

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA**

TIAGO ALTIERI MAGDALENA

**Considerações sobre a perspectiva da autonomia na análise da
política externa brasileira entre os anos de 1995 e 2010**

SÃO PAULO

2017

TIAGO ALTIERI MAGDALENA

**Considerações sobre a perspectiva da autonomia na análise da
política externa brasileira entre os anos de 1995 e 2010**

Trabalho de Graduação Individual
apresentado ao Departamento de
Geografia da Faculdade de Filosofia Letras
e Ciências Humanas da Universidade de
São Paulo, para a obtenção do título de
Bacharel em Geografia

Orientador: Prof. Dr. André Roberto Martin

SÃO PAULO

2017

Nome: MAGDALENA, Tiago Altieri

Título: Considerações sobre a perspectiva da autonomia na análise da política externa brasileira entre os anos de 1995 e 2010

Trabalho de Graduação Individual
apresentado ao Departamento de
Geografia da Faculdade de Filosofia Letras
e Ciências Humanas da Universidade de
São Paulo, para a obtenção do título de
Bacharel em Geografia

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. André Roberto Martin

Instituição: Universidade de São Paulo

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Examinador: _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Examinador: _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Assinatura: _____

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu orientador, professor Dr. André Roberto Martin, pelo apoio oferecido na realização desse trabalho e pelos grandes ensinamentos.

RESUMO

MAGDALENA, Tiago Altieri. **Considerações sobre a perspectiva da autonomia na análise da política externa brasileira entre os anos de 1995 e 2010**. 2017. 53f. Trabalho de Graduação Individual – Departamento de Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2017.

Com o encerramento da Guerra Fria e o consequente fim da bipolaridade mundial, houve um cenário internacional propício para uma mudança na política externa do Brasil. Apesar da posição de hegemonia dos Estados Unidos no início dos 90, existiu nesse período, uma maior diversificação das relações internacionais no mundo e o fim da política externa reativa. A percepção que a ordem internacional mudava exigia uma reorganização da política exterior do país. Uma das perspectivas de análise existentes nesse contexto é a que enfatiza o papel da autonomia. Este trabalho prioriza a concepção teórica da autonomia para fazer algumas considerações em relação aos aspectos fundamentais da política externa brasileira no período compreendido pelos governos Fernando Henrique (1995-2002) e Lula (2003-2010). O objetivo principal foi verificar de que maneira a autonomia das posições brasileiras tem sido conduzida nos mandatos dos dois presidentes, que tiveram características singulares na condução da sua política externa. A metodologia utilizada para a realização do trabalho foi a pesquisa bibliográfica. Os principais atores envolvidos no processo decisório da política externa no caso brasileiro, são o Presidente da República e o Ministério das Relações Exteriores, o qual possui uma tradição secular na defesa das posições assumidas pela diplomacia ao longo da história. O governo Fernando Henrique buscou fortalecer a presença brasileira no cenário internacional, orientado por uma concepção ideológica neoliberal, atuou na defesa do multilateralismo e priorizou o espaço sul americano na elaboração da sua política externa. O governo Lula, em muitas agendas, foi crítico às concepções defendidas pelo governo anterior, e procurou reorientar a sua política externa para aumentar a presença do Brasil no cenário mundial, mostrando um ativismo maior na agenda internacional, ao optar por uma maior diversificação nas relações exteriores do Brasil com as mais variadas regiões do globo.

Palavras-chave: política externa brasileira. autonomia. governo Fernando Henrique. governo Lula.

ABSTRACT

MAGDALENA, Tiago Altieri. **Considerations about the perspective of the autonomy on the analysis of the Brazilian foreign policy between the years of 1995 and 2010.** 2017. 53f. Trabalho de Graduação Individual – Departamento de Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2017.

With the closure of the Cold War and the consequent end of the world bipolarity, there was a propitious international scenery for a change in Brazil's foreign policy. Besides the hegemony position of the United States of America on the beginning of the 1990's, there was, in this period, a bigger diversification of the international relations on the world and the end of the reactive external politics. The perception that the international order changed required a reorganization of the exterior politics of the country. One of the existing perspectives analysis in this context is the one that emphasizes the autonomy role. This work prioritizes the theoretical conception of the autonomy to make some considerations in relation to the fundamental aspects of the Brazilian foreign policy in the period comprehended by the governments of Fernando Henrique (1995-2002) and Lula (2003-2010). The main goal was to verify how the autonomy of the Brazilian positions has been conducted in the mandates of both presidents, who had singular characteristics in the conduction of their foreign policy. The methodology used for the realization of the work was the bibliographical research. The main authors involved on the decision process of the foreign policy in Brazilian case are the President of the Republic and the Ministry of External Relation, which has a secular tradition in the defense of the positions assumed by the diplomacy through the history. Fernando Henrique's government looked to strengthen the Brazilian presence in the international scenery, oriented by a neoliberal ideologic conception, acted in defense of the multilateralism, and prioritized the South American space on the elaboration of his external politics. Lula's government, in many agendas, was critical to the conceptions defended by the previous government, and looked to reorient his external politics to increase Brazil's presence on the world scenery, showing a bigger activism on the international agenda, by opting by a bigger diversification in Brazil's external relations with the most varied regions of the globe.

Keywords: Brazilian foreign policy. autonomy. Fernando Henrique government. Lula government.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
FMI	Fundo Monetário Internacional
G-7	Grupo composto por Estados Unidos, Alemanha, Canadá, França, Itália, Reino Unido e Japão
G-20	Grupo de 20 países em desenvolvimento
IBAS	Fórum de diálogo entre Índia, Brasil e África do Sul
IPRI	Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais
Mercosul	Mercado Comum do Sul
MINUSTAH	Missão de Estabilização da ONU no Haiti
MRE	Ministério das Relações Exteriores
NAFTA	Tratado Norte-Americano de Livre Comércio
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PT	Partido dos Trabalhadores
TNP	Tratado de Não Proliferação Nuclear
UE	União Europeia
Unasul	União das Nações Sul-Americanas
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
CAPÍTULO 1 A ANÁLISE DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NO PERÍODO PÓS GUERRA FRIA.....	10
1.1 O conceito de política externa	10
1.2 A posição da política externa brasileira no período pós Guerra Fria: os desafios de um nova ordem internacional em transição e a globalização.....	13
1.3 A perspectiva da autonomia: uma interpretação da política externa brasileira.....	20
1.4 Os principais atores agentes no processo decisório da política externa brasileira.....	24
CAPÍTULO 2 A POLÍTICA EXTERNA DOS GOVERNOS DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO	27
2.1 Os fundamentos da política externa dos governos de Fernando Henrique Cardoso.....	27
2.2 A matriz neoliberal: o otimismo na política externa dos governos de Fernando Henrique Cardoso	31
2.3 A atuação regional: Mercosul, Alca e América do Sul	34
2.4 A autonomia pela participação: a adesão aos regimes internacionais e a política externa multilateral com enfoque comercial.....	35
CAPÍTULO 3 A POLÍTICA EXTERNA DOS GOVERNOS DE LULA.....	38
3.1 Lula: alterações no rumo da política externa brasileira.....	38
3.2 As prioridades da política externa de Lula: a autonomia pela diversificação e uma diplomacia ativista	41
3.3 A atuação global brasileira e a projeção internacional do Brasil.....	44
3.4 As relações Sul-Sul: a busca de alternativas para o fortalecimento do multilateralismo brasileiro	46
CONSIDERAÇÕES FINAIS	49
REFERÊNCIAS.....	51

INTRODUÇÃO

Os debates sobre a política externa brasileira têm levado a questões interessantes, que ao tentar compor um quadro panorâmico, mostram-se conexas, em geral, a três aspectos principais relacionados aos interesses do Brasil: a identidade internacional do país, a sua inserção no cenário internacional e a busca por maior autonomia.

O Brasil é um país que tem uma rica tradição no tocante à diplomacia. Efetivamente, o país possui um histórico na defesa de posições internacionais conciliatórias. Desde 1947, o Brasil tem a tradição de abrir a Assembleia Geral das Nações Unidas, quando na ocasião o ministro das Relações Exteriores brasileiro Oswaldo Aranha discursou na Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU). Apesar dessa posição tradicionalmente pacifista, que projeta um ideal positivo em contraposição às soluções de conflitos por vias militares, o país tem buscado aumentar ao longo do tempo a sua influência no cenário internacional. E para isso faz uso da sua política externa.

Com o encerramento da Guerra Fria, verificou-se uma nova ordem internacional que não exigiu mais dos países um alinhamento automático em torno dos antigos polos hegemônicos de poder (ALBUQUERQUE, 2005). No caso brasileiro, a autonomia que a política externa brasileira tem procurado obter ao longo do tempo se dá, sobretudo, em relação aos Estados Unidos. Num contexto de globalização e de competitividade global, é imprescindível que o Brasil conduza sua política externa de modo a fortalecer suas posições no cenário internacional, com a finalidade de obter posições mais vantajosas para o país nos mais variados temas da sua agenda geopolítica. Por isso, é cada vez mais relevante o estudo da política externa brasileira.

De acordo com o cenário apresentado, a orientação seguida em linhas gerais nesse trabalho, deu-se no sentido de responder as seguintes indagações: a política externa brasileira tem tido resultados relevantes no período compreendido entre os anos de 1995 e 2010, na inserção internacional do país? Como se caracterizam, certas ações na busca pela autonomia nos governos de Fernando Henrique Cardoso e de Lula?

Assim, serão apontadas algumas das principais iniciativas que foram adotadas pelo Brasil nesse contexto, tais como: uma maior inserção no espaço geográfico da

América do Sul, participar mais ativamente dos fóruns de discussões internacionais e diversificar suas relações externas com outras regiões do globo.

Mais do que definir respostas categóricas e consensuais em relação aos governos analisados, essa pesquisa tem o sentido de apontar direções para o tema estudado e contribuir para a ampliação dos debates sobre a política externa brasileira.

Para o desenvolvimento desse trabalho, o método utilizado foi a revisão bibliográfica. Buscou-se, após uma análise inicial, selecionar autores que vêm ao longo do tempo discutido a política externa brasileira contemporânea, para a partir de suas observações, fazer algumas considerações críticas sobre as posições dos governos brasileiros no período estudado. Dentre as perspectivas de análise disponíveis na literatura, optou-se pela ênfase na perspectiva da autonomia, que foi formulada por Gelson Fonseca Júnior e será apresentada com maiores detalhes ao longo do estudo.

O trabalho se divide, além dessa introdução em três capítulos. No primeiro capítulo será discutido o conceito de política externa e se fará uma panorama geral da política externa brasileira no mundo pós Guerra Fria. Nesse capítulo, será trabalhado o conceito de autonomia para a interpretação da política externa brasileira. Também será feita uma menção aos dois principais tomadores de decisão no caso do Brasil: a presidência da república e o Itamaraty.

O Capítulo 2 terá como objetivo avaliar a política externa dos governos de Fernando Henrique Cardoso, enfatizando suas principais linhas de ação. Com a adoção mais forte ao neoliberalismo o país passará por intensas transformações. Haverá um direcionamento do país no sentido da aceitação da ordem internacional vigente. Merece destaque a prioridade dada para a América do Sul no discurso diplomático, a adoção da cartilha neoliberal na economia, além de uma maior participação do país em organismos internacionais.

No Capítulo 3, o foco das considerações serão os anos dos governos Lula. Irão ser apontadas as novas orientações da sua política externa, com uma notória diversificação da agenda internacional brasileira. Existirá por parte do Brasil o questionamento da necessidade da maior participação dos países em desenvolvimento no cenário mundial. A política externa de Lula atuará no fortalecimento das chamadas relações Sul-Sul, e na defesa de um maior ativismo das posições brasileiras. E por fim serão apresentadas as considerações finais do trabalho.

CAPÍTULO 1 A ANÁLISE DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NO PERÍODO PÓS GUERRA FRIA

1.1 O conceito de política externa

Com o propósito de garantir a base de informações que serão postas em discussão nesse trabalho, é necessário em primeiro lugar, apresentar a discussão sobre o conceito de política externa. Esse conceito tem sido alvo de diversas explicações. Um ponto central nesse debate, é o que a política externa está relacionada a um Estado em particular, e pode ser tão diferente entre dois Estados como é a conduta de um governo na frente interna.

Inicialmente, a associação imediata que se faz a esse conceito está ligada a atuação de um Estado Nação inserido numa ordem internacional:

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 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, 2004, p.7).

Como a ordem internacional está sujeita a uma variado grau de imprevisibilidade, é um desafio contínuo para os representantes do Estado poderem avaliar as estratégias e ações a serem implementadas na frente da sua política exterior. Assim, há a necessidade de se conjugarem as necessidades internas com as possibilidades externas, com a intenção de escolher prioridades dentre as opções disponíveis.

É indispensável indagar até que ponto a política externa dá continuidade aos interesses nacionais de um Estado, já que, cada governo, de acordo com sua composição de forças e orientação ideológica, pode tomar o direcionamento que atenda com prioridade sua agenda política. Desse modo:

Em princípio, considera-se que a política externa represente os interesses nacionais (ou os interesses permanentes), constituindo-se, portanto, em uma política de Estado. Daí, então, apresentar-se como tendo relativa continuidade. No que se refere a governos, ressalva-se o surgimento de

algumas mudanças ligadas a personalidade e ao perfil individual dos atores bem como de adequação aos constrangimentos conjunturais.

Há ainda que se considerar um problema de tempo, no sentido em que a atividade diplomática (representante da ação governamental) atua a partir de uma reflexão dirigida ao sentido real do fato, enquanto a sociedade civil adota posições derivadas mais de ideias genéricas ou de aplicação de modelos teóricos a situações particulares. (OLIVEIRA, 2005, p.12).

Ao se comparar as considerações dos autores citados anteriormente, pode-se destacar que a política externa mantém uma íntima relação com o governo que está naquele momento representado o Estado, na medida que exprime os interesses nacionais. Cada governo, tem na diplomacia um órgão consultor que atua para formular estratégias e propor iniciativas para a inserção internacional de um país. Até essas ações serem implementadas, pode-se passar muito tempo, em relação às propostas iniciais.

Segundo observado por Lafer (1987) apud Oliveira (2005), a proposta de inserção internacional de um país no mundo se dá sobretudo, em três significativos campos:

- a) o campo estratégico militar, que exprime para outros países se um país, se trata de um aliado, protetor ou inimigo em termos de riscos de guerra ou paz;
- b) o campos das relações econômicas, que aponta a importância efetiva ou potencial de um país para outros como mercado; e
- c) o campo dos valores, que revela a importância de um país enquanto modelo de sociedade.

Conforme bem assinalado por Oliveira (2005), a atuação de um país nesses três campos se dá, em distintos contextos diplomáticos:

- a) o das grandes potências, isto é, as nações que pela expressão do poder que detém, estabelecem as diretrizes estruturadoras na ordem mundial;
- b) o contexto regional, que é fruto das inter-relações e alianças que ocorrem entre países que compartilham uma mesma área geográfica; e
- c) o contexto contíguo, que é aquele que diz respeito a relação entre países que têm fronteiras entre si.

Conjugar esses campos de inserção internacional com os distintos contextos diplomáticos é uma tarefa que tem sido levada pela diplomacia ao longo do tempo, e no caso brasileiro, isso é um desafio constante. Quando se observa o campo político militar, por exemplo, o país não tem um inimigo externo direto, ao menos que o ameace num conflito bélico fronteiriço. Assim, diferentemente de outros países, que

participaram ativamente de guerras e tiveram o seu território invadido no decorrer século XX, o Brasil tem um histórico de paz, no que se refere a guerras de fronteira, nos últimos 100 anos. Isso faz com que o país possa projetar posições diplomáticas pacifistas. Por outro lado, no contexto regional ocupa boa parte da superfície da América do Sul, sendo a principal economia da região. Assim, é lógico que o Brasil tenha na região uma prioridade nas suas ações de política externa, mas tem procurado usar uma estratégia de integração comercial nesse caso.

Com a integração das redes de comunicação e informação de dados, as notícias relativas aos acontecimentos mundiais são transmitidas em tempo real por todo planeta. A imprensa repercute no seu noticiário as questões internacionais, e no campo nacional, há a divulgação das ações da atuação brasileira no mundo para torná-las acessíveis ao debate público:

A mídia é permeada por uma lógica de fragmentação e de descontinuidade, enquanto que a diplomacia por um sentido de processo e permanência. Em uma negociação, essas diferentes características revelam-se claras. O diplomata tende a vê-la como um todo ao passo que o jornalista se inclina a interferir em todas as etapas do processo, para poder justamente cumprir o papel que lhe é reservado de transmitir notícia em uma base periódica e com prazo para o fechamento das edições. Ocorre que a negociação é um ciclo, com estágios que podem avançar ou recuar. (SOARES, 2011, p.200).

Dessa maneira, a imprensa divulga e transmite opiniões sobre as decisões tomadas pela diplomacia. A repercussão pode se dar de maneira positiva ou negativa e acaba por ser um instrumento de pressão momentâneo aos tomadores de decisão. Nesse sentido, a sociedade civil tem ideias mais genéricas sobre a política externa de um país do que a diplomacia, a qual tem objetivos que levarão, em geral, um maior tempo para se concretizarem.

Outro aspecto relevante a ser mencionado, é que no cenário contemporâneo nos regimes democráticos, como é caso do Brasil, os aspectos internos do país estão cada vez mais projetados na sua política externa. Como bem assinala Lafer (2004), essa diluição entre o aspecto interno e externo vem sendo intensificada pela lógica da globalização onde uma multiplicidade de atores (empresas transnacionais, organizações não governamentais e mídia) têm um papel na estruturação da agenda da opinião pública. É interessante frisar, que em política externa, para uma adequada avaliação das estratégias a serem propostas, é necessário analisar a compatibilidade

das realidades internas com as possibilidades externas para indicar um processo de tomada de decisão.

Existe uma diferença basilar em relação a decisão e a ação em política externa. A decisão obedece a uma intenção, e é resultado da identificação de um problema para a produção de alternativas, no sentido de definir aquilo que vai ser implementado. Desse modo, poder ser resultante de forma combinada de estímulos oriundos da sociedade, de incentivos provenientes do exterior, ou ainda o produto de uma decisão do governo. Já a ação em política externa, reflete o comportamento prático, isto é, está submetida a consequências de relativa imprevisibilidade, podendo ter um resultado diferenciado do que havia sido proposto inicialmente (OLIVEIRA, 2005).

Em virtude do que foi mencionado até aqui, pode-se afirmar que a política externa é um processo dinâmico, já que para a sua formulação e execução, há a conjugação de diferentes variáveis que precisam ser constantemente reavaliadas. É nessa reunião de ideias e interesses, que um país formula as estratégias a serem implementadas a médio e longo prazos, tendo portanto, os meios para sua adequada inserção no sistema internacional.

1.2 A posição da política externa brasileira no período pós Guerra Fria: os desafios de um nova ordem internacional em transição e a globalização

O período histórico caracterizado pela ordem internacional da Guerra Fria foi marcado por um momento de polarização intensa entre as duas superpotências, Estado Unidos, na frente capitalista e União Soviética do lado socialista. Cada uma das superpotências exercia a hegemonia sobre uma parte do globo, ao manter posições antagônicas entre si em temas centrais e ao promoverem um alinhamento entre os países que ficavam sob sua órbita geopolítica.

De acordo com Almeida (2002, p.85):

O desmantelamento da URSS em 1991, representou em suma, o mais importante fator político de alteração substantiva no sistema de relações internacionais herdado da Guerra Fria: dali em diante continuaria havendo afirmação das grandes potências, jogo de poder e mesmo a manutenção de uma certa tensão “psicológica” no tabuleiro nuclear, mas não haveria mais irreduzível oposição ideológica entre as duas superpotências remanescentes.

Esse período foi findado em 1991, com o fim da União Soviética, porém a nova ordem surgida não se firmou com horizontes claros e definidos. Conforme observado por Oliveira e Lessa (2006 p.38) “o fim da guerra fria não provocou uma ruptura, mas deu lugar a uma ordem transitória cujos contornos são destituídos da estabilidade capaz de lhe conferir permanência”.

Ainda assim, pode-se observar que as relações internacionais ganharam um novo fôlego, pois se abriu a possibilidade de uma maior diversificação dos temas que anteriormente eram sufocados pela ordem bipolar e os interesses conflitantes das duas superpotências. A divisão ideológica ora existente foi dando lugar a uma ordem mundial indefinida, porém com os Estados Unidos como única superpotência remanescente da ordem anterior.

De acordo com Albuquerque (2005), o encerramento de várias “amarras” da ordem internacional que a polarização, bem como as posições automáticas delas derivadas impunham aos países foram modificadas com o a transição no pós Guerra Fria. A seguir, serão listadas as principais características que marcaram essa mudança, identificadas por Albuquerque (2005):

- Despolarização: houve o fim da polarização, mas não a criação de um nova ordem internacional. Não existe um potência ou conjunto de potências que formem um polo efetivo capaz se opor frontalmente aos Estado Unidos, em matéria de organização de mercado, de sistema político ou de potencial militar;
- Definição da estabilidade e da ameaça à paz: deixou de existir uma definição sistêmica de estabilidade, ou seja, tudo o que mantinha a polarização da antiga ordem. Agora, a estabilidade em conflitos deve depender de entendimentos, onde cada caso, é um acontecimento a ser analisado em particular;
- Fim do alinhamento automático: em situações de conflito internacional, formam-se coalizões de países de composições variáveis, não havendo mais o alinhamento automático com as potências hegemônicas da Guerra Fria;
- Encerramento da auto-regulação e da previsibilidade: já não se produzem automaticamente fatores de reequilíbrio como respostas a desequilíbrios provocados na ordem internacional. Com isso, as relações internacionais perderam o essencial de sua previsibilidade da ordem anterior;
- Final da política externa reativa: os países não se limiitam em seguir as orientações das superpotências com a qual mantinham alinhamento. Isso possibilitou uma aplicação da autonomia em diversos países nas iniciativas de política exterior.

Os fatores explicitados anteriormente, possibilitaram maiores limites de autonomia para os formuladores da política externa, e no caso brasileiro isso abriu novas perspectivas. A ordem da Guerra Fria condicionava o Brasil na direção de muitos temas no alinhamento com os Estados Unidos. O país que mais se beneficiou inicialmente com o fim da Guerra Fria foi os Estados Unidos que como país “vencedor” fomentou a expansão do capitalismo para as mais diversas partes do mundo. Já o Brasil precisava lidar com essa conjuntura, na qual havia muita imprevisibilidade.

Conforme assinalado por Cervo e Bueno (2011), pode-se identificar três fatores que contribuíram sobre o reordenamento das relações internacionais no cenário mundial no início dos anos 1990: a ideologia neoliberal, a supremacia do mercado e a superioridade militar dos Estados Unidos.

A ideologia neoliberal tem sido caracterizada pela adoção de reformas econômicas visando a diminuição da participação do Estado na economia, com a privatização de empresas sob o controle estatal e a desregulamentação da legislação (flexibilização das leis trabalhistas e econômicas). Todas essas ações, têm como objetivo final fomentar o deslocamento de fluxos de capitais nas economias ao redor do mundo. Além disso, pode-se enumerar como “bandeiras do neoliberalismo” posto em prática nos anos 90: redução dos gastos públicos, disciplina fiscal do Estado e abertura comercial.

No que se refere supremacia do mercado, pode-se notar que a maior abertura do mercado brasileiro ao capital estrangeiro, deu-se a partir dos anos de 1990. Essa lógica partia no sentido de forçar a modernização do sistema produtivo e acelerar a inserção do país no competitivo mercado mundial. Assinala-se o fato, que no caso brasileiro, a indústria nacional não estava em condições tecnológicas de igualdade para competir adequadamente com os produtos importados, os quais aumentaram sua participação no mercado brasileiro em detrimento da indústria nacional.

Do ponto de vista militar, durante a década de 90, os Estados Unidos se posicionavam hegemonicamente nesse quadro de descontinuidades e exploraram “as oportunidades que o sistema internacional oferecia para, unilateralmente, afirmar o seu globalismo no campo estratégico-militar, no econômico-financeiro e no dos valores” (LAFER, 2004, p.110).

Apesar dos Estados Unidos possuírem uma hegemonia clara no campo militar, o fenômeno da globalização, trouxe pelo menos do ponto de vista da política externa,

uma maior abertura para a atuação da diplomacia brasileira do que aquela existente no mundo bipolar da ordem da Guerra Fria.

Dessa maneira, a conjuntura do cenário mundial possibilitou uma maior diversificação dos chamados novos temas na agenda internacional tais como: comércio eletrônico, direito de patentes, direitos humanos, minorias, dentre outros. Essas pautas, que em geral estão associadas ao processo de transnacionalização e ao enfraquecimento do Estado-nação, vão exigindo das diplomacias um esforço adicional para acompanhar os novos debates que gravitam em torno da nova ordem internacional. Soma-se a isso, que esses novos temas têm aumentado o canal de diálogo entre os governos e a sociedade sobre as relações internacionais, propiciando uma maior abertura temática (SILVA, 2009).

Se por um lado temos o enfraquecimento dos Estados Nacionais, por outro prisma, pode-se observar um certo otimismo por parte da diplomacia em relação a uma agenda internacional mais multilareal. Porém, a acentuação da globalização é marcada por suas assimetrias entre os países:

A chamada globalização resulta da transnacionalização numa era de mobilidade "instantânea" de conhecimentos, pessoas e capital e consiste na desterritorialização de processos, que desde sua formação, o Estado-nacional conseguira domar, submetendo-os à sua autoridade territorial. Nesse sentido, a globalização compreende duas dimensões: a dos processos de formação de opinião pública, de organização de interesses e circulação de ideias, e a dos processos básicos de funcionamento da economia: globalização do processo produtivo, da criação e difusão de tecnologias, da oferta e da demanda, dos fluxos de investimento e de comércio. (ALBUQUERQUE, 2005 p.107 e p.108).

A globalização não afeta a todos os países de forma uniforme, nem se manifesta com a mesma intensidade, nas várias extensões da vida social das populações. Há uma assimetria grande em relação à disponibilidade das novas tecnologias dentre os diversos países do globo. A globalização econômica, por exemplo, avança de forma mais rápida, promovendo uma integração de empresas e interligando os mercados mundiais. A divisão entre países são mantidas, sobretudo em relação a suas desigualdades e assimetrias, sendo possível distingui-los de uma forma básica em relação a sua estrutura produtiva:

- Países tecnologicamente avançados: Alemanha, Japão, França.
- Países subdesenvolvidos com parque industrial relevante: Brasil, México, Argentina.

- Países carentes de uma estrutura produtiva básica, com forte presença do setor primário na economia: Quênia, Haiti, Laos.

A globalização tensiona as relações entre o Estado e mercado, forçando uma reformulação dessas relações. Uma série de funções que o Estado tinha assumido desde a década de 1930 são abandonadas, e há uma reorganização de parte dele para poder lidar com a economia globalizada. As políticas econômicas nacionais são coordenadas agora em escala internacional (MAGNOLI, 2003).

Como destaca Lafer (2004) a indeterminação do alinhamento, está sujeito as “forças profundas” de duas lógicas que operam numa dialética conflitante de mútua complementariedade: a lógica da globalização (das finanças, da informação, dos valores) e a lógica da fragmentação (das identidades, da secessão dos estados, do fundamentalismo).

Uma das consequências da globalização por parte dos países afetados foi a intensificação da formação de blocos comerciais regionais. A criação de um mercado regional objetiva estabelecer melhores condições para que um conjunto de países participem de forma mais favorável no contexto da globalização. Assim, verifica-se uma verdadeira expansão dos blocos regionais. No âmbito do continente americano há a criação em 1994 do NAFTA (Área de Livre Comércio da América do Norte) e a entrada em vigor em 1995 do MERCOSUL (Mercado Comum do Sul).

De acordo com Oliveira (2005), na década de 1990, o Brasil encerrava sua política de substituição de importações e adere ao sistema econômico liberal. No governo Collor o alinhamento com os Estado Unidos foi mantido, porém se destaca nos próximos anos, o surgimento de uma nova ênfase na política externa brasileira, o regionalismo, proclamado pela atuação brasileira nos processos de integração sub-regional, com a criação do MERCOSUL. Portanto, já se podia ter bons indicativos que a perspectiva básica da atuação da política externa brasileira era direcionada especialmente a América do Sul, sendo um espaço estratégico para o Brasil, que vai procurar adotar iniciativas no sentido de promover uma organização regional, para numa etapa posterior, o país tenha o poder de exercer uma liderança mais efetiva na região.

Pode-se identificar na política externa dos dois governos que estavam a frente do Brasil, no início dos anos de 1990, até a posse de Fernando Henrique Cardoso em 1995, como um período de transição e ajuste a nova ordem internacional por parte do país. Nessa conjuntura de expansão do neoliberalismo e da globalização, o Brasil

apresentou dois governos no período: o governo Collor (1990-1992) que sofreu um processo de impeachment e o governo de Itamar Franco (1992-1994):

Os governos Collor e Itamar não conseguiram implementar uma política externa clara e coerente porque enfrentaram um período de instabilidades econômica e política muito forte; além disso, ambos os governos foram caracterizados pela brevidade de seus mandatos e pelas mudanças de seus ministros das Relações Exteriores. No plano doméstico, as pressões geradas pela volta à democracia, pelo esgotamento do modelo econômico de substituição das importações e pela crise financeira foram as principais causas da instabilidade. No cenário internacional, o fim da Guerra Fria, a aceleração da chamada globalização econômica e a mudança de posicionamento dos Estados Unidos em relação a seus parceiros comerciais foram as causas dessa mudança. (VIGEVANI; CEPALUNI, 2016, p.50).

Collor foi eleito em 1990, na primeira eleição direta ocorrida depois da redemocratização do Brasil. Na sua visão, o país devia se alinhar de preferência com os norte-americanos e acatar as diretrizes econômicas e financeiras ditadas pelo regime capitalista.

Oliveira (2005) observa que o presidente Collor tinha uma pretensão de alinhamento preferencial com os Estados Unidos e por isso promoveu um processo da liberalização da economia brasileira. Apesar disso, incentivou a promoção da integração sul-americana com a criação do Mercosul em março de 1991, já que havia a tendência forte ao regionalismo por parte do Brasil.

Vizentini (2008) destaca que o comando do Ministério das Relações Exteriores no governo Collor foi entregue inicialmente a Francisco Rezek e posteriormente em abril de 1992, a Celso Lafer. O autor critica as posições assumidas por Collor, argumentando que o Itamaraty não teve participação decisiva nas ações da política externa do presidente na maior parte do governo. Assinala também haver um certo abandono da idéia de Brasil potência, como uma adesão acrítica à globalização que era tida pelo presidente Collor como inevitável.

Com o impeachment de Collor em outubro de 1992, o vice-presidente Itamar Franco assume a presidência e promove alguns novos redirecionamentos na política externa, com o objetivo de revalorizar as posições do Brasil no cenário mundial.

Na ótica de Vizentini (2008), o governo Itamar teve como objetivo valorizar a presença brasileira em foros multilaterais que começam a ser mais frequentes e dar incentivos ainda maiores à promoção da integração regional. No curso de seu mandato, o Brasil foi eleito, por dois anos a membro rotativo do Conselho de Segurança da ONU, participando inclusive de operações de paz. Dentre as prioridades

brasileiras observadas, estavam a defesa do sistema multilateral de comércio e da integração regional, onde o Mercosul ganhou uma posição estratégica até então inédita.

De acordo com Vigevani e Cepaluni (2016), o governo Itamar herdou um cenário interno conturbado e uma agenda externa marcada por pressões dos Estados Unidos que miravam fortalecer no país reformas econômicas liberalizantes. Devido a essa turbulência no cenário doméstico, o presidente delegou a formulação da política externa nos principais pontos ao Ministério das Relações Exteriores, contando com nomes importantes na condução da diplomacia brasileira no período.

Interessante apontar que o governo Itamar possuiu dois chanceleres no comando do Itamaraty que posteriormente participariam de futuros governos brasileiros: Fernando Henrique Cardoso, eleito posteriormente presidente da república em dois mandatos consecutivos, e a primeira passagem do ministro Celso Amorim, que será o ministro das relações exteriores nos dois mandatos do presidente Lula (2003-2010).

Conforme Vizontini (2008), o governo Itamar promoveu um estancamento no processo de liberalização em curso no país. É possível observar uma importância maior dada a soberania nacional, com a manifestação do Brasil no interesse em ocupar um lugar permanente no Conselho de Segurança da ONU (Organização das Nações Unidas) principalmente na gestão do ministro Celso Amorim.

No governo Itamar, houve uma maior adesão a posturas mais desenvolvimentistas na concepção de política exterior. Oliveira e Lessa (2006) destacam a atuação em diversos órgãos multilaterais por parte do Brasil na defesa da temática do desenvolvimento na ONU.

Neste subcapítulo foi feito um panorama da conjuntura internacional que o Brasil teve que lidar no início dos anos 90. Pode-se observar, que o fim da bipolaridade mundial, abriu uma nova perspectiva para a inserção internacional do Brasil, ao encerrar um período marcado pela política externa mais reativa. Nesse contexto, fica claro que a diplomacia brasileira precisou debater novos temas e lidar com cenários em transição, que produziam um componente de incerteza. As opções seguidas trarão consequências que poderão ser observadas nos futuros governos brasileiros. A seguir, será feita a caracterização de uma das perspectivas disponíveis para a análise da política externa brasileira.

1.3 A perspectiva da autonomia: uma interpretação da política externa brasileira

Para analisar a política externa brasileira, faz-se necessário partir de uma matriz conceitual que seja apropriada para que se possa ter subsídios para uma melhor compreensão da política externa brasileira. Dentre as possibilidades disponíveis na literatura especializada, a que trabalha a perspectiva da autonomia tem se mostrado interessante para a análise do período pós Guerra Fria. Essa linha de interpretação desenvolvida por Gelson Fonseca Júnior, tem o mérito de levar em consideração a inserção internacional brasileira no cenário internacional, que depois de 1945 e principalmente durante a ordem da Guerra Fria, esteve sobre marcante influência dos Estados Unidos. É necessário ressaltar que havia uma margem de manobra pequena para os posicionamentos brasileiros, visto o envolvimento americano em conflitos militares e tensões geopolíticas. Num panorama de profundas ambiguidades entre as duas superpotências, restava ao Brasil adotar posições estratégicas dentre as suas possibilidades, o que era chamado de “uma distância” qualificada das discussões e das negociações dos principais temas do período da Guerra Fria.

A princípio, deve-se sublinhar que a atividade diplomática é uma função típica de Estado, e no caso brasileiro, tem projetado ao longo da história o anseio de projeção internacional do país:

A expressão diplomática da diferença é a autonomia. De certa forma a busca pela autonomia é um objetivo para qualquer diplomacia. Nenhum país se declarou não autônomo. Mas as expressões do que é autonomia variam histórica e espacialmente, variam segundo interesses e posições de poder. (FONSECA JÚNIOR, 1998, p.361.).

Nesse sentido é interessante apontar que no plano das ideias e valores nos últimos anos, a ação diplomática brasileira tem sido orientada na direção da busca de maior autonomia. Esse direcionamento é uma condição necessária para que a diplomacia possa atuar de maneira estratégica no atual sistema internacional, em que, as posições de poder estão frequentemente em disputa. Ainda em relação à autonomia:

Definimos autonomia como a condição que permite que os Estados formulem e implementem sua política externa independentemente dos constrangimentos impostos por Estados mais poderosos. Esse termo se insere em um *continuum* com dois tipos polares ideais: dependência total (ou alinhamento)

e completa autonomia. Obviamente, entre esses dois conceitos extremos existe uma gradação de políticas externas que combinam autonomia com dependência, embora, no caso brasileiro, a vertente autonomista seja mais marcante. (VIGEVANI; CEPALUNI, 2016, p.21).

Para Gelson Fonseca Júnior, a diplomacia brasileira promoveu uma mudança conceitual no final dos anos 1980, passando da estratégia da “autonomia pela distância” para uma estratégia de “autonomia pela participação”. No período da ordem da Guerra Fria, a autonomia brasileira seria assegurada pela distância mantida em relação às ações do bloco ocidental, principalmente ao que se referia às disputas militares (SILVA, 2009).

A diplomacia brasileira, que estava ciente de haver um certo “engessamento” da ordem geopolítica na Guerra Fria, teve a necessidade de lidar de uma maneira estratégica com o poder e a influência dos Estados Unidos nas relações internacionais. É nesse contexto, que se passava, por parte do Brasil, a defesa de soluções de conflitos por meio pacíficos, a aceitação de participar mais ativamente em foros multilaterais e a condenação de soluções por meio da força das disputas internacionais. A nova ordem internacional, vai levar a uma aspiração de maior presença do Brasil nos fóruns internacionais, nos quais o país tem expressado a tradição das posições diplomáticas assumidas ao longo do tempo.

Na “autonomia pela participação” o país podia expor a sua visão multilateralista em diversos temas na expectativa de ampliar seu discurso no cenário mundial, ao perseguir novas possibilidades para a diplomacia brasileira:

A autonomia, hoje, não significa mais, “distância” dos temas polêmicos para resguardar o país de alinhamentos indesejáveis. Ao contrário, a autonomia se traduz por “participação”, por um desejo de influenciar a agenda aberta com valores que exprimem a tradição diplomática e capacidade de ver os rumos da ordem internacional com olhos próprios com perspectivas originais. Perspectivas que correspondem à nossa complexidade nacional. (FONSECA JÚNIOR, 1998, p.368).

Pode-se notar, de acordo com a perspectiva da autonomia, que as mudanças ocorridas no Brasil, como a democratização brasileira e a aceleração do processo de globalização incentivaram a entrada de novas temáticas na agenda internacional do país, tais como: reforma no sistema internacional de comércio, discussão de questões relativas à garantia dos direitos humanos e temas ambientais.

Evidentemente, que no sistema internacional, há vários condicionantes que podem dificultar por parte dos governos a implementação da sua política externa. Sobretudo, no que se refere ao Brasil, a busca pela autonomia tem se dado em relação aos constrangimentos exteriores que podem ser provocados pelos Estados Unidos.

Há ainda uma outra matiz na vertente da autonomia para a análise da política externa brasileira. É “a autonomia pela diversificação” que tem sido utilizada pelos analistas para caracterizar as ações do governo Lula. Compete assinalar, que a abordagem da autonomia está intimamente relacionada como o quadro geopolítico que os governos brasileiros tiveram que lidar. Há períodos em que o quadro internacional se mostra mais favorável às ações da diplomacia brasileira, e isso pode ser aproveitado para revelar as posições brasileiras, projetando assim, sua influência no cenário mundial.

A autonomia poder ser classificada em três tipos, que serão brevemente descritos a seguir. De acordo com Vigevani e Cepaluni (2016):

1. Autonomia pela distância: política de contestação das normas e orientações de órgãos internacionais como FMI e Banco Mundial. Agenda que se contrapõe em relação à agenda liberalizante, especialmente aos Estados Unidos. Defesa do estado desenvolvimentista guiado pela expansão do mercado interno e protecionismo econômico.

2. Autonomia pela participação: adesão aos regimes internacionais, particularmente os de orientação liberal (como a Organização Mundial do Comércio), sem perder a competência na formulação da política externa. O objetivo seria o de influir na própria orientação dos princípios e regras que orientam o sistema internacional. Acredita-se que essa seria uma forma de atingir as metas nacionais mais efetivamente.

3. Autonomia pela diversificação: o Brasil passa seguir os princípios e as diretrizes internacionais por meio de alianças Sul-Sul, inclusive regionais, e também de acordos com novos parceiros comerciais tais como China, Rússia, Oriente Médio e África, com a finalidade de reduzir as assimetrias e aumentar a capacidade de negociação internacional do país em especial com os Estados Unidos. A perspectiva é romper com o unilateralismo e procurar efetivamente a multipolaridade.

É possível relacionar nos governos brasileiros alguma combinação das três opções de autonomia, sendo elas associadas com as características do período histórico em que o Brasil está inserido.

Uma consideração importante em relação a essa perspectiva de análise, é que ela possibilita interpretar os contornos mais gerais da política externa do Brasil ao fazer a relação direta com o cenário mundial em que ele está inserido. Como será mostrado nos capítulos seguintes, o país procurou lidar de acordo com suas possibilidades com o quadro internacional enfrentado por cada governo, seja com a conjuntura da globalização e a primazia da ideologia neoliberal nos anos de 1990, ou com as repercussões dos atentados de 11 de setembro de 2001 e a uma postura mais crítica às assimetrias da ordem mundial, no início do século XXI. Cabe ao formulador da política externa, identificar lacunas a serem preenchidas, recursos de ação disponíveis, além de objetivos e interesses a serem alcançados pelo país, a médio e longo prazos.

De acordo com Fonseca Junior (1998), apesar das grandes desigualdades sociais ainda existentes, a situação doméstica do país, traria uma série de elementos significativos de atração para o investimento internacional:

Lembro alguns: um parque industrial diversificado e amplo, a presença tradicional do investimento estrangeiro, uma mentalidade empresarial moderna e ampla em muitos setores, um mercado dinâmico e expressivo, e do ângulo político, a ausência de conflitos étnicos e um sistema político que demonstrou estabilidade e criatividade diante de crises complexas. A transformação desses aspectos em “trunfos” não é automática. Eles se combinam com questões como a da desigualdade social e compõem um plano de fundo complexo para a ação diplomática. (FONSECA JUNIOR, 1998, p.373).

É possível indicar por parte do autor citado uma abordagem otimista da diplomacia brasileira em relação ao quadro mundial, ao enfatizar os fatores positivos que o país dispõe para uma maior inserção no cenário internacional em transição que fez parte dos anos de 1990. É interessante apontar, que essa visão favorável a maior participação internacional brasileira é evidente, quando se analisa a política externa dos governos de Fernando Henrique Cardoso e Lula, a saber que cada um dos dois presidentes possuía uma concepção ideológica própria, e optou por discursos distintos em muitas agendas. Notadamente, o primeiro deu mais relevância ao aspecto econômico na sua política externa, enquanto o segundo priorizou o aspecto político social na sua agenda exterior.

Diante do exposto, cabe assinalar a utilização nesse trabalho da linha de análise da autonomia proposta por Gelson Fonseca Júnior (1998) e estudada no

exame da política externa brasileira por diversos autores, tais como Tullo Vigevani e Gabriel Cepaluni (2016).

1.4 Os principais atores agentes no processo decisório da política externa brasileira

Os principais tomadores de decisão na política externa no Brasil são a presidência da república e o Ministério das Relações Exteriores que é o coordenador da diplomacia. No caso brasileiro, há uma concentração de poder na figura do presidente, que consulta o Itamaraty para a implantação e a execução da sua agenda externa. Isso mostra a relevância de uma boa articulação desejável por parte do presidente com os integrantes do corpo diplomático, para que as estratégias e o dimensionamento da agenda externa brasileira possam ser eficazes no momento da sua aplicação.

A tomada de decisão em temas diplomáticos pode ser caracterizada como o processo que compreende a formulação e a execução da política governamental por parte das principais agências encarregadas dessa área, no caso brasileiro temos o Ministério das Relações Exteriores ou Itamaraty que auxilia o chefe do poder executivo brasileiro na tomada de decisões (ALMEIDA, 2014).

O Ministério das Relações Exteriores não tem o mesmo peso que a presidência da república no fator decisório, porém tem certamente suas doutrinas, princípios e preferências, possuindo também capacidade para executar a política externa determinada pelo chefe de Estado brasileiro. Assim, o Itamaraty serve como órgão consultivo dos presidentes das mais variadas posições ideológicas (AMORIM NETO, 2011).

Os temas analisados em política externa possuem uma notável complexidade. Nesse sentido, o Itamaraty tem que saber conjugar os interesses diplomáticos do Estado com os aspectos ideológicos e programáticos dos presidentes brasileiros ao longo da história. O primeiro passo que o chefe do poder executivo toma para direcionar a sua política externa, está na escolha do Ministro das Relações Exteriores.

Conforme destaca Almeida (2014), ao longo do tempo, o processo decisório da diplomacia brasileira tradicionalmente tem seguido padrões uniformes e institucionalmente convencionais. O processo é intensamente formalizado, burocratizado e envolve um número restrito de atores chaves. O corpo de funcionários

interno do Itamaraty é organizado de forma hierarquizada, tendo responsabilidades que se elevam gradualmente, de acordo com a complexidade do tema a ser analisado.

Nas três últimas constituições brasileiras no que se refere às relações diplomáticas do Brasil é possível identificar três constantes:

A primeira é o papel absolutamente central do presidente da República. As constituições de 1946, 1967 e 1988 são praticamente idênticas ao determinar que o chefe do Executivo é o supremo responsável pelas relações diplomáticas do país, cabendo-lhe, de forma exclusiva, manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos. Ademais as três Cartas conferiram ao presidente o poder de celebrar tratados, convenções e atos internacionais, e celebrar a paz e declarar a guerra. As duas outras constantes dizem respeito a grande concentração de poder decisório nas mãos do Ministério das Relações Exteriores (doravante, MRE ou Itamaraty) e à alta profissionalização do corpo diplomático. (AMORIM NETO, 2011, p.79 e p.80).

Tanto do ponto de vista do interesse nacional quanto da projeção internacional, isto é, a imagem projetada pelo Brasil no exterior, a diplomacia tem um papel fundamental:

Diplomacia é antes de mais nada poder em projeção. O estrategista diplomático deve ser por isso mesmo um analista do poder e saber que, onde falta poder e sobra voluntarismo, o vácuo é preenchido por uma retórica vazia ou gestos e iniciativas que não encontram sustentação na realidade, geram desperdício de recursos diplomáticos necessários em outras áreas e comprometem a credibilidade do país. (DANESE, 2009, p.131).

Ao país que tem pretensões de ampliar sua presença no cenário mundial, é fundamental dispor de um corpo diplomático que seja capaz de analisar o cenário internacional, para posicionar o país nas mais variadas frentes que possam vir a fortalecer a sua posição.

Conforme bem assinala Almeida (2014) o Estado brasileiro tem muitas ferramentas a sua disposição para o exercício de sua política externa, sendo fundamental o corpo burocrático encarregado de conduzir a diplomacia profissional. Aqueles encarregados de dirigir o processo, em geral, cercam-se de assessores diretos, que podem ou não pertencerem ao corpo diplomático. Normalmente, existe uma unidade efetiva de comando e uniformidade no processo decisório para a implantação das ações.

Ao compor uma visão panorâmica sobre a diplomacia no país, Danese (2009, p.133) afirma o seguinte: “Poucos países no mundo, e menos no mundo em

desenvolvimento, podem reivindicar uma política externa com tão longa tradição e profissionalismo e visão de Estado, [...] como a brasileira”. Nesse sentido, o país dispõe de quadros capazes de formular estratégias e implementar ações, ao contar com um Ministério das Relações Exteriores bem estruturado.

CAPÍTULO 2 A POLÍTICA EXTERNA DOS GOVERNOS DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

2.1 Os fundamentos da política externa dos governos de Fernando Henrique Cardoso

Este subcapítulo analisa algumas das principais características da política externa brasileira durante os dois períodos dos governos de Fernando Henrique Cardoso, que esteve na presidência do país entre os anos de 1995 e 2002.

Circundada de elevado otimismo devido à recuperação e estabilidade econômica gerada pelo Plano Real, depois de um longo período de descontrole inflacionário, a posse de Fernando Henrique representou para a política externa brasileira, o início de uma fase de visibilidades e ambiguidades. No Ministério das Relações Exteriores tivemos dois chanceleres: Luiz Felipe Lampreia durante a maior parte do período e Celso Lafer nos últimos anos do governo, os quais foram os responsáveis pela implementação da agenda externa brasileira. No governo de Fernando Henrique, foi destacável a sua ação direta na expressão da política externa com o uso intensivo da diplomacia presidencial (PECEQUILO; CARMO, 2015).

Dentre as visibilidades pontuadas, pode-se destacar a busca da consolidação das mudanças que a globalização trouxe no cenário internacional do período pós Guerra Fria, ao levar o Brasil para o reconhecimento da necessidade de se participar de uma maneira mais clara da nova ordem internacional. Isso passa por uma maior participação do país em fóruns internacionais, e na crença de que o Brasil pudesse alcançar o desenvolvimento econômico e projetar seus interesses num ambiente internacional mais institucionalizado. Dessa forma, o governo Fernando Henrique buscou levar o Brasil à adesão aos sistemas internacionais em vigor, sobretudo, os de cunho liberal.

Em relação às ambiguidades do período, está num certo abundano de um projeto nacional mais autônomo brasileiro, que diante dessa “adequação” do país à nova ordem internacional, optou por ações que nem sempre foram bem sucedidas e muitas vezes criticadas. Um exemplo disso, foi a adesão ao Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP), concluído em 1998, e que não trouxe nenhuma vantagem geopolítica expressiva imediata para o Brasil, já que o tema nuclear é extremamente sensível para as grandes potências, e poderia dar margem maior de negociação para

que o Brasil tivesse benefícios na sua posição geopolítica. Cabe lembrar da composição dos membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU, formado por Estados Unidos, França, Reino Unido, Rússia e China. Esses países são potências nucleares e têm capacidade militar muito expressiva:

Simbolicamente, o compromisso com o TNP encerra um ciclo de defesa da democratização e do conhecimento relativo às tecnologias duais e/ou sensíveis para uso pacífico, com foco no setor nuclear(..) O Brasil não só abriu mão de um dos seus posicionamentos mais autônomos no sistema, como do poder de barganha a ele associado. Outras nações do Terceiro Mundo, que inclusive possuem potencial bélico nuclear, como China e Índia, porém, optaram por manter seus programas no setor elevando o seu poder *vis-à-vis* ao Brasil no setor estratégico e diante dos Estados Unidos. (PECEQUILLO; CARMO, 2015, p.51).

É claro que a reforma do Conselho de Segurança interessa muito ao Brasil, pois todos os países que compõem o Conselho têm direito a veto, ou seja, para que uma resolução possa ser aprovada é necessário uma unanimidade dos países membros. Caso a reforma fosse realizada, isso traria uma maior legitimidade à ordem mundial atual e tem sido uma reivindicação continua da diplomacia e dos presidentes brasileiros.

É notório que a diplomacia presidencial tem sido um fato da realidade contemporânea das relações internacionais, e assim, é importante para o país utilizá-la de maneira proveitosa desse recurso no campo da política externa. O autor Danese (2009) assinala a importância do uso da diplomacia presidencial na história recente do país, como na consolidação do Mercosul e nos projetos de integração da América do Sul, onde os presidentes ampliaram o diálogo entre si, em busca de um consenso negociado que possa aproximar geopoliticamente a região.

Dentre as principais características que podem ser apontadas no período em análise, uma que merece destaque, é a adesão ao neoliberalismo por parte do governo:

A presidência retomou as diretrizes do neoliberalismo e do paradigma bilateral-hemisférico, levando a uma quebra relativa do padrão que Itamar Franco tentara recuperar. No campo interno, a valorização de uma inserção positiva ao Consenso de Washington retomou a agenda de privatizações e a lógica de redução dos investimentos na área social. Nas relações internacionais, a proximidade com o Terceiro Mundo foi mais uma vez abandonada em nome de um discurso primeiro mundista, baseado no fortalecimento da credibilidade brasileira pela adesão a regimes internacionais e à agenda do neoliberalismo político econômico. (PECEQUILLO; CARMO, 2015, p. 49).

Nesse sentido, o governo Fernando Henrique preferiu pela adesão ao neoliberalismo e conseqüentemente a um intenso alinhamento com a visão de mundo capitalista capitaneada pelos Estados Unidos. Um modelo de desenvolvimento que levará o país a abandonar por ora o nacional desenvolvimentismo e o discurso pró terceiro mundista, que o Brasil tinha adotado em diversos governos anteriores, e servia de um guia para a diplomacia brasileira em variados temas.

Ao analisar o período Silva (2009) explica que o governo Fernando Henrique foi marcado por um neoliberalismo agressivo, o qual veio a substituir o modelo desenvolvimentista que estava em crise no início dos anos 1990. Essa matriz neoliberal teve influência marcante na sua política externa, que foi sendo implementada ao longo do seu governo e nela fazem parte como elementos principais: a adesão aos ideais do Consenso de Washington, a abertura econômica do país ao capital estrangeiro e o incentivo às privatizações. Dessa maneira, houve a aceitação ao neoliberalismo por parte do Itamaraty, que irá direcionar a política externa brasileira para essa diretriz, que refletia internacionalmente o que governo Fernando Henrique vinha fazendo na frente interna.

Cabe assinalar, que uma das críticas à política externa praticada por Fernando Henrique está ligada a uma certa visão essencialmente positiva da globalização. Havia por parte do governo, o reconhecimento que era imprescindível para o Brasil manter boas relações com os Estados Unidos para a inserção internacional do país. Um reflexo disso, é a crença que ao manter boas relações bilaterais com os americanos poderia resultar em ganhos, como o apoio à pretensão brasileira em aumentar sua importância geopolítica na América do Sul. Isso se levado adiante poderia em consequência beneficiar o Mercosul, bloco prioritário na política externa de Fernando Henrique. De acordo Vigevani e Cepaluni (2016, p.81) “boas relações bilaterais e ‘autonomia pela participação’ com os Estados Unidos foram fatores considerados para a ampliação do Brasil no cenário internacional”. Porém, durante o seu mandato o presidente teve que lidar com a questão das discussões da criação da ALCA (Área de Livre Comércio das Américas), que diminuiria se levada a efetivação, drasticamente a importância geopolítica do Brasil na região.

Ao analisar seu governo, percebe-se uma alteração naquilo que os governos brasileiros anteriores vinham concebido há décadas como matriz de desenvolvimento. Para Pinheiro (2004), o governo de Fernando Henrique teve como projeto principal encerrar a Era Vargas, substituindo o modelo desenvolvimentista e intervencionista

por uma agenda caracterizada pela abertura econômica, privatização e responsabilidade fiscal.

Além dessa orientação neoliberal na concepção de desenvolvimento, é possível observar também opções geopolíticas. Uma das iniciativas que se destacaram no plano da diplomacia conceitual de Fernando Henrique, foi a substituição conceitual do conceito de América Latina, com uma amplitude mais abrangente, pelo conceito mais modestamente geográfico e geopolítico de América do Sul (ALMEIDA, 2014).

Em relação a essa mudança conceitual, Vizontini (2008) assinala que desde o período que Fernando Henrique era ministro das Relações Exteriores de Itamar (outubro de 1992 até maio de 1993), ele iniciou a substituição da ênfase na América Latina para a América do Sul, demarcando nesse sentido uma nova esfera geopolítica de viés regionalista. O autor aponta a importância dada à América do Sul, sobretudo com a entrada em vigor do Mercosul, em 1995, o qual adquiriu personalidade jurídico-institucional como União Aduaneira para os países membros (Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai) além dos componentes do bloco associados, Bolívia e Chile.

Sua diplomacia foi caracterizada, no plano externo, por muitas viagens de trabalho e oficiais e também por muitas visitas de dirigentes estrangeiros ao Brasil (ALMEIDA, 2014). Certamente a experiência anterior de chanceler, antes da sua chegada à presidência da república, tenha influenciado na ênfase dada na diplomacia presidencial de Fernando Henrique durante o seu governo. Assim, essa busca pela participação do Brasil no cenário internacional no período, era a expressão da orientação acertada entre o presidente e sua diplomacia.

Em síntese, a concordância com a agenda global sob o prisma do capitalismo como modelo econômico foi a principal orientação da política externa do governo Fernando Henrique Cardoso, sacramentada pela fórmula da “autonomia pela participação”, simultaneamente com um anseio de possuir uma posição mais fortalecida no cenário internacional (VIGEVANI; CEPALUNI, 2016). O governo queria eliminar a imagem negativa do Brasil perante o setor financeiro internacional, e mostrar a seus parceiros comerciais que o país estava preparado tanto para arcar com as obrigações da economia mundial globalizada, quanto estar “apto” para tirar benefícios dela. Portanto, queria atrair investimentos externos diretos que seriam muito importantes para o sucesso de suas medidas econômicas.

2.2 A matriz neoliberal: o otimismo na política externa dos governos de Fernando Henrique Cardoso

Pode-se observar que na década de 1990 o neoliberalismo ganhou força na América Latina e no caso brasileiro, tivemos nesse período governos que implementaram a chamada “cartilha neoliberal”. Sobretudo nos governos de Fernando Henrique Cardoso, o país viveu o apogeu do modelo neoliberal de inserção internacional do Brasil. Porém, apesar do otimismo do presidente e dos setores empresariais do país com a promessa da “modernização do Estado”, deve-se pontuar que esse tipo de modelo causa conflito por onde passa, e sobretudo, quando tem que lidar com países de inclinação desenvolvimentista, como é caso do Estado brasileiro o qual teve essa característica em boa parte do século XX. O autor Fernandes (2008) ao fazer uma análise das transformações promovidas pelo neoliberalismo no mundo, nos revela três pilares fundamentais para a efetivação do programa neoliberal, que serão mostrados a seguir:

O primeiro pilar foi marcado por uma reversão das nacionalizações efetuadas no pós Segunda Guerra Mundial. Este processo se fez sentir com muita intensidade no Brasil, com as privatizações efetuadas no governos de Fernando Henrique, bem como as propostas de quebra de monopólio de setores antes considerados estratégicos pelo Estado brasileiro, tais como o petróleo e as telecomunicações.

O segundo pilar é o incentivo à desregulamentação das atividades econômicas e sociais pelo Estado, que se dá na crença na superioridade e da eficiência do mercado em contraposição a ineficácia e burocracia do Estado. Esse caráter reformista visava fomentar a internacionalização do capital pelo mundo.

O terceiro pilar é a tendência à reversão dos padrões de proteção social que foram adotados, em vários países no pós guerra após 1945, dos Estados de bem-estar social.

Para Fernandes, diferentes combinações e dosagens destes três pilares são possíveis, mas no sentido geral o autor aponta para um projeto comum no capitalismo contemporâneo:

Os três elementos indicados – a desestatização, a desregulamentação e desuniversalização – podem servir de base, assim, para uma definição mais operacional do neoliberalismo que leve em conta as especificidades de sua materialização nacional. (FERNANDES, 2008, p.56).

Pode-se afirmar que o governo de Fernando Henrique assumiu plenamente os dois primeiros pilares, encontrando uma certa dificuldade em relação à implementação do terceiro, pois a Constituição brasileira de 1988, promoveu a universalização da proteção social, o que impôs algumas dificuldades relativas para o projeto de reversão das garantias sociais no Brasil. Assim, apesar do ímpeto reformista do governo, havia garantias sociais previstas na Constituição que só seriam possíveis com a aprovação de Propostas de Emendas à Constituição (PEC), as quais precisariam de aprovação no Congresso Nacional, e irão enfrentar a resistência de partidos de oposição liderados pelo PT (Partido dos Trabalhadores).

Para Sader (2008), ao contrário de outros países da América Latina, nos quais o neoliberalismo foi implantado em períodos ditatoriais, no Brasil sua implantação ocorreu num período em que já havia um regime democrático em vigor, inclusive com um movimento social político de esquerda organizado, o qual detinha capacidade de resistir e se opor às mudanças impostas pela agenda neoliberal. Havia assim no país, um contraponto aos discursos dos setores empresariais e às posições neoliberais dos governos de Fernando Henrique.

Apesar das críticas em relação à matriz neoliberal, sobretudo, em relação aos interesses nacionais brasileiros negligenciados, sob o ponto de vista do abandono da política externa reativa, é possível vislumbrar algumas das razões do direcionamento dado no campo externo pelo governo Fernando Henrique. Nesse período, o ambiente internacional econômico tinha como um dos principais agentes os Estados Unidos, e como era de interesse do governo levar o país a participar mais ativamente na elaboração de pautas na ordem mundial, seu governo buscou constantemente obedecer às normas e aos regimes internacionais, visando mostrar que o Brasil respeitava as regras do jogo internacional, e esperava em contrapartida, que essas regras também fossem seguidas, até mesmo pelas grandes potências.

O presidente Fernando Henrique buscava melhorar a imagem do Brasil no exterior, porém a percepção que os países ricos fazem dos países pobres ou em desenvolvimento é muitas vezes relativizada:

A melhora da nossa imagem no exterior representa apenas parcialmente o quadro pelo qual o país é visto pela opinião pública internacional, bastante influenciada pelas percepções existentes nos países ricos. Temas sensíveis, como direitos humanos, povos indígenas, criminalidade, meio ambiente e tráfico de drogas constituem fatores de deterioração da imagem brasileira, dificilmente compensados pelo ativismo governamental ou mesmo pela

adequação do país aos padrões hegemônicos exigidos no campo da estabilidade macroeconômica. (VIGEVANI; CEPALUNI, 2016, p.78 e p.79).

Deve-se ressaltar que não há garantias que a adesão de um país ao neoliberalismo ou à atração aos investimentos externos promovidas no campo econômico, resultem em benefícios em outras esferas, visto que, há uma maior vulnerabilidade do país durante as crises internacionais. No caso do governo Fernando Henrique, pode-se dar como exemplo algumas das crises que o Brasil enfrentou:

A crise asiática de 1997 e a russa de 1998 criaram uma nova realidade nas finanças mundiais, que teve como consequência uma enorme fuga de capitais do país. A crise financeira e cambial de 1999 e a possibilidade dos retrocessos de alguns objetivos alcançados pelo governo na estabilização monetária levaram-no a desvalorizar o Real como forma de equilibrar as contas. (VIZENTINI, 2008, p.98).

Com o direcionamento do país à dependência do capital externo, pode-se observar maiores críticas à matriz neoliberal, no fim do seu mandato:

No segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, a política externa brasileira sofreu uma nova correção de rumos, mostrando o encerramento da matriz neoliberal, em especial após a crise financeira de 1999, que denunciou a vulnerabilidade externa do país. Esse processo foi acompanhado de uma redefinição do papel do Mercosul e da América do Sul para o Brasil, que atinge assim importância fundamental como projeto de inserção internacional do país. (SILVA, 2009, p.127).

Os benefícios esperados pela abertura do país ao capital estrangeiro e a visão essencialmente positiva da globalização, deram lugar a um clima de desconfiança e dúvida em relação às melhorias proporcionadas ao país por essa matriz neoliberal.

Assim, as dificuldades nas negociações comerciais num cenário internacional oscilante, levou o Brasil a procurar cada vez mais a importância das relações regionais como as que mantinha com o Mercosul e com os países que compõem a América do Sul. Nesse sentido, a diplomacia procurou defender as posições brasileiras na integração da região e teve que lidar com os interesses em disputa.

2.3 A atuação regional: Mercosul, Alca e América do Sul

Apesar de buscar manter boas relações bilaterais com os Estados Unidos, durante o seu governo, a diplomacia brasileira de Fernando Henrique precisou lidar com as negociações da ALCA, que conflitavam em certa medida, as estratégias brasileiras e americanas naquilo que desejam em relação à América do Sul. De acordo com Silva (2002), do lado brasileiro, o Mercosul tinha conseguido articular um espaço regional, e dessa maneira, adquirir legitimidade para se articular com outros blocos econômicos, como a União Europeia, sendo um ator relevante para discussões tanto em fóruns multilaterais quanto em negociações bilaterais. Assim, não seria interessante do ponto de vista estratégico aderir a ALCA e enfraquecer a integração sul-americana que tinha no Brasil, um agente de extrema importância. Já do lado americano, seria conveniente a formação de um bloco comercial que daria acesso a um mercado consumidor continental, tendo os Estados Unidos como centro hegemônico:

A diretriz de atuação em diferentes foros foi de fato implementada. A análise da atitude assumida diante da Alca em seu primeiro mandato serviu para aferir o peso dos constrangimentos externos explícitos nessa posição. De forma simplificada, pode-se afirmar que, após a Cúpula de Miami de dezembro de 1994, quando Fernando Henrique Cardoso, acompanhou o então presidente em conclusão de mandato, Itamar Franco, a decisão do governo foi buscar protelar a Alca. (VIGEVANI; CEPALUNI, 2016, p.82).

A estratégia brasileira foi adiar a implementação do acordo, que durante todo o período de discussão, nunca foi consensual por parte das posições da maioria dos países latino-americanos. Por outro lado, havia a intenção dos norte-americanos em implementar a ALCA.

No governo Bush, iniciado em 2001, houve uma percepção mais clara do unilateralismo americano por parte da diplomacia brasileira, sobretudo na gestão do chanceler Celso Lafer. É possível identificar que setores importantes da diplomacia brasileira caminhavam na direção de rejeitar a ALCA. Isso pode ser observado, sobretudo na posição do embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, que vinha criticando abertamente a proposta, expondo as desvantagens que o país sofreria se aderisse a esse projeto de integração continental.

Havia um descompasso entre o ministro Celso Lafer e as mudanças evidentes de crise do paradigma neoliberal, que exigiriam da diplomacia novos direcionamentos:

O ministro Celso Lafer gerenciava, com um retórica liberal e uma prática que revelava um certo endurecimento, a crise da diplomacia brasileira, colhendo os resultados de um sistema internacional que se alterava com o limiar do milênio. Paradoxalmente, trabalhava com a ideia de “arrumar a casa” procurando evitar, simultaneamente uma retirada acelerada do paradigma neoliberal junto ao Itamaraty. Na realidade, considera-se que Lafer, não dispondo de um claro projeto à crise do paradigma neoliberal, basicamente gerenciou uma crise de paradigma, numa perspectiva de transição em final de governo. (SILVA, 2009, p.139).

Cabe apontar que o embaixador Samuel Pinheiro Guimarães foi exonerado da função que ocupava no Instituto de Pesquisa em Relações Internacionais (IPRI), órgão vinculado ao Ministério das Relações Exteriores, por ordem de Lafer. Isso refletia o descontentamento de campos importantes da diplomacia brasileira, com a direção seguida pelo Ministério no período final do governo Fernando Henrique.

Em relação à ALCA é interessante apontar que o governo Bush que estava a frente do governo americano no final do mandato de Fernando Henrique, diferentemente do seu antecessor Bill Clinton, não tinha muita afinidade e interlocução com o presidente brasileiro, o que dificultou ainda mais um encaminhamento final para a questão dos avanços na direção da implementação da ALCA.

2.4 A autonomia pela participação: a adesão aos regimes internacionais e a política externa multilateral com enfoque comercial

O paradigma da “autonomia pela participação” foi aquele que direcionou a política externa durante os governo de Fernando Henrique. Pode-se observar, que as gestões dos ministros das relações exteriores Luiz Felipe Lampreia (1995-2001) e Celso Lafer (2001-2002) tinham por objetivo aumentar o grau de participação brasileira em organismos internacionais. Queriam projetar a imagem de país responsável e confiável para investimentos estrangeiros, pois acreditavam que seriam capazes de contribuir para o desenvolvimento econômico brasileiro, inserido o país na globalização orientados pelo regime neoliberal.

No livro “Diplomacia brasileira: palavras contextos e razões”, o ministro Lampreia (1999) expressa alguns dos objetivos da diplomacia seguidas por Fernando Henrique. Naquilo que Lampreia (1999), chamou de nova inserção internacional do Brasil, dentre as metas a serem realizadas, pode-se citar:

- Ampliar a base externa de parceiros para a promoção da estabilidade econômica, abrindo mais e melhores acessos a mercados, o que iria atrair investimentos e tecnologia para o país;

- Melhorar o padrão de relação do Brasil com seus parceiros, multiplicando o leque dessas parceiras operacionais e diversificar os parceiros;

- Dar ênfase a cooperação internacional que permita ao Brasil, a melhoria da competitividade e produtividade, e que auxilie o país a avançar no tratamento de temas, como direitos humanos, combate ao narcotráfico e crime organizado;

- Procurar uma maior e mais adequada participação no processo decisório regional e mundial, tanto nos fóruns de discussões políticos quanto econômicos;

- Acelerar o processo de consolidação do Mercosul e sua eventual ampliação com a entrada de novos parceiros.

Pode-se notar em relação aos objetivos perseguidos por Lampreia, uma convergência com a busca da “autonomia pela participação”. Esse esforço por parte da diplomacia de cunho liberal em posicionar o Brasil nos regimes internacionais foi observado na maior parte do período dos governos de Fernando Henrique.

Para ampliar a participação do Brasil no cenário internacional, partindo do espaço sul-americano, eram fatores tidos como indispensáveis manter boas relações bilaterais com os Estados Unidos e “autonomia pela participação”:

O conceito de mudança com continuidade, que prevaleceu no governo FHC, significava, segundo seus formuladores, que a renovação do paradigma tradicional deveria caracterizar-se por uma visão de futuro e adaptação criativa. Na perspectiva de FHC, também de Lampreia e de Lafer, a visão de futuro era fundamental diante de um ambiente desfavorável, contra o qual a diplomacia deveria atuar a longo prazo, buscando adaptar-se às mudanças. O objetivo não seria a adaptação passiva, mas, no limite do próprio poder, articulado com o interesse de outros estados e forças, o de redirecionar e reformar o ambiente, buscando a possibilidade de participação nos assuntos internacionais por meio da elaboração de regimes mais favoráveis aos interesses brasileiros. (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003, p.34).

Os dois mandatos da presidência de Fernando Henrique almejavam fortalecer a presença do Brasil no cenário externo projetando valores considerados universais, tais como a conduta em defesa da paz em conflitos internacionais e a abertura de frentes de diálogo em diversos temas que permearam o fim da política externa reativa do período pós Guerra Fria. Merece destaque a postura da diplomacia com uma multilateralismo moderado e o desejo de integrar o país ao mundo globalizado. No

entanto, apesar da “autonomia pela participação” seguida com uma considerável ampliação do discurso brasileiro em diversos fóruns internacionais, no período final do mandato presidencial, seu governo enfrentou uma postura de maior unilateralismo por parte dos Estados Unidos, principalmente no decorrer do governo George Bush, sobretudo, com as mudanças ocorridas no cenário mundial, após os atentados de 11 de setembro de 2001.

CAPÍTULO 3 A POLÍTICA EXTERNA DOS GOVERNOS DE LULA

3.1 Lula: alterações no rumo da política externa brasileira

É importante destacar que o cenário internacional de 2003, ano do início do mandato de Lula é diferente daquele encontrado nos início dos anos 1990, o qual tinha um caráter mais homogêneo, com a supremacia americana conseguida no pós Guerra Fria. Os ataques às torres gêmeas nos Estados Unidos em 11 de setembro de 2001, causaram uma grande turbulência na política internacional, ao abrir simultaneamente incertezas e novas perspectivas de fragmentação da ordem. O nível de conformação de diversos países com as regras internacionais nesse cenário, adquiriu um caráter mais crítico e contestatório, e nesse contexto, o governo Lula procurou utilizar dessa conjuntura para inserir de uma maneira mais ativa as posições brasileiras no quadro mundial.

A política externa de Lula, vai abandonar o pensamento essencialmente liberal, que caracterizava o governo anterior, para adotar uma linha mais nacionalista:

Por considerar que a ordem internacional só muda em decorrência do movimento da economia, e que as tentativas de reforma da ordem mediante a ação política são inócuas ou mesmo contraproducentes, os liberais ensinam que a posição periférica dos países em desenvolvimento é uma fatalidade histórica. Por outras palavras, os liberais tendem a pensar que a ideia de passar de posição periférica para a posição de centro é desarrazoada, e que o máximo que os países periféricos podem aspirar é a condição de periféricos modernizados.

A linha nacionalista valoriza os foros multilaterais, assim como atribui grande importância à dimensão cultural e à dimensão geopolítica. (FREIXO et al., 2011, p.18 e p.19).

Conforme observa o autor citado anteriormente, houve um redirecionamento por parte do governo Lula no que tange a sua política externa, onde as posições brasileiras passam a reforçar com mais ênfase os foros multilaterais e buscar a formação de alianças alternativas que melhor expressem os interesses nacionais. Em relação à dimensão cultural, pode-se apontar iniciativas que promovam canais de aproximação com países em desenvolvimento. Quanto à dimensão geopolítica, a linha nacionalista relaciona os interesses estratégicos brasileiros da política externa com a política de defesa brasileira. Sabidamente, somos uma nação que possui enormes reservas minerais, patrimônio ambiental muito variado, vasta fronteira terrestre e

marítima, para enumerar alguns dos exemplos da necessidade de uma atenção especial relativa à política de defesa.

A diplomacia de Lula estava mais inclinada a uma posição de maior autonomia nacional que aquela presente no governo anterior:

O embaixador Celso Amorim voltou a chefiar o MRE e, significativamente o embaixador Samuel Guimarães tornou-se secretário-geral, exercendo um papel fundamental que sempre foi atacado por interesses estrangeiros, elementos da gestão anterior e setores da mídia ligados a ambos. Para a concretização da nova estratégia, as relações internacionais do governo Lula foram dotadas de três dimensões: diplomacia econômica, diplomacia política e programa social. A primeira dimensão é realista; a segunda de resistência e afirmação; e a terceira, propositiva. Trata-se de um projeto amadurecido por mais de uma década, e não um política voluntarista, e tem se demonstrado adequado à correlação de forças existentes no país e no mundo. (VIZENTINI, 2008, p.105).

Destaca-se também na diplomacia de Lula a presença marcante do assessor especial da presidência Marco Aurélio Garcia, que juntamente com Samuel Pinheiro Guimarães e o ministro Celso Amorim, foram os responsáveis pela direção da mudança de rumos que política externa brasileira vai tomar.

Como observado por Pecequillo e Carmo (2015), a ascensão de Lula ao poder faz parte da retomada do pensamento reformista na América Latina, que pode ser interpretado como uma reação às instabilidades e grandes vulnerabilidades que a aplicação do modelo neoliberal na região havia causado.

A palavra que exprimiu as expectativas com a eleição de Lula foi mudança. Essa foi também orientação explícita dada pelo presidente a sua diplomacia, notadamente na ampliação de parceiras:

Muitas iniciativas do governo Lula se situaram na vertente das negociações comerciais internacionais e na busca do aprofundamento da coordenação política com países em desenvolvimento e emergentes, com destaque para a Índia, África do Sul, China e Rússia. (..)
Com a Índia e a África do Sul, o governo brasileiro formalizou uma linha estratégica e de cooperação ao criar o grupo (IBAS), ou G3. Com a Rússia e a China, o país buscou ampliar os intercâmbios comerciais, tecnológicos e militares. (VIGEVANI; CEPALUNI, 2016, p.99).

O governo Lula deu nova ênfase nos aspectos das relações internacionais brasileiras, que diferentemente do observado durante os governos de Fernando Henrique, procurou não só participar dos fóruns internacionais, mas ser um emissário de um discurso ativo e reivindicatório na defesa de posições brasileiras, sem abrir mão

do multilateralismo. Essa aproximação com os países emergentes fez parte de um movimento ousado por parte da diplomacia de Lula.

A perspectiva mais nacionalista de Lula aprecia os foros multilaterais. Neles há uma maior possibilidade de formar alianças para uma defesa mais expressiva dos interesses nacionais, já que muitas vezes esses estão em conflito com os interesses das grandes potências (FREIXO et al., 2011). Nota-se uma mudança de “diapásão” do discurso brasileiro, em fóruns que o país participa, revelando quando necessário um discurso mais contundente. É de se esperar que os atores internacionais que dispõem de mais recursos e poder, como as grandes potências, efetivamente se posicionem mais confortáveis com a rigidez da ordem mundial atual. Porém, países como o Brasil, que ainda possuem graves desigualdades sociais, têm muitas questões que precisam ser resolvidas e não podem ficar apáticos. Podem dessa forma, buscar alternativas aos países desenvolvidos, no que se refere ao discurso e às suas aspirações, na promoção de iniciativas mais contestatórias na política externa.

A questão dos países em desenvolvimento merece ser levada em consideração, sendo patente que no século XXI, existe a demanda de um número maior de países que desejam ter acesso às discussões mundiais. Na diplomacia de Lula, não se buscava mais a possibilidade de seguir a diretriz do grupo dos sete (G-7), composto pelos sete países desenvolvidos mais ricos do mundo, de forma apática e submissa. Não fazia sentido. Parecia mais lógico para a diplomacia brasileira de viés questionador da ordem internacional vigente, fazer parte do coro de reivindicações do grupo dos 20 (G-20), que reúne países em desenvolvimento, e é muito mais abrangente. Inclusive, essa postura revela uma característica que projeta o multilateralismo perseguido historicamente pelas posições diplomáticas brasileiras:

A intenção de aprofundar relações (e estabelecer uma *parceria estratégica*) com potências emergentes como China, Índia, Rússia e África do Sul, entre outras ao lado do estabelecimento de uma associação estratégica com a UE e da valorização das organizações internacionais (especialmente a ONU) ao lado das vantagens econômicas que propicia, sinalizam a intenção de contribuir para o estabelecimento de um sistema internacional multipolar. O princípio de democratização das relações internacionais é invocado explicitamente. (VIZENTINI, 2008, p.107).

Assim, pode-se constatar que no governo Lula, o questionamento de muitas agendas que estavam adormecidas na diplomacia brasileira são despertadas. Interessante apontar, que mais do que apenas críticas ao regime internacional

vigente, o Brasil passa a propor ações concretas e tomar uma maior número de iniciativas na sua política externa.

3.2 As prioridades da política externa de Lula: a autonomia pela diversificação e uma diplomacia ativista

Nesse subcapítulo serão abordadas as ações consideradas fundamentais para o governo Lula, no que tange a sua política externa, ressaltando sua caracterização de uma “autonomia marcada pela diversificação”.

De acordo com Almeida (2014) as prioridades diplomáticas citadas no discurso inaugural da presidência de Lula (01/01/2003), enfatizadas por diversas vezes pelo ministro Celso Amorim, e reafirmadas no começo do segundo mandato (01/01/2007), podem ser alinhadas em torno de três principais objetivos:

- (a) a conquista de uma cadeira permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, mediante a reforma da Carta da organização e da ampliação desse organismo central dos mecanismos decisórios da ONU;
- (b) o reforço e a ampliação do Mercosul, enquanto base de apoio para a constituição de um espaço econômico integrado na América do Sul;
- (c) a conclusão das negociações comerciais multilaterais iniciadas em 2001 (Rodada Doha da OMC) e a inversão de rota nas negociações comerciais hemisféricas no contexto do projeto americano da Alca. (ALMEIDA, 2014, p.193).

Em relação à postulação do Brasil a reforma do Conselho de Segurança da ONU é possível observar que essa ambição brasileira já se fazia presente no governo de Fernando Henrique, basta lembrar da adesão do Brasil ao TNP (Tratado de Não Proliferação Nuclear) em 1998, que poderia incentivar um apoio americano mais efetivo à reivindicação brasileira, o que não aconteceu. No governo Lula, essa demanda brasileira se tornou mais explícita, mas o Brasil encontrou resistência de aliados considerados estratégicos, inclusive de países latino-americanos como o México, a Colômbia e notadamente a Argentina, a qual via uma ambição brasileira demasiada em influir ainda mais no espaço sul-americano, sendo que a Argentina apoiava o sistema atual de membros rotativos do Conselho, que não possuem o poder de veto. Assim, apesar do forte ativismo brasileiro manifestado pela diplomacia chefiada por Celso Amorim, o pleito brasileiro não foi alcançado. Além disso, não há um consenso dentre os atuais componentes permanentes do Conselho de Segurança,

de quais países devem ingressar, quando houver a ampliação dos membros permanentes, devido especialmente, a fatores geopolíticos. É interessante apontar que Alemanha, Japão e Índia também manifestaram junto com o Brasil, suas candidaturas a membro permanente do Conselho de Segurança, o que não foi suficiente para que a reforma fosse efetuada.

O Mercosul foi mantido como prioridade na política externa brasileira, porém com um sentido diferente daquele que era conferido ao governo Fernando Henrique:

Antes o MERCOSUL, havia sido concebido como espaço eminentemente econômico-comercial. Espaço no qual se desenrolava o comércio entre as partes e que devia atrair investimentos estrangeiros, seduzidos pela magnitude do bloco, e porta de entrada no país no processo de globalização. No governo Lula, embora o comércio continuasse sendo visto como importante o MERCOSUL passou a ter seu aspecto político mais valorizado. A mais conspícua demonstração desse novo sentido foi a posição favorável à entrada da Venezuela. (FREIXO et al, 2011, p.23).

A proposta do ingresso da Venezuela no Mercosul expressa o caráter político dado ao bloco. Merece destaque, nesse sentido, os esforços do governo Lula em avançar no processo de integração sul-americana e no sepultamento das negociações da Alca. Basta lembrar que a Alca foi encerrada definitivamente na Reunião de Cúpula das Américas em 2005, realizada na cidade de Mar del Plata, na Argentina, com a atuação marcante de Lula, Hugo Chávez e Néstor Kirchner para findar essa questão:

A despeito do engajamento das delegações e de um intenso processo de consultas, conduzido, sobretudo, entre os Estados Unidos e o Brasil durante todo o ano de 2004, não foi possível lograr-se um entendimento minimamente aceitável para todas as partes em torno de um conjunto de regras e obrigações que sustentassem o núcleo essencial de um hipotética e (cada vez mais distante) Alca. (...) Quando os chefes Estado se reuniram novamente, na Cúpula de Mar del Plata,(...) privadamente, os presidentes da Argentina, do Brasil e da Venezuela se congratularam, e por vezes abertamente, de terem finalmente implodido a Alca. (ALMEDIA, 2014, p.156).

Não era de interesse por parte da diplomacia brasileira de Lula a efetivação da Alca, e seu encerramento, pode ser considerado uma vitória das posições brasileiras sobre o tema. Tem-se aqui, um exemplo de como uma questão diplomática de longo prazo, como a da discussão da Alca, depende de esforços contínuos até o momento de uma decisão final.

De acordo com Vizentini (2008) o governo Lula suplantou a passividade do seu antecessor e buscou a formação de alianças fora do hemisfério com o objetivo claro

de ampliar seu poder de influência no campo internacional, com um postura mais ativa do Brasil. Para o autor, a maior prioridade consiste na reconstrução do Mercosul e nos esforços de integração sul-americana, num quadro de liderança compartilhada.

Essas posições mais explícitas de Lula, fizeram-no um interlocutor importante para a eleição de presidentes de orientação ideológica de esquerda:

O governo Lula procurou situar-se em uma zona própria. Manteve em linhas gerais de orientação anterior – especialmente na gestão da política macroeconômica – e não assumiu uma postura de antagonismo em relação aos Estados Unidos. No entanto, demonstrou simpatia por governos e lideranças políticas contrárias “à integração neoliberal”. Em mais de uma ocasião, a simpatia se traduziu em manifestação pública de clara preferência nos processos eleitorais em países vizinhos. Além disso, o governo Lula reforçou o peso das empresas estatais e de alguns grupos nacionais privados nas políticas de desenvolvimento e inserção externa. (SORJ; FAUSTO, 2011, p.15).

Assim, o Brasil buscava fortalecer a sua projeção de poder no espaço sul-americano, com um discurso mais crítico a unipolaridade americana, porém não a ponto de assumir um confronto excessivo à posição dos Estados Unidos. Em relação às relações bilaterais:

É importante apontar que essa nova dinâmica de relacionamento bilateral se torna mais compreensível quando se leva em consideração que o período histórico do governo Lula coincide em grande parte com a ascensão de lideranças de esquerda de matriz populista – portanto desestabilizadoras, de acordo com o ponto de vista da Casa Branca – em vários países da região, de modo especial na Venezuela de Hugo Chávez. (...) Também contribuíram para que o governo Lula fosse compreendido sob uma ótica positiva nos EUA as medidas macroeconômicas de matriz conservadora no início de seu mandato.

Isto não implica dizer, contudo, que tenha havia alinhamento automático com o Brasil para com seu vizinho do norte uma vez que houve forte ponto de discordância em vários pontos do relacionamento, como com relação à invasão norte-americana do Iraque em 2003. (FREIXO et al., 2011, p.95).

Nesse ponto é possível identificar no governo Lula uma menor convergência com as posições defendidas pelos governos americanos, valendo-se dos fóruns multilaterais como a Organização Mundial do Comércio (OMC) e das reuniões realizadas na Assembleia Geral da ONU, para expressar o repúdio do Brasil às ações militares dos norte-americanos.

3.3 A atuação global brasileira e a projeção internacional do Brasil

A atuação da diplomacia de Lula acreditava na real possibilidade do país atuar de maneira mais clara no cenário mundial, não se restringindo apenas a questões comerciais ou a temas relativos ao continente sul-americano.

De acordo com Vizentini (2008) houve um novo enfoque na política externa brasileira nas relações Norte-Sul. Dentre as iniciativas que se destacaram na atuação internacional de Lula, temos:

No campo político-diplomático a posição firme contra a intervenção americana no Iraque no ano de 2003 sem o aval da ONU, ressaltando uma posição de autonomia do Itamaraty. Além disso, Lula participou do Fórum Social Mundial que foi realizado na cidade de Porto Alegre no ano de 2002, e em seguida aumentou seu canal de participação dentre os setores econômicos, ao comparecer ao Fórum Econômico Mundial, na cidade de Davos, na Suíça no mesmo ano.

Outra medida de destaque da atuação internacional brasileira, identificada no período em que Lula governou o país, foi o comando da missão de paz da ONU no Haiti:

O país aceitou o comando da Missão Especial das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (Minustah), enviando um contingente de aproximadamente 1.200 militares. (...) A presença no Haiti, aprovada em 2003 pelo governo Lula, vincula-se diretamente à tradição da diplomacia brasileira de cooperar com políticas que visam promover a paz internacional (Sinai) ou nacional (Angola). Ela se vincula também ainda que não conste de resoluções específicas, do forte interesse do país por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU.

O caso do Haiti serve perfeitamente para exemplificar o significado da “autonomia pela diversificação”. (VIGEVANI; CEPALUNI, 2016, p.111).

O sentido expresso nessa missão tem um caráter geopolítico importante para o Brasil, que mostra como as ações do governo Lula tinham a forma de projetar a liderança no cenário regional, por acreditar numa percepção que essa aspiração superaria os custos necessários para a manutenção da missão, e fortaleceria também o papel internacional do país. Cabe apontar que essa é uma diferença observada em relação à diplomacia anterior de Fernando Henrique, que tinha mais interesse em promover a integração comercial e evitava dessa forma, compromissos que pudessem exigir responsabilidades e riscos maiores na esfera geopolítica.

É importante apontar que a integração que Lula procurou para a América do Sul foi diferente daquela levada a cabo pela diplomacia de Fernando Henrique, deixando de lado, a ideia escalar de integração, a partir do Mercosul para outros países da América do Sul:

A ideia de escala inverte-se na nova estratégia de política externa brasileira: multilateralismo (relações com todos os países), relação fortalecida com o Sul global (mundo em desenvolvimento, Brics, países lusófonos e africanos em geral) e prioritária com a América do Sul e o Mercosul. A inversão ao menos no discurso, é que a integração regional não é vista apenas como meio para se alcançar uma inserção ativa no relacionamento com o Norte, mas passa a ser um fim último, um objetivo em si mesmo, um projeto autônomo ao qual a relação com o Norte é que passa a ser a variável dependente. (RAMOS, 2015 p.112).

Há um certo entusiasmo por parte da diplomacia de Lula, que com um grau maior de engajamento, procura maneiras de acelerar a projeção externa brasileira, sem deixar de trabalhar para o fortalecimento do Mercosul, ao procurar simultaneamente, abrir maiores caminhos de diálogos com os países da América do Sul. Nesse sentido, é preciso apontar como expressão dessa via de integração e transformação política, a formalização em maio de 2008, da União das Nações Sul-Americanas (Unasul):

O novo projeto integracionista sul-americano passou a privilegiar outros aspectos da integração e a agenda ampliou-se para abarcar: eliminar a exigência de vistos para circulação de cidadãos entre os países; cooperação para erradicar a febre aftosa, dengue e malária; estimular a promoção do comércio e investimento intrabloco; integrar a infraestrutura, além de estimular a integração turística e os intercâmbios culturais. (RAMOS, 2015, p.117).

Pode-se observar que com a Unasul há uma importância crescente em temas regionais de interesse comum entre os países sul-americanos, não se atendo apenas ao enfoque comercial. É uma das iniciativas importantes na direção da integração sul-americana, que contou com o ativismo da diplomacia de Lula para a sua realização. É possível destacar que o projeto integrador de Lula na América do Sul promoveu uma maior canal de diálogo com os presidentes sul-americanos do que aquele que foi observado durante os anos dos governos de Fernando Henrique.

3.4 As relações Sul-Sul: a busca de alternativas para o fortalecimento do multilateralismo brasileiro

Para compreender as relações Sul-Sul é necessário ter em perspectiva as críticas às assimetrias da globalização e a procura por um caminho alternativo aquele tradicionalmente atribuído às relações Norte-Sul. Em termos gerais, as relações Sul-Sul são caracterizadas por uma cooperação internacional que é mantida entre países em desenvolvimento, que têm um histórico de partilhar desafios e experiências semelhantes.

A cooperação Sul-Sul foi uma das prioridades da política externa brasileira no governo Lula, onde o Brasil desempenhou esforços e investiu recursos direcionados para os países de todo o mundo:

Por sua vez o eixo Sul prioriza as parcerias com as nações emergentes China, Rússia, Índia, África do Sul, assim como as relações com países de menor desenvolvimento relativo (PMDRs) na África, Ásia e Oriente Médio. (...) Estas parcerias se fortalecem nos níveis bilaterais e multilaterais, a partir de uma frente de atuação de nações do Terceiro Mundo, por meio de alianças de geometria variável e criação de novos arranjos. As alianças de geometria variável expressam-se em negociações na OMC, com a criação do G-20 comercial, e a criação de uma pauta comum de demandas de reformas, atualização e democratização de organismos multilaterais da ONU (e seu Conselho de Segurança mais especificamente), o FMI e o Banco Mundial. (PECEQUILO; CARMO, 2015, p.72).

Nas negociações realizadas pelo Brasil na Organização Mundial do Comércio, vários interesses brasileiros estão em jogo, sobretudo em relação à quebra de patentes de produtos farmacêuticos e de discussões relativas aos subsídios agrícolas, os quais prejudicam a competitividade de produtos brasileiros no mercado internacional. Essa pauta foi levantada por Lula, com o objetivo de fortalecer a posição negociadora do Brasil nos organismos internacionais, e foi uma das marcas importantes da sua diplomacia.

De acordo com Oliveira e Lessa (2006), as assimetrias causadas pela globalização e o redesenho da balança do poder no cenário mundial no início do século XXI, mostram que há indícios da existência de um movimento importante de construção de alternativa ao equilíbrio de poder no cenário internacional, ao envolver menos a unipolaridade e mais multipolaridade.

Nesse sentido a política externa do presidente Lula, sem abandonar o posicionamento multilateralista da diplomacia brasileira, fomentou uma maior soberania nacional nas pautas, ao mostrar uma aspiração de liderança do Brasil na defesa de temas universais com um notável ativismo diplomático.

Conforme observado por Saraiva (2007), no governo Lula ocorreu o fortalecimento da corrente autonomista na diplomacia que buscou acentuar a cooperação com outras regiões do planeta:

Em termos gerais, a política externa brasileira durante o período buscou aproximação maior com as consideradas potências médias de grande porte, com destaque para Índia, China, África do Sul e – embora não pertencente ao que se entende por Sul – Rússia. (...)

Por outro lado, o Brasil buscou aproximar-se desses países em termos individuais tanto na arena internacional (com destaque para as negociações da Organização Mundial do Comércio) quanto com vistas a estabelecer com estes a chamada “parceira estratégica”. (SARAIVA, 2007, p.53).

Essa “parceria estratégica” com os países emergentes e potências médias é um contraponto aos países desenvolvidos e aos defensores mais “crédulos” da ordem neoliberal, já que os países desenvolvidos continuam concentrando grande parte da riqueza mundial. Os países subdesenvolvidos enfrentam as consequências de uma ordem mundial marcada por uma globalização assimétrica (concentradora de riqueza nos países ricos). Aquele discurso de ajuste do país à globalização, que foi expressamente defendido durante o governo Fernando Henrique, já não tinha mais vez para guiar a diplomacia de Lula, que era questionadora dessa diretriz.

De acordo com Vizontini (2008) no plano mundial foi importante a acentuação das relações do Brasil com os Brics, (Brasil, Rússia, Índia e China) para que essas parceiras pudessem desenvolver com mais efetividade as relações Sul-Sul. Para o autor, essa aproximação expressa a capacidade da diplomacia brasileira em aproveitar as brechas surgidas após o 11 de setembro de 2001, ao levar o país a ocupar espaços que foram fundamentais para ampliar as exportações de bens e serviços e amplificar as ações de empresas brasileiras no exterior, em conjunto com a maior influência internacional do Brasil.

Em relação à participação do país nos Brics, é possível observar um importante contraponto do Brasil ao já conhecido unilateralismo americano, e mesmo um papel opositor e questionador à postura em bloco do G-7:

O substantivo no período do governo do presidente Lula foi a contínua corrosão de um poder tradicional, estabelecido no tempo da reorganização internacional após a Segunda Guerra Mundial, centrado no hegêmona norte-americano em conjunto com um grupo de nações da Europa ocidental e também o Japão. (...) O G-7, uma consorciação como os BRICs, transformou-se em uma espécie de Poder Legislativo e executivo dos países desenvolvidos, formado em 1975 em meio à primeira crise econômica do pós-guerra. Sua presença efetiva na vida internacional, produzindo intervenções (econômicas principalmente) é conhecida. (FREIXO et al., 2011, p.174).

O que passou a ser cada vez mais claro é que o modelo de desenvolvimento econômico que viabilizou a riqueza dos países ricos, que se organizam em torno do G-7, não possibilita bons resultados aos países subdesenvolvidos. Assim, o sentido dos Brics não vem apenas na necessidade de se opor de maneira eficaz ao poderio americano ou do G-7, mas na imprescindibilidade de preencher os espaços de poder na ordem internacional, ao procurar uma aproximação política que seja proveitosa para seus integrantes. Em conjunto Brasil, Rússia, Índia e China podem aumentar substancialmente seu poder geopolítico no cenário internacional.

Nesse capítulo, ao estudar mais a fundo a política externa de Lula é possível caracteriza-la como o da busca de uma “autonomia marcada pela diversificação”. Essa terminologia reflete bem as ações diplomáticas postas em prática no seu governo, sendo as relações Sul-Sul, o ápice dessa busca de diversidade no âmbito das suas relações internacionais. Destaca-se de forma expressiva, o empenho da diplomacia de Lula em recuperar a ideia que o sistema mundial está condicionado por assimetrias, que levam a uma distribuição desigual de poder e assim, há como meta, procurar posicionar o Brasil com alianças estratégicas e alternativas no cenário mundial. Merece menção também, as propostas de remodelação do sistema internacional, exemplificadas na proposta de reforma do Conselho de Segurança da ONU, que foi durante o governo Lula, um símbolo do forte ativismo da diplomacia brasileira.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A inserção internacional do Brasil é um aspecto da realidade que permite, através do estudo da política externa, uma melhor compreensão da posição brasileira no mundo. Dependendo da política externa a ser adotada pelos governos, os interesses do Estado brasileiro estarão presentes de maneira mais contida ou de modo mais explícito no cenário mundial.

O desenvolvimento do presente estudo mostrou que a perspectiva da autonomia é válida para a análise da política externa do período analisado. Suas matizes “da autonomia pela participação”, observada nos governos de Fernando Henrique e da “autonomia pela diversificação”, expressas nos governos de Lula puderam ser observadas ao longo do estudo, e se fizeram adequadas para a caracterização das iniciativas identificadas dos governos brasileiros no campo da política exterior.

A política externa que o Brasil projetou no período estudado revelou uma forte relação com as características próprias dos governos e sua linha de atuação diplomática refletiu a agenda externa proposta. Foi destacável também o uso da diplomacia presidencial nos governos de Fernando Henrique e Lula, em conjunto com as ações implementadas pelo Ministério das Relações Exteriores. Ao elencar os resultados observados, é possível dizer que o Brasil aumentou a sua presença internacional no período analisado nesse trabalho.

O governo de Fernando Henrique num contexto de globalização e liberalismo econômico optou pela maior participação do Brasil nos regimes internacionais, onde os Estados Unidos tinham um papel relevante. Assim, buscou manter boas relações bilaterais com os norte-americanos, aderindo ao neoliberalismo. No geral, privilegiou as relações externas majoritariamente com os países desenvolvidos. Ainda assim, atuou no fortalecimento do espaço sul-americano na sua política externa, ao priorizar o Mercosul na sua agenda geopolítica. O processo de integração regional foi visto como um recurso para que o Brasil pudesse disputar um espaço econômico maior no mundo. Em relação à ALCA, não foi um opositor à sua efetivação, mas procurou adiar as negociações, na expectativa de conseguir condições mais favoráveis ao Brasil para assinar o acordo.

O governo Lula sob uma orientação diplomática mais autônoma, levou a política externa brasileira a uma direção de maior diversificação das relações exteriores. Isso

foi o resultado a uma reação ao maior unilateralismo americano pós 11 de setembro de 2001, conjugado a uma visão de mundo mais crítica ao sistema internacional por parte de Lula. Esse viés crítico, está expresso na proposta da reforma do Conselho de Segurança da ONU e na defesa contínua da candidatura brasileira. Lula fez parcerias com países em desenvolvimento e mostrou um maior ativismo na defesa das posições brasileiras no cenário mundial, ao levar o país a abrir canais de diálogo em busca de alianças estratégicas com diversas regiões do mundo. Isso foi constatado no estudo das relações Sul-Sul, às quais destacaram o caráter multilateral e participativo da sua política externa no período. Também se pode verificar que para Lula, o enfoque político-social ganhou notório destaque, nas ações de fortalecimento da integração sul-americana e da ampliação do Mercosul, com a posição favorável ao ingresso da Venezuela como país membro do bloco. Durante o seu governo, foram encerradas as discussões da ALCA em 2005, o que foi considerado uma vitória da sua diplomacia.

Enquanto o momento histórico, no qual Fernando Henrique governou, foi um período de ajuste da diplomacia brasileira em direção à aceitação da ordem mundial hegemônica, durante o governo Lula, foi possível identificar um maior questionamento por parte da diplomacia brasileira em relação às assimetrias presentes no cenário internacional. O regime neoliberal passou por uma crise, que abriu o caminho para a volta do discurso de caráter mais crítico e de viés nacional, no início do século XXI levado a cabo pela diplomacia do presidente Lula.

Por fim, pode-se assinalar, que o desejo de autonomia está presente na diplomacia brasileira e que os governos estudados, na expressão dos presidentes brasileiros, são catalizadores importantes para a realização e implementação das estratégias formuladas pela diplomacia. Além disso, foi possível notar, que o Itamaraty tem se mostrado ao longo do tempo, um recurso importante e que está à disposição dos presidentes para pontuar e expressar as posições do Brasil através da política externa. É relevante a continuidade de estudos que abordem a temática da política externa brasileira, já que se trata de um questão estratégica, para a reflexão a respeito da projeção de poder e dos valores que o Brasil poderá notabilizar a seu favor no cenário mundial.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, José Augusto Ghilhon. *Relações Internacionais Contemporâneas: A ordem mundial depois da Guerra Fria*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Nunca antes na diplomacia...: a política externa brasileira em tempos não convencionais*. Curitiba: Appris, 2014.

_____. *Os primeiros anos do século XXI: O Brasil e as relações internacionais contemporâneas*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

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

CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. 4. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2011.

DANESE, Sérgio. *A escola da liderança: ensaios sobre a política externa e a inserção internacional do Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 2009.

FERNANDES, Luis. Neoliberalismo e reestruturação capitalista. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs). *Pós-neoliberalismo: as Políticas Sociais e o Estado Democrático*. 8. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2008.

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

FREIXO, Adriano de, et al. (Org). *A política externa brasileira na era Lula: um balanço*. Rio de Janeiro: Apicuri, 2011.

LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*. São Paulo: Perspectiva, 2004.

_____. Novas dimensões da política externa brasileira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ANPOCS, n.3, p.73, 1987.

LAMPREIA, Luiz Felipe. *Diplomacia brasileira: palavras, contextos e razões*. Rio de Janeiro: Lacerda, 1999.

MAGNOLI, Demétrio. *Globalização: Estado nacional e espaço mundial*. São Paulo: Moderna, 2003.

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

OLIVEIRA, Henrique Altemani de; LESSA, Antônio Carlos (Org.). *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*, v.1. São Paulo: Saraiva, 2006.

PECEQUILO, Cristina Soreanu; CARMO, Corival Alves do. *O Brasil e a América do Sul: relações regionais e globais*. Rio de Janeiro, RJ: Alta Books, 2015.

PINHEIRO, Leticia. *Política externa Brasileira (1889-2002)*. Rio de Janeiro: Zahar, 2004.

RAMOS, Felipe Silva. *A política externa brasileira e a construção da América do Sul*. Salvador: EDUFBA, 2015.

SADER, Emir. A hegemonia liberal na América Latina. In: SADER, Emir; Gentili, Pablo (Orgs.) *Pós-neoliberalismo: as Políticas Sociais e o Estado Democrático*. 8 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2008.

SARAIVA, Miriam Gomes. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 50, núm. 2, 2007, p. 42-59.

SILVA, André Luís Reis da. *Do otimismo liberal à globalização assimétrica: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)*. Curitiba: Juruá, 2009.

SILVA, Carlos Eduardo Lins da. Política e comércio exterior. In, LAMOUNIER, Bolívar; FIGUEIREDO, Rubens. *A Era FHC: um balanço*. São Paulo: Cultura, 2002. cap.8, p. 295-330.

SOARES, Rodrigo Baena. Política externa e mídia. *Política Externa*, São Paulo, v.20 n.2 set/out/nov 2011, p. 197-205.

SORJ, Bernardo; FAUSTO, Sergio. O papel do Brasil na América do Sul: estratégias e percepções mútuas. *Política Externa*, São Paulo, v.20 n.2 set/out/nov 2011, p.11-22.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. *Política externa brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula*. 2.ed. São Paulo: Editora Unesp, 2016.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo; CINTRA, Rodrigo. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. *Tempo Social*, São Paulo, v.15, n.2, nov.2003, p. 31-62.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. *Relações internacionais do Brasil: de Vargas a Lula*. 3. ed. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2008.