entre os países vizinhos – o que representa, ao cabo, um dos aspectos dessa ressignificação dos temas de sua agenda. Do ponto de vista do conteúdo diplomático, a política externa apresenta uma postura mais enfática em torno da chamada defesa da soberania nacional e dos interesses do país, bem como a busca de alianças privilegiadas no Sul com ênfase especial nos processos de integração regional (Mercosul e Unasul) e com consequente reforço deste no plano político.

A respeito da ênfase na concertação de posições horizontais, Almeida (2012) salienta que o significado do Sul na tradição política brasileira tem a ver com uma assimetria básica que existiria no campo das definições e escolhas políticas. Por um lado, haveria o “Norte” desenvolvido e hegemônico; de outro, o “Sul” periférico e dependente, portanto interessado em assumir posturas comuns para romper com a dominação e tornar o mundo mais democrático e multilateral. Esse tipo de atitude presente nas narrativas do governo Lula, porém, já foi registrado enfaticamente na política externa brasileira em pelo menos duas épocas anteriores, nomeadamente na PEI e, depois, no governo Geisel.

A política externa do governo Lula, clara e oficialmente autodesignada como sendo Sul-Sul, reivindica essa herança das experiências anteriores e proclama a retomada das tradições de “independência” e “autonomia”, pretendendo com isso dizer – equivocadamente - que todas as demais administrações praticaram diplomacias alinhadas, dependentes, ou até submissas aos países desenvolvidos, em particular aos Estados Unidos.

Assim, estes novos elementos não devem ser reduzidos a simples mudança de estilo pessoal associado à disposição em atuar assertivamente no cenário internacional. Seus elementos centrais não são realmente inéditos, porém a forma com que objetivos, prioridades e o *modus operandi* são revistos e reorganizados resulta num perfil distinto de períodos anteriores, mesmo sem necessariamente incorrer em rupturas ou grandes inovações.

Dessa forma, diante do que apresentamos até aqui, o reposicionamento verificado em alguns temas, tais como o da revitalização do processo de integração regional, da busca pelo estabelecimento de parcerias horizontais e a diversificação das relações exteriores, além da leitura de que a política exterior é ferramenta fundamental para os objetivos de desenvolvimento nacional e superação das condições sociais, é o que denota, por fim, ao governo Lula da Silva e à sua política externa, a característica de “mudança dentro da continuidade”. Continuidade porque é tributária do patrimônio histórico (“acumulado histórico”, nos dizeres de Cervo [2004]) e conceitual do Itamaraty, porém é relativamente distinta de outros pela ênfase retórica (e gestos midiáticos) e ressignificação de determinados elementos na montagem da agenda de ação. Assim, apesar de não representar grandes modificações com as linhas tradicionais da política externa brasileira, houve refinação no tom dos discursos e no enfoque das principais propostas ensejadas. A mudança, nesse sentido, é mais anunciada do que representada.

Corroborando com a interpretação sugerida por Cepaluni & Vigevani (2011) a respeito deste momento, acreditamos que grande parte dos câmbios se enquadra na ideia de ajuste ou de mudança de programa (HERMAN, 1990), pois se analisarmos mais detidamente suas iniciativas percebe-se que as metas da política externa não sofreram significativas alterações – novamente, busca por autonomia e desenvolvimento econômico e social. Assim, defendemos que o governo realizou mudanças de ênfases e de tonalidade (ajustes), buscando novas formas de inserção internacional para o país (mudanças de programa).

O governo Lula encontrou, então, um cenário nacional e internacional favorável a essa estratégia, principalmente após os atentados de 11 setembro de 2001 e a crise financeira de 2008, que abriram novos caminhos para a ambição brasileira. De modo geral, buscou-se a promoção de um revisionismo *soft* nas instituições internacionais visando aumentar os impactos da participação brasileira na política global, sem, contudo, representar um embate direto com a ordem vigente. A tônica do governo era, pois, segundo Saraiva & Valença (2013), situar o Brasil como um dos *players* mais importantes das relações internacionais e redistribuir o peso dos atores no seu interior, ao mesmo tempo em que preservava as estruturas hegemônicas.

Buscando dar continuidade ao trabalho e responder às perguntas elaboradas inicialmente, podemos afirmar, então, que o governo Lula da Silva é partidário da continuidade histórica das relações internacionais do Brasil. E mais, suas principais orientações diplomáticas, principalmente aquelas que ganharam tonalidades mais fortes nos discursos e que representaram o reposicionamento de temas na sua agenda, podem ser identificadas com certa ênfase em períodos pretéritos. Destacamos, a partir disso, considerável paralelo deste governo com as administrações de Jânio Quadros (1961) e João Goulart (1961-1964) no que se refere à formulação e atuação em política exterior.

Apresentaremos, a seguir, algumas considerações relacionadas a essa identificação. Faremos, em primeiro lugar, uma caracterização mais nuançada da política externa de Quadros/Goulart para, em seguida e ao longo do capítulo, procurar demonstrar que a política externa do governo Lula da Silva, se tratando dos temas recorrentes de sua agenda, guarda fortes semelhanças com a PEI.

Embora uma série de iniciativas e ações assumidas em outros períodos também possam se tratar de se assemelhar à PEI e à política externa de Lula, entendemos que o paralelo entre estes dois períodos encerra tamanha semelhança que podemos inferir que as orientações assumidas por Lula parecem ter sido buscadas neste momento, tanto no que se refere à leitura do sistema internacional – a despeito de serem substancialmente distintos – quanto do respectivo papel do Brasil e das estratégias escolhidas. Ademais, por a PEI ter sido considerada como a primeira manifestação política das teses do paradigma *globalista* das relações internacionais, e o período Lula ser o governo mais recente (historicamente) que procurou dar seguimento a essas teses, é interessante destacar o paralelo entre as primeiras articulações feitas e o aparente resgate operado pelo último.

Diante disso, buscaremos construir a análise de modo a apresentar a forma como a PEI fora pensada e elaborada – ou seja, seus fundamentos - para, em seguida, inseri-la num quadro conceitual mais geral acerca das condições internas e externas para sua aplicação. Destacaremos, destarte, as principais iniciativas tomadas que nos permitirá apresentá-la como uma política que é, de modo geral, tributária de um legado histórico, porém buscou singularizar-se com a introdução de novos conceitos e posicionamentos,

encontrando exatamente nestes aspectos forte correspondência nos anos do governo Lula da Silva.

4.1 A Política Externa Independente (PEI)

O conjunto de políticas voltadas à ação internacional do Brasil elaborado inicialmente pelo presidente Jânio Quadros, em 1961, e subsequentemente continuado por João Goulart – ainda que com algumas matizações -, entre 1961 e 1964⁶³, pode ser interpretado de duas maneiras: como uma continuação de certas propostas já apresentadas em períodos anteriores, quer dizer, com pouco grau de inovação ou poucas mudanças significativas daquilo que já vinha sendo feito historicamente (CERVO, 1998); ou, por outro, que ela representou a primeira tentativa de redirecionar os paradigmas da política externa brasileira, inovando em seus métodos e atualizando conceitos e sistemas de valores presentes na tradição diplomática nacional (FONSECA JR., 1998; PINHEIRO, 2010; VIZENTINI, 2005; OLIVEIRA, 2005). Outros autores, por fim, entendem que, pelo menos em termos discursivos, ela marcou um ponto de inflexão em relação a algumas posturas assumidas em tempos passados (ALMEIDA, 2004; BUENO & CERVO, 2012; VIZENTINI, 2003; 2004). Não obstante a diferenciação entre estas formas de compreender e avaliar a PEI, não há dúvida acerca da importância da sua elaboração e representação para a história da política externa brasileira.

A grande inovação conceitual e prática da PEI parece ter sido o estabelecimento de princípios e diretrizes que, ainda que representassem a valorização e o reconhecimento de posições assumidas tradicional e historicamente, iriam orientar a política externa brasileira a partir daquele momento e seriam tão consistentes que seguiriam sendo como um referencial por muito tempo depois, encontrando correspondências, por exemplo, na política exterior de Geisel e, principalmente, na de Lula da Silva.

À título de sumarização, seguimos com aquela denominação feita por Cervo (1998) de que o recorte histórico coincidente com a ação da PEI representou, do ponto de

⁶³A PEI fora implantada por dois diferentes presidentes da República – Jânio Quadros e João Goulart – e por cinco ministros das Relações Exteriores – Afonso Arinos de Melo Franco, Francisco Clementino de San Tiago Dantas, Hermes Lima, Evandro Lins e Silva e João Augusto de Araújo Castro. Além disso, atravessou, ao longo de sua aplicação, dois tipos distintos de regime de governo – parlamentarista e presidencialista.

vista teórico, uma “radicalização dos conceitos”, ou seja, chamando a atenção para a crescente disputa política-ideológica entre formas antagônicas de inserção internacional que fomentou toda a discussão nacional em matéria diplomática. Entre essas duas correntes, como apontamos no decorrer do segundo Capítulo, havia aquela identificada a uma associação mais estreita e estática aos interesses dos Estados Unidos – *americanismo* -, em contraposição àquela que se inclinava a uma disposição mais universalista e dinâmica da política exterior – *globalismo* -, despreocupada com vinculações automáticas que restringissem as possibilidades de atuação do país.

Além do mais, no que se refere aos conceitos de alinhamento e autonomia, que são característicos desta época, como veremos adiante, a PEI representou um processo fundamental para a análise destes, já que, pela primeira vez, fosse ela uma política pragmática ou não, o Brasil se recusou a assumir um alinhamento automático a qualquer país ou bloco nas decisões mais importantes que lhe diziam respeito, ainda que também não tenha adotado discursos claramente combativos e que fomentassem o ódio ou a rejeição por parte dos mais poderosos.

Quatro são, por fim, as ideias que consignam à política exterior de início dos anos 1960 seus parâmetros de ação: i) tentativa de se desvencilhar do servilismo aos interesses estrangeiros e lutar pela proteção dos verdadeiros interesses nacionais que se consubstanciassem no desenvolvimento; ii) buscar aproximação junto aos países subdesenvolvidos da América Latina, África e Ásia com os quais o Brasil comungava interesses e valores na pretensão de constituir uma frente única de batalha pela superação das condições deteriorantes de desigualdade entre as nações; iii) inauguração de uma política pan-americanista de conteúdo econômico e social, superando sua fase política e ideológica tentada anteriormente; iv) condicionar nossa liberdade de ação somente à busca pela realização dos interesses nacionais, evitando a vinculação automática a quaisquer blocos e não assumindo responsabilidades na Guerra Fria, garantindo, assim, relações diplomáticas e comerciais com todas as nações do mundo, tanto mais que o crescimento e a diversificação da produção interna impunham iniciativas em todos os quadrantes do globo (CERVO, 1998).

Estas ideias, para Vizentini (2004), não sofreram alterações significativas ao longo de sua consecução. O analista estabelece a ação diplomática da PEI em três estágios, cada qual encerrando ênfases distintas a cada elemento envolvido. Grosso modo, a primeira fase abarcaria o governo Quadros e apoia-se numa espécie de “neutralismo temperado”, visando obter posição de destaque para o Brasil no concerto de nações. Na segunda, que iria de agosto de 1961 (renúncia de Jânio) a fins de 1962 (período parlamentarista), existe acentuada continuidade, mas problemas de natureza doméstica, como a radicalização ideológica e a necessidade de melhorar o relacionamento com os Estados Unidos (frente aos problemas de pagamento das dívidas brasileiras), fazem a PEI alterar sua importância na vida nacional, embora se concretizem algumas promessas da fase anterior. Por fim, a etapa que se estende por 1963 e o primeiro trimestre de 1964 (com o desfecho da queda de Goulart), a influência do diplomata Araújo Castro⁶⁴ centra sua ação em aspectos ligados ao desenvolvimento nacional e à política externa brasileira como questionadora do *status quo* internacional.

Nossa análise seguirá, a partir daqui, de forma a enxergar o conjunto de políticas aplicadas como um processo político sujeito a mudanças de cursos de acordo com as circunstâncias e oportunidades presentes, desenvolvido simultaneamente à ocorrência dos fatos. Isso não quer dizer, todavia, que as ações práticas foram exclusivamente produto de reação aos acontecimentos que a determinaram, mas que estes elementos devem ser considerados na medida em que condicionam, parcialmente, a tomada de decisões.

A PEI fora uma formulação teórica consistente e enraizada em aspectos defendidos historicamente pelo Brasil, tais como a defesa da paz e o enaltecimento dos fóruns multilaterais de discussão. No entanto, sua aplicação estava, assim como qualquer outra política, condicionada por fatores muitas vezes fora do controle de seus acionários. Por esse motivo que podemos identificar, em alguns momentos, pontos de disjunção entre o discurso proferido em nome da consistência programática e a ação prática na tomada de decisões pela defesa daquilo que poderíamos chamar de interesse nacional.

⁶⁴ Para uma análise que busca, por meio de uma abordagem histórica, recompor as percepções dos objetivos e das estratégias da política externa brasileira pela ótica de seus formuladores, ver Mello e Silva (1995).

Veremos com maior detalhe nas seções seguintes esses fatos e tentaremos avaliá-los sob o ponto de vista crítico de quem olha “de fora” de todo o processo. Apresentaremos as principais características da PEI ao mesmo tempo em que buscaremos estabelecer pontes de contato entre elas e a tradição diplomática brasileira de modo geral e, em particular, com as iniciativas e ações do período Lula da Silva.

4.2 Características da PEI e a política externa de Lula da Silva

4.2.1 Abrangência (universalismo) e desenvolvimento.

Um dos temas correntes que surge quando se analisa a história da política exterior brasileira é com relação à abrangência de seu escopo e sua vinculação direta com as necessidades de desenvolvimento econômico nacional⁶⁵. O eixo central desta conexão está na ideia de que a modernização do país advinda de melhorias progressivas na condição social e econômica seria instrumento fundamental para a inserção internacional do Brasil e sua afirmação enquanto potência média. No entender dos formuladores da PEI, para alcançar um estágio satisfatório de desenvolvimento, a diversificação de parcerias econômicas se colocava quase como um imperativo. A opção universalista, para usar o conceito de Lafer (2001), seria, então, natural. Não podíamos ficar adstritos exclusivamente à nossa circunstância geográfica imediata, já que as oportunidades estavam espalhadas pelo globo.

A universalização das relações diplomáticas e comerciais defendida pelos formuladores está presente desde o início no discurso e na ação externa em pelo menos três períodos marcantes da história diplomática brasileira: na PEI, no governo de Geisel e no de Lula da Silva. Jânio Quadros, diferentemente de seu antecessor, Juscelino Kubistchek, adotou uma visão abrangente da política externa e procurou descortinar o horizonte diplomático nacional para além de suas fronteiras geográficas próximas e do continente americano em geral. Ao mesmo tempo em que negava a adesão a quaisquer blocos políticos – terceiro-mundismo; não-alinhados; socialistas; etc. -, defendia o pertencimento do Brasil

⁶⁵ “O nacional-desenvolvimento, nítido a partir da gestão de JK, passou a informar e a ser (...) a chave para a compreensão das relações internacionais do Brasil. Com maior ou menor ênfase, avanços e recuos, assim tem sido a política exterior do Brasil desde a segunda metade da década de 1950 até os nossos dias” (BUENO & CERVO, 2012, p. 288).

ao mundo ocidental e capitalista, ainda que isso não significasse o alinhamento automático às políticas e decisões tomadas por países declaradamente pertencentes a este quadro. Ademais, buscou medir as decisões políticas no relacionamento com outros países por meio das lentes Norte/Sul, e não em termos Leste/Oeste como preconizavam os defensores da Guerra Fria⁶⁶.

Como afirmava Arinos (*apud* ARINOS FILHO, 2001), as relações diplomáticas constituem atos de soberania, e não de simpatia. O Brasil deveria manter relações com todos os países, inclusive com os socialistas, da mesma maneira que o faziam os mais poderosos. A motivação principal de nossas ações no exterior não deveria ser questão de entusiasmo ou inclinação ideológica, mas de conveniência e coerência com um projeto nacional pré-estabelecido que estivesse de acordo com nossas necessidades e capacidades de realização. A opção universalista da política externa brasileira nos anos 1960 caracterizou-se como a primeira articulação política de atitude assentada em objetivos de ganhar liberdade pela via da mundialização dos contatos estrangeiros.

Da mesma maneira que este governo enxergava de modo pragmático e realista a defesa dos interesses nacionais do Brasil, e procurou alcançá-los diversificando as relações comerciais e políticas sem abrir mão de sua soberania e autonomia, no período Lula da Silva o entendimento era semelhante e ganhou particular relevância. Embora o Brasil pertença geograficamente à região americana, isso não significava que as demandas domésticas se encerrariam somente na busca por aproximações com os países vizinhos, ainda que, como vimos, a América do Sul e o processo de integração regional tivessem sido elevados à categoria prioritária.

Essa ênfase regionalista da política externa de Lula, ainda que defendida abertamente, não representou exclusividade em suas frentes de atuação. Ao contrário, a diversificação de parcerias estratégicas, principalmente com países com o mesmo poder

⁶⁶ A base deste posicionamento está na importância atribuída pelos formuladores às mudanças na composição do cenário internacional, com a emergência de novos atores advindos do processo contínuo de descolonização e da recuperação econômica de antigas potências, como Alemanha e Japão. Resultado direto dessa situação fora o acréscimo de membros nas Nações Unidas, reafirmando, assim, a crítica brasileira à anacrônica divisão do sistema internacional em termos Leste/Oeste, e não Norte/Sul que seria mais representativo da realidade e dos interesses da maioria dos países. Esses interesses estavam sobretudo nas questões voltadas ao desenvolvimento econômico, e não na disputa ideológica entre Estados Unidos e União Soviética.

relativo que o nosso, não respeitou limites geográficos estabelecidos. Com isso, podemos afirmar que a opção pela multiplicação das relações exteriores em virtude do cumprimento com os interesses e demandas nacionais, tema constante na diplomacia brasileira, é resultado de um mesmo tipo de leitura das condições nacionais e sistêmicas feitas pelos governantes neste e naquele período.

A diversificação dos relacionamentos nos anos 1960 se deu principalmente no campo econômico e comercial, com a Europa oriental – e os países do bloco socialista – e África e Ásia entrando no radar diplomático. Tendeu, também, a exercer certa liderança entre os países em desenvolvimento em fóruns multilaterais importantes, principalmente nas Nações Unidas⁶⁷. A América Latina continuou sendo área objetiva para o Brasil, porém dividiu importância com outras regiões antes negligenciadas. Os aliados tradicionais, tais como os Estados Unidos e países da Europa ocidental – notadamente Portugal –, continuaram a desempenhar papel relevante, mas, em momentos críticos, encontraram obstáculos para garantir o alinhamento automático brasileiro no endosso de suas políticas – o caso da exclusão de Cuba da OEA, em 1962, é exemplar desta situação.

O afastamento relativo da posição brasileira diante de seus parceiros históricos, tanto no período da PEI quanto no de Lula da Silva, provocou, nas ocasiões mais agudas, reações antagônicas tanto dentro quanto fora do país. Talvez este aspecto específico do conjunto da PEI e de Lula, ou seja, o do “não alinhamento automático” (ou “alinhamento negociado”, como prefere Saraiva, [2001]), é o que tenha suscitado interpretações acerca da natureza nacionalista (ou esquerdista) da política externa destes períodos. Ambos os Presidentes – Quadros/Goulart e Lula - tinham em mente a defesa de maior desenvolvimento nacional como forma de superar o estágio de pobreza e insuficiência de bem-estar em que o país se encontrava nas respectivas épocas. A diversificação das

⁶⁷ Entre outros exemplos, citaremos aquele em que o Brasil juntou-se aos esforços do mundo em desenvolvimento para organizar uma conferência que tratasse dos problemas relacionados ao comércio internacional, que acabou na realização, em 1964, da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD). Importante destacar que o Brasil atuou nesse episódio em consonância com os demais países da América Latina, o que representou uma grande mudança com relação à política tradicional de relações estreitas com os Estados Unidos. Além disso, Ligièro (2011) aponta para o papel fundamental que o país desempenhou nas reuniões preparativas para a Conferência, imprimindo uma dinâmica de debate que fazia com que os temas fossem todos amplamente discutidos e voltados às causas primordiais do subdesenvolvimento econômico dos países em geral, mas sem discriminação de quaisquer outras pautas pertinentes aos temas de comércio e desenvolvimento que eventualmente fossem levantadas.

relações exteriores era vista por meio deste prisma. A principal mola propulsora, assim, era o desenvolvimento. E isso implicava numa liberdade de ação maior para o país poder desfrutar das benesses e oportunidades que uma multiplicação de parceiros econômicos e políticos poderiam trazer consigo.

As diversas estratégias colocadas em prática ao longo do emprego da PEI encontraram duras resistências. A busca por livrar o país da dependência econômica estrangeira restrita e das imposições de medidas ortodoxas e pouco eficientes que vinham acompanhadas dos empréstimos feitos no exterior – principalmente dos Estados Unidos -, marcou também seu eixo diretivo. Negociações econômicas construídas simultaneamente com os Estados Unidos, Europa e bloco soviético apontam para esse sentido, de busca por autonomia e melhores condições de suportar o processo de desenvolvimento econômico nacional⁶⁸.

O próprio Jânio Quadros (1961) salientava a necessidade crescente do país de ampliar suas capacidades naturais de crescimento e vitalizar cada vez mais seu potencial humano, econômico e geográfico que representava no concerto das nações.

Por sua vez, João Goulart, bem como Lula da Silva, mais do que em períodos anteriores, enfatizavam, e isso é muito importante, a questão da justiça social como elemento-chave da dinâmica do desenvolvimento nacional. Sendo assim, as ideias de desenvolvimento e de justiça social estão conectadas e, ao mesmo tempo, dando suporte à política externa empregada nestes períodos. A conciliação entre regime democrático, desenvolvimento nacional e reforma social, para Amorim (2009), é o que resume o significado mais profundo do pensamento da PEI e da diplomacia de Lula. É essa a marca, aplicada à política externa, que constitui o diferencial com relação a uma concepção estritamente pragmática da política exterior de forma geral⁶⁹.

⁶⁸ Bastaria lembrar que já no início de seu mandato, Jânio Quadros enviou Walter Moreira Salles para Washington para negociar investimentos e créditos para o Brasil, e Roberto Campos para a Europa com a mesma missão. Ao mesmo tempo, seu ministro das Relações Exteriores, Afonso Arinos, estava a caminho de negociar acordos comerciais com países do bloco comunista.

⁶⁹ É importante destacar que tanto a PEI quanto a política externa de Lula, no que se refere à articulação entre os aspectos social e econômico na política de desenvolvimento, não inovou radicalmente. Na realidade, a novidade residia no fato de dar forte conotação à alteração estrutural da sociedade, no sentido para que houvesse distribuição de renda e expansão do mercado interno, ao mesmo tempo em que a política exterior funcionaria como elemento propulsor dessa alteração.

Assim, além dos âmbitos político e comercial, a questão social não fora deixada de lado pela diplomacia brasileira. Em vários pronunciamentos o presidente Lula deixou claro que não se podia discutir paz e segurança sem que houvesse desenvolvimento econômico e equidade social entre as nações. O presidente propôs, inclusive, a criação de um fundo internacional para combate à fome que seria financiado por recursos advindos da criação de impostos sobre transações internacionais e sobre o comércio de armas. Proposta esta que recebeu apoios importantes da França, Chile e Espanha, além do secretário geral das Nações Unidas, na época Kofi Anan.

Um dos marcos desta caracterização e junção conceitual entre política externa e desenvolvimento nacional/justiça social está no discurso proferido por Araújo Castro em meados dos anos 1960, em razão da XVIII Assembleia Geral das Nações Unidas em que o diplomata brasileiro traz à tona os problemas globais referentes ao desarmamento, desenvolvimento e descolonização⁷⁰.

A ideia de um projeto nacional de desenvolvimento, elaborado com autonomia e em função de percepções próprias do interesse nacional, toma corpo no pensamento diplomático com o vigor da argumentação de Araújo Castro/San Tiago Dantas (SATO, 1998) e de Lula da Silva/Amorim. Segundo Cervo (1998; 2008; 2010), essa percepção dos formuladores da política externa estava fundada em tendências realistas da defesa dos interesses nacionais do Brasil e se consagrou na prática diplomática através de sua incursão na base conceitual das diretrizes de ação política. É aquilo que o autor chama de "paradigma de política exterior desenvolvimentista", com estreita afinação com aquilo que denominou, posteriormente, de “paradigma do Estado logístico” durante o período Lula da Silva.

Em discurso pronunciado naquela ocasião, Araújo Castro desenvolve a tese segundo a qual as principais preocupações a que os países deveriam levar em consideração eram as questões sobre o desarmamento, desenvolvimento econômico e a descolonização.

⁷⁰ Em razão da importância e notoriedade em torno deste discurso, ele ficou conhecido como o “Discurso dos 3Ds”, tendo sido retomado posteriormente por Celso Amorim nos anos 1990, em que permutou a defesa da “descolonização” pelo termo “democracia” como fonte de enfrentamento pelos países.

Paralelo a esse discurso, podemos identificar a tentativa do Brasil, sob o governo Lula, de emplacar, juntamente com outros países, a iniciativa de taxar em US\$ 2,00 todos os bilhetes aéreos para financiar projetos de mundiais de combate à fome e à pobreza no âmbito das Nações Unidas.

Destaca, além do mais, a emergência de movimentação feita pelas pequenas e médias potências internacionais, atuando fora ou à margem das amarras ideológicas e das polarizações que dominavam o cenário internacional, em direção a uma luta continuada em torno daqueles três principais temas. Dando sentido a cada um deles, Araújo Castro afirmava que:

A luta pelo desarmamento é a própria luta pela paz e pela igualdade jurídica (...); A luta pelo desenvolvimento é a própria luta pela emancipação econômica e pela justiça social; A luta pela descolonização (...) é a própria luta pela emancipação política, pela liberdade e pelos direitos humanos. (CASTRO, *apud* AMADO, 1982, p. 27).

As Nações Unidas, órgão internacional privilegiado para apresentar temas e suscitar debates a respeito das soluções para os problemas internacionais, no que se refere ao tema do desenvolvimento das nações, deveria, nesse contexto, atender às áreas prioritárias da mobilização de capital para o desenvolvimento e o comércio internacional – ao invés de canalizá-los para o militarismo. O problema do desenvolvimento econômico, pela conjuntura demográfica e econômica mundial à época, continuava Castro, tendia a igual urgência que o do desarmamento, mas com a diferença básica de que enquanto este se escalonava como um processo que se arrastaria no tempo, mas que diluiria sua própria periculosidade na medida em que os passos pacíficos fossem sendo conquistados, aquele se tornaria pressão diária pela estrutura das sociedades humanas, se medidas destinadas a desencadeá-lo e acelerá-lo não fossem tomadas no curto prazo e em ritmo cumulativo.

A noção desenvolvimentista da política exterior deveria ser levada em consideração na medida em que o comércio internacional era elemento de apoio ao processo de desenvolvimento industrial. As iniciativas adotadas nos anos 1960 com essa finalidade, então, levaram essa estratégia mais longe devido principalmente ao fato da economia brasileira naquele tempo encontrar-se num estágio mais avançado de industrialização que nos anos anteriores, e assim possibilitar maior intercâmbio comercial com outras nações antes ausentes de nosso radar diplomático.

Isso quer dizer que melhores condições internas e externas para a inserção internacional do Brasil nos anos 1960, comparadas com momentos anteriores,

possibilitaram a inclusão na agenda central de governo o tema da diversificação das relações exteriores e a busca pelo crescente desenvolvimento do país via política externa. Ou seja, a leitura dos formuladores a respeito das capacidades internas do país, das oportunidades regionais e, principalmente, internacionais de projetar o comércio internacional como mola propulsora do desenvolvimento econômico nacional fomentou a percepção de que as iniciativas externas dos governantes deveriam inovar nesse sentido.

Diante dessas características, e a despeito de podermos encontrar leituras e condições domésticas e sistêmicas semelhantes ao longo de períodos posteriores, entendemos que o momento que coincide com o governo de Lula da Silva é o que mais se assemelha à formulação da PEI no que se refere à leitura da realidade internacional e da identidade na conexão entre os objetivos de desenvolvimento econômico/justiça social e da política externa como ferramenta primordial para alcançá-los. Nessas dimensões, a ênfase de Lula na questão da justiça social interna – com seus programas de transferência de renda – e externa – nas iniciativas que fez no sentido de promover programas globais de combate à fome e à pobreza –, e na ideia de que o desenvolvimento nacional se harmoniza com uma estratégia internacional que leve em consideração a multiplicação das relações exteriores, se traduziu, da mesma forma que a PEI, na busca por parcerias com países desenvolvidos e em desenvolvimento, sem ater-se, exclusivamente, a um único parceiro. Além disso, a tentativa de concertar posições comuns com outros países demandantes de reformas com a finalidade de pressionar por melhores condições de inserção internacional também é elemento congruente nessas duas visões na medida em que a noção de soberania e autonomia na formulação das posições e políticas do Brasil na arena internacional se materializava no distanciamento das grandes potências e na articulação de alianças e grupos de coalizão de geometria variável.

De modo a conjugar esses dois objetivos iniciais numa mesma fonte de atuação – isto é, universalização de relações exteriores e desenvolvimento econômico nacional/justiça social –, podemos identificar alguns pontos centrais na ação diplomática enquadrada nos termos estabelecidos pela PEI que guardam semelhanças conceituais e práticas com a política externa de Lula da Silva: i) ampliação dos contatos com todos os países; ii) expansão do comércio externo brasileiro via inserção global; iii) luta contra o

subdesenvolvimento econômico, tanto no plano nacional quanto internacional; iv) universalização das relações exteriores fundada em aspectos pragmáticos e desvinculados de preferência político-ideológica; v) atenção à execução de planos de ação voltados exclusivamente aos interesses nacionais; vi) propostas de concertação política e econômica com países de igual poder internacional; vii) opção pela via multilateral para a resolução dos conflitos e problemas internacionais; viii) leitura da realidade internacional condicionada pela presença de potências hegemônicas, mas sem que isso representasse exclusividade para as opções de política externa do país.

A PEI relacionou-se, portanto, diretamente com o processo de desenvolvimento econômico e com a mudança da estrutura social do país, promovendo uma identificação com essa temática que antes não era tão priorizada. Ademais, ela refletiu um sistema político característico de um país capitalista dependente, com as contradições inerentes a ele associadas (LIGIÈRO, 2011).

4.2.2 Vinculação política, defesa da paz e da democracia e concertação política.

A importância da vinculação ideológica é outro ponto interessante de se registrar. O Brasil, em toda a sua história, nunca se autodeclarou socialista. Sempre reverberou – embora implicitamente - a adesão ao sistema capitalista de produção e desenvolvimento, ainda que, em inúmeras ocasiões, tenha comunicado sua insatisfação em torno das contradições inerentes ao processo de desenvolvimento promovido por esse “macro sistema” político-econômico-social.

Além de demarcar a opção (preferência) pelo sistema capitalista, o país tradicionalmente se autodeclara pertencente ao bloco ocidental de nações, destacando a importância do sistema democrático-ocidental como meio favorável à garantia da paz e da justiça social (DANTAS, 2011). Isso quer dizer que o país está vinculado em termos históricos, geográficos, valorativos e políticos aos países ocidentais que compartilham um mesmo sistema de valores que os ligam. Essa vinculação, no entanto, na visão dos formuladores da PEI, não significava tão somente que o país agiria automaticamente de igual maneira que os outros. Traduzia, mais do que isso, que nossa diplomacia valorizava

os laços que nos ligavam, ainda que resguardemos nossa autonomia na determinação de políticas próprias e na liberdade de ação diante dos desafios e oportunidades presentes no comportamento internacional.

Essa dualidade capitalismo-ocidentalismo (democracia) é marcante no período da PEI porque suscitou resistências internas e externas à sua aplicação. Muitas das acusações contrárias a ela feitas pelos contendores destacavam a vinculação tradicional-histórica do Brasil a esses dois “pilares” para criticá-la. Argumentavam que o país estava se desviando e desvencilhando de compromissos assumidos nos marcos desse dualismo em favorecimento às opções contingenciais e de inclinação ideológica-política não confiáveis – entre as políticas mais contestadas, aquelas que se referiam à participação da China na ONU, ao reatamento de relações comerciais com a URSS e a defesa da não-exclusão de Cuba da OEA são as mais destacadas.

Aceitamos, portanto, que a posição brasileira seja classificada como “não-alinhada no marco ocidental” (FONSECA JR., 1998), isto é, com restrição à liberdade que a condição ocidental, democrática, impunha ao país. De qualquer forma, essa “condição ocidental” não significava preferência ideológica, e a neutralidade diante dos dois campos ficava bem expressa na condenação da Guerra Fria em si e da divisão do mundo em Leste/Oeste, como apontado na subseção anterior.

Baseada, também, numa perspectiva de mudança do eixo estrutural do sistema internacional, a PEI se fundava na crítica à bipolaridade enquanto constrangedora das possibilidades de desenvolvimento. Ela era constrangedora porque desviava recursos que poderiam ser destinados a programas de investimento, e pouca energia política era acionada pelos países mais poderosos no sentido de enfrentar *de facto* o problema do subdesenvolvimento. Com isso, a atuação internacional do país deveria estar calcada na negação de fronteiras ideológicas e na multiplicação de parcerias diplomáticas sem a preocupação de favorecer esta ou aquela ideologia em particular (CASTRO, *apud* AMADO, 1982; OLIVEIRA, 2005).

A PEI envolveu a correspondente mudança qualitativa de posturas nos fóruns multilaterais de discussão. Tal mudança fora efetivada no discurso e apenas esboçada na prática. Isso ficou evidenciado na atuação do Brasil no recém-criado Movimento dos Não-

Alinhados, cuja conferência inicial ocorrera em Belgrado, em 1961 (tendo sido precedida pela reunião de Bandung, Indonésia, em 1955), na qual o Brasil restringiu-se a atuar como observador, representado por Araújo Castro (MELLO, 2009).

A política de “neutralismo ocidental” da PEI buscou tirar o máximo proveito da ligação com o MNA, sem, contudo, afiliar-se a ele. Isso porque o governo brasileiro parece ter entendido que, embora os interesses do Movimento tivessem certos pontos de contato com os nossos, seria mais proveitoso manter nossa independência. Além disso, seriam evitadas as suspeitas dos Estados Unidos no que se referia ao nosso posicionamento. Por já estar engajado num sistema regional de defesa coletiva e não possuir interesses específicos a defender nos fóruns internacionais promovidos pelo Movimento, o país decidiu apenas acompanhar à distância as rodadas de negociação. Como discorreu Ligiêro (2011, p. 113), “(...) as características do movimento decisório dentro do grupo não alinhado, em que cada país sede preparava um anteprojeto que depois seria difícil mudar, poderia levar o Brasil a ter de apoiar iniciativas inaceitáveis”.

Os diplomatas brasileiros afirmavam constantemente nas organizações internacionais que o país manteria posição de independência, votando em cada caso conforme os objetivos “permanentes” já definidos. Esses objetivos, contudo, não foram alterados, mas sim relidos de forma mais realista, relacionando diretamente as posições externas presentes com as premissas para o desenvolvimento da sociedade brasileira.

Mesmo assim, a opção da diplomacia por não se alinhar a nenhum bloco em particular, a não ser o reconhecimento do pertencimento ao ocidente democrático, permitia ao país transitar entre as opções e alternativas disponíveis para seguir avante na busca pelos seus interesses.

A defesa enfática do primado do Direito Internacional sobre questões de conflitos internacionais perpassa também a elaboração e aplicação da PEI – e é, inclusive, um dos pilares mais tradicionais da diplomacia brasileira. O Brasil, país pacífico por tradição e escolha, prezava pela resolução pacífica (e legal) das controvérsias internacionais, advogando em favor de maior aproximação diplomática entre os contendores e evocando que as instâncias internacionais competentes, tal como os

organismos regionais e globais, decidissem por um fim minimamente razoável e aceitável para as partes envolvidas.

A ideia central, segundo Mello (2009), era a de vincular diretamente o repúdio formal à guerra como meio de ação internacional à preservação da paz como meio de garantir o desenvolvimento econômico entre os países. Araújo Castro também fazia essa interlocução de modo bastante claro, principalmente no episódio a que chamamos a atenção anteriormente na Assembleia Geral das Nações Unidas (na defesa dos 3Ds).

Interpretação interessante feita dessa defesa brasileira por resoluções pacíficas de controvérsias e acato às decisões tomadas por instituições internacionais legítimas, é a de que essa estratégia tentava desviar a atenção para as questões caras ao Brasil, buscando, ao mesmo tempo, superar a falta de recursos de poder disponíveis ao país por meio da tentativa da transformação do sistema internacional pela via institucional (valorização dos instrumentos multilaterais, principalmente a ONU) ou pelas articulações de políticas alternativas (SOARES, 2006). Naquele momento, estas articulações alternativas faziam-se entre os países de menor poder relativo que lutavam pelos temas do desenvolvimento, descolonização e desarmamento.

Entre outras iniciativas promovidas pelo Brasil em fóruns multilaterais a fim de avançar no sentido da paz e segurança internacionais, além da defesa da democracia como método político, estão as tentativas de limitar os testes nucleares subterrâneos e as propostas de criação de uma Comissão Técnica Internacional para dar assistência aos países não alinhados nas negociações sobre desarmamento, além de um acordo multilateral de não agressão (LIGIÈRO, 2011). O Brasil e o México também não mediram esforços para tornar a América Latina uma região livre de armas nucleares. Em meados de 1963, vários países fizeram uma declaração conjunta para a desnuclearização da região.

Por fim, podemos identificar os seguintes pontos a partir da leitura das bases estabelecidas pelos formuladores da PEI nos termos relativos à defesa da paz internacional, do Direito Internacional e da vinculação política brasileira ao ocidentalismo democrático: i) o Brasil é país pertencente histórico e geográfico do bloco ocidental, compartilhando sistema de valores junto aos outros países também pertencentes, embora isso não representasse qualquer tipo de alinhamento automático; ii) a democracia como método

político e sistema de governo é o meio mais adequado para a consecução dos planos de desenvolvimento econômico, melhoria nas condições de bem-estar e para a inserção internacional do país; iii) *conditio sine qua non* para o bom funcionamento do sistema internacional é a busca pela resolução pacífica dos conflitos entre os Estados, de modo a evitar a deflagração de enfrentamentos militares e invasões desnecessárias; iv) o Direito Internacional deve ser respeitado e primado pelas partes litigantes, e medidas que sejam razoavelmente satisfatórias para as partes envolvidas devem pautar as decisões ligadas a ele; v) o multilateralismo diplomático, medido por meio da participação maciça de países nos mais diversos organismos internacionais, deve ser incentivado por todos tanto para a proposição de resoluções de problemas quanto para a abertura de negociações e o estabelecimento de normas e regras internacionais cogentes a todos; vi) o reforço e vigor das Nações Unidas deve ser objetivo de todos, de modo a dar maior transparência às suas decisões e legitimidade na sua aplicação (BUENO & CERVO, 2012; DANTAS, 2011; LIGIÈRO, 2011; MELLO, 2009; VIZENTINI, 2003; 2004)

Como ferramenta de inserção internacional e busca por legitimidade em suas ações, o Brasil lançou mão em várias ocasiões destes valores e princípios para sustentar suas defesas e conseguir apoio na busca por interesses próprios e compartilhados com outros países.

Essas características, contudo, podem ser definidas como constantes da agenda internacional do Brasil, historicamente valorizadas e enraizadas na tradição diplomática nacional. Nesse aspecto, a PEI não inova em nenhum sentido com aquilo que é prática permanente da política exterior brasileira, podendo encontrar esse posicionamento em praticamente todos os períodos considerados, mas não deixa de ser expressivo a busca por essa significação em suas ações externas.

4.2.3 *Autonomia, não ingerência e descolonização.*

A preocupação constante da diplomacia com a independência econômica e com o desejo de definir livre e autonomamente os cursos de ação para a busca pelo desenvolvimento nacional marcaram a elaboração e aplicação da PEI. Não obstante a predominância de temas como o comércio internacional, subdesenvolvimento,

desarmamento, colonialismo, dependência e outros, a linguagem diplomática da época vocalizava a crescente necessidade de se sensibilizar pelos problemas enfrentados noutros países nas mesmas condições que o Brasil.

Essa sensibilidade em relação aos parceiros políticos e econômicos com os quais mantemos relações é marcante, também, na temática relacionada à concertação horizontal do período Lula da Silva. Na realidade, simultaneamente à intenção de ver ampliado o arco de relacionamentos do país, a ideia central é a de que para pressionar o sistema internacional e os países mais poderosos no sentido de atender às demandas dos menos desenvolvidos é preciso haver certo grau de combinação de posições e interesses.

O Brasil dos anos 1960 era periférico e relativamente desenvolvido. Por sua vez, no início dos anos 2000 ele ainda continua sendo periférico porém desfruta de um parque industrial e econômico substancialmente mais desenvolvido do que nas épocas anteriores. Ponderada essa perspectiva, o país se imiscuiu em aproximações com os mais diversos conjuntos de países e organizações internacionais, sem abrir mão, contudo, da autonomia em elaborar seus próprios planos de ação – podemos identificar essa postura em várias ocasiões, entre elas a dificuldade em conseguir avançar no sentido de uma institucionalização mais profunda do Mercosul, haja vista a possibilidade de perda da soberania do país frente às suas decisões no bloco.

Assim, a perspectiva “autonomista” da política externa (FONSECA JR., 1998; CERVO, 2008) é também característica marcante da diplomacia brasileira. Se pensarmos em termos históricos, a ideia de inserção internacional do Brasil através de uma perspectiva autônoma na elaboração das políticas é tema permanente. Nos marcos de nosso trabalho, essa opção por dar seguimento à essa tradição se coaduna, no início dos anos 1960, na não opção entre blocos na Guerra Fria (distanciamento tático e não alinhamento automático), e, na primeira década dos anos 2000, a participação num conjunto de iniciativas de concertação política e econômica com países de variados tamanhos e pesos relativos no sentido de pressionar por reformas e atualizações do sistema internacional. Coincidente aos dois períodos é a leitura da realidade internacional e do papel do Brasil neste sistema, consubstanciada, por exemplo, no plano Norte-Sul, isto é, nas diferenciações econômicas entre países desenvolvidos e aqueles de menor poder relativo, em contraste (e crítica) a uma

leitura Leste-Oeste presente na Guerra Fria, ou de inimigos-amigos no contexto da Guerra ao Terror.

Enfim, a defesa do conceito de autonomia nos foros multilaterais não queria dizer isolamento do país, mas uma negativa da adoção acrítica de um alinhamento com as potências.

Casado com essa perspectiva “autonomista” da política externa, o princípio da não ingerência estrangeira em assuntos nacionais também aparece como elemento recorrente e historicamente defendido pela tradição diplomática. São termos que se conectam e se reforçam mutuamente. Ao mesmo tempo em que o país garantia a autonomia na formulação de suas próprias políticas, ficava implícito que, para esse desfrute, era necessário garantir a ausência de imposições ou influências exageradas de países estrangeiros. Isso quer dizer que, simultaneamente à defesa da autonomia enquanto princípio norteador, a não ingerência seguia como corolário de igual importância.

Ao apresentar-se no plano mundial como um país de diplomacia autônoma, ou “independente”, o Brasil esperava lograr uma posição de liderança, ou ao menos de destacada importância entre seus pares para, ao mesmo tempo, poder ser cortejado pelos polos de poder como um aliado importante, mas procurando evitar, ao mesmo tempo, ser visto como imperialista por outras nações menores (VIZENTINI, 2004). Essa preocupação de se apresentar como liderança regional sem despertar nos países vizinhos uma postura agressiva e que suscitasse a ideia de imperialismo é tema corrente na diplomacia brasileira desde pelo menos a era de Rio Branco, no início do século XX.

Com isso em mente, os formuladores entenderam que era possível estender esses preceitos tão valorizados internamente à ação externa. Assim é que se dá continuidade e expansão a um conjunto de formulações e ações práticas pela defesa da emancipação política de territórios coloniais; da não exclusão de Cuba da OEA; do reatamento de relações com a URSS e países socialistas; da defesa da entrada da China na ONU; das críticas à influência exagerada dos EUA na elaboração de nossas políticas de desenvolvimento; da não assinatura do TNP; da crítica aos ganhos assimétricos da globalização; da crítica ao unilateralismo norte-americano; da busca por reformas do sistema e das organizações internacionais; etc.

Valeria a pena destacar, novamente, a dimensão do desenvolvimento econômico conectada às características de autonomia e não ingerência. Por meio de uma série de estudos⁷¹, os países menos desenvolvidos mostravam, nos anos 1960, que a deterioração histórica dos termos de troca entre os produtos exportados por eles e aqueles exportados pelos mais ricos reproduzia um padrão de comércio que reforçava a todo o momento a desigualdade de capacidades entre eles. Continuado do modo como estava, a superação do subdesenvolvimento não se daria tão cedo.

Este diagnóstico da natureza do intercâmbio comercial da época apontava para outro aspecto, bem capturado pelos brasileiros, que era a tentativa de impor às relações internacionais uma interpretação da realidade por meio de antagonismos ideológicos (*Leste versus Oeste*) que desviava a atenção aos verdadeiros problemas enfrentados pela grande maioria dos países. Da mesma forma que Araújo Castro chamava a atenção para a “loucura humana” de maciço investimento em armamentos militares ao invés de alocá-los em quadros voltados ao desenvolvimento, entendíamos que os países poderosos intencionavam pontuar os problemas centrais não na questão premente do desenvolvimento, e sim no perigo do crescimento da ideologia estrangeira.

Assim é que se forma, na visão brasileira, a perspectiva de sugerir uma leitura mais realista e enquadrada aos interesses nacionais – coadunados com os de outros países -, propondo uma interpretação antagonizada na dicotomia Norte-Sul, ou seja, no relacionamento de dependência e desigualdade econômica e social entre os países ricos e desenvolvidos do norte com seus pares menos desenvolvidos do sul.

Com isso, é natural que, pelo menos do ponto de vista da doutrina, a lógica da autonomia se construa por uma diretriz de contraste com o que preconizavam as grandes potências. Isso significava, basicamente, distância em relação à disputa ideológica e a blocos particulares ao mesmo tempo em que se adotavam propostas reformistas da ordem mundial. Essa busca pela inserção internacional do país marcada por essa lógica

⁷¹ Uma das principais fontes desses estudos se deu nas dependências da Comissão Econômica para América Latina (CEPAL), das Nações Unidas, cujos trabalhos, encabeçados pioneiramente pelo argentino Raúl Prebisch, influenciaram fortemente a leitura do mundo subdesenvolvido na forma como apresentada pelo Brasil na época.

“autonomista” se traduziu na estratégia de “autonomia pelo contraste” (FONSECA JR., 1998).

Duas ideias, portanto, alimentam o pensamento diplomático diante das opções estratégicas apontadas: uma sociedade plural e democrática como a brasileira requeria uma política exterior universalista e autônoma; e o universalismo brasileiro descartava opções não só exclusivistas, mas também opções confrontacionistas, razão porque não aderiu à rígida confrontação ideológica da Guerra Fria assim como não seguiu os grupos que no Terceiro Mundo se organizaram e atuaram de forma a confrontar o ocidente e sua predominância nos principais temas da agenda internacional (GUERREIRO, 1992).

Aliado a esse enaltecimento da autonomia enquanto estratégia imprescindível de garantir a escolha das melhores alternativas disponíveis para a resolução dos problemas enfrentados pelo país, identificamos a defesa crescente que a PEI fez da emancipação política de nações até então subordinadas ao controle metropolitano. Um dos maiores defensores das políticas anticolonialistas fora Araújo Castro, que, inclusive, ressaltou a urgência em “reconhecer que o processo colonial é um arcaísmo histórico e sociológico” (CASTRO, *apud* AMADO, 1982, p. 37).

A defesa do anticolonialismo pode ser lida nos marcos da PEI de igual maneira que fizemos com relação à autonomia e à não ingerência em assuntos domésticos. Subjacente ao repúdio à permanência de formas de dominação política e econômica coloniais está o conceito de autodeterminação dos povos – outro elemento histórico da matriz tradicional da política exterior brasileira. Este *status* – de independente –, reconhecido aos povos de territórios que comungam certa tradição histórica e compartilham valores sociais, políticos, culturais e de convivência, constitui-se em ferramenta imprescindível para invocar o direito que detém de, autonomamente, declarar-se soberanos e formalizar uma forma de governança que lhes sejam dignas e condizentes com suas vocações particulares.

Diante disso, os pontos identificados nas diretrizes conceituais da PEI que se referem aos aspectos da autonomia, anticolonialismo e não ingerência, e que, visto de uma perspectiva mais ampla da tradição diplomática nacional, ganharam significativa ênfase na agenda internacional dos anos 1960, são: i) fidelidade aos preceitos democráticos comuns

aos países ocidentais, ao mesmo tempo em que se aproximava de países vizinhos e outros simpáticos às causas de desenvolvimento econômico e emancipação política de territórios autônomos; ii) manutenção absoluta de liberdade de escolha para a ação diplomática, evitando alinhamentos automáticos a países ou blocos e à ingerência estrangeira na definição do curso de ação do país; iii) bi-segmentação da realidade internacional em Norte-Sul, e não em Leste-Oeste; iv) adoção dos princípios da autodeterminação dos povos; v) defesa do anticolonialismo como princípio fundamental da política externa brasileira (BUENO & CERVO, 2012; VIZENTINI, 2003; 2004).

4.3 Avaliação

Estas são, de modo geral, as principais características que a PEI apresentou no seu projeto de formulação e aplicação da política exterior do Brasil de início dos anos 1960. Como destacamos ao longo do texto, sua conceituação, em alguns aspectos, representou inovações para o conjunto das relações internacionais do Brasil, principalmente no referente aos temas da busca sistemática pela diversificação das relações exteriores e à conexão estabelecida entre desenvolvimento nacional/autonomia/justiça social.

Ainda que fortemente tributária aos conceitos habituais da política externa brasileira, ela acabou por se singularizar em meio à seara histórica na medida em que não se contentou em apenas reproduzir as posições tradicionais da agenda internacional do Brasil, mas procurou adicionar novos conceitos que contribuiriam para dar maior legitimidade e sustentação à política externa em períodos posteriores. A diplomacia do governo Lula vem recuperando, em grande medida, esses novos conceitos.

A tese de que este último governo buscou suas orientações diplomáticas na PEI se da, entre outras razões, porque no período Lula nos parece que houve a maturação de muitas das iniciativas elaboradas e conformadas durante a PEI, principalmente a consideração da busca pela autonomia/desenvolvimento via diversificação das relações exteriores e a adoção de uma estratégia de inserção internacional fundamentada substancialmente numa leitura realista das relações internacionais.

Esta estratégia de inserção internacional teve como fonte inspiradora o paradigma *globalista hobbesiano*, principalmente na sua dimensão acentuada de tentar se

desvencilhar, na medida do possível, da influência direta das grandes potências e, num segundo momento, no estabelecimento autônomo de suas próprias posições nos fóruns de decisão, ensejando uma postura soberana e condizente com os interesses do país. Para isso, a ênfase na diversificação das relações exteriores e a construção de um espaço regional de atuação direta se conformaram como principais objetivos a serem desenvolvidos, mostrando uma ressignificação dos temas a serem priorizados na sua agenda internacional.

Nos dois momentos considerados, houve o uso de conceitos na definição da política externa que encerram significados semelhantes, tais como a necessidade de preservar a autonomia do país frente à influência das potências ao mesmo tempo em que apostava na multiplicação de parcerias como meio de se chegar a esse estágio. A importância atribuída ao universalismo enquanto vetor de projeção internacional é visível a despeito das diferenças de conjuntura vigentes em cada um dos momentos. Se, por um lado, na PEI o universalismo fora pensando no plano teórico e somente ensaiado no plano prático, voltando-se o eixo de atuação mormente, porém não exclusivamente, para as aproximações bilaterais, no governo Lula o universalismo se traduziu na defesa do multilateralismo como ferramenta ideal para a inserção externa do Brasil num sistema crescentemente multipolar. Essa estratégia de inserção ensaiada na PEI com os países socialistas e menos desenvolvidos inaugurou a rota para que, no governo seguinte, se consolidasse as práticas de relacionamentos horizontais ou Sul-Sul.

O multilateralismo da década de 1960 esteve presente sobretudo nas investidas feitas a partir das aproximações com o Terceiro Mundo, servindo como um contraponto à lógica bipolar da Guerra Fria prevalecente (TATSCH, 2011). No governo Lula, por sua vez, a defesa do multilateralismo se insere na percepção que o país tinha a respeito do equilíbrio de forças prevalecente no sistema, cada vez mais pautado pelas perspectivas de se alcançar o “policentrismo”. Logo, uma inserção internacional vantajosa, em ambos os casos, dependia de um engajamento ativo que contemplasse um número cada vez maior de atores capazes de pressionar pelas mudanças, sempre com o sentido voltado à transformação do sistema numa configuração mais equilibrada e menos oligárquica.

A maior parte das novas iniciativas do governo Lula, como anteriormente citado, se situa na vertente das negociações comerciais internacionais e na busca de uma

ativa coordenação política com atores relevantes da política mundial, geralmente parceiros independentes no mundo em desenvolvimento, com destaque para a Índia, a África do Sul e a China, ademais dos países vizinhos da América do Sul, encontrando semelhante proposição nas formulações originais da PEI.

Se à época da primeira metade dos anos 1960 a legitimidade da participação brasileira no sistema internacional se fazia sentir na busca pela concertação de posições que consolidassem o Brasil como representante dos países subdesenvolvidos e não alinhados, no governo Lula o país buscou essa afirmação a partir da defesa veemente que fazia do direito que os países do Sul tinham de participar, elaborar e contribuir na resolução dos problemas globais e na confecção das principais regras que regeriam o relacionamento global. Ademais, chamava a atenção para a problemática da desigualdade de capacidades prevalecente no sistema internacional decorrente do desnível verificado entre os coeficientes de desenvolvimento/autonomia dos países ricos em comparação ao dos de menor poder relativo.

Sendo assim, a defesa que a PEI fazia do desenvolvimento enquanto ferramenta imprescindível para a realização dos interesses nacionais no plano externo, o governo Lula amplia esse escopo e reconhece que este processo é constituinte da própria participação dos países nas relações internacionais, o que denota, como destacamos, a desigualdade verificada nas condições de participação e decisão dos países nas principais instituições de tomada de decisão.

Assim, no governo Lula da Silva houve a demanda de atualização da tradição global-multilateral originada na PEI, intensificada e expandida na década seguinte e que sofre relativo retrocesso no período dos anos 1990. Tal atualização buscou uma evolução em relação ao passado por meio da convergência dos níveis bi e multilateral da política externa, destacando a ampliação e combinação das dimensões horizontais e verticais das parcerias estratégicas (PECEQUILO, 2008). Ainda que esta interação não seja inédita na história diplomática, já que é um processo amadurecido ao longo das décadas, existe um salto qualitativo ainda em construção, e que se desenvolve a partir de uma percepção mais positiva das capacidades do país e das condições de transição de um sistema unipolar para outro possivelmente multipolar.

Diante disso, nos propósitos deste trabalho, a política exterior do governo Lula da Silva parece ter buscado suas orientações mais destacadas na PEI, ainda que isso não signifique dizer que ele tenha rompido ou se afastado completamente do “acumulado histórico” do Itamaraty. Como observamos no segundo Capítulo, muitas de suas iniciativas tiveram origem no período imediatamente anterior, principalmente naquele dos anos noventa, tendo sua atuação se pautado pela continuidade e aprofundamento de algumas delas. Porém, se considerarmos um período histórico mais elástico e procurarmos identificações em termos de definição e posicionamento dos temas centrais de sua agenda internacional, a PEI representa um conjunto de política externa que fortemente se assemelha ao reposicionamento feito pela diplomacia de Lula da Silva.

A inferência pode ser feita a partir de uma identificação entre a leitura do sistema internacional favorável a uma ação externa mais desenvolvida para o país, à condição do Brasil como potência média em desenvolvimento, às condições regionais e internacionais para uma inserção mais ativa, e a percepção de seus formuladores de que a política exterior é ferramenta indispensável para os planos de desenvolvimento e superação do estágio de pobreza e crise social.

Destacamos, além do mais, que os novos grupos políticos que ascenderam ao poder a partir da eleição em 2003 foram adaptando, a partir de uma concepção própria, a leitura do interesse nacional às demandas de uma sociedade em transformação. Para os formuladores e patrocinadores da política externa, não convinha que se prolongasse a racionalidade de algumas medidas tomadas anteriormente que, em certa medida, serviam a grupos e interesses distintos do novo que assumia. Em razão disso, ensejaram uma reorientação para a realização dos novos interesses. Dessa forma, algumas das ressignificações de objetos e prioridades a serem buscadas devem-se, entre outros fatores, ao novo Partido no poder e à sua inerente ideologia, que combinava elementos de redistribuição de renda e consciência social ao mesmo tempo em que promovia a internacionalização econômica e o envolvimento com as estruturas hegemônicas do capitalismo.

Como destacam Flandes & Saraiva (2014), Lula manifestou disposição política de elevar o patamar do Brasil à posição de potência mundial. Os formuladores de sua

política externa apoiaram-se nessa vontade e contaram com uma articulação mais direta entre os chamados “autonomistas” do Itamaraty – que, de modo geral, eram herdeiros do período desenvolvimentista –, desenvolvimentistas das agências econômicas e atores políticos ligados ao Partido dos Trabalhadores.

Estes “autonomistas”, ainda segundo os autores, defendiam a estratégia segundo a qual a revisão das instituições e normas internacionais que iam de encontro aos interesses brasileiros deveria ser buscada pela projeção autônoma e proativa do país juntamente com a aproximação com outros emergentes de semelhantes características que o Brasil. Todos estes setores apoiadores identificavam a projeção de poder como instrumento de fortalecimento do país nas negociações econômicas multilaterais bem como canal para a promoção de empresas brasileiras no exterior.

Com isso, podemos defender a tese segundo a qual a partir da análise das estratégias de inserção internacional definidas pelo governo Lula que correspondem, de modo geral, aos interesses e objetivos a serem realizados pelo grupo governante, podemos aproximar os governos da PEI ao de Lula de duas formas: em primeiro, à leitura particular da realidade internacional tendente à multipolaridade e do respectivo papel do Brasil neste contexto; em segundo, porque nos dois períodos coincide a mesma identificação dos grupos no poder com ideias vinculadas às necessidades de se estabelecer reformas sociais e econômicas internas mediante o uso corrente da diversificação das parcerias como projeto de superação e desenvolvimento econômico-social.

A noção de desenvolvimento concebida por pensadores tais como Araújo Castro, San Tiago Dantas, Hélio Jaguaribe, Celso Amorim e Samuel Pinheiro Guimarães, entre outros, envolvia diferentes parâmetros de ação externa. Tinha como premissa um desenvolvido tocado por forças substancialmente internas, menos dependentes de capital, empresa e tecnologia estrangeiras. As relações com os Estados Unidos, nesse sentido, perdiam importância relativa e os elementos de segurança desprendiam-se da seara ideológica para vincular-se ao esforço de desenvolvimento econômico e tecnológico. A solidariedade com o Terceiro Mundo – e com os emergentes, mais recentemente –, fluía naturalmente dessa estratégia, na medida em que a comunhão dos interesses dependia, em boa parte, dessa equação. A região mais próxima, por fim, seria vista como área de

convergência de interesses, senão mesmo de expansão das qualidades de uma economia cada vez mais forte. Diante disso, essas ideias que lançam raízes remotas no tempo, consubstanciando sua elaboração principalmente na época da PEI, inspiram o governo Lula da Silva (CERVO, 2008).

A equipe de governo coordenada por Lula abriga, por um lado, ideias anteriores, como a primazia dada à estabilidade monetária sobre o crescimento econômico, daí as metas de contenção da inflação e os juros reais elevados, e, por outro, ideias de quebra de modelo, por meio de programas sociais de deslocamento de renda para os pobres e a recuperação da autonomia decisória na área externa. Algo similar ao que ocorreu na década de 1960, quando independentes e associacionistas disputavam o Estado para realizar suas concepções de desenvolvimento. (CERVO, 2008, p. 54).

A conclusão a que chegamos é que considerando as prioridades estabelecidas pela política externa de Lula, e não se podendo afirmar que houve rupturas com relação às políticas pretéritas, elas representaram uma reafirmação de características estreitamente vinculadas às teses iniciadas da PEI referentes ao paradigma do *globalismo*, ao mesmo tempo em que combinaram com o respeito às tradições históricas da diplomacia nacional e dava forte conotação política à construção de sua agenda de ação.

Com isso queremos dizer que os temas assumidos como prioritários, por força de uma série de razões, entre elas a predisposição pessoal do Presidente e do governo, a conjuntura nacional, regional e internacional e a leitura da realidade internacional, permitiu que os formuladores buscassem orientações no passado que pudessem ser coerentes com suas disposições e entendimentos. Neste sentido, apesar das diferenças de contextos históricos e de ordenamento internacional, ambas, PEI e política externa de Lula, possuem significativos pontos de convergência no que se refere ao papel do Brasil no mundo e suas prioridades.

A política externa de Lula, assim, se mostra única no conjunto histórico por marcar o início de um novo governo e uma nova administração diplomática, conjugando, com isso, valores, ideias e objetivos particulares de seus formuladores e patrocinadores. Contudo, vista pela lente histórica, é partidária de uma política de “mudança dentro da

continuidade”, sem que isso denote, necessariamente, qualquer conotação pejorativa ou qualidade inferior à sua administração.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A elaboração deste trabalho partiu do seguinte objetivo: identificar, a partir da análise histórica da política externa brasileira, em que medida podemos situar as orientações tomadas pelo governo Lula da Silva, em matéria diplomática, no período correspondente à primeira década de 1960, especificamente nas teses consubstanciadas na Política Externa Independente de Jânio Quadros e João Goulart. Partimos da hipótese de que a montagem da agenda internacional do país no período Lula, se tratando dos temas e objetivos estabelecidos, se assemelhou àquela efetuada anteriormente. Com isso, pode-se inferir que, a despeito de diferenciações conjunturais e estruturais, ambas, PEI e política exterior de Lula se identificam ao explorarem uma mesma estratégia de inserção internacional movida por interesses e objetivos compartilhados.

Para dar prosseguimento ao objetivo exposto acima, realizamos inicialmente uma fundamentação teórica que trabalhou em torno das questões voltadas ao campo das Relações Internacionais. Fora apresentada uma visão conceitual das principais teorias que envolvem a análise e explicação dos fenômenos internacionais, nomeadamente o Realismo e o Liberalismo, e foram destacadas suas principais premissas e pressupostos com a finalidade de os relacionarmos diretamente à análise da política externa brasileira.

A partir dessa fundamentação teórica, identificamos que alguns de seus conceitos mais importantes, entre eles a condição de anarquia do sistema internacional e o da busca incessante dos países pelos seus interesses nacionais, prevalecem quando nos atentamos à avaliação da política externa brasileira. Além destes, considerações a respeito da combinação entre elementos realistas e liberais também nos chamaram a atenção, tais como o enquadramento da inserção internacional do país em vários níveis de atuação que demanda fundamentações distintas – como, por exemplo, no caso da atuação nos contextos global e regional -, e a noção de que é possível normatizar (relativamente) o sistema internacional por intermédio de regras, regimes e instituições com vocação permanentes.

O Brasil, ao longo de sua trajetória, tem se comportado no exterior com base nesses preceitos, avaliando a melhor forma de intervir segundo as circunstâncias e oportunidades e de modo que possa garantir, pelo menos satisfatoriamente, a realização de seus interesses e objetivos. Por um lado, no tabuleiro global atua conforme a tradição

histórica de valorização dos canais institucionais multilaterais, uma vez que se considera potência média com recursos limitados de poder e vislumbra a possibilidade de ver atendidas suas demandas por intermédio da ação coletiva, resultando em possíveis ganhos absolutos, isto é, em que todos os participantes saem ganhando (embora não igualmente). De outro, se tratando do xadrez regional, no qual, na sua avaliação, é o país com mais recursos de poder, se insere a partir de uma perspectiva relacional de poder, ou seja, de preservar o grau máximo de autonomia e fazer valer seus interesses por meio de seu tamanho, peso e influência política.

Outro ponto importante a salientar diante desse cálculo de atuação, é a predominância, na recorrência histórica, da presença de dois paradigmas distintos de inserção internacional do país: o *globalismo* e o *americanismo*. O primeiro deve ser encarado como o paradigma de política externa que enfatizava as possibilidades e necessidades de se estabelecer relações políticas e comerciais com uma variedade de países, sem a preocupação de ater-se única e exclusivamente a uns poucos. Pregava-se a ideia de que quanto mais diversificado e abrangente o leque de opções, maior era o poder de barganhar pelos interesses. O segundo, em contrapartida, partia da noção de que a potência global, os Estados Unidos, era o centro do sistema internacional ocidental desde finais do século XIX, o que exigia do Brasil, devido às suas peculiaridades geográficas e econômicas, a aproximação junto a ela, pois esse relacionamento mais estreito aumentaria as chances de ver atendidas nossas demandas. Grosso modo, ao longo do século XX o Brasil variou as posições e opções entre estes dois grandes paradigmas.

Com essas definições em mente, seguimos para a análise da política externa a partir de uma perspectiva histórica, mostrando, panoramicamente, os principais caminhos tomados pela diplomacia ao longo do tempo e apontando, na medida do possível, para seus principais condicionantes, possibilidades e vetores que influenciaram na definição da política a ser empregada. Realizamos este estudo seguindo a partir do período republicano (pós-1889), pois entendemos que esta forma de governo permite que se tenha maior clareza entre a definição dos interesses nacionais e de sua relação direta com a sociedade e as instituições políticas. Identificamos, pois, a partir do modelo de Cervo (2002; 2008; 2010), quatro grandes “momentos” que caracterizaram as formas de promoção do

desenvolvimento econômico e que tiveram afinidades diretas com as relações exteriores do Brasil, entre eles: o liberal conservador (1810-1930); o desenvolvimentista (1930-1990); o normal (1990-1994); e, por fim, o logístico (1995- atualmente).

De modo geral, o paradigma liberal conservador abarcou aquelas práticas voltadas à imposição de instituições e políticas das grandes potências aos países menores, principalmente suas colônias localizadas na periferia do sistema internacional. O desenvolvimentista, por sua vez, surge a partir da crise global do capitalismo dos anos 1930 que engendra o impulso originário de países médios, como o Brasil, no sentido da industrialização e do dinamismo econômico. Suas políticas compreendem o incentivo à indústria, a defesa da autonomia e soberania nacional e a definição de um projeto claro e estruturado de desenvolvimento/modernização econômica. O paradigma normal inclui a função do Estado para a estabilização da economia e a proporcionar um ambiente interno favorável ao capital estrangeiro e privado, fomentando a realização de privatizações, concessões públicas e desregulamentações de capital financeiro e de investimentos. Está relacionado diretamente às transformações ocorridas no cenário internacional, mormente o fim da Guerra Fria e a crescente transnacionalização das relações econômicas. Por fim, o logístico encontra sua origem em meados dos anos 1990 e se estabelece na combinação de uma política externa abrangente e universalista, ainda que liberal, com um plano de desenvolvimento econômico.

A partir destas considerações históricas fora possível se deter mais atentamente ao conjunto de iniciativas tomadas pelo governo Lula da Silva em matéria diplomática. Entre os grandes objetivos estabelecidos identificamos cinco principais elementos que estiveram em evidência e que, tomados em conjunto, representaram as maiores movimentações exteriores no período. Destacamos, pois, a aproximação do Brasil junto à região latino-americana, principalmente seus vizinhos sul-americanos, visando a consolidação de um espaço regional de atuação que permitisse a crescente influência do país ao mesmo tempo em que se incentivava o aprofundamento dos processos de integração e cooperação regional; a ampliação de acordos de cooperação e aproximação com países em desenvolvimento, classificados nos marcos das relações horizontais (Sul-Sul), com vistas a pressionar por reformas e atualizações das regras e instituições internacionais;

aproximação comercial com os mesmos países, com vistas a pressionar pela mudança dos fluxos globais de comércio e pela abertura de canais mais favoráveis de inserção comercial ao país; a manutenção de relações maduras e respeitadas com os parceiros tradicionais, Estados Unidos e União Europeia; diplomacia ativa no cenário global, com destaque para a participação brasileira nos diversos fóruns multilaterais de negociação e o uso da diplomacia presidencial como forma de representar os interesses do país no exterior.

Como resultado desses objetivos, houve uma série de desdobramentos práticos encabeçados pela política externa, entre eles a multiplicação e diversificação das relações exteriores do país – incluindo parcerias na África, Ásia e Oriente Médio; o lançamento de projetos regionais de integração política e econômica – Unasul; a aproximação junto a países em desenvolvimento e desenvolvidos com perspectivas de pressionar por reformas e atualizações dos organismos internacionais – G4, BRICS, IBAS; tentativa de apresentar o país com o papel de mediador de conflitos e problemas que dizem respeito à segurança global – relacionamento Brasil-Turquia na problemática do enriquecimento de urânio no Irã; continuidade de relações amistosas e construtivas com os países desenvolvidos – estabelecimento de parcerias estratégicas em áreas prioritárias com os Estados Unidos e a tentativa de estabelecer relações intrablocos com a União Europeia e o Mercosul; e o lançamento de propostas para o combate à fome e à pobreza mundial por meio de taxações e políticas direcionadas pelas organizações internacionais.

Por sua vez, nos adentramos à análise da PEI e de suas formulação a fim de evidenciar em que medida podemos considerá-la como a matriz conceitual que servira como um norte, uma orientação à política externa do governo Lula. Quatro são, por fim, as ideias que consignam à política exterior de início dos anos 1960 seus parâmetros de ação: tentativa de se desvencilhar do servilismo aos interesses estrangeiros e lutar pela proteção dos verdadeiros interesses nacionais que se consubstanciassem no desenvolvimento e na autonomia de decisões; buscar aproximação junto aos países em desenvolvimento da América Latina, África e Ásia com os quais o Brasil comungava interesses e valores na pretensão de constituir uma frente única de batalha pela superação das condições deteriorantes de desigualdade entre as nações; inauguração de uma política pan-americanista de conteúdo econômico e social, superando sua fase política e ideológica

tentada em momentos passados; condicionar a liberdade de ação somente à busca pela realização dos interesses nacionais, evitando a vinculação automática a quaisquer blocos e não assumindo responsabilidades na Guerra Fria, garantindo, com isso, relações diplomáticas e comerciais com todas as nações do mundo.

A grande inovação conceitual e prática da PEI, diante disso, parece ter sido o estabelecimento de princípios e diretrizes que, ainda que representassem a valorização e o reconhecimento de posições assumidas tradicional e historicamente pelo Brasil, iriam orientar a política externa brasileira a partir daquele momento e seriam tão consistentes que seguiriam sendo como um referencial por muito tempo depois, encontrando correspondências na política exterior de Lula da Silva.

Por meio desta agenda, que contém um conjunto de temas, objetivos e interesses, e com a correspondente estratégia utilizada para alcançá-los que podemos destacar que houve a ressignificação de determinados elementos que estiveram presentes, inicialmente, na montagem das diretrizes de ação da PEI. Principalmente a ênfase concedida ao universalismo da política externa, à leitura da realidade internacional como concentradora porém tendente à multipolaridade, e o apoio que a política externa dava ao processo de desenvolvimento econômico e superação social é o que nos permite inferir que Lula buscou suas orientações nesse período.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, José A G. Economia política e política externa no governo Lula. *Plenarium*, Ano II, Nº 2, 2005, pp. 84-94.
- _____. O intervencionismo na política externa brasileira. *Nueva Sociedad*, edição especial em português, 2009, pp. 66-78.
- ALMEIDA, Paulo R de. A Política Internacional do Partido dos Trabalhadores. *Revista Sociologia e Política*, Vol. 20, 2003, pp. 87-102.
- _____. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 47, Nº 1, 2004, pp. 162-184.
- _____. A diplomacia da era Lula: balanço e avaliação. *Política Externa*, Vol. 20, Nº 3, 2011-2012, pp. 95-114.
- ALMOND, Gabriel A.; POWELL JR, Gordon B. *Uma teoria de política comparada*. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.
- AMADO, Rodrigo. *Araújo Castro*. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1982.
- AMORIM, Celso. Conceitos e estratégias da diplomacia do Governo Lula. *Revista Diplomacia, Estratégia e Política*, Out/dez, 2004.
- _____. A integração sul-americana. *Diplomacia, Estratégia e Política*, Nº 10, 2009, pp. 5-27.
- ARINOS FILHO, Afonso. *Diplomacia independente – um legado de Afonso Arinos*. São Paulo: Paz e Terra, 2001.
- ARON, Raymond. *Paz e guerra entre as nações*. Brasília: Editora Universidade de Brasília. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.
- ARRAES, Virgílio. Haiti e política externa de Lula: realmente há algo de inovador? *Meridiano 47*, Nº 49, 2004, pp. 2-4.
- BACCARINI, Mariana P O. A Reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas: uma questão institucional. 183f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, 2014.
- BARROS, Sebastião do R. A execução da política externa brasileira: um balanço dos últimos quatro anos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 42, Nº 2, 1998, pp. 18-28.
- BELLI, Benoni. Interdependência Assimétrica e Negociações Multilaterais: o Brasil e o Regime Internacional de Comércio (1985-1989). 142f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1994.
- BERRINGER, Tatiana. Bloco no poder e política externa nos governos FHC e Lula. 223f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2014.
- BOURANTONIS, Dimitris. *The History and Politics of UN Security Council Reform*. USA: Routledge, 2005.
- BROOKS, Stephan G.; WOHLFORTH, William C. *World out of balance: International Relations and the Challenge of American Primacy*. Princeton: Princeton University Press, 2008.

BUENO, Clodoaldo; CERVO, Amado L. *História da política exterior do Brasil*. 4ª ed. rev. ampl. Brasília, DF: Editora da Universidade de Brasília, 2012.

BULL, Hedley. *A sociedade anárquica: um estudo da ordem na política mundial*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2002.

BURNS, Edward B. Tradition and Variation in Brazilian Foreign Policy. *Journal of Inter-American Studies*, Vol. 9, Nº 2, 1967, pp. 195-212.

BUZAN, Barry A; LAWSON, George. Capitalism and the emergent world order. *International Affairs*, Vol. 90, Nº 1, 2014, pp. 71-91.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Balanço de Política Externa, 2003-2010*.

CARDOSO, Sandra A.; MIYAMOTO, Shiguenoli. A política externa dos governos Geisel e Lula: similitudes e diferenças. *Revista de Economia & Relações Internacionais*, Vol. 11, Nº 21, 2012, pp. 33-50.

CASTRO, Thales. *Teoria das Relações Internacionais*. Brasília, DF: FUNAG, 2012.

CARR, Edward H. *Vinte anos de crise: 1919-1939*. Brasília, DF: UnB, 1981.

CEPALUNI, Gabriel; VIGEVANI, Tullo. *A política externa brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula*. São Paulo: Editora Unesp, 2011.

CERVO, Amado L. Eixos conceituais da política exterior do Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 41, Nº 40, 1998, pp. 66-84.

_____. Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 45, Nº1, 2002, pp. 5-35.

_____. Os Objetivos da Política Exterior de Lula. *Meridiano 47*, Nº 47, 2004, pp. 2-6.

_____. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.

_____. Brazil's Rise on the International Scene: Brazil and the World. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 53 (special edition), 2010, pp. 7-32.

CINTRA, Rodrigo; OLIVEIRA, Marcelo F. de; VIGEVANI, Tullo. A política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. *Tempo Social*, Vol. 15, Nº 2, 2003, pp. 31-61.

CHILCOTE, Ronald H. *Theories of comparative politics: the search for a paradigm*. Westview Press: Colorado, 1981.

CORRÊA, Luís F de S. A política externa de José Sarney. Em: ALBUQUERQUE, José A. G. (Org.). *Sessenta anos de política externa brasileira, 1930-1990*. São Paulo: USP/Cultura, 1996.

DANTAS, San T. *Política Externa Independente*. Brasília, DF: FUNAG, 2011.

DEUTSCH, Karl W. *Análise das relações internacionais*. 2ª Ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

DINIZ, Eugênio. Relacionamentos multilaterais na Unipolaridade – uma discussão teoria Realista. *Contexto Internacional*, Vol. 28, Nº 2, 2006, pp. 505-565.

_____. *Política internacional: guia de estudo das abordagens realistas e da balança de poder*. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2007.

DUNNE, Tim; SCHMIDT, Brian C. Realism. Em: BAYLIS, John; SMITH, Steve (Orgs.). *The globalization of world politics. An introduction to International Relations*. Oxford: Oxford University Press, 2005, pp. 161-183.

FASSBENDER, Bardo. *UN Security Council Reform and the Right of Veto. A Constitutional Perspective*. Netherlands: Kluwer Law International, 1998

FLEMES, Daniel; SARAIVA, Miriam G. Potências emergentes na ordem de redes: o caso do Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 57, Nº 2, 2014, pp. 214-232.

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

GARCIA, Eugenio V. *O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926): vencer ou não perder*. Brasília, DF: FUNAG, 2005.

_____. (Org.). *Diplomacia brasileira e política externa: documentos históricos*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2008.

_____. *O sexto membro permanente: o Brasil e a criação da ONU*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012.

_____. Conselho de Segurança das Nações Unidas. Brasília, DF: FUNAG, 2013.

GARCIA, Marco A. O lugar do Brasil no mundo: a política externa em um momento de transição. Em: GARCIA, Marco A.; SADER, Emir (Orgs.). *Brasil, entre o passado e o futuro*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo: Boitempo, 2010, pp. 153-176.

GILPIN, Robert. *War and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.

GUERREIRO, Ramiro S. *Lembranças de um empregado do Itamaraty*. São Paulo: Siciliano, 1992.

GUIMARÃES, Samuel P. Inserção internacional do Brasil. *Economia e Sociedade*, Nº 17, 2001, pp. 1-31.

_____. *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

HAAS, Ersnt B. *Beyond the Nation-State: functionalism and International Organization*. Standford: Standford University Press, 1968.

HAAS, Richard N. The Age of Nonpolarity. What Will Follow U.S. Dominance. *Foreign Affairs*, May/June, 2008.

HALPER, Stefan A. *The Beijing Consensus*. Basic Books, 2010.

HERMANN, Charles F. Changing Course: When Government Choose to Redirect Foreign Policy. *International Studies Quarterly*, Vol. 34, Nº 1, 1990, pp. 3-21.

HERZ, Mônica; HOFFMAN, Andrea R. *Organizações Internacionais: história e práticas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

HIRST, Mônica; PINHEIRO, Letícia. A política externa do Brasil em dois tempos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 38, Nº 1, 1995, pp. 5-23.

HIRST, Monica; LIMA, Maria R. S. de; PINHERIO, Letícia. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. *Nueva Sociedad*, dez. 2010, pp. 22-41.

HOBBS, Thomas. *O Leviatã*. São Paulo: Martin Claret, 2009.

HUNTINGTON, Samuel P. The Lonely Superpower. *Foreign Affairs*, March-April, 1999.

IKENBERRY, Gilford J. *After Victory: Institutions, Strategic Restraint and the Rebulinding of Order After Major Wars*. Princeton: Princeton University Press, 2001.

JERVIS, Robert. Cooperation Under the Security Dilemma. *World Politics*, Vol. 30, Nº 2, 1978, pp. 167-214.

KANT, Immanuel. *A Paz Perpetua*. Porto Alegre; São Paulo: L&PM Editores, 1989.

- KEOHANE, Robert O. Realism, Neorealism and the Study of World Politics. Em: KEOHANE, Robert O. (Org.). *Neorealism and its Critics*. New York: Columbia University Press, 1986, p. 1-26.
- _____. International Institutions: two approaches. *International Studies Quarterly*, nº 32, 1988, p. 379-396.
- KEOHANE, Robert O; NYE, Joseph S. *Power and Interdependence*. 2ed. Glenview: Scott Foresman, 1989.
- KRASNER, Stephen D. *International regimes*. Ithaca; London: Cornell University Press, 1993.
- _____. *Power, the State, and Sovereignty*. Essays on international relations. New York: Routledge, 2009.
- KUPCHAN, Charles A. After Pax Americana: Benign Power, Regional Integration, and the Sources of a Stable Multipolarity. *International Security*, Vol. 23, Nº 2, 1998, pp. 40-79.
- LAFER, Celso. Novas dimensões da política externa brasileira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ANPOCS, Nº 3, 1987, pp. 73-82.
- _____. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*. São Paulo: Perspectiva, 2001.
- LIGIÈRO, Luiz F. *A Autonomia na Política Externa Brasileira*. A política externa independente e o pragmatismo responsável: momentos diferentes, políticas semelhantes? Brasília, DF: FUNAG, 2011.
- LIMA, Maria R. S. de. Ejes Analíticos y conflictos de paradigmas en la Política Exterior Brasileña. *América Latina*, Vol.1, Nº 2, 1994, pp. 27-46.
- _____. Teses Equivocadas sobre a Ordem Mundial pós Guerra Fria. *Dados*, Vol. 39, Nº 3, 1996, pp. 1-15.
- _____. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 48, Nº 1, 2005, pp. 1-36.
- _____. Tradição e Inovação na Política Externa Brasileira. *Working Paper* Nº 3, Julho, 2010, pp. 1-22.
- _____. Brasil e polos emergentes de poder mundial: Rússia, Índia, China e África do Sul. Em: BAUMAN, Renato (Org.). *O Brasil e os demais BRICS – Comércio e Política*. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2010b, pp. 155-179.
- MALONE, David M (Ed.). *The UN Security Council: From the Cold War to the 21st Century*. USA: Lynne Rienner, 2004.
- MARIANO, Marcelo P. A Política Externa Brasileira, o Itamaraty e o Mercosul. 215f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, 2007.
- MARIANO, Marcelo P.; VIGEVANI, Tullo. A Alca e a política externa brasileira. Caderno CEDEC, Vol. 75, 2005.
- MARTINS, Carlos E. A evolução da política externa brasileira na década 64/74. *Estudos CEBRAP*, Nº 12, 1975, pp. 53-97.
- MEARSHEIMER, John J. The False Promise of International Institutions. *International Security*. Vol. 19, Nº 3, 1995, pp. 5-49.
- _____. *A tragédia da política das grandes potências*. Gradiva: Lisboa, 2007.
- _____. Reckless Sates and Realism. *International Relations*, Vol. 23, Nº 2, 2009, pp. 241-256.

MELLO, Eduardo B de. A Nova Política Externa Independente: o governo Lula e a nova inserção externa brasileira no século XXI. 113f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2009.

MELLO, Flávia de C. O Brasil e o multilateralismo contemporâneo. IPEA, Texto para Discussão, Nº 1628, 2011, pp. 1-32.

_____. O Multilateralismo na Política Externa Brasileira. *Carta Internacional*, Vol. 7, Nº 2, 2012, pp. 163-173.

MELLO E SILVA, Alexandre de. O Brasil no continente e no mundo: atores e imagens na política externa brasileira contemporânea. *Revista Estudos Históricos*, Vol. 8, Nº 15, 1995, pp. 1-38.

MIYAMOTO, Shiguenoli. O Brasil e as negociações multilaterais. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 43, Nº 1, 2000, pp. 119-137.

_____. A política externa brasileira e as operações de paz. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Vol. 98, 2008, pp. 361-394.

_____. O Brasil e os foros internacionais. *Revista de Economia & Relações Internacionais*, Vol. 7, Nº 13, 2008b, pp. 35-49.

_____. A política externa brasileira em um contexto globalizado. Em: UNICURITIBA, *Relações Internacionais no Mundo Atual*. Curitiba: UNICURITIBA, 2009, pp. 9-33.

_____. A política externa do governo Lula: aspirações e dificuldades. *Ideias*, Nº 3, nova série, 2011, pp. 119-132.

_____. As grandes linhas da política externa brasileira. *Textos para Discussão CEPAL-IPEA*, Nº 45, 2011b, pp. 7-31.

_____. Política Externa Brasileira: 1964-1985. *Carta Internacional*, Vol. 8, Nº 2, 2013, pp. 3-19.

MITRANY, David. *A Working Peace System*. Chicago: Quadrangle, 1966.

MORGENTHAU, Hans J. A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado; Brasília, DF: Editora da Universidade de Brasília, 2003.

MOURA, Gerson. *Autonomia na dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

_____. O Brasil na Segunda Guerra Mundial: 1942-1945. Em: ALBUQUERQUE, José A. G. (Org.). *Sessenta anos de política externa brasileira, 1930-1990*. São Paulo: USP/Cultura, 1996.

NEVES, João A. de C. No limiar da ordem global: o Brasil depois da Guerra Fria (1989-2001). 283f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

NOGUEIRA, João P.; MESSARI, Nizar. *Teoria das relações internacionais: correntes e debates*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

NYE JR. Joseph S. *O futuro do poder*. São Paulo: Benvirá, 2012.

OLIVEIRA, Amâncio J. de; ONUKI, Janina. Política Externa Brasileira e Relações Sul-Sul. *Working Paper CAENI*, maio, 2013, pp. 1-23.

OLIVEIRA, Henrique A. de. *Política externa brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2005.

OLIVEIRA, Marcelo F. de. Alianças e coalizões internacionais do governo Lula: o Ibas e o G-20. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 8, Nº 2, 2005, pp. 55-69.

PAPE, Robert A. Soft balancing against the United States. *International Security*, Vol. 30, Nº 1, 2005, pp. 7-45.

PINHEIRO, Letícia. Traídos pelo Desejo: Um Ensaio sobre a Teoria e a Prática da Política Externa Brasileira Contemporânea. *Contexto Internacional*, Vol. 22, Nº 2, 2000, pp. 305-335.

_____. *Política externa brasileira (1889-2002)*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

PECEQUILO, Cristina S. A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 51, Nº 2, 2008, pp. 136-153.

_____. *Manual do candidato*. Política Internacional. Brasília, DF: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

PUTNAM, Robert D. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization*, Vol. 42, Nº3, 1988, pp. 427-460.

QUADROS, Jânio. A Nova Política Externa do Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Rio de Janeiro, ano IV, n.º 16, dezembro, 1961, p. 150-159.

QUAH, Danny. The Global Economy's Shifting Centre of Gravity. *Global Policy*, Vol. 2, Nº 1, 2011, pp. 3-9.

RAMANZINI JR., Haroldo; VIGEVANI, Tullo. Autonomia, Integração Regional e Política Externa Brasileira: Mercosul e Unasul. *Dados*, Vol. 57, Nº 2, 2014, pp. 517-552.

REIS, Maria E. F. BRICS: surgimento e evolução. Em: PIMENTEL, José V. de S. (Org.). *O Brasil, os BRICS e a agenda internacional*. Brasília, DF: FUNAG, 2012, pp. 31-43.

RICUPERO, Rubens. À sombra de Charles de Gaulle: uma diplomacia carismática e intransferível. *Novos Estudos CEBRAP*, Vol. 87, 2010, pp. 35-58.

ROCHA, Antônio J. R. da. *Relações internacionais: teorias e agendas*. Brasília: IBRI, 2002.

ROSECRANCE, Richard N. *The rise of trading state: commerce and conquest in the modern world*. New York: Basic Books, 1986.

RUGGIE, John G. Multilateralism: the Anatomy of an Institution. *International Organization*, Vol. 46, Nº 3, 1992, pp. 561-598.

SALES, Camila M. R. Relações Internacionais e política externa do Brasil nos governos FHC e Lula. 151f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.

SARAIVA, José F. S. Dois gigantes e um condomínio: da Guerra Fria à coexistência pacífica (1947-1968). Em: SARAIVA, José F. S. (Org.). *Relações Internacionais: dois séculos de história*. 2 vol. Brasília, DF: IBRI, 2001, pp. 19-59.

SARAIVA, Miriam G; VALENÇA, Marcelo M. A Política Externa Brasileira e sua Projeção Internacional: um projeto caracterizado pela continuidade. *CEBRI*, Vol. 1, Ano VII, 2012, pp. 3-28.

SARAIVA, Miriam G. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 50, Nº 2, 2007, pp. 42-59.

SATO, Eiiti. 40 anos de política externa brasileira, 1958-1998: três inflexões. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 41, Número especial 40 anos, 1998, pp. 8-28.

SCHLESINGER, Arthur M. Os ciclos da história americana. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira, 1992.

SCHMITT, Carl. *O conceito do político*. Petrópolis: Vozes, 1992.

SEITENFUS, Ricardo A. S. *Manual das Organizações Internacionais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

SILVA, André L. R. da. As transformações matriciais da Política Externa Brasileira recente (2002-2010). *Meridiano 47*, Vol. 11, Nº 120, 2010, pp. 18-24.

_____. O Brasil diante da globalização: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). *Carta Internacional*, Vol. 7, Nº1, 2012, pp. 20-34.

SOARES, João C B. *Sem medo da diplomacia*. São Paulo: FGV, 2006.

SOUTO MAIOR, Luiz A. P. O Brasil e o regionalismo continental frente a uma ordem mundial em transição. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 49, Nº 2, 2006, pp. 42-59.

SOUZA, Amaury de. *A agenda internacional do Brasil: a política externa brasileira de FHC a Lula*. Rio de Janeiro: Elsevier: CEBRI, 2009.

SOUZA NETO, Danilo M. A política externa brasileira nos oito anos do governo Lula: legados e lições para a inserção do Brasil no mundo. Em: PAULA, Marilene de. *Nunca antes na história do país...?: um balanço das políticas do governo Lula*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Boll, 2011, pp. 99-116.

STEIN, Arthur A. Coordination and collaboration: regimes in a anarchic world. Em: KRASNER, Stephan D. (Org.). *International Regimes*. London: Cornell University Press, 1983.

STRANGE, Susan. The Myth of Lost Hegemony. *International Organization*, Vol. 41, Nº 4, 1987, pp. 551-574.

STUART, Ana M.; VELASCO E CRUZ, Sebastião C. Mudando de rumo: a política externa do governo Lula. Em: VELASCO E CRUZ, Sebastião C. *O Brasil no mundo: ensaios de análise política e prospectiva*. São Paulo: Editora UNESP, 2010, pp. 71-86.

TATSCH, Luisa B. A política externa do governo Lula: um novo pragmatismo responsável? 215f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2011.

TOKATLIAN, Juan G. Posguerra fría y política exterior: de la autonomía relativa a la autonomía ambigua. *Análisis Político*, Nº 28, 1996, pp. 25-48.

VARGAS, João A. C. *Um mundo que também é nosso: o pensamento e a trajetória diplomática de Araújo Castro*. Brasília, DF: FUNAG, 2013.

VAZ, Alcides C. O Governo Lula: uma nova política exterior? Em: BRIGADÃO, Clóvis; PROENÇA Jr., Domingos (Orgs.). *O Brasil e a conjuntura Internacional*. Paz e Segurança Internacional. Rio de Janeiro: Gramma: Fundação Konrad Adenauer, 2006, pp. 85-96.

VIANA, Jefferson P. Política externa equatoriana: o governo Rafael Correa e a busca por autonomia. 264f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Universidade Federal de Santa Catarina. Centro de Ciências da Educação, Florianópolis, 2014.

VILLA, Rafael D. Política externa do governo Lula: continuidades e rupturas. *Revista Adusp*, Maio 2005, pp. 12-19.

VIZENTINI, Paulo F. O Brasil e o Mundo: a política externa e suas fases. *Ensaios FEE*, Vol. 20, Nº 1, 1999, pp. 134-154.

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

- _____. *Relações Exteriores do Brasil (1945-1964): o nacionalismo e a política externa independente*. Petrópolis: Vozes, 2004.
- _____. De FHC a Lula. Uma década de política externa (1995-2005). *Civitas*, Vol. 5, Nº 2, 2005, pp. 381-397.
- _____. The Brazil of Lula: a global and affirmative diplomacy (2003-2010). *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, Vol. 1, Nº 1, 2012, pp. 23-35.
- WALTZ, Kenneth N. *Teoria das relações internacionais*. Lisboa: Gradiva, 2002.
- WENDT, Alexander. Anarchy is what States make of it: The Social Construction of Power Politics. *International Organization*, Vol. 46, Nº 2, 1992, pp. 391-425.
- WIGHT, Martin. *A Política do Poder*. 2ª Ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.
- WOHLFORTH, William C. Unipolarity, Status Competition, and Great Power. *World Politics*, Vol. 60, Nº 1, 2009, pp. 28-57.
- ZAKARIA, Fareed. Realism and Domestic Politics. *International Security*, Vol. 17, Nº 1, 1992, pp. 177-198.
- _____. *O mundo pós-americano*. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.