

Leandro Wolpert Dos Santos

**MUDANÇAS NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA EM
RELAÇÃO AOS ESTADOS UNIDOS NO INÍCIO DO SÉCULO
XXI: DA ACOMODAÇÃO AO BALANCEAMENTO BRANDO.**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.
Orientadora: Prof^ª. Dr.^a. Mónica Salomón.

Florianópolis
2016

Ficha de identificação da obra.

dos Santos, Leandro Wolpert

Mudanças na Política Externa Brasileira em relação aos Estados Unidos : Da Acomodação ao Balanceamento Brando / Leandro Wolpert dos Santos ; orientador, Mónica Salomón - Florianópolis, SC, 2016.

376 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais.

Inclui referências

1. Relações Internacionais. 2. Política Externa Brasileira. 3. Análise de Política Externa. 4. Relações Internacionais. I. Salomón, Mónica . II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. III. Título.

Leandro Wolpert dos Santos

**MUDANÇAS NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA EM
RELAÇÃO AOS ESTADOS UNIDOS NO INÍCIO DO SÉCULO
XXI: Da Acomodação ao Balanceamento Brando**

Esta Dissertação foi julgada adequada para obtenção do Título de “Mestre” e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais.

Florianópolis, 07 de julho de 2016.

Profa. Dra. Clarissa Franzoi Dri
Coordenadora do Curso

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Mónica Salomón.
Orientadora
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Dr. Daniel Ricardo Castelan
Universidade Federal de Santa Catarina

Profa. Dr. Marcio Roberto Voigt.
Universidade Federal de Santa Catarina

Profa. Dra. Letícia de Abreu Pinheiro
Universidade Estadual do Rio de Janeiro (Vídeoconferência)

Aos Wolpert, aos Santos.

AGRADECIMENTOS

Inúmeras pessoas contribuíram, direta ou indiretamente, para a confecção deste trabalho, de modo que mesmo uma lista exaustiva correria o risco de não mencionar algum nome importante. Ainda assim, gostaria de prestar especiais agradecimentos: a professora Mónica Salomón, pela orientação na pesquisa e por tornar possível o contato com alguns dos principais expoentes nos estudos de política externa do Brasil; ao professor Daniel Castelán, que, além de participar na minha banca de defesa, foi, na prática, meu co-orientador de pesquisa. Além dos aportes fundamentais, não só na metodologia e no conteúdo da dissertação, mas também na minha formação acadêmica durante o mestrado, Daniel representou e representa para mim um modelo de professor, pesquisador e profissional a ser seguido; a professora Letícia Pinheiro, que, de muito bom grado, aceitou ser integrante tanto da banca de qualificação do projeto quanto de defesa da dissertação, fornecendo, em ambas as ocasiões, excelentes sugestões e pontos de reflexão para o aprimoramento da pesquisa; aos professores Márcio Voigt e Graciela Pagliari, os quais, além de participarem da banca de qualificação e defesa, respectivamente, de igual modo tiveram importância fundamental na minha formação acadêmica; aos professores Gino Pauselli, Fernanda Nanci e Miriam Saraiva, que, mesmo a distância, revelaram-se bastante receptivos e dispostos a me ajudar com sugestões de leitura e até mesmo de metodologia. A simpatia e prestatividade com que esses professores me atenderam realmente me fazem crer no verdadeiro sentido pelo qual a comunidade acadêmica deve se orientar; ao Excelentíssimo Senhor Embaixador Celso Amorim, pela disponibilidade e gentileza em me conceder entrevista a respeito da diplomacia brasileira, importantíssima fonte de pesquisa; ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), pela estrutura e financiamento que permitiram a realização desta pesquisa; aos amigos do Mestrado e da UFSC, Jonathan Raphael, Daniel Ferraresi, Felá Armando e Brenda Maffei, com quem tive a oportunidade de debater muitas das ideias que trabalhei na dissertação, sem mencionar seu apoio e parceria inarredáveis nos momentos mais difíceis. Finalmente, mas não menos importante, agradeço aos meus pais, Erika e João, por todo suporte material e

espiritual que me permitiram manter a seneridade e a dedicação necessárias para a conclusão deste trabalho.

O perigo de ficarmos só voltados para o ideal é a irrelevância. O de estarmos totalmente voltados para o realismo é a inação.

(Celso Amorim, 2011).

RESUMO

Nos últimos anos, as políticas externas de Cardoso e Lula têm despertado grande interesse em parte da literatura sobre política externa brasileira. Inúmeros estudos e análises se propuseram, por meio de diferentes marcos teóricos e a partir das mais variadas metodologias, a comparar as políticas exteriores dos dois mandatários brasileiros, buscando identificar traços de continuidade (semelhanças) e de mudança (diferenças). De um lado, estão aqueles que julgam que Lula, apesar de ter empreendido importantes mudanças em alguns setores específicos da política externa brasileira, manteve as linhas mestras estabelecidas no governo de Fernando Henrique Cardoso. Do outro lado, estão os que consideram que as mudanças verificadas na política externa brasileira com a alternância destes governantes foram bastante substantivas, havendo mais diferenças do que semelhanças entre eles. É nesse debate que se insere o objeto de estudo da presente dissertação. Duas perguntas centrais guiam nossa pesquisa: i) quais foram as mudanças ocorridas na política externa brasileira em relação aos Estados Unidos com a alternância dos governos FHC e Lula no início do século XXI?; ii) que fatores condicionaram a ocorrência dessas mudanças? A partir das premissas e de modelos analíticos desenvolvidos na subdisciplina de Análise de Política Externa (APE), respondemos a essas perguntas com dois grandes argumentos. Primeiro, o de que as principais mudanças ocorridas na política externa brasileira em relação aos EUA com a alternância dos governos FHC e Lula foram de objetivos: enquanto a política externa de Cardoso apresentou como principal objetivo aproximar o Brasil dos Estados Unidos como forma de acomodar nosso país à ordem hegemônica estadunidense, Lula buscou, em primeiro lugar, afirmar o Brasil como uma potência emergente perante os EUA, capaz de contribuir para a construção de uma ordem multipolar, o que, na prática, significou o objetivo brasileiro de balanceamento brando da potência hegemônica na política regional e internacional. Segundo, o de que a combinação de fatores sistêmicos e domésticos contribuiu para a ocorrência dessas mudanças. Entre os fatores sistêmicos, destacamos: i) a reorientação da política externa estadunidense na virada do século XX para o XXI, sobretudo após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001; ii) a ocorrência de mudanças gradativas na distribuição mundial de poder no decorrer da primeira década do século XXI; iii) a ascensão de governos de esquerda ou de centro-esquerda na América do Sul com o esgotamento do modelo neoliberal no subcontinente. Entre os fatores domésticos, elencamos: i) a reestruturação da política doméstica

brasileira iniciada com a crise financeira de 1999 e consolidada com as eleições presidenciais de 2002; ii) a reorientação de grupos específicos dentro do MRE; iii) a própria alternância de FHC e Lula na presidência da República.

Palavras-chave: Mudanças na Política Externa; Política Externa Brasileira; Política Externa de Fernando Henrique Cardoso; Política Externa de Lula; Estados Unidos.

ABSTRACT

In recent years, the Cardoso and Lula's foreign policies have aroused great interest in part of the literature on Brazilian foreign policy. Numerous studies and analyzes are proposed, through different theoretical frameworks and from the various methodologies, to compare the foreign policies of the two Brazilian presidents in order to identify features of continuity (similarities) and change (differences). On one side are those who believe that Lula, despite having undertaken major changes in some specific sectors of the Brazilian foreign policy, kept the guidelines established in the government of Fernando Henrique Cardoso. On the other side are those who believe that the changes in the Brazilian foreign policy with Lula were quite substantial, with more differences than similarities existing between the two preidents. It is in this debate that the object of study of this dissertation is inserted. Two central questions guide our research: i) what were the changes in Brazilian foreign policy towards the United States with the alternation of FHC and Lula at the beginning of XXI century?; ii) which factors conditioned the occurrence of these changes? From the assumptions and analytical models developed in the sub-discipline of Analysis of Foreign Policy, we answer these questions with two big arguements. First, that the major changes in Brazilian foreign policy towards the US with the alternation of FHC and Lula were in the goals of the two governments: while Cardoso's foreign policy had as main objective to bring Brazil closer to the United States as a way to accommodate our country to US hegemonic order, Lula sought, at first, to affirm Brazil as an emerging power before the US, capable of contributing to the construction of a multipolar order, which in practice meant the Brazilian goal of soft balancing the hegemon in regional and international politics. Second, that the combination of systemic and internal factors contributed to the occurrence of these changes. Among the systemic factors we include: i) the reorientation of US foreign policy at the turn of the twentieth century to the twenty-first, especially after the terrorist attacks of September 11, 2001; ii) the occurrence of gradual changes in the global distribution of power during the first decade of this century; iii) the rise of leftist governments or center-left in South America with the exhaustion of the neoliberal model in the subcontinent. Among domestic factors, we list: i) the restructuring of the Brazilian domestic policy initialized with the financial crisis of 1999 and consolidated with the 2002 presidential elections; ii) the reorientation of specific groups

within the Ministry of Foreign Affairs; iii) the alternation of FHC and Lula in the presidency of the Republic.

Keywords: Foreign Policy Change; Brazilian Foreign Policy; Fernando Henrique Cardoso's Foreign Policy; Lula's Foreign Policy; United States of America.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: O papel de mediação de processos de tomada de decisão entre agentes de mudança e graus de mudança de políticas externas.	54
Figura 2: Participação no total das exportações brasileiras: Países Desenvolvidos x Países em Desenvolvimento (em %).	130
Figura 3: Participação no total das importações brasileiras: Países Desenvolvidos x Países em Desenvolvimento (em %).	131
Figura 4: Participação no total das exportações brasileiras: EUA, China e regiões (em %).	133
Figura 5: Participação no total das importações brasileiras: EUA, China e regiões (em %).	133
Figura 6: Gráfico de votações coincidentes Brasil-EUA na AGNU.	198

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Modelos de política exterior de países latino-americanos em relação aos Estados Unidos.....	51
Tabela 2 - Quadro síntese das mudanças ocorridas na política externa brasileira em relação aos EUA no início do século XXI.....	210
Tabela 3 - Trecho de entrevista do CPDOC com o ex-chanceler Luiz Felipe Lampreia (2010).....	265
Tabela 4 - Fontes de mudanças na política externa brasileira em relação aos EUA no início do século XXI de acordo com o esquema analítico de Hermann (1990) adaptado.....	300
Tabela 5 - Votos Coincidentes Brasil-EUA na Assembleia Geral da ONU.....	372
Tabela 6 - Brasil - Estados Unidos: Votos Coincidentes no CSNU.....	373
Tabela 7 - Comércio Exterior do Brasil com os Estados Unidos.....	374
Tabela 8 - Participação do total de exportações do Brasil – China e regiões (em %).	375
Tabela 9 - Participação do total de importações do Brasil – China e regiões (em %).	376

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGNU: Assembleia Geral das Nações Unidas
ALCA: Área de Livre Comércio das Américas
APE: Análise de Política Externa
BID: Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRIC: grupo formado por Brasil, Rússia, Índia e China
BRICS: grupo formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CALC: Cúpula da América Latina e do Caribe sobre Integração e Desenvolvimento
CAMEX: Câmara de Comércio Exterior
CAN: Comunidade Andina de Nações
CASA: Comunidade Sul-Americana de Nações
CDS: Conselho de Defesa Sul-Americano
CELAC: Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos
CPDOC: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil
CSNU: Conselho de Segurança das Nações Unidas
CBTB: Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares
EUA: Estados Unidos da América
FARC: Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia
FHC: Fernando Henrique Cardoso
FIPs: *Five Interested Parties* – grupo formado por Brasil, Índia, EUA, UE e Austrália, responsável por retomar as negociações comerciais de Doha após a Conferência de Cancún em 2003
FMI: Fundo Monetário Internacional
FOCEM: Fundo para a Convergência Estrutural e para o Fortalecimento Institucional do MERCOSUL
G4: grupo formado por Brasil, Índia, EUA e UE nas negociações da Rodada Doha da OMC
G4: grupo formado por Brasil, Índia, Japão e Alemanha nas negociações da reforma do CSNU;
G7: grupo formado pelas sete maiores economias mundiais
G8: grupo formado por Brasil, Índia, EUA, UE, Austrália, Japão e China nas negociações da Doha da OMC
G8: grupo formado pelo G-7 acrescido da Rússia para tratar dos assuntos mais importantes da economia política internacional
G20 comercial: grupo formado por países emergentes junto à OMC
G20 financeiro: grupo formado pelas 19 maiores economias mundiais mais a UE

IBAS: Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul
IIRSA: Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana
IPRI: Instituição de Pesquisa de Relações Internacionais
MERCOSUL: Mercado Comum do Sul
MINUSTAH: Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti
MRE (Itamaraty): Ministério das Relações Exteriores
MTCR: Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis
NSG: Grupo dos Supridores Nucleares
OCDE: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA: Organização dos Estados Americanos
OMC: Organização Mundial do Comércio
ONU: Organização das Nações Unidas
OPAQ: Organização para a Proibição de Armas Químicas
OSC: Órgão de Solução de Controvérsias da OMC
OTAN: Organização do Tratado do Atlântico Norte
PIB: Produto Interno Bruto
PT: Partido dos Trabalhadores
PSDB: Partido da Social Democracia Brasileira
RI: Relações Internacionais
SQUAD: grupo formado por EUA, UE, Japão e Austrália nas negociações da OMC até a Conferência de Cancún, quando então foi substituído pelo FIPs
SGAS: Sub-Secretaria Geral da América do Sul do MRE
SGAET: Sub-Secretaria Geral de Assuntos Econômicos e Tecnológicos do MRE
TIAR: Tratado Interamericano de Assistência Recíproca
TNP: Tratado de Não-Proliferação
TRIPS: Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (em inglês: Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights).
UE: União Europeia
UNASUL: União das Nações Sul-Americanas
USTR: United States Trade Representative

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	23
1.MARCO TEÓRICO	33
1.1.ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA (APE).....	33
1.2.MODELOS DE POLÍTICA EXTERNA LATINOAMERICANA EM RELAÇÃO AOS ESTADOS UNIDOS.....	42
1.3. NÍVEIS E FONTES DE MUDANÇAS NA POLÍTICA EXTERNA E O MODELO DE CHARLES HERMANN (1990).....	51
2- POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1995-2002) EM RELAÇÃO AOS ESTADOS UNIDOS: UM MOVIMENTO DE APROXIMAÇÃO/ACOMODAÇÃO	57
2.1. DIMENSÃO BILATERAL.....	60
2.2. DIMENSÃO REGIONAL/HEMISFÉRICA.....	78
2.2.1. Brasil e Estados Unidos na ALCA e no entorno sul-americano	79
2.2.2. Brasil e Estados Unidos na agenda de segurança hemisférica	93
2.3. DIMENSÃO MULTILATERAL.....	98
2.3.1. Frente Comercial-Financeira	98
2.3.2. Frente Político-Securitária	108
3- POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA (2003-2010) EM RELAÇÃO AOS ESTADOS UNIDOS: UM MOVIMENTO DE AFIRMAÇÃO/BALANCEAMENTO BRANDO	119
3.1. DIMENSÃO BILATERAL.....	123
3.2. DIMENSÃO REGIONAL/HEMISFÉRICA.....	142
3.2.1. Brasil e Estados Unidos na ALCA e no entorno sul-americano	143

3.2.2. Brasil e Estados Unidos na agenda de segurança hemisférica.	157
3.3. DIMENSÃO MULTILATERAL.	165
3.3.1. Frente Comercial-Financeira.	166
3.3.2. Frente Político-Securitária.	184
4.IDENTIFICANDO NÍVEIS E FONTES DA MUDANÇA NA POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL EM RELAÇÃO AOS ESTADOS UNIDOS NO INÍCIO DO SÉCULO XXI.....	201
4.1. POLÍTICA EXTERNA DE FHC E LULA EM RELAÇÃO AOS ESTADOS UNIDOS EM PERSPECTIVA COMPARADA: O Que Mudou?	201
4.2. IDENTIFICANDO FONTES DE MUDANÇA.	216
4.2.1. Parâmetros Sistêmicos.	217
4.2.2. Reestruturação Doméstica.	238
4.2.3. Reorientação de Órgãos ou Grupos Específicos.	253
4.2.4. Alternância de Líderes Políticos.	288
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	301
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.	311
APÊNDICE.....	353
ANEXO	372

INTRODUÇÃO.

Nos últimos anos, as políticas externas¹ de Cardoso e Lula têm despertado grande interesse em parte da literatura sobre política externa brasileira. Inúmeros estudos e análises foram elaborados, empregando-se diferentes marcos teóricos e a partir das mais variadas metodologias, com o objetivo de comparar as políticas exteriores dos dois mandatários brasileiros e identificar traços de continuidade (semelhanças) e de mudança (diferenças) (ALMEIDA, 2004b, 2010; LOPES; JÚNIOR, 2004; BANDEIRA, 2005; LIMA, 2005; VIZENTINI, 2005; LIMA; HIRST, 2006; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007; CERVO, 2008; CASON; POWER, 2009; EPSTEIN, 2009; PECEQUILO, 2008, 2010; BARNABÉ, 2010; COUTO, 2010; SILVA, A., 2010; CERVO; BUENO, 2010; MILANI, 2011; RIBAS; FARIA, 2011; VILELA; NEIVA, 2011; SARAIVA; VALENÇA, 2012; HIRST, 2006, 2013; SARAIVA, 2007, 2013b; BERRINGER, 2014; BARBOSA, 2011, 2015; SPEKTOR, 2015).

Grosso modo, podemos organizar a literatura supracitada de acordo com suas principais conclusões: de um lado, estão aqueles que julgam que Lula, apesar de ter empreendido importantes mudanças em alguns setores específicos da política externa brasileira, manteve as linhas mestras estabelecidas no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), ou seja, advogam a tese de mudanças dentro da continuidade (ALMEIDA, 2004b; LIMA, 2005; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007; SARAIVA; VALENÇA, 2012; SARAIVA, 2007, 2013b; SPEKTOR, 2015). Do outro lado, estão os que consideram que as mudanças verificadas na política externa brasileira com a alternância destes governantes foram bastante substantivas, havendo mais diferenças do que semelhanças entre eles (LOPES; JÚNIOR, 2004; BANDEIRA, 2005; VIZENTINI, 2005; LIMA; HIRST, 2006; CERVO, 2008; PECEQUILO, 2008, 2010; ALMEIDA, 2010; CERVO; BUENO, 2010; MILANI, 2011; BERRINGER, 2014; BARBOSA, 2011, 2015).

¹ Por política externa entendemos o “conjunto de ações e decisões de um determinado ator, geralmente, mas não necessariamente o Estado, em relação a outros Estados ou atores externos, tais como organizações internacionais, corporações multinacionais ou atores transnacionais, formulada a partir de oportunidades e demandas de natureza doméstica e/ou internacional” (PINHEIRO, 2004, p. 7).

Entre os que advogam a tese de mudanças dentro da continuidade destacam-se Vigevani e Cepaluni (2007), cujo estudo certamente serviu de inspiração para o desenvolvimento de outras pesquisas, a exemplo da nossa, que se propõem a investigar os processos de mudança ocorridos na política exterior brasileira em tempos recentes. A partir do modelo analítico de Hermann (1990), Vigevani e Cepaluni (2007, p. 275) argumentam que a alternância dos governos FHC e Lula trouxe consigo mudanças de ajuste e de programa na política externa brasileira, mas não de objetivos², o que significa não ter havido “ruptura significativa com paradigmas históricos da política externa do Brasil, sendo algumas das diretrizes desdobramentos e reforços de ações já em curso na administração FHC”. Para os autores, as principais diferenças entre as políticas externas de Cardoso e Lula teriam sido as crenças e percepções de seus formuladores bem como as estratégias por eles implementadas no plano internacional: enquanto FHC teria pautado a atuação externa brasileira na ideia da autonomia pela participação, Lula teria empregado a estratégia da autonomia pela diversificação³.

Na mesma linha de raciocínio de Vigevani e Cepaluni (2007), Lima (2005) argumenta que a principal diferença entre as políticas externas de Cardoso e Lula diz respeito à visão da ordem internacional de cada um dos governantes: enquanto o primeiro vislumbrava uma ordem em que a globalização era a tendência dominante, com o domínio indiscutível dos Estados Unidos em termos militares, econômicos e tecnológicos, o segundo partia da visão de um mundo menos

² Para Hermann (1990), o ajuste significa uma mudança na intensidade e na clareza da política externa, sem modificar o que é feito, como é feito e seus objetivos. Nas mudanças de programa ocorrem variações nos métodos e estratégias para se atingir os objetivos, embora estes se mantenham inalterados. A mudança de objetivos significa uma reconfiguração das propostas de ações e objetivos. Apresentamos o modelo analítico de Hermann (1990) com mais detalhes no Marco Teórico desta dissertação.

³ Segundo Vigevani e Cepaluni (2007, p. 283), a autonomia pela participação consiste na “adesão aos regimes internacionais, inclusive os de cunho liberal, sem a perda da capacidade de gestão da política externa; nesse caso, o objetivo seria influenciar a própria formulação dos princípios e das regras que regem o sistema internacional”. Já a autonomia pela diversificação é entendida “como a adesão do país aos princípios e às normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul, inclusive regionais, e de acordos com parceiros não tradicionais (China, Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental, Oriente Médio etc.), pois acredita-se que eles reduzem as assimetrias nas relações externas com países mais poderosos e aumentam a capacidade negociadora nacional”.

homogêneo, mais competitivo e provido de vetores multipolares, a despeito do predomínio militar estadunidense. Fruto dessas diferentes perspectivas, Fernando Henrique teria adotado, como estratégia de política externa, a estratégia da credibilidade, assinalada pela adesão do Brasil aos regimes internacionais dos quais o país esteve afastado durante o regime militar, ao passo que Lula teria assumido a estratégia da autonomia, caracterizada pela busca de maior grau de flexibilidade e liberdade para a política externa brasileira na cena internacional. Não obstante essas diferenças, Lima (2005) entende que, no governo Lula, foram mantidas algumas das principais linhas mestres da política externa de Cardoso, tais quais: a revitalização e ampliação do MERCOSUL; a intensificação da cooperação com a América do Sul e com os países africanos; as “relações maduras” com os Estados Unidos; a importância das relações bilaterais com potências regionais como China, Índia, Rússia e África do Sul; a ampliação do número de membros permanentes no Conselho das Nações Unidas; a participação nos principais fóruns multilaterais em curso – Rodada de Doha da Organização Mundial do Comércio, negociação da ALCA e entre MERCOSUL e União Européia –, assim como na conformação das novas regras que irão reger as relações econômicas com vistas à defesa dos interesses dos países em desenvolvimento⁴.

Para Spektor (2015), apesar das diferenças brutais de estilo, a mudança na política externa de Lula em comparação a de FHC ocorreu na margem. Consoante o autor, a clivagem fundamental que divide os

⁴ É interessante notar que, em artigo escrito com Monica Hirst em 2006, Maria Regina Soares de Lima viria a modificar seu diagnóstico quanto à extensão das mudanças ocorridas na política externa de Lula em comparação à de FHC. Conforme as autoras: “*Although many commentators have noted the long-term stability of Brazilian foreign policy, there is no question that, since the inauguration of the Lula administration in January 2003, change has predominated over continuity. The inclusion of the social agenda as a major topic of foreign affairs was one of the first and most important innovations. In addition, Brazil has come to lay much greater emphasis on the need for both the conceptual revision and the practical reform of major multilateral institutions, especially the UN, and has expressed particular concern over the unequal distribution of power and wealth within such institutions and the distortions that the existing framework imposes*” (LIMA; HIRST, 2006, p. 22). Também em relação aos Estados Unidos, Maria Regina Soares de Lima, juntamente a Monica Hirst e Letícia Pinheiro, viria a salientar o “processo de mudança no relacionamento Brasil-EUA em diversos terrenos de interação” (HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010).

dois governantes tem a ver com a visão de mundo e a postura defendida por cada um deles em relação ao processo de globalização: enquanto Cardoso via a globalização como uma força inexorável, devendo o Brasil, tido como um país fraco, adaptar-se ao “novo mundo”, Lula entendia a globalização não como um fato inescapável da realidade, mas como um projeto político talhado pelas grandes potências do Atlântico Norte, daí a possibilidade e o dever brasileiro de negociar e impor resistência ao processo de globalização. Destarte, apesar de reconhecer que Lula tenha assumido uma postura revisionista em relação à ordem internacional vigente ao passo de FHC não ter tido a pretensão de “mudar o mundo” ao “amarrar o país nas novas regras internacionais”, Spektor (2015, s.p.) sobrepõe os traços de continuidade aos de mudança nas políticas externas dos dois mandatários brasileiros, já que ambos, entre outras ações: i) apostaram na construção de coalizões regionais, concebendo o MERCOSUL como instrumento para resistir à integração hemisférica proposta pelos Estados Unidos; ii) reduziram ao máximo o conflito com os Estados Unidos, buscando o apoio de Washington ao mesmo tempo que evitavam fazer o jogo dos EUA na América do Sul; iii) não usaram a política externa para forçar a reforma das polícias militares, para barrar o crescimento do narcotráfico, para disciplinar o agronegócio desmatador ou para pressionar Estados que praticam crimes contra os direitos humanos; e, principalmente, iv) “em nenhum momento compraram uma briga para valer contra os interesses que mantêm bolsões de atraso em nossa sociedade”.

Do outro lado da mesa de debate, encontram-se analistas que propugnam que a política externa de Lula trouxe mais inovações do que continuidades em relação à administração FHC. Entre os maiores defensores desse argumento certamente figura o historiador Amado Cervo (2008), segundo quem a ascensão do governo Lula teria significado a conclusão da transição do paradigma do Estado Normal, supostamente predominante na gestão Cardoso⁵, para o Estado Logístico. Na representação teórica de Cervo (2008, p. 85), enquanto o paradigma do Estado Normal de política externa é marcado pela ideologia neoliberal, pela subserviência na esfera política, pela

⁵ Na verdade, Cervo (2008) afirma que a “Era Cardoso” foi caracterizada pela coexistência de três paradigmas de política exterior, o do Estado Desenvolvimentista, o do Estado Normal e o do Estado Logístico. Todavia, consoante o autor, teria sido FHC o responsável pela introdução do Estado Normal como paradigma da política externa brasileira, de modo que os traços do Estado Logístico não terem passado de um ensaio durante sua gestão.

destruição na esfera econômica e pelo regresso do ponto de vista estrutural e histórico, o paradigma do Estado Logístico é definido a partir de um pensamento híbrido entre o liberalismo e o desenvolvimentismo, o capitalismo e o estruturalismo latino-americano, ao mesmo tempo em que se expressa na recuperação da “autonomia decisória da política exterior sacrificada pelos normais e adentra pelo mundo da interdependência, implementando um modelo de inserção pós-desenvolvimentista”.

Para Pecequilo (2008, 2010), a alternância dos governos FHC e Lula coincidiu com a transição da “década bilateral” para a “década multilateral” na política externa brasileira. De acordo com a autora, a “década bilateral”, que abrangia o primeiro mandato de Cardoso, teria se caracterizado por uma visão de mundo que primava pela priorização das relações exteriores com os Estados Unidos no eixo “bilateral-hemisférico” e pela adesão brasileira às reformas políticas e econômicas patrocinadas por Washington com respaldo de organizações internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU) e o Acordo Geral de Tarifas de Comércio (em inglês, GATT – *General Agreement on Tariffs and Trade*). Dessa visão de mundo teria resultado o alinhamento pragmático aos Estados Unidos da política externa do primeiro mandato de Cardoso que, com o objetivo de obter reconhecimento político, concessões comerciais e ajuda financeira e tecnológica do eixo vertical, teria revivido a aliança especial com Washington, procurando se adequar aos valores e normas da ordem hegemônica estadunidense (PECEQUILO, 2008, 2010). Na interpretação de Pecequilo (2008, 2010), em seu segundo mandato presidencial, Fernando Henrique começou a reorientar a política externa brasileira em direção ao sul global, mas foi no governo Lula que a transição da “década bilateral” para a “década multilateral” se completou. Conforme a autora, portanto a política externa de Lula teria se caracterizado pela maior autonomia em relação aos EUA e pela diversificação das relações exteriores do Brasil, sobretudo com países emergentes, sem que isso, no entanto, significasse o enfraquecimento das relações com a potência hegemônica. Pelo contrário, sem alinhamentos de qualquer espécie, as relações bilaterais com os EUA durante o governo Lula teriam se tornado mais maduras e consolidadas (PECEQUILO, 2010).

Embora reconheça “que as prioridades tenham significado uma saudável continuidade” nas políticas externas de Cardoso e Lula, Barbosa (2015, s.p.) advoga que as visões de mundo, as ênfases e as ações diplomáticas dos dois governantes foram bastante diferentes entre

si. Para o ex-embaixador brasileiro, partindo da avaliação do declínio do poder estadunidense e da crítica ao processo de globalização econômica e financeira, Lula teria ressaltado o interesse de seu governo em: i) transformar a geografia política, econômica e comercial global pelo fortalecimento do multilateralismo e pelo fim da hegemonia dos Estados Unidos, em especial, por meio da busca “obsessiva” da reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU); ii) mudar o eixo da dependência comercial do Brasil pela redução da influência dos países desenvolvidos e pelo aumento da cooperação com os países em desenvolvimento; iii) ampliar a integração regional e fortalecer o MERCOSUL e sua expansão para formar uma área de livre-comércio na América do Sul, como forma de oposição aos EUA, “e não por uma opção de ganhos na área econômica”. Barbosa (2015) também afirma que a política externa de Lula teria dado prioridade absoluta às negociações multilaterais de comércio da rodada Doha bem como rebaixado a importância das relações com os países desenvolvidos ao segundo plano. Em contraste, o governo FHC teria se ancorado em uma visão de mundo em que a política externa independe de governos, já que consiste em uma política de Estado. Assim, deixando a política externa brasileira longe da influência partidária, Cardoso teria dado continuidade à política de abertura regional e mundial, procurando ajustar o Brasil à globalização e à economia de mercado. Em relação aos Estados Unidos, “o maior parceiro econômico, com valores e interesses compartilhados”, FHC teria buscado uma agenda bilateral revitalizada. Nesse sentido, o MERCOSUL foi consolidado como um instrumento de abertura de mercado e de liberalização de comércio e a ALCA (Área de Livre Comércio das Américas) “foi condicionada à obtenção de objetivos dentro do estrito interesse brasileiro”. Finalmente, a política externa de Cardoso teria almejado ampliar as relações com todos os países, “inclusive os desenvolvidos (em especial os EUA e a Europa) de onde vêm as importações, as tecnologias e os investimentos”.

Enfim, poderíamos nos delongar na descrição dos diferentes pontos de vista a respeito das políticas externas de Cardoso e Lula, mas, o que de fato nos interessa aqui é indicar a amplitude do debate acadêmico, e também político, em que se insere o objeto de estudo da presente dissertação. Com efeito, buscamos, em nossa pesquisa, responder a duas perguntas centrais, em havendo: i) quais foram as mudanças ocorridas na política externa brasileira em relação aos Estados Unidos com a alternância dos governos FHC e Lula no início do século XXI?; e ii) que fatores condicionaram a ocorrência dessas mudanças? Partindo das premissas e de modelos analíticos desenvolvidos na

subdisciplina de Análise de Política Externa (APE), argumentamos, nesta dissertação, que as principais mudanças ocorridas na política externa brasileira em relação aos EUA com a alternância dos governos FHC e Lula foram de objetivos: enquanto a política externa de Cardoso apresentou como principal objetivo aproximar o Brasil dos Estados Unidos como forma de acomodar nosso país à ordem hegemônica estadunidense, Lula buscou, em primeiro lugar, afirmar o Brasil como uma potência emergente perante os EUA, capaz de contribuir para a construção de uma ordem multipolar, o que, na prática, significou o objetivo brasileiro de balanceamento brando da potência hegemônica na política regional e internacional.

Ao mesmo tempo, ponderamos que, se de um lado, a política externa de FHC não implicou um alinhamento automático a Washington nem o abandono da autonomia nacional como um objetivo da política externa brasileira, por outro lado, a política externa de Lula também não implicou o menosprezo das relações de cooperação com os Estados Unidos nem a adoção de uma postura de confrontação aberta à potência hegemônica. Entrementes, ao postularmos que a principal mudança ocorrida na política exterior de Lula em relação aos Estados Unidos foi de objetivo, nos posicionamos ao lado do segundo grupo de analistas descritos acima, isto é, daqueles que acreditam que a política externa de Lula, pelo menos no que diz respeito especificamente aos EUA, possui mais diferenças do que semelhanças em comparação à política externa de Fernando Henrique.

Reconhecemos, no entanto, que as diferenças não devem ser superestimadas, já que outras mudanças (de ajuste e de programa, para fazer uso da abordagem teórica de Hermann (1990)) verificadas no governo Lula, na verdade, já haviam se iniciado ao final da administração FHC, razão pela qual, inclusive, decidimos dar, a esta dissertação, o título de “Mudanças na Política Externa Brasileira em Relação aos Estados Unidos no Início do Século XXI” e não, por exemplo, “Mudanças na Política Externa de Lula em relação aos Estados Unidos” ou “Semelhanças e Diferenças nas Políticas Externas de Cardoso e Lula em relação aos Estados Unidos”. Essa ressalva nos remete ao segundo argumento de nosso trabalho, qual seja, o de que a combinação de fatores tanto sistêmicos quanto domésticos tenha contribuído para a ocorrência das mudanças na política exterior do Brasil em relação aos EUA no início do século XXI. Entre os fatores sistêmicos, destacamos: i) a reorientação da política externa estadunidense na virada do século XX para o XXI, sobretudo após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001; ii) a ocorrência de

mudanças gradativas na distribuição mundial de poder no decorrer da primeira década do século XXI; e iii) a ascensão de governos de esquerda ou de centro-esquerda na América do Sul com o esgotamento do modelo neoliberal no subcontinente. Entre os fatores domésticos, elencamos: i) a reestruturação da política doméstica brasileira iniciada com a crise financeira de 1999 e consolidada com as eleições presidenciais de 2002; ii) a reorientação de grupos específicos dentro do MRE (Ministério de Relações Exteriores); e iii) a própria alternância de FHC e Lula na presidência da República. Quer dizer, embora tenha sido uma condição necessária, a alternância de governantes no Brasil não foi condição suficiente, por si só, para explicar a ocorrência das mudanças ocorridas na política externa brasileira em relação aos Estados Unidos no período em análise. Acreditamos, nesse sentido, que alguns fatores sistêmicos são fundamentais para entender as mudanças que vinha acontecendo na política exterior do Brasil ainda no governo Cardoso.

Portanto, ao buscarmos, nesta dissertação, demonstrar os dois argumentos supracitados, pretendemos contribuir tanto para o avanço da literatura sobre a política externa brasileira que discute as diferenças (mudanças) e semelhanças (continuidades) entre os governos Fernando Henrique e Lula da Silva, quanto para os estudos que se dedicam a investigar os processos de mudança na política externa dos Estados, estudos estes que, no Brasil, a despeito da revisão bibliográfica apresentada acima, ainda são bastante escassos se se leva em consideração menos a pura descrição das mudanças e mais o exercício analítico dos fatores que causam essas mudanças em primeiro lugar⁶.

Para desenvolver nossa pesquisa, recorreremos tanto a fontes primárias quanto secundárias. Entre as primeiras, destacamos os discursos oficiais de autoridades brasileiras, como presidentes da República, chanceleres e demais diplomatas, presentes, sobretudo, na série Resenhas de Política Exterior do Brasil, disponibilizada na página

⁶ Como bem apontado por Gustavsson (1999) e Blavoukus e Bourantanis (2014), mudança na política externa é um tema tradicionalmente pouco explorado nos estudos de APE e de RI, onde o foco recai sobre a estabilidade e a inércia dos eventos internacionais. Gilpin (1981) sugere três razões para essa tendência histórica: i) a necessidade de se entender os processos permanentes antes de se dedicar à tarefa mais complicada de se investigar os processos dinâmicos; ii) a descrença na possibilidade metodológica de se generalizar a respeito das mudanças; iii) o viés normativo a favor da estabilidade. Entretanto, como o próprio Gustavsson (1999) reconhece, essa tendência vem sendo revertida com o incremento gradual, porém constante, das pesquisas relacionadas a essa temática.

oficial do MRE na internet. Declarações, artigos e reportagens com diplomatas brasileiros igualmente foram coletados em jornais populares como Folha de São Paulo, o Estado de São Paulo, Gazeta Mercantil, etc. Também fizemos uso de outros documentos oficiais e não-oficiais, tais como mensagens presidenciais ao Congresso Nacional, declarações conjuntas de chefe de Estado e de Governo, textos de tratados internacionais, entrevistas realizadas com autoridades brasileiras pelo CPDOC (Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil), etc. Por fim, não poderíamos deixar de mencionar nossa entrevista (disponível no Apêndice) com o embaixador Celso Amorim, chanceler brasileiro durante o governo Lula.

Nossas fontes secundárias, por sua vez, foram extraídas dos principais periódicos acadêmicos, nacionais e internacionais, assim como de documentos produzidos por centros de estudo especializados em relações internacionais, análise de política externa e política externa brasileira, tais como Revista Brasileira de Política Internacional, Contexto Internacional, Política Externa, Cena internacional, Revista Eletrônica Carta Internacional, Revista Austral, Revista de Estudos Internacionais, Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI), *Foreign Affairs*, *International Organization*, *Conflict and Cooperation*, *International Studies Quarterly*, *International Political Science Review*, *Latin American Perspectives*, *Latin American Politics and Society*, *Third World Quarterly*, etc. Periódicos de áreas afins às relações internacionais não deixaram de ser consultados, como por exemplo, as revistas Sociologia Política, Economia e Sociedade, Economia Política, Comunicação & Política, entre outras. Por fim, vale mencionar que, para o enriquecimento de nossa análise, utilizamos alguns mecanismos quantitativos, a exemplo do índice de convergência das votações do Brasil e dos EUA na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), sem falar no emprego massivo de estatísticas econômicas.

Além desta introdução e das considerações finais, nossa dissertação está organizada em quatro capítulos: no primeiro, apresentamos o substrato teórico que serve de guia para o desenvolvimento da pesquisa; no segundo e no terceiro, descrevemos as políticas externas de Cardoso e Lula em relação aos Estados Unidos, respectivamente; no quarto e último capítulo, nos engajamos na parte mais analítica do nosso trabalho, buscando mapear o que mudou na política externa de Lula em comparação a de Cardoso bem como os fatores que concorreram para que essas mudanças ocorressem em primeiro lugar.

1. MARCO TEÓRICO.

Para investigar as mudanças ocorridas na política externa brasileira em relação aos Estados Unidos com a alternância dos governos FHC e Lula no início do século XXI nos baseamos: i) nas premissas ontológicas da sub-disciplina de Análise de Política Externa (APE); ii) nos modelos de política externa latino-americana em relação aos Estados Unidos; e iii) no modelo analítico de Charles Hermann para a descrição de mudanças nas políticas exteriores dos Estados. Nas páginas a seguir, abordamos com maior profundidade cada um desses itens em seções distintas.

1.1. ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA (APE).

Em termos epistemológicos, nosso objeto de estudo se insere no campo de estudos da Análise de Política Externa (APE). De acordo com Smith, Hadfield e Dunne (2008) e Salomón e Pinheiro (2013), a APE é uma subdisciplina de Relações Internacionais (RI), cujo objeto de estudo é a política exterior de governos específicos, considerando seus determinantes, objetivos, tomada de decisões e ações efetivamente realizadas. De igual modo que RI, a APE busca investigar a variação do comportamento externo dos Estados bem como todos aqueles fenômenos suscetíveis de serem incluídos no continuum conflito-cooperação e que ultrapassam as fronteiras nacionais. Entretanto, o que outorga especificidade à APE é seu foco nas variáveis domésticas e nas ações internacionais de unidades particulares, que não se restringem aos Estados nem aos seus respectivos governos nacionais, podendo incluir também outras formas de governo, desde subnacionais até supranacionais.

Para Milani e Pinheiro (2013), cabe ao governo, como principal instituição do Estado, a produção da política externa, ou seja, não obstante a influência de outros atores, como o poder legislativo, o poder judiciário, os grupos empresariais, as organizações não governamentais, os movimentos sociais, etc., no conteúdo desta política, são os governos os responsáveis, em última instância, pela implementação da política externa. Isso porque a mesma está conceitualmente associada a alguma forma de autorização estatal proveniente do poder executivo. No Brasil, a Presidência da República e o Ministério das Relações Exteriores (MRE), também conhecido como Itamaraty⁷, são considerados os atores

⁷ Palácio do Itamaraty é o nome do edifício que serve como sede do MRE.

primários não só para a chancela institucional e jurídica da política exterior brasileira, mas também para sua formulação e condução.

Nesse sentido, a partir da representação teórica de Hermann e Hermann (1989)⁸, podemos dizer que o presidente do Brasil e o MRE atuam como Última Unidade Decisória da política externa brasileira (SPOSITO, 2012). De fato, historicamente, a formulação da política exterior do Brasil esteve amplamente centralizada no poder executivo, sob a forte atuação e rígido controle do Itamaraty, agência estatal que, pelo menos até a década de 80, praticamente monopolizou a expertise nos assuntos internacionais bem como a responsabilidade pela condução da política externa brasileira (FARIA, 2012). Segundo Lima (2005a) e Faria (2008, 2012), a autonomia decisória do MRE pode ser explicada pela confluência de distintos fatores, tais como: 1º o arcabouço jurídico-constitucional brasileiro, que concede grande autonomia ao executivo na produção da política externa brasileira, relegando ao Congresso Nacional uma posição marginal; 2º o caráter “imperial” do sistema presidencialista no Brasil, ou seja, a concentração de poderes no executivo de forma geral, evidenciada pelo controle que o presidente tem sobre a agenda do legislativo, pelo uso abusivo de medidas provisórias, pela possibilidade de reeleição, etc.; 3º o fato de, em decorrência da complexidade do tema e da expertise requerida, o legislativo brasileiro ter delegado ao executivo a responsabilidade pela formulação da política externa; 4º o fato de a pasta do MRE dispor de poucos recursos orçamentários em comparação a outros ministérios, havendo, por isso, menor disputa partidária pela posse do ministério; 5º as características peculiares da diplomacia brasileira, tais como a significativa e precoce profissionalização da corporação diplomática, o poder de formação autônoma das novas gerações de diplomatas por intermédio dos cursos do Instituto Rio Branco e o prestígio de que desfruta a corporação diplomática brasileira no interior da máquina estatal e na sociedade em geral.

Hoje em dia, apesar do processo de “desencapsulamento” vivenciado pelo MRE (e que será discutido mais adiante), o Itamaraty continua a desempenhar papel central na coordenação dos assuntos de

⁸ Segundo Hermann e Hermann (1989, p. 363), a Última Unidade Decisória corresponde ao indivíduo, grupo de indivíduos ou atores múltiplos que têm: “a) *the ability to commit or withhold the resources of the government in foreign affair and* b) *the Power or authority to prevent other entities within the government from overtly reversing their position without significant costs (costs wich these other entites are normally unwilling to pay)”*.

política externa do Brasil (FARIA, 2012; MILANI; PINHEIRO, 2013). Por essa razão, para descrevermos a política externa de Cardoso e Lula em relação aos Estados Unidos, focamos nossa atenção nas ações e nos discursos dos respectivos presidentes, seus chanceleres e outros diplomatas que ocupavam, no período em análise, importantes cargos na cúpula decisória do MRE.

Entretanto, a despeito de centralizar sua atenção nos processos políticos estatais e de reconhecer que é no âmbito do Estado que as decisões de política externa são finalmente tomadas, a APE não pode ser acusada de “estadocêntrica” nem de realista em sua orientação ontológica. Isso porque ela não deixa de levar em consideração a atuação e influência dos atores não-estatais na formação e implementação da política exterior (MILANI; PINHEIRO, 2012; SALOMÓN; PINHEIRO, 2013). De fato, os estudos de APE colocam em xeque algumas das premissas centrais da escola realista em RI, sobretudo de sua vertente estruturalista. Senão vejamos.

Na teoria neo-realista de Waltz (1979), dominante sobremaneira no contexto da Guerra Fria, o comportamento estatal é variável dependente dos atributos estruturais do sistema internacional, isto é, varia de acordo com o princípio ordenador (anarquia ou hierarquia) e com a maneira pela qual as capacidades materiais se distribuem (polarizam) entre as unidades do sistema⁹. Nessa representação teórica, os Estados são tidos como funcionalmente idênticos e, portanto, os fatores domésticos passam a ser irrelevantes para explicar suas variações comportamentais¹⁰, estas determinadas exclusivamente pela posição que as unidades ocupam na hierarquia mundial de poder. Forja-se, assim, uma linha divisória fictícia entre política internacional e política doméstica. Ou seja, na abordagem realista das relações internacionais,

⁹ Podendo o sistema ser unipolar, bipolar ou multipolar dependendo da quantidade de pólos de poder (um, dois, ou mais de dois) existentes. Para uma versão mais atualizada das premissas do realismo estrutural em sua vertente ofensiva, ver Mearsheimer (2001).

¹⁰ Para ser honesto, Waltz (1979) não deixa de reconhecer a influência de fatores domésticos na determinação de políticas exteriores específicas. No entanto, como seu interesse reside em estudar padrões gerais de comportamento e interação dos Estados a partir dos constrangimentos estruturais, sua escolha metodológica pelo nível sistêmico de análise o leva a isolar e manter sob controle o efeito das variáveis domésticas, tornando os Estados “funcionalmente idênticos”. Realmente, como já antecipava Singer (1961), esse tipo de escolha metodológica tende a associar os Estados às imagens de “caixa-preta” ou “bola de bilhar”.

os Estados são atores unitários e coesos que gozam de grande autonomia em relação aos processos domésticos e as suas sociedades nacionais para o estabelecimento de estratégias de ação no sistema internacional¹¹. A política externa, assim, é concebida como extensão natural do interesse nacional nas relações exteriores com outros países, este definido de forma padronizada e holística como segurança e bem estar geral da nação. Nessa lógica, portanto, a política externa (*high politics*) está acima da política doméstica (*low politics*), pois lida com os assuntos de maior importância para o Estado - o interesse de longo prazo de toda coletividade nacional -, ao contrário da política interna, onde predomina a disputa de interesses imediatistas e faccionistas entre diferentes grupos sociais (LIMA, 2000).

Nos estudos de APE, em contraste, cai por terra a imagem realista do Estado unitário e coeso, o qual se descortina como arena pública onde predomina o jogo estratégico entre atores domésticos na luta pelo poder interno. Assim, a política externa deixa de ser uma política de Estado para se transformar em uma política pública (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013). Ou seja, entender a política externa como política pública implica reconhecer que sua formulação e implementação se inserem na dinâmica das escolhas de governo que, por sua vez, resultam de coalizões, barganhas, disputas, acordos entre representantes de interesses diversos, que expressam, enfim, a própria dinâmica da política (*politics*) (MILANI; PINHEIRO, 2013). Desse modo, o interesse nacional se fragmenta e passa a representar as preferências da coalizão política vencedora na disputa de poder no plano doméstico, e não o benefício geral da nação, como postulam os realistas (LIMA, 2000)¹².

No Brasil, conforme Lima (2000) e Milani e Pinheiro (2013), o amálgama de fatores como i) o fim da competição bipolar e a

¹¹ Nesse ponto, a vertente realista neoclássica constitui uma exceção, porquanto introduz em sua análise, como variáveis intervenientes, fatores domésticos a exemplo da percepção dos líderes políticos sobre o poder relativo dos Estados e da capacidade dos dirigentes nacionais de mobilizar recursos de sua população para implementação da política externa (ROSE, 1998).

¹² Entretanto, é possível vislumbrar algumas temáticas em que a definição tradicional de interesse nacional ainda é válida em termos analíticos. Segundo Lima (2000, p. 289), quando os resultados da ação externa, em termos de custos e benefícios, não possuem impactos distributivos, ou seja, não se concentram em setores específicos da sociedade, “a política externa produz bens coletivos, aproximando-se do seu papel clássico, de defesa do interesse nacional ou do bem-estar da coletividade”.

diversificação das coalizões entre os Estados após o término da Guerra Fria, ii) o processo de globalização com a flexibilização da fronteira externo/interno e a conseqüente internacionalização das políticas públicas, iii) a disseminação da democracia e a participação de atores da política doméstica no escrutínio da política externa e iv) o aumento dos impactos distributivos internos decorrentes da liberalização econômica e expressos na assimetria dos resultados da ação externa para os diferentes segmentos sociais, resultou no processo de politização da política externa brasileira, entendido como “a intensificação do debate de ideias, valores e interesses sobre escolhas políticas, como também *et pour cause*, de disputas inter e intraburocráticas, debates entre atores sociais distintos quanto à melhor forma de contemplar suas demandas [no plano internacional]” (MILANI; PINHEIRO, 2013, p. 30).

O processo de politização da política externa brasileira está intimamente ligado ao que autores como Faria (2012) chamam de “desencapsulamento” do Itamaraty, este verificado a partir de duas tendências. A primeira diz respeito à horizontalização e verticalização da política exterior do Brasil, caracterizadas pela maior interação entre o MRE e outros ministérios, agências governamentais e poderes constitucionais (horizontalização), bem como atores não-estatais, a exemplo de grupos empresariais, organizações não-governamentais, mídia e opinião pública (verticalização), na produção da política externa brasileira (MILANI; PINHEIRO, 2013). A segunda tendência tem a ver com a erosão da coesão diplomática diante da formação de distintos agrupamentos ideológicos no interior do Itamaraty, alguns deles alinhados com os programas de partidos políticos brasileiros (LOPES, 2011). Em consonância a essas duas tendências e sempre que necessário para o detalhamento da descrição analítica das políticas externas de Cardoso e Lula em relação aos Estados Unidos, procuramos mencionar, nesta dissertação, a atuação de outros órgãos que não o MRE ou poderes que não o executivo - como o Congresso Nacional e os Ministérios da Fazenda, da Defesa e da Agricultura -, assim como de atores não-estatais - à semelhança de grupos empresariais (e.g. Federação das Indústrias do Estado de São Paulo - FIESP) e de movimentos sindicais (e.g. Central Única dos Trabalhadores - CUT), - nas decisões externas que incidiram sobre as relações Brasil-EUA no período em análise (especialmente aquelas relacionadas à questões comerciais, como as negociações da ALCA). Do mesmo modo, levamos em consideração dois dos partidos políticos mais importantes no Brasil (PT – Partido dos Trabalhadores e PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira) e os diferentes agrupamentos de diplomatas no interior do MRE quando

buscamos identificar as principais fontes de mudança que condicionaram a política exterior do Brasil em relação à potência hegemônica no início do século XXI.

Paralelamente ao “desencapsulamento” do MRE, observou-se, a partir do final dos anos 80, o fenômeno da diplomacia presidencial ou de presidencialização da política externa brasileira, assinalado pelo maior engajamento dos presidentes da República na formulação e execução da política exterior em consonância às diretrizes de seus projetos políticos internos¹³ (CASON; POWER, 2009; DINIZ; FARIA, 2011). De acordo com Cason e Power (2009), a presidencialização da política externa brasileira contribui para torná-la menos coerente e estratégica em longo prazo, quer dizer, faz com que ela deixe de ser menos uma política de Estado para ser mais uma política de governo, tornando-se, portanto, mais vulnerável e errática diante das alternâncias de governo no plano doméstico. É exatamente nesse contexto de politização, “desencapsulamento” e presidencialização que as mudanças ocorridas na política exterior do Brasil em relação aos EUA no início do século XXI devem ser entendidas. Ou seja, ao argumentarmos que com a alternância dos governos FHC e Lula houve uma mudança de objetivos, de programas e de ênfase da política externa brasileira em relação aos Estados Unidos, estamos endossando a tese de que a política exterior deve ser entendida como uma política pública, sujeita às mesmas injunções da política doméstica, consubstanciadas nas disputas partidárias, inter/intraburocráticas e entre diferentes grupos de interesses, a que estão submetidas as demais políticas públicas do governo (MILANI; PINHEIRO, 2013). Por outro lado, nosso argumento põe em xeque a tese da suposta continuidade da política externa brasileira que, graças à autonomia decisória e ao monopólio do Itamaraty, gozaria de relativa imunidade quanto aos conflitos

¹³ Consoante Diniz e Faria (2011, pp. 4, 6), “a caracterização da diplomacia presidencial parte da sua oposição, ou extrapolação, à diplomacia que o mandatário deve exercer ex-officio (tradicional) e à diplomacia da chancelaria. A diferença, portanto, reside no fato de que a diplomacia tradicional é executada pelo chefe de Estado a partir de demandas ligadas à sua competência originária; já a diplomacia presidencial ativa é um instrumento de promoção da ação diplomática, com objetivos internacionais e também muitas vezes domésticos, sendo, na maioria das vezes, alinhada ao projeto de governo do mandatário [...] Desse modo, a diplomacia presidencial caracteriza-se quando o presidente toma a frente e confere um direcionamento político às diretrizes da agenda internacional, a qual pode ser pautada tanto pela chancelaria como também pode conter elementos de iniciativa do próprio mandatário”.

domésticos, tendendo a perpetuar-se através de diferentes governos ao longo do tempo¹⁴ (LIMA, 2005a).

Contudo, não acreditamos que as mudanças ocorridas na política externa brasileira em relação aos Estados Unidos no início do século XXI sejam fruto apenas da alternância dos governos FHC e Lula. De fato, como pretendemos demonstrar nos próximos capítulos, algumas mudanças na política exterior do Brasil em relação aos EUA já vinham acontecendo na administração Cardoso e somente se aprofundaram na gestão Lula. Tais mudanças, a nosso ver, são oriundas de fatores sistêmicos e não dependem das questões domésticas, embora a elas estejam associadas. Por essa razão, seguimos o conselho de Kaarbo, Lantis e Beasley (2002), segundo os quais a análise de política externa deve iniciar-se com a identificação dos múltiplos fatores que influenciam a política exterior de um determinado Estado, podendo ser agrupados em dois níveis de análise¹⁵: um exterior ao Estado, reunindo

¹⁴ Não pretendemos com nosso trabalho refutar a tese da continuidade da política externa brasileira, mas apenas reforçar a necessidade de sua revisão teórica diante das circunstâncias hodiernas que caracterizam a estrutura decisória da política exterior do Brasil. Assim, não questionamos a tese de que princípios e objetivos gerais como a autonomia nacional, o multilateralismo, o desenvolvimento econômico e a projeção internacional do Brasil teriam permeado a história da política externa brasileira, concedendo-lhe certo grau de continuidade. No entanto, acreditamos ser preciso reconhecer que mesmo esses princípios e objetivos foram e estão sujeitos a recorrentes ressignificações frente às diferentes circunstâncias históricas vivenciadas pelo Brasil (PINHEIRO, 2000; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007; HIRST; PINHEIRO; LIMA, 2010; MELLO, 2012; LIMA, 2012; SARAIVA; VALENÇA, 2012; RAMANZINI JÚNIOR, 2013).

¹⁵ É preciso esclarecer, como faz Lima (2013), que o conceito de nível de análise é utilizado em duas acepções distintas na bibliografia de relações internacionais. Na de Singer (1961), significa o lócus analítico do objeto de investigação, isto é, a unidade de análise. Nesta acepção, existem dois níveis de análise, o sistêmico (em que a unidade de análise é o sistema internacional) e o estatal (em que a unidade de análise são as sociedades nacionais). No primeiro nível, o foco de estudo recai nos padrões de interação, em particular os conflitos e as guerras no sistema internacional; a criação e dissolução das coalizões; a frequência, estabilidade e duração de configurações de poder específicas; bem como as mudanças nas instituições políticas formais, nas normas e nos costumes derivados do sistema internacional como um sistema social (LIMA, 2013). No segundo nível de análise, isto é, o estatal, a investigação se centra “nos processos pelos quais os objetivos nacionais são selecionados, nos fatores internos e externos que impingiram sobre esses processos, e nas estruturas

atributos do ambiente internacional, a exemplo da distribuição mundial de poder, do princípio ordenador do sistema internacional (anarquia), das instituições e regimes internacionais e do tipo de interação estabelecida entre os Estados (conflito, dependência, interdependência); e outro interior ao Estado, abarcando forças e elementos do âmbito doméstico, tais como as características do sistema e regime políticos nacionais (relação executivo-legislativo, democracia-autocracia), o papel exercido pelas burocracias e agências governamentais, a pressão de grupos de interesse (partidos ou frações de partidos políticos, forças militares, empresários, comunidades epistêmicas, organizações da sociedade civil, mídia, opinião pública, etc.), a cultura e a identidade nacionais, bem como as crenças, percepções e personalidades dos líderes políticos (KAARBO; LANTIS; BEASLEY, 2002).

Alguns analistas, como Breuning (2007), repartem o nível de análise doméstico em dois, valendo-se, portanto, de três níveis de análise distintos, sendo eles: i) o indivíduo, ii) o Estado e iii) o sistema internacional. No nível de análise individual, a atenção do investigador recai na atuação dos líderes e tomadores de decisão na política externa. Nele, são objeto de análise a influência da personalidade e das percepções dos líderes políticos na formulação e execução da política externa. Amparada em valores e crenças individuais, a personalidade

institucionais dos quais eles emergiram” (SINGER, 1961, p. 85). Destarte, na perspectiva de Singer (1961), estabelece-se uma distinção analítica e metodológica, mas não ontológica, entre política internacional (nível sistêmico), voltada para explicar os resultados das interações entre Estados, e política externa (nível estatal), que focaliza o comportamento dos Estados e busca explicar seus objetivos e os modos de implementá-los no plano externo. Em sua outra acepção, nível de análise se refere à lente conceitual em que se situa a explicação de um mesmo fenômeno (LIMA, 2013). Essa segunda acepção é usada por Waltz (2001), em sua explicação para ocorrência da guerra interestatal a partir de fatores causais (lentes conceituais) situados (as) em três níveis distintos, que o autor chama de imagens das relações internacionais: o indivíduo, o Estado e o sistema internacional (LIMA, 2013). A distinção entre essas duas acepções do conceito de nível de análise também pode ser encontrada em Rosenau (1980, p. 129), ainda que em terminologia diferente. Para o autor, “*a level of analysis [primeira acepção] is distinguished by the units in terms of which behavior is explained, whereas a philosophy of analysis [segunda acepção] pertains to how the units are interrelate. The same behavior, therefore, can be analyzed both at several levels and in several ways at the same level*”. Quando se refere a níveis de análise, a presente dissertação se utiliza da segunda acepção deste conceito.

congrega as qualidades persistentes dos governantes. Já as percepções, isto é, o modo como os eventos cotidianos são apreendidos pelo líder, são restritas a situações específicas. As decisões tomadas no interior de pequenos grupos também se inserem no nível de análise individual porquanto se enfoca a dinâmica de interação interpessoal de seus integrantes e não a atuação do grupo como unidade indiferenciada. O nível de análise estatal, por sua vez, congrega os atributos internos de cada Estado, quer dizer, seu arranjo institucional, a política burocrática, o *constituency* doméstico, suas condições econômicas bem como a história e a cultura nacionais. Finalmente, no nível de análise sistêmico, encontram-se os diversos tipos de interações que os Estados realizam entre si no plano internacional e que são permeadas por relações de poder, idéias e instituições. Nesta dissertação, fazemos uso dos três níveis de análise (sistêmico, estatal e individual) apontados por Breuning (2007), para identificarmos as diferentes fontes de mudança da política externa brasileira em relação aos EUA no início do século XXI.

Diante dessa ampla gama de elementos a serem incluídos na análise investigativa, os estudos de APE tendem a ser mais complexos em sua natureza, a apresentar maior grau de detalhamento dos processos causais envolvidos e, conseqüentemente, menor propensão à parcimônia e ao estabelecimento de grandes generalizações a respeito da política externa dos governos nacionais (HUDSON, 2005). Essa maior complexidade não só leva os estudos de APE a dialogar com diversas abordagens teóricas dentro de RI, notadamente o realismo neoclássico, o institucionalismo e o construtivismo, mas também com outras disciplinas das ciências sociais, como Sociologia, Antropologia, Economia, Psicologia Social, Psicologia Cognitiva, História, Direito e, sobretudo, Ciência Política¹⁶ (LIMA, 2013; SALOMÓN; PINHEIRO, 2013). Nesta dissertação, nos valemos dos aportes teóricos da escola realista para descrevermos alguns fatores sistêmicos que permitiram a ocorrência de mudanças na política externa brasileira em relação aos EUA. Partimos também de premissas construtivistas quando postulamos que as crenças e percepções dos principais decisores da política exterior do Brasil serviram como guia de ação para o comportamento externo

¹⁶ Ao se debruçar sobre a relação existente entre os âmbitos doméstico e internacional na conformação do comportamento externo dos Estados, a APE estabelece uma ponte epistemológica entre as disciplina de Relações Internacionais e Ciência Política. Dentro desta, a interação da APE é ainda mais intensa com as subdisciplinas de política comparada e políticas públicas (ROSEANAU, 1980; SMITH; HADFIELD; DUNNE, 2008).

brasileiro em relação aos EUA durante os governos Cardoso e Lula. Por fim, utilizamos algumas estatísticas da economia e da ciência política para complementar a descrição analítica das políticas exteriores de FHC e Lula em relação aos Estados Unidos.

Em resumo, procuramos fundamentar nossa pesquisa em algumas das premissas que, consoante Hudson (2008), definem a APE como um campo específico de investigação: 1º a avaliação dos determinantes internos (domésticos) dos Estados, observando-se a participação dos atores envolvidos na formulação da política exterior; 2º a busca e abrangência de explicações multicausais que perpassem diversos níveis de análise (multinível); e 3º o uso de teorias e aportes provenientes de outras ciências sociais na análise investigativa (análise multidisciplinar).

1.2. MODELOS DE POLÍTICA EXTERNA LATINOAMERICANA EM RELAÇÃO AOS ESTADOS UNIDOS.

A política externa e as relações exteriores com os Estados Unidos constituem temas tradicionais nos trabalhos de análise de política externa do Brasil e de outros países latino-americanos (HAGAN, 1989; HEY, 1997; GIACALONE, 2012; LIMA, 2013). Não obstante o elevado grau de politização envolvido nessa agenda de pesquisa, evidentemente muito em função das peculiaridades políticas e econômicas do momento histórico em que os estudos foram feitos, é possível verificar esforços de generalizações teóricas com a finalidade de tipificar e caracterizar os diferentes modelos de política exterior conduzidos pelos governos nacionais latino-americanos em relação aos Estados Unidos em distintos períodos. Dessa maneira, nos valem desses modelos como guia analítico para a descrição e a comparação das políticas externas de Cardoso e Lula em relação aos EUA. De igual modo, acreditamos que esses modelos nos são úteis para identificar a natureza e as fontes das mudanças ocorridas na política exterior do Brasil em relação à potência hegemônica no início do século XXI. Para não correr o risco de se estender em demasiado, a seguir são apresentadas algumas propostas de modelos de política exterior que julgamos ser de maior pertinência para os objetivos desta pesquisa.

Uma dos aspectos da política externa dos países latino-americanos que Hey (1997) se propõe a teorizar em sua obra diz respeito ao tipo de relação estabelecida entre estes países e o que a autora considera como centro (*core*) do sistema internacional. Ao fazer uso deste termo, derivado da dicotomia centro-periferia da escola da

dependência, Hey (1997) se refere aos Estados industrializados do Norte e às instituições internacionais a eles associadas. Assim, os principais atores que compõem o centro do sistema internacional contemporâneo são os Estados Unidos, o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI), as empresas multinacionais européias e estadunidenses bem como as instituições financeiras privadas localizadas no Norte. Feita esta definição, Hey (1997) propõe dois tipos ideais de política externa na América Latina: i) a política pró-centro (*pro-core policy*), que não concebe as potências centrais como inimigos inerentes da América Latina, buscando, pelo contrário, sua cooperação para o alcance dos objetivos nacionais; e, em contraposição, ii) a política anticentro (*anti-core policy*), que parte do suposto de que os atores centrais comandam um sistema mundial organizado de tal forma a incrementar a riqueza do centro em detrimento da periferia. Por isso, a política anticentro é hostil aos atores centrais e procura atuar às margens do sistema internacional dominante.

Consoante Hey (1997), uma analogia pode ser feita entre a dualidade “política pró-centro x política anticentro” e as dicotomias “*status quo* x revisionismo”, “direita x esquerda”, “liberal x nacionalista”, “orientação Ocidente x orientação ao Terceiro Mundo”, “aceitação x contestação”. Seja como for, o que distingue uma política pró-centro de uma política anticentro é a concordância ou rejeição dos decisores nacionais latino-americanos à ordem internacional vigente liderada pelos atores centrais.

Destarte, na taxonomia de Hey (1997), as principais características do comportamento externo resultante da *política pró-centro* seriam: i) o cultivo e o fortalecimento das relações com as potências industrializadas do Ocidente, especialmente os Estados Unidos; ii) a implementação do modelo econômico neoliberal; iii) a não participação em organizações multilaterais do Terceiro Mundo, a exemplo do Movimento dos Países Não-Alinhados e da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), e iv) a priorização na agenda de política externa de questões importantes aos Estados Unidos, tais como tráfico ilegal de drogas e imigração. De modo distinto, o comportamento externo resultante da *política anticentro* seria assinalado por: i) maior aproximação aos países do terceiro mundo; ii) busca por autonomia em relação aos Estados Unidos; iii) diversificação das relações exteriores com parceiros não tradicionais; iv) ênfase nos processos de integração regional econômica e também política; e v) contenção da hegemonia estadunidense no âmbito da Organização dos

Estados Americanos (OEA) a partir de demonstrações como a defesa da inclusão de Cuba nesta instituição.

De acordo com Hey (1997), o conjunto de três variáveis independentes é capaz de explicar a ocorrência de um determinado tipo de política externa e não de outra. São elas: i) a distribuição mundial de poder, de modo que, conforme maior a repartição do poder no sistema internacional, maior também a margem de manobra de que os países latino-americanos gozam para implementar uma política externa anti-centro. Nesse sentido, sistemas multipolares tenderiam a oferecer maior grau de autonomia e influência regional para os países de menor poder relativo em comparação, por exemplo, a sistemas bipolares¹⁷; ii) a pressão exercida pelos Estados Unidos nas relações bilaterais ou no entorno regional, de maneira que, conforme maior presença (política e econômica) dos EUA na região, menor possibilidade para o exercício de uma política exterior anti-centro, sendo o inverso também verdadeiro; e, por fim, iii) a orientação ideológica dos tomadores de decisão e dos partidos políticos que sustentam a base de apoio, de sorte que governos de esquerda tenderiam a fomentar uma política externa anti-centro ao passo que os de direita uma política externa pró-centro¹⁸. Na representação teórica de Hey (1997), o efeito das variáveis independentes pode ser complementado pela influência de variáveis intervenientes, sendo estas: i) nível de vulnerabilidade econômica do país; ii) instabilidade política doméstica; iii) ambições dos líderes políticos por prestígio pessoal ou nacional; e iv) pressão da opinião pública¹⁹.

Apesar de oferecer alguns indicadores para a caracterização das políticas externas na América Latina em relação aos EUA, avançando inclusive na proposição de variáveis explicativas, a categorização oferecida por Hay (1997) revela-se pouco precisa e demasiado hermética, não admitindo a possibilidade de comportamentos que se

¹⁷ Para uma avaliação semelhante, consultar Kaarbo, Lantis e Beasley (2002). Segundo Hey (1997), contudo, a variável distribuição mundial de poder tem menos capacidade explicativa em comparação as demais, pois não apresenta uma relação causal direta com a variável dependente, representando apenas uma condição permissiva para sua ocorrência.

¹⁸ Para Hey (1997), de todas as três variáveis independentes, a ideologia dos tomadores de decisão é a que possui maior poder de explicação.

¹⁹ Conforme Hey (1997), as variáveis intervenientes por si só não possuem poder explicativo, já que tanto podem contribuir para a ocorrência de políticas pró-centro quanto para políticas anti-centro, ou seja, sua atuação somente acontece depois que as variáveis independentes já estão em funcionamento.

enquadrem entre os dois extremos da dicotomia pró-centro e anticentro. Essa carência, entretanto, é corrigida no modelo de Russel e Tokatlian (2009).

Na proposta teórica de Russel e Tokatlian (2009), dirigida para o contexto latino-americano pós Guerra Fria, são distinguidos cinco modelos de política exterior em relação aos Estados Unidos: i) *acoplamento*, ii) *acomodação*, iii) *oposição limitada*, iv) *desafio* e v) *isolamento*²⁰. Segundo os autores, esses modelos são definidos a partir de três dimensões: a) multilateral, implicando “uma determinada perspectiva do sistema global”; b) regional, a depender da importância conferida aos vizinhos regionais em contraposição aos EUA; e c) bilateral, resultado do modo específico de relacionamento direto com os EUA e que está relacionado ao modelo de desenvolvimento nacional (RUSSEL; TOAKATLIAN, 2009, p. 229).

Os modelos de *acoplamento* e de *acomodação* reúnem políticas externas de maior aproximação com os EUA. O *acoplamento* se caracteriza: i) pelo alinhamento aos interesses estratégicos vitais dos Estados Unidos, tanto em âmbito global quanto regional, refletido, entre outros exemplos, na participação ativa na criação e manutenção de regimes internacionais em sintonia com a posição dos EUA, em particular no que toca as questões sensíveis de economia e segurança internacional; ii) pelo apoio de modo distante à integração econômica regional sempre e quando não esteja em risco o processo de constituição de uma área de livre comércio hemisférica; iii) pela priorização das relações exteriores com os EUA e pela indiferença em relação aos vizinhos regionais; iv) pela adoção do modelo de desenvolvimento econômico neoliberal pautado pelas diretrizes do “Consenso de Washington”; e v) pela defesa da ordem internacional vigente (*status quo*) liderada pelos Estados Unidos. A *acomodação*, por sua vez, é assinalada: i) pelo alinhamento seletivo e pontual aos Estados Unidos, expresso no papel ativo na configuração de regimes internacionais preferencialmente em consonância aos EUA, mas também na

²⁰ Consoante Russel e Tokatlian (2009), em geral, os modelos de política exterior em relação aos Estados Unidos refletem políticas de governo e não políticas de Estado ou uma “Grande Estratégia” (do inglês *Grand Strategy*). Essa afirmação significa reconhecer implicitamente a premissa da política externa enquanto política pública, oriunda não de um interesse nacional absoluto e coerente, mas antes de uma conjuntura específica da arena pública doméstica onde incidem diferentes forças políticas que são galvanizadas no exterior a partir dos governos nacionais.

divergência de posições assumidas em diversos temas da agenda internacional e regional; ii) pela importância conferida à cooperação econômica com os países vizinhos, como forma de aumentar o poder de barganha individual nas negociações comerciais com os Estados Unidos, sem esposar, contudo, um compromisso firme a favor de mecanismos mais profundos de integração; iii) pelo estabelecimento de relações amistosas com os EUA e pela menor importância relativa concedida aos países vizinhos; iv) pelo contrabalanceamento aos efeitos nocivos do modelo neoliberal de desenvolvimento por meio da promoção de políticas sociais compensatórias; e v) pela adoção de uma postura reformista moderada das regras e instituições internacionais na seara comercial e financeira (RUSSEL; TOKATLIAN, 2009).

Já os modelos de *oposição limitada* e de *desafio* correspondem a políticas externas de maior contestação aos Estados Unidos. A *oposição limitada* se caracteriza: i) por uma política mista em relação aos EUA, na qual se combinam desacordo e colaboração, concertação e obstrução, deferência e resistência; ii) pela priorização da integração econômica e política regional, tida como essencial para o fortalecimento do poder diplomático frente aos Estados Unidos; iii) pela diminuição relativa da importância outorgada às relações hemisféricas com os EUA em paralelo à importância estratégica assumida pelos vínculos estabelecidos com os países vizinhos; iv) pela fomento de um modelo de desenvolvimento econômico heterodoxo, de traços neodesenvolvimentistas e mais sensível à questão social; v) e pela adoção de uma postura revisionista mais contundente, que demanda câmbios mais profundos na arquitetura econômica e financeira internacional. O modelo de *desafio*, em seu turno, é assinalado: i) por políticas de distanciamento e rechaço aos Estados Unidos com o fito de contrabalancear sua influência tanto na esfera mundial quanto regional; ii) pela ênfase na integração ampla e profunda do espaço regional, quer dizer, abarcando as dimensões políticas, diplomáticas, econômicas, culturais e militares, em franca oposição ao projeto de integração hemisférica capitaneado pelos EUA; iii) pela implementação de um modelo de desenvolvimento econômico alternativo ao existente, com forte intervenção do Estado; iv) pelo revisionismo completo da ordem internacional, com severo questionamento do *establishment* econômico e financeiro transnacional (RUSSEL; TOKATLIAN, 2009).

Por último, o *isolacionismo* se traduz em uma quase ausência de uma política exterior efetiva. São suas principais características: i) secundar os Estados Unidos nas decisões internacionais, sem, contudo, declarar apoio abertamente; ii) não priorizar a integração regional,

apenas atuando no sentido de obter concessões tanto por parte dos países vizinhos quanto dos EUA para a consecução do interesse particular; iii) apresentar um baixo perfil na perseguição de metas limitadas no entorno regional mais próximo e/ou no sistema internacional; e iv) demonstrar indiferença quanto a possibilidade de transformação da ordem internacional (RUSSEL; TOKATLIAN, 2009).

Além de oferecer parâmetros mais claros para o exercício descritivo, agrupando os indicadores dos modelos de acordo com a dimensão espacial do relacionamento estabelecido com os EUA (i.e. bilateral, regional e multilateral), a proposta analítica de Russel e Tokatlian (2009) apresenta uma categorização mais ampla e diversificada que permite melhor comparar as políticas exteriores de Cardoso e Lula no período em análise. Ademais, os autores também trazem contribuições diretas para a tarefa de classificação da natureza e das mudanças na política externa brasileira em relação aos Estados Unidos no início do século XXI, quando rotulam a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) como exemplo do modelo de acomodação e a política externa de Lula como caso emblemático de oposição limitada.

Finalmente, de modo distinto a Hay (1997) e Russel e Tokatlian (2009), a proposta de Monteiro (2014) para categorização de políticas exteriores em relação aos Estados Unidos restringe o foco de análise ao contexto sul-americano. Para o autor em questão, é possível vislumbrar sete modelos de política externa sul-americana em relação aos Estados Unidos, sendo elas: i) *alinhamento automático*, ii) *alinhamento sob condições*, iii) *política externa independente*, iv) *revisionismo autônomo moderado*, v) *revisionismo autônomo forte*, vi) *revisionismo antagônico forte* e vii) *revisionismo antagônico extremo*. A seguir, far-se-á uma breve explanação de cada um desses modelos.

O *alinhamento automático* e o *alinhamento sob condições* correspondem aos modelos de política exterior de maior proximidade aos EUA. O primeiro encontra-se na ponta do extremo, tratando-se do relacionamento mais estreito que um país periférico pode ter com a potência dominante. Caracteriza-se pelo apoio automático aos interesses estratégicos dos Estados Unidos, seja na esfera bilateral, na regional ou multilateral. Tal comportamento, considerado subserviente por muitos e de redução da soberania por outros, é pouco verificado e via de regra é justificado por questões de ordem sistêmicas e não pontuais. Já o *alinhamento sob condições* consiste em uma forma de alinhamento menos radical, em que a postura de proximidade com a potência dominante não se baseia exclusivamente em vantagens sistêmicas,

buscando-se também contrapartidas imediatas. O apoio, nesse caso, é usado como moeda de troca nas mais diferentes questões, desde apoio político em questões regionais e contenciosos, passando pelo comércio, cooperação técnica, até a ajuda financeira ou militar direta (MONTEIRO, 2014).

O modelo de *política externa independente* se aproxima a uma política de neutralidade, ou seja, não vê no alinhamento um instrumento para a obtenção de vantagens, mas também não possui como objetivo implementar a revisão de relações com os Estados Unidos e nem mudanças substanciais do sistema internacional (MONTEIRO, 2014).

Os modelos *revisionismo autônomo moderado* e *revisionismo autônomo forte* reúnem as políticas exteriores sul-americanas de contestação limitada aos Estados Unidos, sem que isso signifique o rompimento ou a anulação da cooperação entre os governos nacionais. O *revisionismo autônomo moderado* implica necessariamente uma mudança de foco nas relações com os EUA e tem como prioridade a mudança de *status quo* na ordem internacional, enxergando na multipolaridade requisito essencial para a defesa de seus interesses. Trata-se de uma política de longo prazo, geralmente não explícita em retórica, mas com relativa atividade no plano político e intergovernamental. Não implica rompimento, pelo contrário, pode inclusive aceitar um maior intercâmbio com a potência dominante. Porém, atua intensamente na redução da dependência, aumentando as relações com parceiros alternativos e diversificando as pautas política e comercial. O *revisionismo autônomo forte* possui as mesmas características do *revisionismo autônomo moderado*. Entretanto, é mais ativo especialmente na retórica sobre a necessidade de revisão das relações com os Estados Unidos e da ordem internacional vigente, no estabelecimento de relações alternativas de poder bem como na atuação diante dos fóruns intergovernamentais. Tem o tempo um pouco mais acelerado que o revisionismo moderado, deseja mudanças mais rápidas e, por conta disso, tem postura menos discreta, despertando, assim, maior atenção por parte da grande potência, por estar na fronteira entre a postura autônoma e a antagonica (MONTEIRO, 2014).

Finalmente, o *revisionismo antagonico forte* e o *revisionismo antagonico extremo* constituem políticas externas de contraposição aberta aos Estados Unidos. Ao contrário do autonomismo, o antagonismo vê na confrontação um de seus principais instrumentos de revisão e tem como objetivo promover uma política de prestígio às avessas, em que os resultados benéficos não vêm do alinhamento, mas da oposição sistemática. A possibilidade de convergência é baixa, salvo

raras exceções, e o trabalho no campo multilateral é sistematicamente orientado a divergir das posturas dos EUA. A aproximação de eixos alternativos de poder no plano político, mesmo que não se reflita no econômico, é feita de forma mais rápida e intensa que na política autônoma. Não tem pretensão de discricção, o que faz com que as blindagens contra eventuais retaliações venham de uma radicalização de posições. Não implica rompimento total ou uma situação de guerra, apesar de essas duas hipóteses serem postas à mesa no campo retórico. O *revisionismo antagônico extremo*, por sua vez, corresponde ao extremo oposto do alinhamento automático e é marcado pelo alto nível de tensão permanente entre os Estados Unidos e o país periférico, sendo a ameaça de intervenção e de conflito muito maiores que no antagonismo forte. Neste caso, observa-se uma redução considerável da cooperação e do comércio, com a possibilidade de promoção de embargos capazes de prejudicar fortemente as relações econômicas. O *revisionismo antagônico extremo* seria, portanto, o último passo antes do rompimento de relações diplomáticas (MONTEIRO, 2014)²¹.

Conforme Monteiro (2014), no início do século XXI, observaram-se mudanças nas políticas exteriores da maioria dos países sul-americanos em relação aos Estados Unidos, caracterizadas, de um lado, pelo abandono de modelos de alinhamento à potência dominante predominante nos anos 90 e, de outro lado, pela incorporação de modelos revisionistas da ordem internacional. Para o autor, contribuíram para essas mudanças: i) a transição da unipolaridade para a multipolaridade na ordem internacional; ii) a reorientação da política externa do governo estadunidense pós 11 de setembro e o decorrente distanciamento dos EUA da América Latina; iii) o fracasso do modelo liberalizante no subcontinente sul-americano; e iv) a ascensão de governos progressistas na região.

Não obstante seja pouco preciso na definição dos indicadores que supostamente distinguem os diversos modelos de política exterior dos países sul-americanos entre os anos 1990 e 2000, a representação teórica de Monteiro (2014) permite derivar hipóteses sobre a natureza das mudanças ocorridas na política externa do Brasil em relação aos EUA com a alternância dos governantes nacionais no início do século XXI. Com efeito, na tipologia de Monteiro (2014), a política externa do governo de Fernando Henrique Cardoso seria um exemplo de

²¹ Segundo Monteiro (2014), não existem exemplos de governos sul-americanos que na última década tenham adotado o *revisionismo antagônico extremo*.

alinhamento sob condições, enquanto a política externa do governo Lula configuraria um caso de *revisionismo autônomo moderado*.

Através da síntese dos modelos analíticos apresentados acima, descrevemos e comparamos as políticas externas de Cardoso e Lula em relação aos Estados Unidos a partir de três dimensões analíticas, em havendo: a bilateral, a hemisférica/regional e a multilateral. Na dimensão bilateral, utilizamos como critérios de comparação: i) o modelo nacional de desenvolvimento (ortodoxo/neoliberal x heterodoxo/neodesenvolvimentista); ii) a importância relativa das relações econômicas e comerciais do Brasil com os Estados Unidos vis a vis outros países; iii) a profundidade da diversificação das relações políticas e comerciais exteriores com os países em desenvolvimento; e iv) o balanço entre as relações de amizade (cooperação/convergência) e inimizade (conflito/divergências) com os Estados Unidos. Na dimensão hemisférica/regional, os critérios de comparação são: i) o engajamento brasileiro nas negociações da ALCA (Área de Livre Comércio das Américas); ii) a importância concedida aos projetos de integração hemisférica (ALCA e OEA - Organização dos Estados Americanos) vis a vis os projetos de integração regional (MERCOSUL - Mercado Comum do Sul e UNASUL – União Sul-Americana de Nações -); iii) o alinhamento ou a oposição aos interesses estratégicos dos EUA na agenda de segurança hemisférica; e iv) política externa em relação à Cuba. Por fim, na dimensão multilateral, elencamos entre os critérios de comparação: i) a convergência ou a divergência com os interesses estratégicos dos EUA nos diversos fóruns multilaterais, em particular a OMC (Organização Mundial do Comércio), o FMI (Fundo Monetário Internacional) e a ONU (Organização das Nações Unidas); e ii) a postura de adesão e crítica aos regimes internacionais da ordem hegemônica estadunidense.

Na Tabela 1, resumimos as dimensões analíticas e os critérios de comparação que serviram como nosso guia para a descrição e comparação das políticas externas de Cardoso e Lula em relação aos Estados Unidos.

Tabela 1. Dimensões Analíticas e Critérios de Comparação para descrição e verificação da ocorrência de mudanças nas políticas externas de Cardoso e Lula em relação aos EUA a partir da síntese dos modelos de política exterior de países latino-americanos em relação aos Estados Unidos.

Natureza das Mudanças	Dimensões Analíticas	Critérios de Comparação
<i>.Política Pró-centro</i> <i>.Política Anticentro</i> <i>Acomodação (FHC)</i> <i>.Oposição Limitada (Lula)</i>	Bilateral	. modelo nacional de desenvolvimento econômico: ortodoxo x heterodoxo; . importância relativa das relações com os EUA; .diversificação das relações políticas e comerciais exteriores com os países do sul; .relações de amizade (cooperação/convergência) x relações de inimizade (conflito/divergência) com os EUA;
<i>.Alinhamento sob Condições (FHC)</i> <i>.Revisionismo Autônomo Moderado (Lula)</i>	Hemisférica /Regional	. engajamento brasileiro na ALCA; . integração regional x integração hemisférica; . alinhamento x oposição aos interesses estratégicos dos EUA na agenda de segurança hemisférica; . política externa em relação a Cuba.
	Multilateral	. convergência x divergência com os interesses estratégicos dos EUA nos diversos fóruns multilaterais; . postura de adesão x crítica aos regimes internacionais da ordem hegemônica estadunidense.

Tabela elaborada pelo autor a partir de Hay (1998), Russel e Tokatlián (2009) e Monteiro (2014).

1.3. NÍVEIS E FONTES DE MUDANÇAS NA POLÍTICA EXTERNA E O MODELO DE CHARLES HERMANN (1990).

Finalmente, para identificar os níveis e as fontes das mudanças ocorridas na política externa brasileira em relação aos EUA no início do século XXI, recorreremos ao modelo analítico elaborado por Hermann (1990) para explicar o processo de mudança das políticas externas dos governos nacionais.

Nele, o autor considera quatro níveis de mudança:

- I. mudanças de ajuste: são alterações na quantia de esforço (maior ou menor) e/ou no escopo dos objetivos. Nesse caso, a política implementada não muda nem seus propósitos são modificados. Por isso, Hermann (1990) não concebe mudanças de ajuste como mudanças de reorientação da política externa;
- II. mudanças de programa: diz respeito às mudanças feitas nos métodos pelos quais os objetivos e problemas da política externa são manejados. Diferentemente das mudanças de ajuste, que são meramente quantitativas, as mudanças de programa são qualitativas e envolvem novos instrumentos na atuação internacional. Os propósitos, entretanto, mantêm-se os mesmos;
- III. mudanças de objetivo/problema: como indicado pela própria classificação, envolve mudanças dos objetivos a serem perseguidos e dos problemas a serem solucionados. Isto é, os propósitos da política exterior são modificados;
- IV. mudanças de orientação internacional: correspondem a mais drástica alteração de política externa, consistindo em total reorientação de um Estado nos mais diversos assuntos internacionais. Diferentemente das mudanças anteriores, que incidem sobre temas internacionais específicos e/ou apenas nas relações exteriores com alguns Estados, as mudanças de orientação internacional implicam a modificação de todas as atividades internacionais bem como do papel assumido pelo Estado internacionalmente. Os três últimos tipos de mudança, ou seja, mudanças de programa, mudanças de objetivo e mudanças de reorientação internacional consistem no foco de análise de Hermann (1990) e são por ele classificadas como mudanças de reorientação da política exterior.

Hermann (1990) enumera quatro fontes de mudanças de reorientação da política externa, os quais, na maioria das ocasiões, atuam em conjunto, influenciando-se mutuamente:

- I. alternância de líderes políticos (chefes de estado e de governo, presidentes, 1º ministros, etc.): resultam dos esforços levados a cabo por líderes políticos que enxergam a necessidade de reorientação da política externa e o fazem

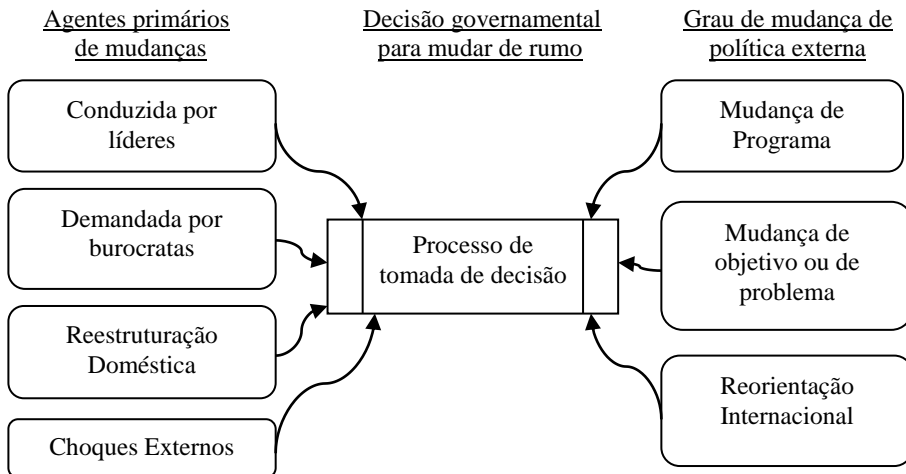
em conformidade a suas personalidades, crenças e percepções. Os líderes políticos também podem ser motivados pela disputa do poder doméstico, fazendo uso de uma determinada orientação na política externa para diferenciar-se de seus concorrentes nacionais diante da opinião pública;

- II. reorientação de órgãos ou grupos burocráticos; resultam de modificações na posição esposada por determinadas agências específicas que influenciam significativamente na formulação da política exterior. Quer dizer, não se trata aqui da conscientização coletiva por parte de todos integrantes do governo nacional a respeito da necessidade de mudança na orientação da política externa. Pelo contrário, apenas um grupo específico de indivíduos localizados dentro do governo, porém com vinculação direta ao centro da tomada de decisão, passa a advogar a reorientação da política exterior;
- III. reestruturação doméstica; refere-se ao câmbio de preferências e crenças dos segmentos politicamente relevantes da sociedade, ou na própria composição das elites políticas cujo apoio é fundamental para manutenção do governo. Essa reestruturação tende a ocorrer de forma mais brusca com a mudança de regime político ou do sistema econômico;
- IV. choques externos (políticos, econômicos, etc.): originam-se de eventos internacionais dramáticos, geralmente traumáticos e que impactam severamente a realidade nacional de um determinado país. Tais choques externos podem causar mudanças em políticas exteriores de mais de um governo nacional ao mesmo tempo.

De acordo com Hermann (1990), os processos de mudança da política externa iniciam-se a partir da percepção por parte dos tomadores de decisão da falha ou inadequação da orientação anterior da política externa que estava sendo implementada. Em termos analíticos, isso significa dizer que as fontes de mudança indicadas acima não possuem uma relação direta com a ocorrência de mudanças na política externa, porquanto seus efeitos são intermediados pelo processo de tomada de decisão. Ou seja, para se explicar efetivamente o processo de mudança nas políticas exteriores dos governos nacionais faz-se necessário examinar o efeito das fontes de mudança em cada estágio da dinâmica

de tomada de decisão, que, segundo Hermann (1990), são: i) expectativas políticas iniciais, ii) estímulo externo, iii) reconhecimento de informação incongruente, iv) percepção da conexão entre o problema (objeto) colocado e a estratégia implementada na política externa, v) elaboração de políticas alternativas, vi) construção de consenso para a escolha de nova política e vii) implementação da nova política. O esquema analítico proposto por Hermann (1990) é representado na figura 1.

Figura 1: O papel de mediação de processos de tomada de decisão entre agentes de mudança e graus de mudança de políticas externas.



Elaborado pelo autor a partir de Hermann (1990).

Como afirmado no começo desta seção, fazemos uso do esquema analítico proposto por Hermann (1990) com a finalidade de avaliar o nível de mudança e identificar os condicionantes internacionais e domésticos que permitiram sua ocorrência na política exterior brasileira em relação aos Estados Unidos no início do século XXI. Contudo, uma série de ponderações devem antes ser feitas: 1º compartilhamos com Vigevani e Cepaluni (2007, p. 279) o suposto de que “as categorias elaboradas por Hermann (1990) dificilmente podem ser encontradas na realidade de forma pura, possuindo apenas finalidades analíticas ao buscarem evidenciar e simplificar as principais características de fenômenos complexos”; 2º para os fins desta pesquisa, foram feitas algumas adaptações no esquema analítico de Hermann (1990): por

exemplo, no lugar da categoria *Choques Externos* proposta por Hermann (1990), utilizamos a categoria *Parâmetros Sistêmicos* de Gustavsson (1999) para nos referirmos aos condicionantes internacionais da política externa. Consoante Gustavsson (1999), os *Parâmetros Sistêmicos* dizem respeito, grosso modo, às relações de poder e de interdependência entre os Estados no sistema internacional. Nessa lógica, situações de crise (choques), ao invés de constituírem fontes de mudança por si só, representam janelas de oportunidade para introdução de mudança, ou seja, momentos oportunos que podem ser aproveitados ou não pelos líderes políticos para a reorientação da política exterior; 3º o objetivo desta dissertação não é testar empiricamente o modelo analítico de Hermann (1990), coletando evidências empíricas para cada estágio do processo de mudança na política externa brasileira (o que poderia ser feito através da metodologia do *process tracing*, mas que extrapola o escopo deste trabalho). Nosso objetivo é tão somente fazer uso desse esquema analítico como guia de interpretação na tarefa de identificar os condicionantes²² que incidiram sobre a reorientação do Brasil em relação aos Estados Unidos no início do século XXI.

Apresentado o substrato teórico de nossa pesquisa, nos capítulos a seguir descrevemos a política externa de Cardoso e Lula em relação aos EUA para, em um segundo momento, identificarmos os níveis e as fontes das mudanças ocorridas na política exterior do Brasil em relação aos Estados Unidos no início do século XXI.

²² No Brasil, os estudos que utilizam o modelo de Hermann (1990) em suas análises o fazem também com esse objetivo. Ver Vigevani e Cepaluni (2007), Cornetet (2014) e Gonçalves e Rosa (2015).

2- POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1995-2002) EM RELAÇÃO AOS ESTADOS UNIDOS: UM MOVIMENTO DE APROXIMAÇÃO/ACOMODAÇÃO.

O principal objetivo da política externa de FHC para os Estados Unidos foi promover a revitalização e a normalização das relações do Brasil com a potência hegemônica, eliminando desentendimentos remanescentes do regime militar, ou, nos termos do próprio presidente, “as incompreensões do passado”²³ (PECEQUILO; GOMES, 2004; BANDEIRA, 2005). Nesse sentido, durante seus dois mandatos, o presidente Fernando Henrique Cardoso procurou dar prioridade às relações com os Estados Unidos com base na reciprocidade (MILANI, 2011). Para Almeida (2004a, p. 4), a PEB de Cardoso significou quase uma mudança paradigmática no padrão histórico de relacionamento do Brasil com os EUA, alcançando, “como em nenhuma outra época anterior, uma visível melhoria de qualidade”. De igual modo, Cervo e Bueno (2010) apontam que, durante o governo de FHC, os EUA mantiveram a sua posição histórica de aliado especial do Brasil. Todos esses diagnósticos encontram guarida no discurso do próprio chefe da diplomacia brasileira nesse período²⁴, Luiz Felipe Lampreia:

Mesmo tendo em conta a perda relativa do poder econômico e político norte-americano ao longo dos últimos 50 anos, as relações com os Estados

²³ Durante o regime militar, sobretudo findo o governo de Castelo Branco (1964-1967), o Brasil manteve algumas arestas de desentendimento com os Estados Unidos que provocaram um gradativo distanciamento entre os países. Dentre as questões de divergência, destacam-se: o estabelecimento do Acordo Nuclear com a Alemanha em 1975; a resistência brasileira em aprovar internamente uma lei de patentes em consonância às preferências dos EUA; a política nacional de informática que garantia por lei a proteção da indústria brasileira diante da concorrência internacional; o problema estrutural da dívida externa brasileira nos anos 80; e, por último, mas não menos importante, as violações aos direitos humanos cometidas por autoridades brasileiras e repreendidas pelo governo estadunidense (PECEQUILO; GOMES, 2004; CERVO; BUENO, 2010).

²⁴ Na verdade, Luiz Felipe Lampreia ocupou o cargo de Ministro de Relações Exteriores do Brasil entre 1995 e 2001, quando então se aposentou e foi substituído por Celso Lafer, que permaneceu como chanceler brasileiro até o término da administração de Cardoso, isto é, de 2001 a 2002.

Unidos continuam sendo um dos paradigmas da política externa brasileira desde que o Barão do Rio Branco, no início do século, operou a mudança no principal eixo de relacionamento internacional do país, movendo-o de Londres para Washington. Os EUA são o principal parceiro individual do Brasil e hoje a única potência com real capacidade política e estratégica global. A importância do diálogo político e do intercâmbio econômico-comercial e tecnológico com os Estados Unidos é patente para o Brasil. Ao mesmo tempo, cresce a consciência de que esse interesse é uma via de duas mãos, a ser trilhada na base do respeito e com uma abordagem construtiva e positiva [...] **Posso dizer hoje com muita tranquilidade que possivelmente nunca, desde a Segunda Guerra, foram tão boas e equilibradas as relações Brasil - Estados Unidos.** Com os Estados Unidos, temos tido um diálogo maduro e franco sobre temas de interesse comum ou iniciativas conjuntas: as relações comerciais bilaterais, a integração hemisférica, a reforma das Nações Unidas. Esse diálogo tem sido fácil, constante e objetivo. Divergimos quando é preciso, sem ânimo de confrontação. (LAMPREIA, 1996, pp. 173-174, *grifo nosso*).

Consoante Pecequillo e Gomes (2004), o esforço de normalização das relações exteriores com os Estados Unidos se estendeu a todos os níveis da ação diplomática brasileira e foi pautado pela preocupação corrente do Brasil em sustentar uma imagem de confiabilidade e credibilidade não só diante da potência hegemônica, mas também perante os demais membros da comunidade internacional. Nada obstante, esses esforços foram obstados por querelas comerciais que inevitavelmente acabaram por conduzir um gradativo afastamento entre os dois países durante o segundo mandato presidencial de Cardoso, em particular nos últimos dois anos. Com efeito, a persistência de barreiras protecionistas à entrada de produtos brasileiros no mercado estadunidense configurou o principal ponto de discórdia nas relações Brasil-EUA, levando o governo brasileiro a assumir uma postura mais assertiva na defesa do interesse nacional com o passar do tempo.

A partir do esquema analítico proposto no marco teórico desta dissertação, o objetivo do presente capítulo consiste, pois, em apresentar os principais traços da política externa de Fernando Henrique Cardoso em relação aos Estados Unidos nas dimensões bilateral, hemisférica/regional e multilateral. O argumento aqui defendido é o de que, em concordância com Vigevani, Oliveira e Cintra (2003), a política externa de FHC em relação aos EUA pode ser caracterizada, em linhas gerais, por um movimento de aproximação à potência hegemônica sem, contudo, representar um alinhamento automático²⁵ ou o abandono da autonomia nacional²⁶ como objetivo a ser perseguido pela política externa brasileira. As divergências, quando emergiram, concentraram-se nas relações comerciais, sobretudo durante as negociações em torno da

²⁵ Com efeito, o próprio chanceler Lampreia fazia questão de ponderar que o momento histórico de boas relações do Brasil com os EUA não implicava relacionamentos excludentes nem alinhamento automático à potência hegemônica: [...] *US-Brazilian relations are better now than they have ever been since the end of World War II. Indeed, our relations today are certainly more complex and more respectful than ever, for they unfold without even a trace of automatic alignments or subordination*” (LAMPREIA, 1996b, p. 92). Para Pecequilo (2010, 2013), a política externa brasileira para os EUA no primeiro mandato de FHC (1995-1998) pode ser caracterizada como uma forma de alinhamento pragmático, em contraposição ao alinhamento automático de Fernando Collor de Mello (1990-1992): *“even though similar in logic (compliance to the main stream US agenda and, therefore, to the First World), Collor’s and FHC’s tactics were different, since FHC envisioned the country as a regional power and Collor worked from a perception of weakness”* (PECEQUILO, 2010, p. 134). Para uma discussão sobre a definição e a aplicação analítica do conceito de alinhamento nas relações internacionais, ver (2012, p. 56), segundo quem alinhamento deve ser entendido como “expectativas dos Estados de serem apoiados ou contrariados por outros Estados em futuras interações [...] um tipo de concordância ou acordo compartilhado em um ou mais temas significativos”. Em outras palavras, na definição de Wilkins (2012), o alinhamento internacional consiste na convergência e estabilização, sem a necessidade do estabelecimento de instrumentos formais, das expectativas de interação dos atores em assuntos da agenda internacional que, diferentemente das alianças ou coalizões, vão além das questões militares, abarcando também as esferas econômicas, políticas ou culturais.

²⁶ Entendemos nesta dissertação como autonomia nacional a “capacidade do Estado para implementar decisões baseadas em seus próprios objetivos, sem interferência ou restrição exterior, e pela habilidade em controlar as consequências internas de processos ou eventos produzidos além de suas fronteiras” (VIGEVAANI; RAMANZINI JÚNIOR, 2014, p. 522).

ALCA e no âmbito da OMC. Nos assuntos de política e segurança internacionais, a cooperação prevaleceu, a despeito de alguns desentendimentos setoriais. Além disso, é notório o esforço do governo de Cardoso de evitar a escalada de tensões irremediáveis que pudessem contaminar os demais itens da agenda diplomática. Assim, acreditamos que o movimento de aproximação aos Estados Unidos verificado durante o governo FHC também pode ser entendido como um processo de acomodação e ajustamento do Brasil à ordem hegemônica estadunidense que se afigurou no contexto internacional do imediato pós-Guerra Fria (HIRST, 2006, 2013; RUSSEL; TOKATIÁN, 2009).

2.1. DIMENSÃO BILATERAL.

Como dito no início deste capítulo, o principal objetivo da política externa de FHC para os Estados Unidos foi promover a revitalização e a normalização das relações do Brasil com a potência hegemônica. Na dimensão bilateral, esse objetivo foi perseguido por meio do aprofundamento das reformas econômicas internas, sinalizando a adesão brasileira, ainda que parcial, ao Consenso de Washington²⁷ (ALMEIDA, 2004b; PECEQUILO; GOMES, 2004; MILANI, 2011)²⁸. Com efeito, na visão de Lampreia (1996a, p. 174), as reformas

²⁷ De acordo com Pecequilo e Gomes (2004, p. 114): “o Consenso de Washington consistia de 10 orientações maiores: disciplina fiscal, mudanças das prioridades no gasto público, reforma tributária, taxas de juros positivas, taxas de câmbio de acordo com o mercado, liberalização do comércio, fim das restrições aos investimentos estrangeiros, privatização das empresas estatais, desregulamentação das atividades econômicas, garantia dos direitos de propriedade”.

²⁸ Realmente, consoante Hirst (2013, p. 91), desde a presidência de Fernando Collor de Mello (1990-1992) até a de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), as reformas liberalizantes da economia brasileira constituíam demandas tanto do governo quanto dos setores empresariais estadunidenses: “*Ever since the Collor administration (1990-1992), US business and governmental circles had expected the Brazilian economic policies would adjust to mainstream liberal recipes. These expectations were stimulated by the renewed scenario in Latin America dominated by promising experiences of economic liberalization and stabilization. But political uncertainties between Collor’s impeachment in September 1992 and Cardoso’s inauguration in 1995 delayed these changes. Since then Brazil has moderated its adherence to free market economics; it has moved ahead in liberalizing its economy but has not given up its industrial development strategies*”.

econômicas empreendidas no Brasil consistiam nos atributos necessários para o redimensionamento das relações bilaterais com os Estados Unidos:

A visita presidencial aos Estados Unidos, em abril de 1995, serviu ao **propósito de redimensionar essa parceria tradicional do Brasil, valendo-se dos novos elementos de que dispomos no cenário interno brasileiro: a estabilização, a abertura econômica, as reformas**, o crescimento, a consolidação da nossa credibilidade (*Grifo nosso*).

E depois, referindo-se aos ajustes econômicos implementados até aquele momento, Lampreia (1996a, p.174) conclui: “graças, em grande medida, aos enormes avanços que fizemos no Brasil, a relação com os Estados Unidos se encontra hoje livre de grandes diferendos”.

Assim, além de dar continuidade e consolidar o Plano Real para a estabilização monetária da economia nacional²⁹, o governo de FHC submeteu ao Congresso brasileiro uma série de reformas constitucionais e infraconstitucionais que visavam eliminar os resquícios do “legado da

²⁹ O Plano Real foi inaugurado em 1994, ou seja, ainda sob a presidência de Itamar Franco (1993-1994) e a liderança de Fernando Henrique Cardoso a frente do Ministério da Fazenda (cargo que ocupou de 1993 até se candidatar à presidência em finais de 1994). Conforme Enge (2004), esse plano de correção inflacionário se sustentava a partir de duas âncoras, a cambial e a monetária. Na primeira, diferentemente do que ocorrera na Argentina com o *currency board*, foi estipulado um sistema de bandas cambiais no qual se permitia a flutuação do real dentro de limites pré-estabelecidos (e sobrevalorizados) pelo governo. Ou seja, naquele período, o Brasil nem adotou um regime cambial fixo (como a Argentina) nem flutuante, mas uma mescla dos dois. Isso permitiu uma maior flexibilização tanto da política cambial, que poderia ser ajustada ou para estimular as exportações ou para inibir as importações, quanto da política monetária, em o governo podendo emitir mais ou menos moeda de acordo com a atualização da paridade real-dólar dentro das bandas cambiais. O sistema de bandas cambiais veio a ser abolido apenas em 1999, diante da forte desvalorização do Real engendrada pela crise financeira que assolou o país naquele momento. No que tange à âncora monetária, foram mantidas elevadas taxas de juros para evitar possível superaquecimento da demanda. Mais tarde, em 1999, esse controle monetário foi fortalecido por meio do estabelecimento do sistema de metas de inflação.

Era Vargas³⁰” e diminuir a participação do Estado na atividade econômica nacional. Dentre as principais reformas, destacam-se: 1) o fim da discriminação constitucional ao capital estrangeiro; 2) a transferência para a União das funções de exploração, refino e transporte de petróleo e gás, até então monopolizadas pela companhia estatal de petróleo (Petrobrás), e que foram convertidas em concessão do Estado para outras empresas que não somente a estatal, passando a contar também com a participação da iniciativa privada nacional e estrangeira (entretanto, a Petrobrás continuou usufruindo maiores vantagens em comparação às concessionárias privadas); e 3) autorização para o Estado brasileiro conceder os direitos de exploração dos serviços de telecomunicação (telefonia fixa e celular, exploração de satélites, etc.), também antes monopólio das empresas públicas, a companhias privadas (SALLUM JR, 2004).

Em acréscimo à promoção das reformas constitucionais, o governo de Fernando Henrique Cardoso estimulou o Congresso brasileiro a aprovar lei complementar que regulava as concessões de serviços públicos à iniciativa privada (eletricidade, estradas, ferrovias, etc.), bem como a lei de proteção aos direitos de propriedade industrial e intelectual, lei essa há muito requisitada pelas autoridades estadunidenses e motivo de grande celeuma nas relações bilaterais Brasil-Estados Unidos. Ao mesmo tempo, com o sancionamento da lei de Patentes em 1996, a diplomacia brasileira se adequava às normas do regime de propriedade intelectual (TRIPS – Aspectos de Propriedade Intelectual Relacionados com o Comércio) do antigo GATT, do qual o Brasil já era parte desde 1993³¹. A narrativa de Lampreia (2010, p. 191)

³⁰ Recém eleito presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, em discurso de despedida do Senado em dezembro de 1994, proferiu as seguintes palavras: "O caminho para o futuro desejado ainda passa, a meu ver, por um acerto de contas com o passado. Eu acredito firmemente que o autoritarismo é uma página virada na história do Brasil. Resta, contudo, um pedaço do nosso passado político que ainda atravanca o presente e retarda o avanço da sociedade. Refiro-me ao legado da Era Vargas, ao seu modelo de desenvolvimento autárquico e ao seu Estado intervencionista. Esse modelo que, a sua época, assegurou o progresso e permitiu a nossa industrialização, começou a perder fôlego no fim dos anos 70" (CARDOSO, 2016).

³¹ É digno de nota que, mesmo dispondo de um prazo de adequação previsto pelo TRIPS para 2005, o governo brasileiro tenha decidido antecipar em nove anos a promulgação de sua lei nacional de patentes. Para fins comparativos, a Índia, um dos países em desenvolvimento que, ao lado do Brasil, mais resistiu à inclusão de temas não comerciais nas negociações multilaterais do GATT na

sobre a visita ao Brasil do então secretário de Estado dos Estados Unidos Warren Christopher em abril de 1996 dá conta da importância que a lei brasileira de patentes assumiu no aprimoramento das relações bilaterais Brasil-EUA:

Houve também uma coisa muito importante que coincidiu com essa situação [visita do secretário de Estado estadunidense ao Brasil], que foi a aprovação da Lei de Patentes. Porque durante vários anos isso tinha sido talvez o maior contencioso entre o Brasil e os Estados Unidos. Inclusive, em 1988, por causa de patentes, o Brasil entrou na retaliação da Seção 301 da Lei de Comércio americana e foi penalizado com pesadas retaliações comerciais na área de papel e de celulose. Mais de 300 milhões de dólares de retaliação que o Brasil sofreu nessa ocasião. Então, a Lei de Patentes, que foi aprovada justamente poucos dias antes de o Christopher chegar, foi um momento muito importante, porque foi o final de uma longa querela, de um longo contencioso e marcou também um desanuiamento, uma elevação da relação bilateral.

Para completar o pacote de ajustes econômicos, FHC preservou o programa de abertura comercial já iniciado no governo Collor (1990-1992), ancorado na eliminação de praticamente todas as restrições não-tarifárias, na redução drástica das barreiras tarifárias (de 54% para 14% em média) e na adoção da tarifa aduaneira como instrumento básico de

Rodada Uruguai (1986-1994), só veio a sancionar sua lei de patentes no limiar do prazo de adequação estabelecido pelo TRIPS, isto é, no ano de 2005. Acreditamos ser essa uma evidência que corrobora o esforço despendido pelo governo Cardoso em fomentar sua credibilidade no cenário internacional, sobretudo perante os Estados Unidos. Consoante Lampreia (1999, p. 293-294): “De fato, do ponto de vista da nossa política externa, a aprovação da lei de patentes vem acrescentar-se a uma série de elementos novos ou renovados que dão uma nova projeção externa ao Brasil [...] As reformas que estamos fazendo – e certamente entre elas se inclui a reforma da nossa legislação sobre propriedade intelectual – têm sido instrumento na mudança da percepção de curto, médio e longo prazo dos nossos principais parceiros, criando confiança — e confiança se traduz em investimentos diretos, mais empregos, mais atividade econômica com seu efeito multiplicador”.

proteção e de referencial de preços domésticos (LAMPREIA, 1995a, 1997). Também efetuou um enorme programa de privatizações e venda de concessões³², assim como implementou uma série de medidas disciplinares para o controle das finanças públicas³³ (SALLUM JR., 2004).

Como fica evidente nos discursos do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso no encontro com representantes da comunidade empresarial estadunidense da Costa Oeste em 1996 e na Conferência Anual do *Export-Import Bank* dos Estados Unidos em 1999, do ponto de vista da política externa, a motivação do governo brasileiro com a promoção das reformas econômicas era atrair investimentos estrangeiros para a economia nacional e ampliar o intercâmbio comercial com os Estados Unidos (CARDOSO, 1996a; CARDOSO, 1999). Em parte, esses objetivos foram alcançados. Entre 1995 e 2002, isto é, durante os dois mandatos de FHC, as exportações brasileiras para os EUA quase duplicaram, saltando de US\$8,6 bilhões para US\$15,3 bilhões. Em termos relativos, a participação dos EUA no total das exportações brasileiras aumentou de 18,67% para 25,44%. A corrente de comércio entre os países também aumentou significativamente, subindo de US\$19,2 bilhões em 1995 para US\$25,3 bilhões em 2002. Em termos proporcionais, esse aumento no valor total de comércio resultou em acréscimo da participação dos Estados Unidos no intercâmbio global brasileiro de 19,9%, em 1995, para 23,83%, em 2002, consolidando a potência hegemônica na posição de principal país parceiro comercial do Brasil no período (ver tabela 5 do Anexo). Além de lograr a reabertura das linhas de crédito no *Eximbank* para o setor público brasileiro (suspensas desde 1991), em termos de investimento direto externo, os

³² Dentre as principais empresas estatais privatizadas no período, encontram-se: a Telebrás, a Companhia Vale do Rio do Doce, a Usiminas, a Companhia Paulista de Força e Luz (CPFL), a Rede Ferroviária Nacional, alguns bancos estaduais (Banespa, Banco Meridional, Banco do Estado de Goiás e Banco do Amazonas) e a Companhia de Gás de São Paulo (Comgás) (BERRINGER, 2014).

³³ Essas medidas incluíram a fixação de limites para as despesas com folhas de pagamento do serviço público (Plano de Ação Imediata – PAI), a renegociação das dívidas dos Estados federados e municípios para com a União, proibindo-se, por muito tempo, a concessão de novos empréstimos e renegociações, e a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal que, além de promover a transparências dos gastos públicos, busca garantir o controle das despesas da União, Estados, Distrito Federal e municípios, condicionado-as à capacidade de arrecadação de tributos (ENGE, 2004; SALLUM JR., 2004).

EUA mais que quadruplicaram sua presença absoluta no Brasil entre 1996 e 1999— o montante de recursos enviados ao país saltou de US\$ 1.975,38 milhões para US\$ 8.087,61 milhões, respectivamente -, graças, em grande medida, à aquisição estadunidense de empresas brasileiras atuantes nos setores financeiro, de telecomunicações e de manufaturados (química, transporte e alimentação). De fato, no ano de 1998, o Brasil tornou-se o sétimo país maior receptor de investimentos diretos dos Estados Unidos e o primeiro destino entre os países em desenvolvimento, captando mais de 50% do total dos recursos na América do Sul. Assim, conquanto sua participação relativa no estoque total de investimentos diretos externos no Brasil tenha diminuído de 26,02% em 1995, para 21,67% em 2000, os Estados Unidos se mantiveram na posição incontestada de maior investidor estrangeiro no país durante toda a gestão de FHC³⁴ (VIGEVANI, 2010; HIRST, 2006; HIRST, 2013; BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2016a).

De acordo com Pecequillo e Gomes (2004) e Hirst (2013), embora as políticas de estabilização e abertura econômicas tenham sido recebidas positivamente em Washington, o governo e o meio empresarial estadunidenses seguiram pressionando as autoridades brasileiras a aprofundar o processo de ajuste econômico, visto como incompleto e repleto de imperfeições. As críticas recaíam sobre a lentidão do programa de privatizações em alguns setores considerados cruciais, como o petróleo, a energia elétrica e as telecomunicações. Além disso, os Estados Unidos acusavam o Brasil de adotar, no setor automotivo, medidas incompatíveis com as normas da OMC; defendiam a adesão brasileira aos acordos sobre tecnologia de informação, devendo Brasília baixar tarifas de importação para uma ampla variedade de produtos eletroeletrônicos; exigiam maior transparência nos métodos de regulação econômica; e se queixavam do incumprimento da legislação relativa à propriedade intelectual bem como da pesada carga do sistema tributário brasileiro sobre o nível de atividade econômica. Em conferência na Câmara Americana de Comércio, ao se referir a uma lista

³⁴ É importante frisar, como lembra Vigevani (2010), que o aumento ou diminuição da importância dos Estados Unidos na pauta exportadora ou no estoque de investimento brasileiro não deriva necessariamente de escolhas políticas e ideológicas do governo nacional, sendo antes resultado de iniciativas e decisões tomadas por atores privados, em particular os grupos empresariais. Entretanto, como reconhece Lima (2010), igualmente é verdade que a política externa dos governos nacionais cumpre um papel de destaque na promoção do comércio exterior e na ampliação dos mercados e parceiros econômicos do país.

de expectativas geradas em relação à economia brasileira, o embaixador estadunidense no Brasil, Antony Harrington, deixou transparecer o descontentamento do seu país com a letargia e as limitações existentes nesse sentido. Segundo ele, a “imprevisibilidade deixa nossos investidores nervosos”. (HIRST, 2006, p. 100). Diante dessas críticas, a diplomacia brasileira procurou se justificar valendo-se de argumentos jurídico-constitucionais, mas manteve compromisso firme com o aprofundamento do processo de reformas econômicas, como revela o pronunciamento de Cardoso diante da audiência de empresários estadunidenses (1996, p. 88):

Ouçõ ocasionalmente críticas ao ritmo das reformas constitucionais, que estaria aquêm do desejável. Essas críticas parecem-me decorrer, na maior parte dos casos, de uma compreensão imprópria daquilo que representa o processo democrático. Como ocorre nos Estados Unidos, as leis no Brasil são feitas com o concurso dos Poderes Executivo e Legislativo. E ambos os Poderes buscam, também no Brasil, refletir em sua atuação as demandas, por vezes contraditórias entre si, das diversas instâncias da sociedade civil. Mas já obtivemos resultados muito importantes no processo de reforma da Constituição brasileira. As emendas até aqui aprovadas permitiram a flexibilização do monopólio do Estado em petróleo e telecomunicações, o fim da reserva de mercado em gás canalizado e navegação de cabotagem e a retirada das restrições ao capital externo. Estamos neste momento dedicados ao acompanhamento da reforma da previdência social e, em algumas semanas, ao da reforma tributária. É um processo custoso, de idas e vindas, de resultados nem sempre conclusivos, mas de fundamental importância para acomodar os diferentes interesses em jogo.

Do lado brasileiro, as reclamações passaram a se concentrar, cada vez mais, sobre as barreiras comerciais impostas pelos Estados Unidos aos principais produtos da pauta exportadora brasileira a este país, como açúcar, tabaco, suco de laranja, carne bovina e de frango, frutas e legumes, etanol, ferro, aço, manufaturas de cobre e de latão, calçados e têxteis. Tudo indicava que a rebaixa unilateral das tarifas comerciais

brasileiras não encontrara contrapartida nos EUA (SILVA, A.; 2008; BANDEIRA, 2010). Com efeito, enquanto a média tarifária dos quinze principais produtos brasileiros que entravam no mercado estadunidense ao termo dos anos 90 era de 45,6%, a média para os produtos estadunidenses no Brasil situava-se em 14,3% (CERVO; BUENO, 2010).

As práticas protecionistas estadunidenses incluíam também barreiras não-tarifárias, como ações anti-dumping e direitos compensatórios aplicados sobretudo no setor siderúrgico. Outro fator negativo consistia na gama de benefícios oferecidos pelo governo dos EUA aos produtores nacionais por meio de subsídios à exportação, cujo exemplo emblemático foi a implementação da *Farm Bill* em 1996, que tinha por finalidade dar sustentação ao crescimento das exportações agrícolas estadunidenses em níveis superiores às mundiais, além de possibilitar a extensão da aplicação do *Export Enhancement Program* (EEP) até 2002, programa que previa um pagamento compensatório a produtores estadunidenses que tinham diminuídas suas exportações agrícolas a determinados países³⁵. Existiam também subsídios de apoio doméstico, sobretudo a produtores de algodão, que contavam ainda com a proteção oferecida pelo controle das importações de açúcar através de um sistema de quotas. Em acréscimo, os Estados Unidos se utilizavam de barreiras sanitárias para proibir a importação de carne bovina e de aves cruas ou enlatadas, assim como da maioria das frutas e legumes brasileiros, a exemplo das frutas cítricas, da batata doce, do abacate e do caqui. Sem mencionar outras dificuldades criadas por obstáculos adicionais, como autorizações prévias de importação, além da exigência de uma gama de produtos passarem por portos pré-estabelecidos (PECEQUILO; GOMES, 2004; CERVO; BUENO, 2010).

O protecionismo praticado pelos Estados Unidos não só causou sérios prejuízos a setores específicos da economia brasileira, tolhendo o potencial de crescimento ainda maior das exportações de produtos agrícolas competitivos àquele país, como também foi responsável por gerar graves desequilíbrios na balança comercial do Brasil. Entre 1995 e

³⁵ De acordo com Pecequilo e Gomes (2004), o investimento estadunidense em subsídios à exportação incluía ainda programas como o *Export Credit Guarantee Program*, que concedia financiamentos com garantia do Departamento de Agricultura em até 98% do valor principal, e o *Supplier Credit Guarantee Program*, que foi criado em 1995 com a finalidade de garantir frações no valor das exportações (em até 65%) de produtos agrícolas de alto valor agregado.

1999, ou seja, durante cinco anos consecutivos, o déficit que o Brasil registrou nas trocas comerciais realizadas com os EUA representou mais da metade do déficit total na balança comercial brasileira³⁶. A partir do ano 2000 o quadro muda, com o Brasil voltando a obter superávit no intercâmbio bilateral. No entanto, segundo Pecequillo e Gomes (2004) e Hirst (2013), essa inflexão se deu não em função da abertura do mercado estadunidense aos produtos brasileiros, mas antes devido a ganhos de competitividade derivados da desvalorização cambial e da maior produtividade de setores específicos.

Desde o início, o governo de Cardoso denunciou a assimetria existente na relação bilateral com os Estados Unidos assinalada, de um lado, pela abertura unilateral da economia brasileira sem a contrapartida de Washington, que manteve elevados entraves à entrada de produtos brasileiros em seu mercado consumidor, e, de outro lado, pelo desequilíbrio flagrante nas trocas comerciais entre os países, em que as compras de produtos estadunidenses sobrepujavam as vendas brasileiras. Lampreia (1995a, p. 139), ao demandar exercício de revisão do comércio bilateral com os EUA, entendia que:

qualquer revisão de nosso relacionamento comercial deverá necessariamente levar em devida conta essa nova assimetria no comércio bilateral. A continuada expansão do comércio bilateral é um objetivo central na revisão, mas no quadro de um equilíbrio dinâmico e não a partir de ritmos diferenciados do crescimento das vendas entre os dois países, fruto, em muitos casos, de entraves que esperamos mapear e, posteriormente, remover.

Nesse sentido,

deveria ficar claro que o Brasil não irá entreter negociações comerciais que resultem em compromissos e benefícios unilaterais. Na medida em que os produtos de exportação brasileiros se

³⁶ Registro do déficit comercial brasileiro com os Estados Unidos: 1995- US\$1,837 bilhões, 1996- US\$2,636 bilhões, 1997- US\$4,432 bilhões, 1998- US\$3,767 e 1999- US\$1,066 bilhões. Registro do déficit na balança comercial brasileira: 1995- US\$3,465 bilhões, 1996- US\$5,599 bilhões, 1997- US\$6,764 bilhões, 1998- US\$6,623 bilhões e 1999- US\$1,288 bilhões (BRASIL, 2016).

tornam mais competitivos no mercado internacional, restrições mais severas são impostas à comercialização desses produtos. Calçados, derivados do aço, suco de laranja, têxteis, açúcar e tabaco, por exemplo, estão enfrentando severas barreiras protecionistas nos EUA, quer devido a medidas tarifárias ou a medidas não-tarifárias. E isso sem mencionar os subsídios concedidos a produtos agrícolas na Europa e nos EUA e os efeitos distorsivos desses subsídios sobre o comércio e os preços internacionais de produtos básicos (LAMPREIA, 1997, p. 66).

Apesar das discordâncias, no entanto, a diplomacia brasileira, durante boa parte do governo de Cardoso, buscou preservar as relações com a potência hegemônica em alto perfil cooperativo, evitando que as querelas comerciais entre os países contaminassem outros itens da agenda bilateral. Para tanto, em cerimônia de premiação na Câmara de Comércio Brasil-Estados Unidos em Nova Iorque, além de manter firme o compromisso brasileiro com a sustentabilidade das reformas econômicas, Lampreia (2000a, p. 102) realçou a magnitude que as relações Brasil-EUA alcançaram na gestão Cardoso:

Permitam-me dizer algumas palavras a respeito das relações Brasil - Estados Unidos. Pode-se dizer, sem rodeios e em termos muito claros: elas nunca foram melhores do que são hoje. É claro que continuamos a discordar sobre uma variedade de questões. É claro que continuamos a ter pontos de vista conflitantes, por exemplo, em relação às restrições impostas ao acesso de produtos brasileiros relevantes ao mercado americano. Mas aprendemos a discordar e a tentar conciliar nossos interesses de maneira natural e mutuamente respeitosa, sem comprometer o conjunto maior de nossas relações.

Contudo, nos últimos dois anos de FHC na presidência, diante da permanência de forte protecionismo e da ausência de maiores concessões estadunidenses nas negociações comerciais hemisféricas e multilaterais que aconteciam paralelamente naquele momento (no âmbito da ALCA e da OMC, a serem tratadas mais adiante neste capítulo), a diplomacia brasileira ampliou o tom de crítica aos Estados

Unidos, defendendo de maneira mais assertiva o princípio da reciprocidade na relação bilateral. Nas palavras do ex-chanceler Celso Lafer, que substituíra Lampreia na chefia do serviço exterior brasileiro em 2001:

Mesmo com todas as ressalvas que se possam fazer à evolução das variáveis econômicas ao longo do tempo, não há como negar a importância das barreiras comerciais como um fator determinante na baixa taxa de crescimento de nossas exportações para os principais mercados. Subsídios, quotas e tarifas extremamente elevadas têm mantido o crescimento do comércio agrícola próximo à tendência histórica, ou seja, a cerca de metade da taxa de crescimento do comércio total. Nossas exportações de manufaturados, por sua vez, ainda são prejudicadas por picos e escalonamentos tarifários e por barreiras não tarifárias. Para dar um exemplo específico, cerca de 60% das exportações brasileiras para os EUA são afetadas por picos tarifários, restrições sanitárias ou fitossanitárias ou medidas antidumping e/ou compensatórias. Embora a tarifa média norte-americana seja reduzida, os EUA mantêm picos tarifários para importantes produtos de exportação brasileiros, como açúcar, tabaco, suco de laranja e têxteis. [...] Após ter efetuado um processo radical, e por vezes doloroso, de liberalização comercial unilateral, os brasileiros estão particularmente sensíveis em relação à atitude dos países ricos quanto às suas próprias barreiras comerciais. [...] Embora a conduta das negociações seja uma questão interna dos EUA, não é demais repetir que, como indica o bom senso, o grau de disposição demonstrado pelos EUA para lograr uma efetiva liberalização do comércio será correspondido por uma disposição recíproca de nossa parte (LAFER, 2002a, pp. 62, 64).

Destarte, além de acionar os Estados Unidos com maior frequência no Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC³⁷, o governo de Cardoso revitalizou, ao final de sua gestão, a estratégia de diversificação das relações exteriores rumo aos países em desenvolvimento, em busca de novas oportunidades (PECEQUILO, 2010). Na verdade, como fica claro na exposição de Lampreia (1996a) sobre a política externa brasileira no primeiro ano do governo Fernando Henrique Cardoso, desde o princípio, a diversificação das relações exteriores constituiu um dos objetivos prioritários deste governo³⁸. Na visão do chanceler, essa estratégia possibilita ao Brasil dirimir sua dependência em relação aos Estados Unidos, sendo esta, inclusive, uma de suas principais finalidades:

A dependência total dos Estados Unidos – em todos os aspectos, não apenas comercial, mas financeiro, mas [sic] também de crédito, de suprimentos militares, enfim, de uma faixa enorme de relações – é o padrão na América Latina. É o paradigma latino-americano. Mas justamente a nossa visão é que o Brasil não pode ficar dentro desse paradigma porque é grande demais e tem espaço demais e que precisa contrabalançar. [...] Não é ser contra os Estados Unidos, mas contrabalançar essa relação com os Estados Unidos com outras parcerias [...] não só a Europa [sic] como um aprofundamento da parceria com o Japão e a busca de novas parcerias, como a China, o Canadá, a África do Sul, Índia, Austrália (LAMPREIA, 2010, p. 216).

Desse modo, na presidência de FHC, 12 novas embaixadas foram criadas: uma na Europa ocidental (Andorra), cinco na Europa oriental (Armênia, Azerbaijão, Croácia, Geórgia e Macedônia), quatro na Ásia (Laos, Timor Leste e as demais no Cazaquistão, uma em Akmola e outro em Astana), uma na África (Madagascar) e uma na Oceania (Nova

³⁷ Das oito demandas feitas pelo Brasil em relação aos Estados Unidos durante a gestão de FHC, sete ocorreram depois dos anos 2000 (WTO, 2016)

³⁸ Naquela ocasião, o chanceler já dizia: “É isso o que temos procurado facilitar com a nossa política externa. Uma política externa de persistente revisão e aperfeiçoamento das nossas parcerias tradicionais e de busca de novas parcerias individuais ou regionais” (LAMPREIA, 1996a, p. 168).

Zelândia) (CASTRO, F., 2009; BRASIL, 2016b)³⁹. Além disso, durante seus oito anos de governo, Cardoso fez 107 visitas presidenciais para 39 países diferentes, apresentando uma média de 13 viagens por ano de governo (BRASIL, 2016c).

Contudo, consoante Silva, A. (2013), pelo menos no primeiro mandato de Cardoso (1995-1998), a estratégia de diversificação de parcerias sofreu uma reorientação em relação ao padrão que predominou na PEB durante os anos 70 e 80, passando a direcionar-se aos grandes polos de desenvolvimento econômico (em particular União Europeia) em detrimento do relacionamento com países em desenvolvimento do Terceiro Mundo, sobretudo África e Oriente Médio. Nesse sentido, na interpretação de Silva, A. (2013), a gestão de FHC teria sido marcada por uma crise no universalismo das relações internacionais do Brasil⁴⁰. Com uma visão mais otimista, porém que, ao final, aproxima-se a de Silva, A. (2013), Lessa (1998, p. 37) reconhece que, embora não tenha representado uma ruptura com tempos pretéritos, o universalismo na PEB de FHC acentuou o critério da seletividade, que privilegia os “atores internacionais vencedores”, por meio da construção de parcerias estratégicas que oferecem ao Brasil “ganhos substantivos em uma cena internacional caracterizada pelos crescentes apertos das margens de decisão”. Dessa forma, não obstante estes países figurassem como parceiros estratégicos na política exterior de Cardoso, o relacionamento com potências regionais e emergentes como China, Índia, Rússia e África do Sul era visto como “aposta do futuro”, ocupando, portanto, lugar secundário em relação às parcerias tradicionais estabelecidas com EUA e UE.

De fato, alguns indicadores empíricos parecem confirmar certa predileção ou seletividade do universalismo presente na PEB de FHC em relação ao Norte. Por exemplo, excluindo-se os países no entorno sul-americano, enquanto que 67,22% (41) das visitas presidenciais realizadas por Cardoso durante seus dois mandatos se destinaram a países desenvolvidos, apenas 32,78% (20) tiveram como destino países em desenvolvimento. Além disso, das 107 visitas presidenciais de FHC

³⁹ As embaixadas de Andorra, Croácia, Macedônia e Laos eram cumulativas a outras embaixadas preexistentes, ou seja, foram criadas dentro de embaixadas brasileiras em outros países.

⁴⁰ Para uma avaliação semelhante a de Reis (2013), ver Pecequillo (2008). De acordo com a autora, o primeiro mandato de FHC significou a retomada da “década bilateral” na política externa brasileira, consubstanciada no alinhamento aos Estados Unidos e demais países desenvolvidos.

a países estrangeiros, apenas 3 destinaram-se a países africanos⁴¹, e nenhuma foi feita a países do Oriente Médio⁴² (BRASIL, 2016c). No que toca as relações exteriores comerciais, entre 1995 e 2002, em média, 59,57% das exportações e 65,87% das importações brasileiras foram realizadas com países desenvolvidos, com a participação isolada dos EUA contando com 21,3% e 22,68%, respectivamente. Quer dizer, na média do período, apenas 40,72%, ou seja, menos da metade do volume total de comércio exterior brasileiro foi praticado com países em desenvolvimento (ver figuras 2 e 3, bem como tabelas 6, 7, 8 e 9 do anexo A).

É por isso que, como apontam Lessa (2010), Pecequillo (2010) e Silva, A. (2013), foi somente no fim do governo Cardoso, sobretudo a partir da articulação com Índia e África do Sul no contencioso contra os EUA na OMC sobre patentes de medicamentos (assunto a ser abordado mais a frente ainda neste capítulo), que se observam esforços diplomáticos mais evidentes de diversificação e fortalecimento das relações exteriores do Brasil rumo ao sul global e às potências emergentes. Assim, após a diplomacia brasileira ter manifestado seu apoio à entrada da China na OMC em 2001, este país se tornou, em 2002, o segundo parceiro comercial do Brasil, ficando atrás apenas dos Estados Unidos (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003; HIRST,

⁴¹ De fato, segundo Silva (2012), a política externa de FHC para a África apresentou um baixo perfil, vigorando o critério da seletividade (i.e. sem uma política africana para todo o continente), o que significou praticamente um abandono da diplomacia africana brasileira. Para o autor, mesmo a iniciativa da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), criada em 1996 e que reúne Líbia, Nigéria, Gabão, Argélia, Angola e Congo, apresentou poucos resultados efetivos no período. Também para Lessa (2010), a África ocupou um lugar marginal no arco das prioridades da política externa de FHC.

⁴² Assim como Lima e Duarte (2013), consideramos, nesta dissertação, as viagens presidenciais para o exterior como um indicador válido para medir o grau de importância que o governo brasileiro atribui à relação com outro país. Reconhecemos, também à semelhança de Lima e Duarte (2013), que essa escolha metodológica não é perfeita, pois a quantidade de visitas não revela, em última instância, o teor e a profundidade das conversas. Ainda assim, postulamos que a visita oficial do Presidente da República a um país estrangeiro demonstra a existência de uma vontade política de maior diálogo e de estreitamento dos laços políticos. Essa interpretação, em parte, é reforçada por integrantes da própria chancelaria brasileira. Com efeito, nas palavras de Lampreia (1996a, p. 170), “o programa de viagens presidenciais é coerente com as prioridades da política externa do governo”.

2013). No mesmo ano, em visita oficial a Moscou, Cardoso relançou a parceria estratégica com a Rússia, que, conforme Bernal-Meza (2002), havia sido praticamente deixada de lado desde sua primeira formulação, em benefício de relações mais positivas com os Estados Unidos. Compôs a agenda do encontro bilateral, além de temas relativos à cooperação comercial, econômica, militar, científica e tecnológica, o apoio brasileiro à entrada da Rússia na OMC em troca do apoio russo à candidatura brasileira ao assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) (BRIGIDO, 2010). Outrossim, na ocasião, Cardoso endossou a crítica do presidente russo Putin à decisão do governo estadunidense de abandonar o Tratado Anti-Mísseis Balísticos (BERNAL-MEZA, 2002). Por fim, na América do Sul, o movimento de diversificação de parcerias se consubstanciou no relançamento, no ano 2000, do projeto de integração regional a partir da organização da Primeira Cúpula de Presidentes da América do Sul, ocorrida em Brasília. De fato, consoante Lampreia (2001), a Cúpula de Brasília significou uma mudança na PEB de FHC, no sentido de esta adquirir uma postura mais ativa e protagonista na região.

Além das reformas econômicas domésticas já comentadas, também faziam parte dos esforços brasileiros de revitalização das relações com os Estados Unidos o fomento da cooperação bilateral e a prevenção do surgimento de tensões políticas. Dessa maneira, além da criação do Mecanismo de Consulta Política Brasil-EUA em 2000, em abril desse mesmo ano, o governo brasileiro assinou o Acordo de Salvaguardas Brasil-Estados Unidos para o uso comercial, por parte de empresas aeroespaciais estadunidenses, do Centro de Lançamento de Alcântara (CLA), localizada no estado do Maranhão. Além de apresentar razões econômicas, como a promoção do bem estar na região e a viabilização do CLA do ponto de vista comercial, o chanceler brasileiro Celso Lafer justificou o acordo como sendo mais um componente da política de adensamento das relações bilaterais com os EUA:

A questão do Acordo de Salvaguardas tem também um importante componente político bilateral. As relações entre o Brasil e os Estados Unidos são bastante densas e cobrem amplo espectro de assuntos. As transformações ocorridas no Brasil ao longo dos últimos anos, dentre as quais destaco nossa adesão aos regimes e tratados internacionais sobre não-proliferação, criaram as

condições para a reversão de um quadro de persistentes dificuldades no diálogo bilateral. Assim, temos buscado uma parceria mais equilibrada, baseada no respeito e na confiança mútua. Para isso, tem contribuído a crescente percepção norte-americana da importância do Brasil, especialmente do ponto de vista econômico.

A assinatura do Acordo de Salvaguardas em tela insere-se, portanto, num contexto de adensamento das relações com os EUA [...] (LAFER, 2001b, p. 101)⁴³.

Entretanto, o acordo sofreu forte resistência no Congresso Nacional brasileiro, sobretudo por parte dos partidos políticos de oposição, e, a despeito de ter sido aprovado com ressalvas, permaneceu engavetado até início de 2003, quando então foi retirado da pauta congressista pela nova presidência para futuras reformulações textuais, as quais, ao cabo, nunca ocorreram. Com efeito, em parecer à mensagem presidencial de 2001 submetendo à consideração do Congresso o texto do acordo Brasil-EUA, o relator na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara, deputado Waldir Pires pela legenda do Partido dos Trabalhadores (PT), condenou alguns dispositivos do mencionado acordo que chamou de “abusivos, descabidos, ofensivos à soberania nacional”, constituindo “salvaguardas políticas, ditadas pelos interesses estratégicos dos EUA, e não salvaguardas tecnológicas” (PIRES, 2001). Dentre as cláusulas do tratado mais criticadas pelo deputado e demais membros da oposição estavam: i)- a proibição ao governo brasileiro de usar o dinheiro recebido dos lançamentos para o desenvolvimento de tecnologia de lançamento de satélites, o qual deveria se destinar exclusivamente a obras de infraestrutura (Artigo III, parágrafo E); ii)- a proibição ao governo brasileiro de cooperar com países que não sejam membros do MTCR (Artigo III, parágrafo B); iii)- a possibilidade de veto político unilateral, por parte das autoridades estadunidenses, de lançamentos, a partir do CLA, de veículos espaciais

⁴³ Consoante Almeida (2004a, p. 10), partiu da iniciativa brasileira o estabelecimento do Tratado de Salvaguardas com os Estados Unidos, com “resistências de alguns setores da administração americana – ainda basicamente motivadas por preocupações de segurança e de não-proliferação, mesmo se considerações comerciais não possam ser excluídas – [...] [sendo] vencidas mediante contato direto de FHC com o presidente Clinton”.

de propriedade ou controle de países considerados apoiadores de atos terroristas internacionais (Artigo III, parágrafo A); e iv)- a exigência de que o governo brasileiro assine novos acordos de salvaguardas com outros países, cujo objetivo e dispositivos principais devem ser equivalentes àqueles contidos no acordo de salvaguardas Brasil-EUA (Artigo III, parágrafo F) (PIRES, 2001; DEFESANET, 2016)⁴⁴.

Também no interior do MRE, o acordo brasileiro de salvaguardas com os EUA suscitou desaprovações. O embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, então diretor do Instituto de Pesquisas em Relações Internacionais (IPRI) do Itamaraty, argumentou em tom de censura: “Não pode haver em território brasileiro nenhuma área onde não se tenha o livre acesso das autoridades, muito menos que seja proibido inspecionar o que entra e sai de lá” (SOUZA e SILVA, 2002). Por fim, o referido acordo igualmente foi alvo de disputa doméstica durante a campanha eleitoral para a presidência da República em 2002. Na ocasião, o então candidato pelo partido oposicionista de centro-esquerda PT, Luis Inácio Lula da Silva, pronunciou-se da seguinte maneira: "Esse acordo [com os Estados Unidos sobre o uso do Centro de Alcântara] não é um acordo, pois não levou em conta a soberania nacional. Não nos permite fiscalizar um contêiner em nosso território e nem ter acesso a tecnologia. Isso aqui não é um quintal para se fazer experiências" (ÉBOLI, 2004).

⁴⁴ Após constatar sua ausência em acordos de salvaguardas semelhantes firmados pelos Estados Unidos com outros países como Rússia, Ucrânia, Cazaquistão e China, o parecer de ressalvas de Waldir Pires resolveu extirpar, na íntegra, todas as cláusulas supracitadas (denominadas de salvaguardas políticas) do texto do Acordo. Em acréscimo, outras cláusulas, tidas como salvaguardas técnicas, apesar de não serem eliminadas, igualmente foram objeto de críticas por ferir os princípios da soberania, sendo, portanto, sujeitas a modificações. No conjunto dessas cláusulas, destacam-se as seguintes: i)- a de que determinadas áreas da base de Alcântara seriam de acesso exclusivo dos estadunidenses, não sendo permitida a entrada de brasileiros sem autorização prévia dos EUA (Artigo IV, parágrafo 3); ii)- a de que a entrada de componentes estadunidenses em contêineres selados seria liberada apenas com uma descrição do conteúdo, vedando-se sua inspeção em território brasileiro (Artigo VII, parágrafo 1.B); e iii)- a que dispõe sobre a recuperação dos escombros de eventuais lançamentos fracassados, circunstâncias nas quais os mesmos não poderiam ser fotografados nem estudados de nenhuma maneira pelas autoridades brasileiras (PIRES, 2001; DEFESANET, 2013).

Para finalizar essa seção, vale a pena mencionar alguns eventos diplomáticos nos quais o governo de Cardoso buscou evitar a escalada de tensões na relação com os Estados Unidos: i) a exigência por parte dos serviços policiais estadunidenses, em janeiro de 2002, de que Celso Lafer, então chanceler brasileiro em visita oficial aos Estados Unidos, retirasse seus sapatos em razão de medidas de segurança no aeroporto de Miami. Apesar da indignação e protesto da diplomacia brasileira manifestados diretamente ao Departamento de Estado dos EUA, Lafer foi obrigado a retirar seus sapatos mais duas vezes durante sua visita oficial, nos aeroportos de Washington e Nova Iorque. Não obstante a celeuma gerada na política doméstica brasileira, o evento não trouxe maiores repercussões nas relações bilaterais com os Estados Unidos (FOLHA DE SÃO PAULO, 2002; MILANI, 2011⁴⁵); ii) a destituição, sob pressão e articulação dos Estados Unidos, do embaixador brasileiro José Bustani do cargo de diretor geral da Organização para Proibição de Armas Químicas (OPAQ) em abril de 2002. Reeleito ao cargo por unanimidade havia um ano, Bustani foi acusado de imparcialidade e incompetência pelo subsecretário de Estado dos EUA John Bolton, para quem o embaixador brasileiro tomara iniciativas equivocadas sem a prévia consulta das autoridades estadunidenses e de outros países membros da ONU. No entanto, segundo a própria versão de Bustani, corroborada por alguns oficiais diretamente envolvidos na questão, a verdadeira razão para sua exoneração teria sido sua posição de defender a adesão do Iraque à OPAQ, de modo a abrir caminho para as inspeções de armas químicas neste país e, assim, se chegar a uma solução negociada da questão iraquiana, possibilidade essa que ia de encontro aos planos de Washington para invasão militar do Iraque no ano seguinte (SIMONS, 2013). Diante da situação, a diplomacia brasileira se manifestou nos fóruns multilaterais em defesa das competências profissionais e morais de Bustani, sem, contudo, referir-se aos Estados Unidos (MASSOT, 2002; CASTRO, L., 2002)⁴⁶. Para Bandeira (2005) e

⁴⁵ De acordo com Milani (2011), esse fato despertou denúncias nacionalistas na política doméstica brasileira, particularmente por setores da mídia, pelos partidos políticos da oposição e por intelectuais, que interpretaram o evento como evidência de submissão da soberania brasileira aos interesses dos Estados Unidos.

⁴⁶ Percebe-se no discurso de Castro, L. (2002, p. 139) à Conferência Especial dos Estados Partes da Convenção de Armas Químicas o cuidado da diplomacia brasileira em não se contrapor a país algum (nomeadamente os EUA) quando apresenta sua defesa pela permanência de Bustani no cargo de diretor geral da

Villa e Viana (2008), todavia, o governo de Cardoso teria assumido uma postura leniente, versão corroborada pelo próprio Bustani, segundo quem Celso Lafer não teria se mobilizado efetivamente para a defesa do seu cargo (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2003). Seja como for, após sua destituição, Bustani ocupou provisoriamente (por dois meses) o posto de cônsul-geral do Brasil em Londres, mas acabou sendo afastado do Itamaraty em decorrência das críticas que lançara publicamente à atitude da chancelaria brasileira no episódio da OPAC, só voltando a ocupar cargos prestigiosos com a mudança de governo no Brasil em 2003, quando então assumiu a embaixada brasileira em Londres, tida como uma das mais notórias no país (SILVA, 2008; VILLA; VIANA, 2008; MESQUITA, 2013)⁴⁷; iii) a pressão estadunidense exercida sobre o governo brasileiro para acelerar a mudança do embaixador Celso Amorim do posto da presidência do CSNU em 1999, supostamente em função de seus esforços de destravar a agenda do Conselho monopolizada, na época, por questões relacionadas ao desarmamento e monitoramento do Iraque (AMORIM, 2013, 2015b).

2.2. DIMENSÃO REGIONAL/HEMISFÉRICA.

Na dimensão regional/hemisférica, as relações do Brasil com os Estados Unidos durante o governo de Fernando Henrique Cardoso ocorreram principalmente no âmbito das negociações comerciais para o estabelecimento da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e na discussão sobre os novos temas de segurança hemisférica, em particular as questões do narcotráfico e do terrorismo. Em ambos os assuntos, a diplomacia brasileira se mostrou disposta à cooperação, buscando, ao mesmo tempo, acomodar as demandas estadunidenses e resguardar a autonomia nacional em relação à potência hegemônica. No caso da

OPAQ: “Como mencionei, estamos considerando este assunto estritamente em suas dimensões multilaterais; nossa posição de princípio de forma alguma afeta a qualidade do relacionamento entre o Brasil e outros membros desta Organização”.

⁴⁷ Realmente, consoante Vigevani, Oliveira e Cintra (2003, p. 67), o afastamento de Bustani da OPAQ e do embaixador Samuel Pinheiro Guimarães do Instituto de Pesquisa em Relações Internacionais (IPRI) do MRE (como será visto mais adiante) significou, na perspectiva do governo brasileiro, “uma sinalização por parte do Brasil de que o interesse por relações internacionais cooperativas, especificamente com os Estados Unidos, se manteria, num momento em que essa possibilidade parecia se deteriorar em razão das mudanças ocorridas no conjunto do sistema internacional”.

ALCA, o governo de Cardoso viu na integração hemisférica a possibilidade de aprimoramento das relações com os países do continente americano, em especial os Estados Unidos, tidos como o maior mercado do planeta e a economia mais produtiva do mundo. Porém, condicionou sua participação nas negociações comerciais à reciprocidade dos EUA na liberalização efetiva de seu mercado agrícola, sem abrir mão, de igual modo, da preservação do MERCOSUL, considerado prioritário na política exterior do Brasil (SEIXAS CORRÊA, 2000; LAFER, 2001a, 2002d). No que diz respeito à agenda de segurança hemisférica, o governo brasileiro acolheu a abordagem multidimensional do conceito de segurança e reconheceu a existência das novas ameaças associadas a atores não-estatais, fomentando a cooperação nas áreas policial, judicial, de inteligência e no monitoramento de fluxos associados ao narcotráfico e ao terrorismo (CHOHFI, 2002; COSTA, 2006). Entretanto, resistiu à pressão dos EUA de submeter o enfrentamento ao narcotráfico à lógica do combate ao terrorismo, bem como de atribuir às forças armadas funções de segurança pública desempenhadas pelas autoridades policiais (VAZ, 2006; LAMPREIA, 2010). Nos parágrafos a seguir, será discutido mais detalhadamente cada um desses âmbitos nas relações hemisféricas Brasil-EUA.

2.2.1. Brasil e Estados Unidos na ALCA e no entorno sul-americano.

Formalmente, a criação da Área de Livre-Comércio das Américas, a ser concluída em um intervalo de 10 anos, foi proposta pelo governo estadunidense⁴⁸ durante a Primeira Cúpula das Américas,

⁴⁸ Conforme Pecequillo (2013), o governo dos Estados Unidos, sob a administração do democrata Bill Clinton (1993-2000), tinha, com a ALCA, o objetivo de retomar a ofensiva estratégica sobre a América Latina malograda na Iniciativa para as Américas durante o governo de George Bush (pai) (1989-1992). Iniciativa para as Américas é o nome pelo qual ficou conhecida a estratégia do presidente Bush, elaborada em 1990, para as relações dos Estados Unidos com os países da América Latina e do Caribe, e que se estruturava em torno de três eixos, considerados os principais desafios para a retomada do desenvolvimento econômico dos países latino-americanos: acesso a recursos para investimento, ajuste da dívida externa e intensificação do comércio mediante sua completa liberalização. Em relação ao primeiro eixo, propunha-se a criação de um fundo de investimento regional com dotação inicial de US\$300 milhões, sugerindo-se como contrapartida dos países latino-americanos a

realizada em Miami em dezembro de 1994, da qual participaram os chefes de Estado e de governo de todos os países do continente americano (34 no total), com exceção de Cuba. Ao todo, as conversações em torno do estabelecimento da ALCA evoluíram por intermédio de quatro Cúpulas das Américas (Miami, 1994; Santiago, 1998; Quebec, 2001; Mar Del Plata, 2005), uma Cúpula Extraordinária (Monterrey, 2004), oito reuniões ou conferências ministeriais (Denver, 1995; Cartagena, 1996; Belo Horizonte, 1997; San José de Costa Rica, 1998; Toronto, 1999; Buenos Aires, 2001; Quito, 2002; Miami, 2003) e uma série de reuniões de grupos de trabalho e comitês de negociação. Grosso modo, o processo de negociação hemisférica se dividiu em duas etapas: uma fase preparatória, que se estendeu da Cúpula de Miami até a Conferência Ministerial de San José da Costa Rica, quando se definiu a estrutura negociadora para as tratativas comerciais, ou seja, os objetivos gerais e os princípios norteadores, os temas de negociação com os respectivos grupos de trabalho⁴⁹, bem como o prazo para a conclusão das negociações, acordado para 2005; e a fase de negociações propriamente ditas, lançadas oficialmente na Cúpula de Santiago, a

eliminação de obstáculos ao investimento internacional, o qual, por sua vez, deveria ser direcionado ao mercado e ao avanço dos processos nacionais de privatizações. Quanto ao segundo eixo, propunha-se, tendo como pano de fundo o Plano Brady, o perdão da dívida oficial dos países latino-americanos mediante seu comprometimento com políticas que garantissem a estabilidade econômica através de programas implementados em parceria com o FMI e o Banco Mundial. Por fim, na dimensão comercial, propunha-se a formação de uma zona de livre-comércio que se estenderia do Alaska à Terra do Fogo, envolvendo todos os países do continente, com exceção de Cuba. A integração hemisférica, dessa forma, seria concebida como um conjunto de acordos de livre comércio entre os Estados Unidos e cada um dos países da região, e envolveria, além da eliminação de barreiras tarifárias e não-tarifárias, a liberalização de serviços, investimentos e regras sobre propriedade intelectual (CORTES, 2004; MARIANO; VIGEVANI, 2006; VAZ, 2006). Consoante Pecequillo (2013), somente o discurso democrático e o Plano Brady para ajuste da dívida externa trouxeram resultado no âmbito da Iniciativa para as Américas, com a zona hemisférica de livre comércio não se concretizando devido às resistências do Congresso estadunidense. Realmente, do legislativo, Bush só obteve autorização para a criação do Acordo de Livre-Comércio da América do Norte (NAFTA), reunindo EUA, Canadá e México.

⁴⁹ Sendo eles: acesso a mercados; investimentos; serviços; compras governamentais; direitos de propriedade intelectual; agricultura; subsídios, antidumping e direitos compensatórios; política de concorrência; solução de controvérsias (ALCA, 1998).

partir da qual se iniciaram as discussões sobre os processos de liberalização comercial que resultaram na elaboração de minutas de acordo. Essa fase perdurou até 2005, quando então foram sepultadas as expectativas de sucesso de um acordo comercial hemisférico (ALCA, 2006).

A posição do Brasil em relação à ALCA durante o governo de Cardoso variou conforme o desenrolar das negociações. Não obstante manifestar comprometimento com a integração comercial hemisférica e até considerá-la uma prioridade da PEB⁵⁰, a diplomacia brasileira assumiu, no início das tratativas comerciais, uma postura defensiva e cautelosa, defendendo uma abordagem gradualista e protetória para a discussão da eliminação das barreiras comerciais, com o objetivo de não submeter a economia brasileira a novos choques de liberalização unilateral (i.e. sem a contrapartida dos países ricos, em particular dos EUA, que continuavam a impor obstáculos às exportações brasileiras) e, dessa sorte, permitir à indústria nacional maior tempo hábil para adaptação de sua capacidade produtiva frente à acirrada competitividade internacional (LAMPREIA, 1996a, 1996b, 1996c). Todavia, com o avanço do processo negociador, o Brasil foi se engajando paulatinamente nas negociações da ALCA e passou a adotar uma posição mais afirmativa e propositiva. Realmente, além de flexibilizar algumas de suas demandas originais e aceitar o cronograma estipulado para ofertas da lista de produtos sujeitos à desgravação tarifária, a diplomacia brasileira passou a realçar o potencial das oportunidades oferecidas ao Brasil com a eventual efetivação da ALCA (LAFER, 2001a, 2002c, 2002d).

Destarte, na fase preparatória das negociações da ALCA (1995-1998), o governo brasileiro concentrou seus esforços na defesa dos princípios gerais que norteariam o processo negociador, entre os quais se destacam: i) o consenso como princípio fundamental do processo decisório da ALCA. Com esse princípio, o Brasil garantiu o poder de veto e limitou a capacidade dos EUA de impor sua vontade na dinâmica negociadora, consubstanciada nas tentativas de antecipação do prazo para a conclusão das negociações hemisféricas⁵¹ e de inclusão, na pauta

⁵⁰ Em artigo publicado no jornal Folha de São Paulo, o chanceler Lampreia (1996f, p. 293) chegou a afirmar que: “A integração hemisférica, com o seguimento da Cúpula de Miami e da reunião de Denver, é outra área prioritária da diplomacia multilateral brasileira”.

⁵¹ Em diversas oportunidades durante as negociações, os Estados Unidos buscaram se articular com outros países do continente (em particular o Chile)

negociadora, de novos temas que extrapolam a esfera comercial, a exemplo de questões trabalhistas (também denominadas de cláusulas sociais) e de proteção ambiental⁵²; ii) a compatibilidade entre os acordos

com a finalidade de reduzir o prazo de implantação da ALCA. Em 1997, durante viagem presidencial a países da América do Sul, Clinton fez campanha em prol da antecipação da ALCA para o ano de 2000. Também em 1997, o Chile apresentou, durante a Reunião de Vice-Ministros no Rio de Janeiro, uma proposta que previa prazos diferenciados para países ou blocos regionais que não pudessem assumir os compromissos determinados no âmbito da ALCA no mesmo período dos demais. No fim de 2000, o governo chileno, mais uma vez, sugeriu informalmente um novo cronograma para a ALCA, defendendo o término das negociações em 2003, para que o ano de 2004 ficasse reservado à ratificação dos acordos pelos legislativos nacionais, permitindo o início de vigência da área de livre comércio em 2005. A tese chilena foi rapidamente endossada por Charlene Barshefsky, então chefe do USTR. O governo argentino, com menos veemência, igualmente acenou com a aceitação da idéia chilena. No início de fevereiro de 2001, muito embora o chanceler interino do Chile, Heraldo Muñoz, tenha recuado e desistido da idéia de antecipar a ALCA, os EUA mantiveram a proposta de antecipação que, ao final, foi recusada pelos demais países americanos durante a Cúpula Ministerial de Buenos Aires em abril de 2001. Entrementes, na mesma ocasião, foi acordado o prazo de 2005 para o fim das negociações (1º de janeiro) e implantação (31 de dezembro) da ALCA, além de ser fixado um cronograma rígido e um marco institucional para o desenvolvimento dos trabalhos dos grupos de negociação (SILVA, 2008; BANDEIRA, 2010). Do ponto de vista da diplomacia brasileira, era “bastante evidente que qualquer forma de colheita prematura tende, por definição, a favorecer os parceiros mais fortes” (SEIXAS CORRÊA, 2000).

⁵² De acordo com Silva (2008) e Bandeira (2010), a demanda dos Estados Unidos pela inclusão de cláusulas sociais na ALCA derivou da preocupação do Congresso estadunidense com o aumento no país das taxas de desemprego supostamente causadas, após a criação do NAFTA, pela fuga de investimentos e transferência de diversas empresas dos EUA para o México, onde a legislação ambiental e social, menos rígida, reduzia o custo da força de trabalho e tornava a economia mexicana mais competitiva. Por isso, temia-se que a criação da ALCA aprofundasse ainda mais esse processo, só que agora em escala continental. Assim sendo, a possibilidade de imposição unilateral de sanções econômicas em virtude do descumprimento das cláusulas sociais (antidumping social) impeliria os demais países americanos a equiparem suas condições de trabalho às existentes nos EUA, minorando o problema da “concorrência desleal”. O Brasil entendia, porém, que a vinculação do comércio ao meio ambiente e, especialmente, às condições de trabalho, encobriria práticas protecionistas, sobretudo por parte dos países desenvolvidos. Segundo o embaixador brasileiro Seixas Corrêa (2001, p. 31), então Secretário-Geral do

da ALCA e o regime multilateral da OMC. A partir desse princípio, o Brasil assegurou a primazia da OMC como última instância na regulação das relações comerciais entre os Estados e grupos de Estados. Com isso, a diplomacia brasileira pretendia transferir para o âmbito multilateral - onde a pressão estadunidense, em parte, tende a se diluir diante da presença de um maior número de países - a discussão de temas considerados mais sensíveis e de menor interesse brasileiro, tais como serviços, investimento, propriedade intelectual e compras governamentais; iii) o princípio do *single undertaking* (ou empreendimento único), segundo o qual não há acordo sobre nada até que não haja acordo sobre tudo, ou seja, garantia-se que o acordo de qualquer um dos temas ou grupo de negociações não seria levado adiante ou implementado antes de se chegar a um acordo sobre os demais. Através do *single undertaking*, portanto, o Brasil buscou impedir que os Estados Unidos se esquivassem de seus compromissos com a eliminação de barreiras não-tarifárias no setor agrícola, postergando para futuras negociações a discussão dos temas mais importantes para os países em desenvolvimento, a semelhança do que ocorrera na Rodada Uruguai; iv) o princípio do *building blocks* (ou blocos em construção), pelo qual a criação de uma zona de livre-comércio no hemisfério dar-se-ia a partir da agregação paulatina dos blocos econômicos regionais já existentes, abrindo a possibilidade de os países negociarem individualmente ou em conjunto, como integrantes de um grupo de integração sub-regional. Dessa forma, a diplomacia brasileira fundamentou sua participação nas negociações da ALCA a partir da estratégia de círculos concêntricos, em que o núcleo central era a consolidação do MERCOSUL, o primeiro entorno, a negociação com os países sul-americanos, como o Chile e a Bolívia, e o círculo seguinte, as negociações de uma área de livre comércio hemisférica e de um acordo de integração MERCOSUL-União Européia. Por meio dessa estratégia, o Brasil não só manteve como prioridade a preservação e o aprofundamento do MERCOSUL diante da ALCA, como se contrapôs à estratégia estadunidense de conceber a integração comercial hemisférica tendo o NAFTA (Acordo de Livre-Comércio da América do Norte) como eixo de referência e convergência dos diferentes acordos sub-

Itamaraty, “Embora a temática seja legítima e igualmente importante para o Brasil, são preocupantes certas pressões de setores do Congresso dos EUA em favor da imposição de cláusulas sociais e ambientais no acordo da ALCA com o evidente propósito de legitimar não as válidas causas a que se dirigem, mas sim interesses protecionistas”.

regionais⁵³; v) o reconhecimento de assimetrias entre o nível de desenvolvimento dos países integrantes, pelo qual as economias menores deveriam receber tratamento diferenciado no exercício de desgravação tarifária. Através desse princípio, o governo brasileiro entendia que a ALCA deveria resultar na correção dos desequilíbrios existentes entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Para tanto, seria necessário que Estados Unidos e Canadá assumissem maior responsabilidade e tomassem a liderança no processo de abertura comercial, como forma de compensar a liberalização unilateral implementada pelos países sul-americanos na década de 90 (SEIXAS CORRÊA, 2000; LAFER, 2001a, 2001c)⁵⁴.

Na fase de negociações propriamente ditas da ALCA (1998-2002⁵⁵), o governo brasileiro definiu sua posição a partir de seus interesses defensivos e positivos. Entre os primeiros, encontravam-se: i) evitar exposição precipitada dos setores menos competitivos da indústria nacional; ii) evitar abertura no setor de serviços a partir de listas negativas (ou seja, todos os setores seriam liberalizados, à exceção daqueles expressamente indicados); iii) evitar compromissos adicionais aos da OMC na área de propriedade intelectual; e iv) evitar

⁵³ O princípio do *building blocks*, em particular, foi alvo de intensa disputa entre Brasil e Estados Unidos durante a fase preparatória da ALCA. Segundo Pecequillo (2010), enquanto os últimos defendiam a diluição dos acordos regionais preexistentes, o primeiro optava por sua coexistência com o projeto hemisférico de integração. Conforme Bandeira (2010), ao prestar declarações perante o Comitê de Relações Exteriores do Senado estadunidense para assumir o cargo de secretária de Estado no segundo mandato presidencial de Clinton (1997), Madeleine K. Albright teria afirmado extra-oficialmente que o MERCOSUL era nocivo aos interesses dos EUA, declarando como alta prioridade do governo estadunidense a adesão do Chile ao NAFTA e a extensão de acordos equivalentes aos países da América Central e Caribe. Conforme Silva (2008), um ano antes, a embaixadora estadunidense Charlene Barshefsky, segunda pessoa na direção do USTR, afirmou, em clara referência ao Brasil, que “relapsia substantiva, má-fé tática e irresponsabilidade processual” poderiam minar os esforços para a construção da ALCA.

⁵⁴ No que pode ser considerada uma vitória da diplomacia brasileira, na Cúpula Ministerial de Belo Horizonte em 1997, todos esses princípios foram acordados e reiterados pelos líderes americanos, devendo servir de orientação, pelo menos na teoria, para o desenvolvimento das conversações que ocorreriam na segunda etapa do processo negociador (ALCA, 1997).

⁵⁵ A fase de negociações propriamente ditas da ALCA se estendeu até 2005. No entanto, a administração de Cardoso teve fim em 2002. Por isso, neste capítulo, limitamos a análise até este ano.

entendimentos excessivamente amplos sobre compras governamentais. Já entre os interesses afirmativos constavam, dentre outros: i) abertura efetiva do mercado estadunidense nos setores de maior competitividade dos produtos brasileiros (suco de laranja, açúcar, fumo, siderurgia, têxteis, etc.); ii) limitação do uso abusivo de instrumentos de defesa comercial, tais quais anti-dumping e direitos compensatórios; iii) eliminação dos subsídios às exportações agrícolas e disciplinamento das medidas de apoio interno e dos créditos à exportação nesse mesmo setor; iv) prazos mais longos para a desgravação tarifária dos produtos industriais brasileiros de maior valor agregado (SEIXAS CORRÊA, 2001).

Entretanto, o governo dos EUA se mostrou irredutível às demandas brasileiras. Consoante Silva, A. (2008), o então subsecretário para Assuntos Econômicos dos EUA, Alan Larson, teria afirmado, às vésperas da Cúpula de Quebec em 2001, que a Casa Branca não colocaria seus subsídios agrícolas na mesa de negociação e que sua legislação antidumping, contestada pelo governo brasileiro, era totalmente compatível com as regras da OMC. Ademais, embora tenha garantido que os EUA negociariam os temas agrícolas nas conversações hemisféricas, Larson admitiu considerar a OMC, e não a ALCA, o fórum mais adequado para promovê-la, porque as negociações em Genebra também vinculariam a União Européia e o Japão (SILVA, A., 2008).

O Brasil, em seu turno, obstou avançar as negociações sobre os temas de interesse estadunidense (serviços, investimento, compras governamentais e propriedade intelectual) enquanto sua demanda de acesso a mercado para bens agrícolas e manufaturados não fosse atendida. Segundo o então Secretário Geral de Relações Exteriores, embaixador Seixas Corrêa (2000, p. 112):

A ALCA seria inútil para o Brasil – ou mesmo negativo – antes de mais nada se se concentrasse na negociação de normas referentes a certos setores, como, por exemplo, investimento, serviços, propriedade intelectual ou compras governamentais, e não contribuísse para a solução dos reais problemas de acesso a mercado (*grifo nosso*).

A polarização entre Brasil e Estados Unidos na ALCA se acentuou ainda mais quando o governo estadunidense finalmente

recebeu o *fast track* (então chamado *Trade Power Authority* – TPA) do Congresso⁵⁶, ou seja, o mandato que o autorizaria a negociar com os demais países americanos os acordos da ALCA sem que o legislativo depois os pudesse emendar, limitando-se apenas a aprová-los ou rejeitá-los. Acontece que o documento aprovado incluía condições consideradas inaceitáveis pelo Brasil, como a cláusula que outorgava ao governo dos Estados Unidos o direito de realizar consultas sobre as políticas monetárias adotadas por outros países, quando estas fossem interpretadas como uma fonte de insegurança para a competitividade dos produtos estadunidenses. Em acréscimo, o *fast track* rejeitou a possibilidade de revisão dos subsídios à agricultura e da legislação anti-dumping, assim como excluiu das negociações cerca de 293 produtos considerados sensíveis, entre os quais figurava uma centena de produtos agrícolas que compunha a pauta exportadora brasileira (HIRST, 2006; BANDEIRA, 2010).

A reação do governo brasileiro foi contundente, sendo expressa pelo próprio presidente Fernando Henrique Cardoso durante a 3º Cúpula das Américas:

A ALCA será bem-vinda se sua criação for um passo para dar acesso aos mercados mais dinâmicos; se efetivamente for o caminho para regras compartilhadas sobre anti-dumping; se reduzir as barreiras não-tarifárias; se evitar a distorção protecionista das boas regras sanitárias; e se, ao proteger a propriedade intelectual, promover, ao mesmo tempo, a capacidade tecnológica de nossos povos. E, ademais, se for além da Rodada Uruguaí e corrigir as assimetrias então cristalizadas, sobretudo na área agrícola. **Não sendo assim, seria irrelevante ou, na pior das hipóteses, indesejável** (CARDOSO, 2010a, pp. 56-57. *Grifo nosso*).

⁵⁶ Desde a Cúpula de Miami até 2001, isto é, durante os dois mandatos do presidente Bill Clinton, o governo dos EUA não conseguiu a autorização do Congresso para negociar a ALCA, o que, de acordo com Silva (2008), enfraqueceu a posição de Washington nas negociações hemisféricas. Assim pois, foi somente no primeiro ano da administração de George Bush (filho), que o executivo estadunidense se viu desimpedido para efetivamente avançar o processo negociador.

Em relação especificamente ao mandato do *fast track* estadunidense, Cardoso assinalou que se persistissem as condições estabelecidas no TPA, não haveria ALCA (CARDOSO, 2001 *apud* CORTES, 2004). Em referência à disputa entre os Estados Unidos e o Brasil pela conformação da ALCA, Cardoso também teria dito que:

O mundo não deve ser pensado em termos de hegemonia. O que acontece é que o Brasil não aceita uma hegemonia absoluta de qualquer outro país e também não queremos impor a nossa. [...] Os Estados Unidos não são o nosso primeiro cliente; é a Europa, em segundo lugar os Estados Unidos, que é mais ou menos equivalente à América Latina, e depois a Ásia. É melhor para o mundo, inclusive para os Estados Unidos, que exista uma redistribuição mais significativa de poder no plano mundial e nessa redistribuição queremos participar junto com outros países da região (CARDOSO, 2001, *apud* CORTES, 2004, p. 375).

Contudo, a despeito do crescente acirramento das posições de Brasil e EUA neste momento, para Rompey (2004), Hirst (2006) e Mariano e Vigevani (2006), houve, durante a fase de negociações propriamente ditas da ALCA, uma inflexão na posição brasileira no sentido de tornar-se menos reativa e mais participativa/cooperativa nas negociações comerciais hemisféricas. Com isso, segundo Albuquerque (2006, p. 599),

a velha mensagem ao empresariado e aos líderes de opinião “Não estamos preparados para competir com a economia americana. Com a ALCA, nossa indústria será totalmente desmantelada. Portanto, vamos cerrar fileiras para evitar qualquer acordo comercial com os Estados Unidos”, foi substituída por uma nova: “não estamos preparados para competir na economia americana. Com a ALCA vamos ter de competir mais abertamente. Portanto, vamos preparar-nos para aumentar nossa competitividade.

Quer dizer, mesmo com as críticas à intransigência estadunidense para com as demandas brasileiras, o governo de Cardoso decidiu dar

prosseguimento às negociações da ALCA nas condições dadas⁵⁷. Consoante Bandeira (2010), essa postura resultou, em parte, do objetivo da política externo de FHC de manter um bom relacionamento com os Estados Unidos. Ademais, de acordo com Seixas Corrêa (2001), parecia inevitável ao Brasil a tarefa de negociar a ALCA, considerada a única maneira de influenciar os resultados a favor dos interesses brasileiros. Para o embaixador brasileiro, o não engajamento no processo negociador envolvia riscos de isolamento diplomático e econômico-comercial do Brasil no seu próprio entorno regional e, em particular, diante dos demais membros do MERCOSUL, os quais, naquele momento, demonstravam posição favorável a uma integração ampla e rápida com os Estados Unidos⁵⁸.

Seja como for, algumas evidências parecem corroborar o que Silva, A. (2008) chama de mudança de ênfase da posição brasileira. Por exemplo, além de aceitar a co-presidência permanente do processo da ALCA juntamente ao governo estadunidense na última etapa das negociações (de 2002 até a sua conclusão), o governo de Cardoso aprovou o calendário para o intercâmbio das ofertas iniciais de desgravação tarifária para bens agrícolas, não-agrícolas, serviços, investimentos e compras governamentais - que deveria ser concluída, no mais tardar, até julho de 2003 – sem que houvesse qualquer previsão de compromissos de redução de subsídios na área agrícola ou de obrigações em anti-dumping (LAFER, 2002d; BAHADIAN, 2004). Em

⁵⁷ Por exemplo, referindo-se ao TPA estadunidense, Lafer (2002b, p. 56) ponderou: “Isso não significa, gostaria de ressaltar, que os resultados da negociação estejam já determinados ou fadados ao fracasso. A TPA, em seu formato atual, não impede que se chegue a um bom resultado final nas negociações do ponto de vista de países exportadores de bens agrícolas, como o Brasil, ainda que, é forçoso reconhecer, torne esse bom resultado mais difícil de ser alcançado. Gostaria de lembrar, ainda sobre esse assunto, que a tramitação da TPA deve ser vista como um sinal de efetivo engajamento norte-americano nas negociações. [...] Não acredito, portanto, que se deva olhar para a ALCA como um exercício fadado a uma confrontação insolúvel, em função da atual versão do TPA”.

⁵⁸ Conforme Rompey (2004) e Albuquerque (2006), de igual modo contribuíram para a flexibilização da posição brasileira o aumento do interesse dos atores domésticos pelas negociações da ALCA - sobretudo por parte dos grupos empresariais e sindicais - bem como o fracasso de negociações comerciais das quais o Brasil participava simultaneamente naquele momento, a exemplo da Rodada do Milênio na OMC, do acordo MERCOSUL-UE e das tratativas para o relançamento do MERCOSUL.

acréscimo, a diplomacia brasileira fez algumas concessões em relação aos seus interesses defensivos, ao admitir, por exemplo, o conceito de listas negativas nas negociações envolvendo o setor de serviços e ao aceitar negociar a desgravação tarifária com base nas tarifas aplicadas e não consolidadas⁵⁹ (SILVA, A., 2008; AMORIM, 2011). Finalmente, diante do aumento da discussão política da ALCA no cenário doméstico, traduzido mormente em manifestações de crítica ao acordo hemisférico⁶⁰, o chanceler Celso Lafer passou a realçar as oportunidades oferecidas na ALCA, vistas como necessidades mesmo da economia brasileira, a despeito dos obstáculos existentes:

As negociações da ALCA não são fáceis. Ficaram ainda mais difíceis com a onda protecionista que se verifica em nossos principais parceiros comerciais, afetando negativamente o clima para

⁵⁹ Tarifas consolidadas correspondem à taxação limite que os governos nacionais se comprometem a cobrar, perante a OMC, sobre os produtos importados em suas relações comerciais com outros países. Geralmente, as tarifas consolidadas são superiores às tarifas aplicadas, que correspondem às taxas efetivamente cobradas sobre as importações. Segundo André Silva (2008), em um primeiro momento, FHC dissera que não ia negociar a ALCA com base nas tarifas aplicadas: “Não vamos negociar a partir de uma tarifa que nos desfavoreça. Se for a tarifa realmente praticada, não precisa negociar” (CARDOSO, 2002, *apud* SILVA, 2008, p. 157). Mais adiante, no entanto, essa opção foi justificada por Lafer (2002c, p. 411), segundo quem, nas negociações internacionais de livre comércio, o tipo de tarifa utilizado como base costuma ser a aplicada e não a consolidada: “não há registro de qualquer zona de livre comércio constituída a partir de tarifas consolidadas. Dos mais de 200 acordos regionais notificados à OMC até hoje, nenhum utilizou as tarifas consolidadas como base para a desgravação tarifária” (LAFER, 2002c, p. 411).

⁶⁰ Além de ensejar, em 2002, um plebiscito popular convocado por movimentos populares, sindicais e partidários (entre eles alguns setores do PT), o qual obteve mais de 10 milhões de voto, dentre os que 95% eram contrários à entrada do Brasil na ALCA, as negociações hemisféricas constituíram um dos principais temas da disputa eleitoral à presidência nesse mesmo ano, com todos os principais candidatos mantendo discursos reticentes em relação à ALCA. O candidato de oposição eleito naquele ano, Luiz Inácio Lula da Silva, chegou a afirmar durante sua campanha que, em função das assimetrias hemisféricas, a ALCA consistia em um projeto de anexação, e não de integração, das economias latino-americanas aos Estados Unidos e que, nas bases em que se encontravam as negociações, o Brasil não prosseguiria as conversações (OLIVEIRA, A, 2003; BOITO JR; BERRINGER, 2013).

todas as grandes negociações comerciais. As salvaguardas siderúrgicas e a edição da *Farm Bill* norteamericana são exemplos de medidas protecionistas recentes. Mas não é da natureza da política externa ser fácil; quando se trata de traduzir **necessidades internas em possibilidades externas**, num mundo de conflitos e tensões, devem-se esperar dificuldades. **Dificuldades que vale a pena enfrentar** porque mesmo um país de escala continental como o **Brasil**, nas condições atuais da realidade internacional, **não pode ficar isolado**. Para **gerar emprego e renda e diminuir a dependência dos capitais externos**, é **imprescindível expandir exportações** e, para isso, **devemos explorar todas as oportunidades de abertura de mercados** (LAFER, 2002c, p. 412. *Grifo nosso*).

Defendendo ser possível a cooperação interestatal mesmo em relações assimétricas, o chanceler de Cardoso chegou a criticar os setores brasileiros que desconfiavam da capacidade de o Brasil negociar com os EUA um acordo benéfico aos interesses nacionais, dizendo que até países do entorno regional viam com incredulidade as suspeitas brasileiras.

Não há nada que faça suspeitar tanto, dizia Francis Bacon, quanto saber pouco. No caso das negociações da ALCA, o pouco saber tem alimentado desconfianças quanto à capacidade do Brasil para concluir uma negociação vantajosa. A desconfiança revela-se, por exemplo, na percepção de que o Brasil deve evitar negociar com os EUA, porque nada de bom poderia resultar para a parte mais fraca em uma relação com uma economia dez vezes maior [...] **O temor de negociar com os EUA reflete uma visão acanhada, de quem considera o Brasil um país pequeno. É fruto de ignorância** da própria história de um país que tem uma política externa essencialmente bem-sucedida na defesa dos interesses nacionais. [...] Os demais países [sul-americanos] também anseiam, no entanto, por acordos com os EUA, e vêm com alguma **incredulidade as manifestações, de certos**

setores⁶¹ no Brasil, de desinteresse pelo maior mercado do planeta. [...] A verdade é que a disparidade de poder não é, por si só, um impedimento a relacionamentos mutuamente vantajosos. [...] Negociações comerciais não são um jogo de soma zero, em que o ganho de um é obtido às custas dos outros. **Ou ganham todos, ou não ganha nenhum.** Não são como uma luta de boxe, que termina com a vitória do mais forte (LAFER, 2002c, pp. 409-414. *Grifo nosso*)⁶².

Também é digno de nota o fato de Celso Lafer ter demitido, em 2001, o embaixador Samuel Pinheiro Guimarães de seu cargo na direção do Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais (IPRI) do Itamaraty, em virtude das fortes críticas do diplomata ao projeto ALCA, ao que denunciava publicamente como uma iniciativa estratégica estadunidense de aviltamento à integridade da soberania brasileira (GUIMARÃES, 2001a). Após o incidente, a diplomacia brasileira divulgou nota na qual esclarecia que as opiniões do embaixador ora em apreço eram pessoais e que não refletiam, “portanto, a visão do Itamaraty sobre o conjunto de possibilidades, riscos e problemas inerentes às negociações comerciais multilaterais e regionais em curso, de que o Brasil participa” (MRE, 2001, p. 260). Acreditamos ser esse

⁶¹ De acordo com Oliveira (2003), Rompey (2004) e Amorim (2013), os atores domésticos contrários à ALCA eram: no seio empresarial, os setores da indústria eletroeletrônica, química industrial, mecânica pesada e bens de capital; entre os representantes da sociedade civil, os movimentos sociais, os sindicatos e as ONGs; e dentro do aparato governamental, as forças armadas, o MDIC (Ministério de Desenvolvimento da Indústria e Comércio) e diplomatas dentro do MRE, a exemplo do embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, diretor do Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais do Itamaraty. Por sua vez, possuíam uma visão favorável à ALCA: os empresários da agroindústria, sobretudo o setor sucro-alcooleiro, de têxteis, dos calçados e da siderurgia, setores da mídia, o Ministério da Fazenda, o Ministério da Agricultura, o Banco Central, a comunidade financeira e alguns diplomatas dentro do MRE, a exemplo do embaixador Clodoaldo Hugueney, responsável brasileiro pela condução das negociações na ALCA no último período do governo Cardoso.

⁶² Em outra ocasião, Lafer (2001a, p. 88) teria dito: “O fato de que a negociação da ALCA tem como um de seus pólos a maior economia do mundo deve ser visto mais como uma oportunidade do que como um processo que deva inevitavelmente resultar em um acerto leonino”.

evento mais uma evidência dos esforços da PEB de Cardoso em manter um diálogo positivo com os EUA mesmo diante das adversidades⁶³.

Por último, antes de dar início à análise sobre a PEB de FHC para os EUA no que toca à agenda de segurança hemisférica, vale ressaltar o empenho do governo de Cardoso de priorizar o MERCOSUL e o regionalismo sul-americano durante todo o processo negociador da ALCA, buscando projetar-se como liderança regional. De fato, em diversas ocasiões, tanto o chanceler Lafer quanto o presidente Fernando Henrique sublinharam ser o MERCOSUL o destino do Brasil, enquanto a ALCA apenas uma opção⁶⁴ (CARDOSO, 2001b; LAFER, 2001a; 2002d). A despeito da ênfase comercialista e da abordagem intergovernamentalista para a integração regional, a importância estratégica conferida ao MERCOSUL e que depois se estendeu ao conjunto da América do Sul se expressou nos esforços diplomáticos de expansão temática e espacial do regionalismo sul-americano: i) em 1995, o MERCOSUL assinou um acordo marco inter-regional de cooperação comercial com a União Europeia, a partir do qual a diplomacia brasileira buscou incrementar seu poder de barganha frente os EUA nas negociações da ALCA (LAMPREIA, 2010); ii) em 1996, Chile e Bolívia se tornaram membros associados ao MERCOSUL; iii) neste mesmo ano, foi instaurado o Fórum de Concertação Política do MERCOSUL, cujo objetivo consistia em discutir, em um mesmo nível, todas as questões de natureza não econômica e apresentar-se nessas questões como um bloco (BANDEIRA, 2010); iv) em 1998, os trabalhos do Fórum resultaram na adoção do Protocolo de Ushuaia, que estabeleceu a cláusula democrática no MERCOSUL (BANDEIRA, 2006a); v) também em 1998, foi assinado um Acordo Marco para a

⁶³ Realmente, no último ano da administração de FHC, Celso Lafer, antes de entregar o cargo de chancelaria, afirmou que o governo de Cardoso deixava como legado para a gestão do próximo presidente uma “oportunidade histórica, sem hipoteca”, de concluir um “grande projeto”, que poderia “contribuir para consolidar a prosperidade e a paz no hemisfério” (LAFER, 2002c, pp. 411-412).

⁶⁴ Segundo Bandeira (2006a, p. 280-281), a prioridade conferida ao MERCOSUL pela PEB de Cardoso teria repercutido nos Estados Unidos, levando o diplomata estadunidense Henry Kissinger a constatar que este bloco regional tendia a apresentar as mesmas tendências manifestadas na União Europeia, porquanto buscava definir uma identidade política própria não apenas distinta dos Estados Unidos, mas em manifesta oposição aos Estados Unidos. Assim, Kissinger teria dito: “Especialmente no Brasil, há líderes atraídos pela perspectiva de uma América Latina politicamente unificada confrontando os Estados e o NAFTA”.

criação de uma zona de livre comércio entre o MERCOSUL e a Comunidade Andina (CAN); em 2000, foi realizada, em Brasília, a Primeira Cúpula de Presidentes da América do Sul, onde, além de serem discutidos temas como defesa da democracia, comércio regional, informação, ciência e tecnologia e luta contra o narcotráfico⁶⁵, foi proposta a IIRSA (Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana), projeto focado na interligação física de redes de transportes, energia e comunicações⁶⁶ (HIRST, 2006). Ainda no ano 2000, foi assinado Acordo-Quadro de livre comércio MERCOSUL-África do Sul; vi) por fim, em 2002, foi assinado o Protocolo de Olivos, que estabeleceu o Tribunal Permanente de Revisão do MERCOSUL, consolidando o sistema de solução de controvérsia dentro do bloco. Nesse mesmo ano, o presidente venezuelano compareceu à Reunião de Presidentes do MERCOSUL e formalizou o pedido para que a Venezuela integrasse o bloco (SILVA, A., 2008).

2.2.2. Brasil e Estados Unidos na agenda de segurança hemisférica.

No que diz respeito à agenda de segurança hemisférica, as relações Brasil-EUA se desenvolveram principalmente no seio da Organização dos Estados Americanos (OEA). Neste fórum, a política externa de Cardoso procurou acomodar as demandas estadunidenses no sentido de ampliar o conceito de segurança hemisférica com a introdução das “novas” ameaças advindas de atores não-estatais

⁶⁵ Além de revigorar o projeto de integração regional, então paralisado em função da crise no MERCOSUL, a organização, por iniciativa do Brasil, do primeiro encontro de presidentes sul-americanos teve como objetivo reafirmar a identidade da América do Sul enquanto região (LAMPREIA, 2010) A partir desse momento, segundo Bandeira (2006a), a política externa brasileira passou a conceder um viés mais político ao projeto de integração regional, antes monopolizado, conforme Bernal-Meza (2002), por motivações econômicas e comerciais. Consoante Rompey (2004) e Couto (2010), a cúpula de Brasília e a IIRSA também tiveram como finalidade incrementar o poder de barganha do governo brasileiro frente os EUA na ALCA, em um momento em que as negociações neste fórum pareciam não avançar em virtude da intransigência estadunidense em ceder nas questões agrícolas

⁶⁶ De acordo com Bandeira (2010), também durante a Cúpula de Brasília, os doze chefes de Estado sul-americanos anunciaram o estabelecimento, a partir de janeiro de 2002, de uma área de livre-comércio entre o MERCOSUL e a Comunidade Andina, incluindo-se ainda Guiana e Suriname.

(abordagem multidimensional), em especial o narcotráfico e o terrorismo. De fato, segundo o secretário-geral interino do Itamaraty em 2002:

Esta Organização [OEA] está discutindo a atualização de sua agenda de segurança de modo a desenvolver enfoques comuns e a identificar formas de revitalizar os acordos e mecanismos do Sistema Interamericano relacionados com os distintos aspectos da segurança hemisférica. Nessas deliberações, nossos governos parecem coincidir no sentido de que os principais problemas que enfrentam os Estados americanos neste início de século não provêm fundamentalmente de possíveis ameaças militares externas, e sim de um conjunto inédito de desafios, chamados por isso mesmo de “novas ameaças”, que abrangem desde o crime organizado transnacional - em particular o narcotráfico - até o terrorismo, passando pelo contrabando de armas, a corrupção, a lavagem de dinheiro e as vulnerabilidades inerentes ao processo de globalização, entre outros (CHOHFI, 2002, pp. 251-252).

No que toca a cooperação no combate ao terrorismo, o governo brasileiro aderiu, em 2002, à Convenção Interamericana contra o Terrorismo, principal instrumento responsável por orientar a cooperação regional na matéria. Entre seus objetivos estão a troca de informações entre autoridades, o estabelecimento de uma base de dados relacionada à questão do terrorismo, a proposta de ajuda aos Estados membro na construção de legislações antiterrorismo e ampla cooperação em medidas de segurança para viagens (FERREIRA, 2010). Também digno de nota foi a solidariedade prestada pela diplomacia brasileira aos Estados Unidos após os atentados terroristas de 11 de setembro, quando Celso Lafer tomou a iniciativa de convocar uma reunião do Órgão de Consulta da OEA e invocar o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), alegando que “a excepcional gravidade dos ataques e a discussão de seus desdobramentos” justificavam o recurso ao mecanismo de segurança coletiva do hemisfério. Três dias depois, Lafer declarou que o Brasil poderia participar da guerra, se ela viesse a ocorrer, apoiando uma ação militar dos Estados Unidos, desde que os

grupos terroristas responsáveis pelos ataques de 11 de setembro fossem identificados (BANDEIRA, 2005)⁶⁷.

Em relação ao narcotráfico, a cooperação do Brasil com os Estados Unidos no âmbito da CICAD (Comissão para o Controle de Abuso de Drogas da OEA) resultou em diversos acordos e iniciativas bilaterais como: i) o Tratado de Cooperação Mútua para a Redução da Demanda, Prevenção do Uso Indevido e Combate à Produção e ao Tráfico de Ilícitos de Entorpecentes, firmado em 1997, que permitiu a presença de agentes estadunidenses nas polícias brasileiras, com a instalação de uma representação do FBI em Brasília; ii) o Memorando de Entendimento Brasil-EUA Relativo ao Controle de Entorpecentes e Aplicação da Lei, assinado em 2002, pelo qual o Brasil se comprometia em estabelecer um projeto de repressão legal, reduzir a demanda por entorpecentes e apoiar operações especiais concentradas no tráfico de entorpecentes ilícitos; iii) a parceria estabelecida entre o governo estadunidense e o Secretariado Antidrogas brasileiro, em que o primeiro, além de prover equipamentos e pessoal ao último, passou também a trabalhar em colaboração com essa agência em programas educativos antidrogas e antiviolência; iv) e a colaboração entre a DEA (*Drug Enforcement Administration*), agência estadunidense de combate às drogas, e a Polícia Federal brasileira em operações de treinamento e de combate na área amazônica, bem como no suporte financeiro e técnico ao exercício de vigilância do narcotráfico na região de fronteiras⁶⁸. (BERRINGER, 2013; HIRST, 2006, 2013).

Todavia, a adesão brasileira à abordagem multidimensional de segurança também foi permeada de ressalvas e divergências com os Estados Unidos. Ao ressaltar as diferenças e especificidades regionais na tarefa de identificação dos novos parâmetros de segurança hemisférica, o governo de Cardoso procurou resguardar a autonomia nacional no estabelecimento das ameaças prioritárias da agenda securitária brasileira (CHOHFI, 2002). Desse modo, não concedeu o grau de importância desejado por Washington aos temas do terrorismo e

⁶⁷ De igual modo, conforme Bandeira (2005, p. 112), durante a XXIV Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos, em 21 de setembro, Celso Lafer afirmou que “as mais de cinco décadas decorridas desde a assinatura do TIAR não lhe retiram a validade”.

⁶⁸ A instalação do SIVAM (Sistema de Vigilância Amazônica) pelo governo brasileiro em 2002, com o aporte da empresa estadunidense Raytheon, deveu-se, em parte, à política de cooperação com os EUA no combate ao tráfico de drogas (LAMPREIA, 2010).

do narcotráfico, centrando sua política de defesa na preservação do território continental e marítimo do país, sobretudo na proteção da Amazônia (COSTA, 2006). Por essa mesma razão, o Brasil se negou a conferir as suas forças armadas missões próprias das autoridades policiais, a exemplo do combate ao narcotráfico, com a possibilidade de envolvimento militar apenas na forma de apoio logístico e de inteligência, quando possível e se necessário (VAZ, 2006; LAMPREIA, 2010).

Contudo, o principal ponto de divergência entre o governo de Cardoso e as autoridades de Washington no âmbito securitário hemisférico consistiu no Plano Colômbia, lançado pelo governo estadunidense no ano 2000⁶⁹. Consoante Bandeira (2010), esse plano previa um investimento na Colômbia de US\$7,5 bilhões, em cinco anos, com a finalidade de combater o narcotráfico, fomentar o desenvolvimento econômico do país e financiar culturas alternativas em substituição às plantações de coca. Do total desses recursos, cerca de 80% seria destinado à compra de material bélico pelo exército colombiano, denotando uma abordagem essencialmente militarista para a questão do narcotráfico. Porém, o governo brasileiro percebia com preocupação a presença estadunidense na região e considerava que a via militar, como os EUA propunham, não resolveria a crise, recusando-se terminantemente a permitir a utilização de qualquer base ou outras instalações militares em seu território para operações na Colômbia, como solicitado pela secretária de Estado dos Estados Unidos, Madeleine Albright⁷⁰ (LAMPREIA 2010; HIRST, 2013). Outrossim, no entendimento brasileiro, não se podia vincular a necessidade de combater o negócio de drogas com o problema da insurgência, que era de competência interna da Colômbia e devia ser politicamente resolvido (BANDEIRA, 2010). De igual modo, após os atentados terroristas de 11 de setembro, a diplomacia brasileira se negou a reconhecer as FARC's (Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia) e outros grupos guerrilheiros como terroristas, apesar de assim serem intitulados pelo

⁶⁹ De acordo com Vaz (2006), o conflito colombiano foi inscrito na agenda hemisférica por força da ação estadunidense durante a Quarta Reunião de Ministros de Defesa, realizada em Manaus, Brasil, 2001.

⁷⁰ Na verdade, segundo Bandeira (2010), já em 1998, isto é, antes mesmo do lançamento do Plano Colômbia, o Brasil se recusara a colaborar com o governo estadunidense na organização de uma força multilateral de intervenção militar na Colômbia, sob a coordenação de Washington, com o objetivo de combater os traficantes e as guerrilhas das e do ELN (Exército de Libertação Nacional).

presidente Bush (filho) em sua guerra ao terror. Por fim, diferentemente dos EUA, que colocavam quase toda a ênfase do combate ao narcotráfico no controle da oferta dos ilícitos, o Brasil propunha uma abordagem bifocal, que além do controle da oferta, demandava maior vigilância sobre a demanda dos entorpecentes. Assim, na visão brasileira, os grandes países consumidores de ilícitos (EUA e demais países desenvolvidos) teriam a mesma responsabilidade que os países fornecedores (América Latina) na implementação de políticas públicas de combate ao narcotráfico.

Dois outros assuntos não mencionados acima, mas que também envolveram as políticas exteriores de Brasil e Estados Unidos para o hemisfério, diz respeito às crises políticas nos e entre países sul-americanos bem como a questão do isolamento diplomático de Cuba no continente. Em relação ao primeiro aspecto, segundo Bandeira (2006, 2010), houve cooperação entre o governo brasileiro e os EUA, algumas vezes em conjunto a OEA, na condução de distúrbios políticos que ameaçaram ou de fato resultaram no rompimento da ordem constitucional do Paraguai em 1996, 1998 e 2000⁷¹. Também em 1998, Brasil e Estados Unidos atuaram conjuntamente na solução definitiva do litígio fronteiriço entre Peru e Equador que se estendia desde 1995. Já em relação à Cuba, a política externa de FHC continuou a condenar o embargo econômico imposto ao país pelos EUA e defendeu, até 1998, a re-incorporação de Cuba à OEA. Entretanto, a partir deste ano, o governo brasileiro reformulou sua posição e se aproximou à postura estadunidense de condicionar o retorno de Cuba à OEA à democratização de seu regime político e ao diálogo aberto nas questões de direitos humanos⁷² (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003; SARAIVA, 2005).

⁷¹ No entanto, em 2000, o governo de Cardoso, alegando o princípio da não-ingêrência, opôs-se à iniciativa dos EUA de impor sanções conjuntas ao Peru no âmbito da OEA, em função dos escândalos de corrupção envolvendo a eleição pela terceira vez consecutiva do presidente Fujimori (SILVA, 2008).

⁷² A mudança da posição brasileira em relação à Cuba coincidiu com a visita de Lampreia ao país caribenho em 1998, ocasião em que Fidel Castro se recusou a receber o ex-chanceler brasileiro em virtude do encontro que Lampreia tivera com o líder da oposição do regime cubano Elizardo Sanchez, então chefe da Comissão de Direitos Humanos de Cuba (LAMPREIA, 2010).

2.3. DIMENSÃO MULTILATERAL.

Na dimensão multilateral, a política externa de Cardoso em relação aos Estados Unidos atuou em diversas frentes, que podem ser reunidas em dois grupos de assuntos: a frente comercial-financeira e a frente político-securitária. Na primeira frente, tratamos dos contenciosos travados entre Brasil e Estados Unidos no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC – em particular o caso das patentes -, a posição brasileira, em contraposição a dos EUA, nas conferências ministeriais da OMC – com destaque para a conferência de Seattle, em 1999 e, por último, a política externa de FHC para o FMI. Na segunda frente de assuntos, abordamos o posicionamento brasileiro em relação a temas de política e segurança internacionais que afetam direta ou indiretamente os EUA, ou são de interesse da potência hegemônica, no âmbito da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) e do Conselho de Segurança desta organização (CSNU). Como se verá a seguir, em linhas gerais, observamos na dimensão multilateral da política externa de FHC em relação aos EUA o mesmo padrão verificado nas outras dimensões comentadas acima, ou seja, um esforço de acomodação às demandas da potência hegemônica sem que isso, contudo, signifique um alinhamento automático ou a ausência de desentendimentos entre os dois países, que se mostram mais evidentes nas questões comerciais do que nas questões políticas.

2.3.1. Frente Comercial-Financeira.

De acordo com Lampreia (1999, 2010), houve na política externa de Fernando Henrique Cardoso uma preocupação corrente de se adequar ao “espírito moderno da OMC”, ou seja, de se adequar às regras e normas liberais que regiam o pensamento do *mainstream* econômico da época, o que, além de ser avaliado positivamente por Washington, resultaria no aprimoramento das relações do Brasil com os Estados Unidos. Por outro lado, a diplomacia brasileira também via na OMC, sobretudo por meio de seu Órgão de Solução de Controvérsias (OSC), o melhor instrumento para defesa dos países em desenvolvimento contra os abusos e as medidas protecionistas praticadas pelas nações desenvolvidas. Por isso mesmo, durante a gestão de FHC, o Brasil

demandou os Estados Unidos na OMC em oito ocasiões, das quais seis ocorreram depois dos anos 2000 (WTO, 2016)⁷³.

Não obstante a maioria das demandas do Brasil no âmbito do OSC estar relacionada às barreiras comerciais impostas pelos EUA às exportações brasileiras, a disputa comercial mais notória travada entre ambos os países nesse período não envolveu o protecionismo estadunidense, mas sim, um assunto caro à agenda de prioridades de Washington que, a despeito dos esforços conciliatórios da diplomacia brasileira, continuou gerando atritos nas relações de Brasil e Estados Unidos. O caso das patentes, como ficou conhecido, teve início no ano 2000, quando o governo estadunidense, sob a liderança do então recém empossado presidente George W. Bush (filho), entrou com pedido de consultas na OMC junto ao governo brasileiro⁷⁴, questionando o artigo 68 da lei brasileira de patentes, que previa a possibilidade do uso de licença compulsória em casos onde a fabricação em território nacional do produto objeto de patente fosse incompleta ou inexistente. Consoante

⁷³ 1995: representação brasileira acusa como discriminatória regulamentação estadunidense sobre gasolina, sendo considerada barreira técnica ao comércio. 2000: representação brasileira acusa emenda de lei estadunidense (*Continued Dumping and Subsidy Offset Act of 2000*, também conhecida como “*the Byrd Amendment*”) de ferir artigos do GATT e da OMC que tratam de medidas anti-dumping, de subsídios e medidas compensatórias; representação brasileira pede consultas com os Estados Unidos a respeito de medidas compensatórias e subsídios que discriminam a produção brasileira de aço. 2001: pedido de consultas junto aos EUA sobre irregularidades em sua lei de patentes, em particular o capítulo 18, censurado por conter elementos discriminatórios e, assim, transgredir o regime internacional de propriedade intelectual (TRIPS); pedido de consulta junto aos EUA sobre medidas anti-dumping impostas sobre as exportações brasileiras de silício. 2002: representação brasileira acusa de prática protecionista taxa cobrada na Flórida (*Equalizing Excise Tax*) sobre suco de laranja processado e produtos cítricos importados; representação brasileira denuncia salvaguardas impostas pelos Estados Unidos a produtos de aço no Brasil; representação brasileira denuncia subsídios à produção e exportação estadunidenses de algodão. Dessas oito demandas brasileiras na OMC contra os EUA, três não passaram da etapa de consultas, sendo as restantes encaminhadas à abertura de *panel* (WTO, 2016). De acordo com embaixador brasileiro Celso Amorim (2015a), que em 2001 presidiu o Conselho para o Comércio de Serviços da OMC, o processo de aprendizagem e o ganho de confiança foram determinantes para o aumento de demandas brasileiras junto aos EUA no OSC.

⁷⁴ No mesmo ano, os Estados Unidos incluíram o Brasil na *Section 301 Waiver List*, acusando-o de ser um país que não respeita as regras internacionais sobre patentes (OLIVEIRA, 2005).

o Escritório do Representante de Comércio dos Estados Unidos (em inglês USTR - *Office of the United States Trade Representative*), órgão do governo estadunidense encarregado do comércio exterior, o artigo em tela não estava de acordo com o artigo 27.1 do TRIPS, que estabelecia a não discriminação aos direitos patentários quanto ao fato de os bens serem importados ou produzidos localmente. Insatisfeitos com os resultados obtidos na consulta às autoridades brasileiras, em janeiro de 2001, os EUA entraram com pedido de estabelecimento de *panel* no OSC apresentando a mesma queixa (OLIVEIRA, Marcelo, 2005; MELLO E SOUZA, 2011).

De acordo com Oliveira e Moreno (2007) e Mello e Souza (2011), a demanda do USTR originou-se, na verdade, da pressão exercida pelo poderoso lobby das grandes empresas farmacêuticas deste país frente iniciativas tomadas pelo governo brasileiro para baratear e tornar exequível seu programa de saúde pública para o tratamento gratuito e universal da AIDS (*Acquired Immunodeficiency Syndrome*), estabelecido ainda em 1996. De fato, em 1999, o presidente Fernando Henrique Cardoso emitiu decreto que permitia aos ministérios do governo emitir licenças compulsórias, em casos de emergências nacionais, para a produção local de medicamentos patenteados por empresas farmacêuticas estrangeiras. Ademais, para forçar as indústrias detentoras de patentes a diminuir os seus preços, o Ministério da Saúde passou a congelar os preços dos medicamentos anti-retrovirais utilizados para o tratamento da AIDS, medida esta que atingiu diretamente os interesses das grandes empresas estadunidenses exportadoras desse tipo de fármaco.

Seja como for, em resposta à demanda estadunidense na OMC, as autoridades brasileiras, no mesmo dia em que foram acionadas no *panel* da OSC, também deram início aos procedimentos de consulta que poderiam levar à abertura de outro *panel* contra os Estados Unidos, alegando que determinados artigos da lei estadunidense de patentes (*US Patent Act*) eram similares ao artigo 68 da lei de propriedade industrial e intelectual brasileira no que diz respeito às exigências de produção doméstica⁷⁵. Desse modo, se os Estados Unidos obtivessem uma decisão

⁷⁵ Conforme Mello e Souza (2011, p. 221), os artigos 204 e 209 (b) do *US Patent Act* “determinam que os recebedores de assistência financeira do governo federal dos Estados Unidos só poderão obter direitos exclusivos as suas invenções quando estas forem produzidas substancialmente no país, e que todas as licenças exclusivas concedidas por agências públicas federais dos Estados Unidos exigem igualmente a produção do bem licenciado no país”.

favorável em um *panel*, muito provavelmente se confrontariam com uma decisão desfavorável no outro (MELLO E SOUZA, 2011).

Ademais, o governo brasileiro, sob forte coordenação entre o Ministério da Saúde e o Itamaraty⁷⁶, reforçou sua argumentação com base em premissas humanitárias, cujo *slogan* era o de que o bem público deveria prevalecer sobre o lucro. Assim, a posição do governo estadunidense foi enquadrada na motivação pela preservação de altos lucros para suas grandes empresas farmacêuticas, enquanto que o Brasil forjou uma auto-imagem de país defensor do direito universal à saúde de brasileiros e de outras populações carentes em países pobres que igualmente sofrem com a problemática da AIDS. Através dessa estratégia, o governo brasileiro angariou legitimidade e simpatia por parte da mídia e da opinião pública internacionais, assim como de ONGs (Médicos Sem Fronteiras, *Health*, GAP, *Oxfam*) e organismos intergovernamentais (OMS – Organização Mundial da Saúde, UNAIDS – Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV/AIDS). De igual modo, conseguiu atrair uma coalizão de países em apoio a sua causa perante os Estados Unidos, tais como África do Sul – que sofria e ainda sofre com a epidemia de AIDS e que, como o Brasil, além de não dispor de recursos financeiros para garantir tratamento gratuito adequado a toda sua população, esteve incluída, durante alguns meses de 1999, na *Section 301 Watch List* estadunidense, por ser considerada um país que não respeita a normas internacionais de propriedade intelectual –, Índia – país que conta com tecnologia avançada na produção de genéricos de princípios ativos para anti-retrovirais e que tinha interesse em expandir suas vendas no comércio internacional –, Quênia, Moçambique, Zimbábue, Ruanda e outros países em desenvolvimento – interessados na transferência de tecnologia e na cooperação técnica internacional para o tratamento dos seus doentes de AIDS (OLIVEIRA, Marcelo, 2005; OLIVEIRA; MORENO, 2007).

Isolado diante da opinião pública internacional e, após os ataques terroristas de 11 de setembro, forçado a negociar a utilização do

⁷⁶ Segundo Oliveira e Moreno (2007), no plano doméstico, o governo brasileiro contou com o apoio também do Ministério da Fazenda, de parlamentares filiados ao PSDB e à aliança governista, da indústria farmacêutica nacional produtora de genéricos, da população de soropositivos organizada em ONGs como Grupo pela Vida e Fundação Viva Cazusa, e também da opinião pública nacional, sobretudo do eleitor médio. Para os autores, entretanto, a despeito de todo esse apoio, o fator determinante da vitória brasileira nessa negociação deveu-se ao papel exercido pelo MRE.

mecanismo da licença compulsória para reduzir o preço de antibiótico a ser utilizado no tratamento do antraz em caso de epidemia nacional, o governo estadunidense recuou e retirou sua queixa contra o Brasil. Destarte, em julho de 2001, Estados Unidos e Brasil enviaram comunicado conjunto à OMC, no qual notificavam o OSC de que haviam alcançado uma solução satisfatória para o contencioso⁷⁷. A diplomacia brasileira, porém, não se contentou com a vitória auferida sobre os EUA no âmbito do OSC e, por intermédio de intensa articulação política em diversos fóruns multilaterais, como OMS, Conselho de Direitos Humanos da ONU, mas sobretudo na OMC, logrou liderar uma coalizão de países em desenvolvimento, entre os quais se incluíam os integrantes do Grupo Africano e a Índia, na reforma do regime internacional de propriedade intelectual, de sorte a torná-lo mais flexível quanto ao acesso de países em desenvolvimento a medicamentos essenciais baratos⁷⁸. Como resultado, durante a Cúpula Ministerial da OMC em Doha em 2001, foi aprovada a Declaração sobre o Acordo TRIPS e Saúde Pública, que reconheceu os problemas de saúde pública enfrentados pelos países em desenvolvimento, em particular AIDS, tuberculose e malária, e apregoou que o acordo TRIPS não deveria impedir um país de promover políticas para garantir o acesso de sua população a medicamentos, cabendo a cada membro o direito de determinar o que vem a ser uma situação de emergência. A declaração ainda definiu as situações em que – desde que em consonância com acordo TRIPS – a licença compulsória pode ser declarada (OLIVERIA; MORENO, 2007; MELLO E SOUZA, 2011).

Conforme Marcelo Oliveira (2005), além de proporcionar aprendizado no manejo das estruturas globais de poder em prol dos interesses nacionais, a experiência brasileira no caso das patentes serviu como pano de fundo para o relançamento de alianças Sul-Sul na política externa brasileira, no âmbito de uma estratégia de diversificação das relações exteriores, como já comentado em seção anterior.

⁷⁷ Na solução negociada, em troca da retirada da queixa por parte dos EUA no OSC, o Brasil se comprometeu a não recorrer à OMC em relação à lei de patentes estadunidense, bem como a consultar os Estados Unidos caso fosse necessário utilizar o artigo 68 e compulsoriamente licenciar alguma patente detida por empresa ou cidadão deste país (OLIVEIRA; MORENO, 2007).

⁷⁸ De acordo com Hirst (2013), a coalizão de países em desenvolvimento liderada pelo Brasil contou com a oposição oferecida pelo grupo de países desenvolvidos liderado pelos EUA, entre os quais se incluíam: Suíça, Canadá, Austrália, Nova Zelândia e Alemanha.

No que diz respeito às conferências ministeriais da OMC, observa-se, com o decorrer da gestão de FHC⁷⁹, o mesmo padrão verificado nas relações comerciais bilaterais e hemisféricas de incremento das divergências entre as posições do Brasil e dos Estados Unidos. Isso porque a política comercial exterior brasileira na OMC foi definida, grosso modo, a partir de duas frentes: uma defensiva, na qual a diplomacia brasileira se colocava reticente à inclusão e discussão de “novos temas” na agenda multilateral do comércio - como questões trabalhistas e ambientais, serviços, investimentos e compras governamentais - até que os assuntos de interesse dos países em desenvolvimento - nomeadamente aqueles relacionados ao setor agrícola - fossem efetivamente abordados; e outra ofensiva, em que o Brasil demandava o aprofundamento da liberalização comercial em setores tradicionais, como forma de reduzir as distorções que caracterizam o comércio de bens agrícolas, em especial os picos tarifários, o apoio doméstico e os subsídios à exportação, bem como as medidas *antidumping* (BARROS, 1996). Ora, acontece que essas frentes iam exatamente de encontro aos interesses dos EUA, que demandavam, por um lado, celeridade nas tratativas dos novos temas comerciais e, por outro lado, recusavam-se, juntamente a União Europeia, em avançar na agenda de negociações agrícolas.

Destarte, na Conferência Ministerial de Cingapura, em 1996, o governo brasileiro se opôs à assinatura de um acordo sobre tecnologia da informação costurado pelos EUA e pela UE, cuja essência era reduzir a zero, até o ano 2000, as tarifas de importação na área de informática (SILVA, A., 2008). Dois anos depois, na Conferência Ministerial de Genebra, Cardoso acentuou o tom de críticas à aplicação discriminatória de medidas compensatórias e *antidumping* praticadas pelos países ricos, bem como a introdução de cláusulas trabalhistas e ambientais nos acordos comerciais:

O Brasil vê com preocupação a aplicação de leis comerciais de duvidosa compatibilidade com as normas multilateralmente acordadas. Medidas compensatórias ou antidumping não raro são desvirtuadas para a proteção de indústrias obsoletas. Em países desenvolvidos não é incomum constatar-se que, sob o manto de medidas de defesa comercial, uma eficiente burocracia governamental substituiu, com

⁷⁹ Durante o Governo FCH foram realizadas quatro conferências ministeriais da OMC: Cingapura (1996), Genebra (1998), Seattle (1999) e Doha (2001).

vantagens, a deficiente competitividade de certos setores. Preocupa-nos, da mesma forma, as tentativas de estabelecer entraves ao acesso de nossos produtos, a pretexto de garantir melhor proteção ao meio ambiente. (...) Quanto ao tema da relação entre comércio e padrões trabalhistas, não nos pareceria justo nem faria sentido, pela própria filosofia que inspira o GATT, buscar garantias de aperfeiçoamento das condições de trabalho por meio de medidas comerciais punitivas, que só fariam agravar a questão social (CARDOSO, 1998, *apud* SILVA, A., 2008, p. 311).

Durante a Conferência Ministerial de Seattle, realizada em 1999, a diplomacia brasileira se articulou através do Grupo de Cairns⁸⁰ com o objetivo de garantir que a agenda de negociações comerciais da Rodada do Milênio, a ser lançada naquele ano, se mantivesse restrita aos temas acordados na Rodada Uruguai⁸¹, quais sejam, agricultura e serviços, não envolvendo, portanto, toda a gama de temas que estavam presentes no debate sobre o comércio internacional. Nesse sentido, o Brasil esposou uma posição ofensiva, demandando melhores condições de acesso a mercados, redução ou eliminação do apoio interno aos produtores,

⁸⁰ Criado em 1986 com o objetivo de avançar a liberalização do comércio agrícola internacional durante a Rodada Uruguai, o Grupo de Cairns é composto por 20 países agroexportadores, sendo eles: Argentina, Austrália, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Filipinas, Guatemala, Indonésia, Malásia, Nova Zelândia, Paquistão, Paraguai, Peru, África do Sul, Tailândia, Uruguai e Vietnã.

⁸¹ Na Rodada Uruguai, a despeito da assinatura do Acordo sobre a Agricultura, prevendo alguns compromissos de redução dos orçamentos e das práticas de subsídios, tanto à produção quanto à exportação de produtos agrícolas, as negociações em torno da abertura do mercado agrícola foram relegadas ao segundo plano em relação aos temas de interesse dos países desenvolvidos. Assim, para compensar a chamada Cláusula de Paz do referido acordo, por meio da qual os membros do sistema multilateral de comércio ficaram impedidos de acionar os subsídios agrícolas no sistema de solução de controvérsias da OMC e também de fazer uso de qualquer medida de compensação durante um período de nove anos (de 1995 a 2003), os países-membros acordaram, na Rodada Uruguai, que fariam novas negociações com vistas à liberalização do setor agrícola, as quais deveriam ser iniciadas em fins de 1999 e início de 2000 (SILVA, 2008; OLIVEIRA, I., 2010).

eliminação dos subsídios às exportações e garantias de que as medidas sanitárias não fossem utilizadas como barreiras não-tarifárias:

O Brasil acredita que a maior responsabilidade dessa Conferência, e o cerne de seu mandato, é o tratamento das distorções mais sérias que ainda afetam o comércio internacional. Especialmente o comércio de bens agrícolas. Não é mais aceitável que certos países - justamente alguns dos mais ricos do mundo - sejam autorizados a bloquear o acesso a seus mercados agrícolas internos, ao mesmo tempo em que demandam abertura ainda maior para produtos nos quais podem competir sem risco. É ainda mais inaceitável que se permita a esses mesmos países subsidiar, com dezenas de bilhões de dólares, suas próprias exportações agrícolas para terceiros mercados, deslocando de maneira injusta exportadores de outros países (LAMPREIA, 1999, *apud* SILVA, A., 2008, p. 313).

No entanto, essas demandas esbarraram no recrudescimento do protecionismo nos países desenvolvidos, entre eles os EUA, frustrando as expectativas de lançamento efetivo da Rodada do Milênio. Em reação de forte crítica ao estancamento das negociações, o ex-chanceler brasileiro Lampreia teria asseverado:

Havia então, como há agora, a convicção de que o sistema multilateral de comércio beneficiava de maneira apenas limitada os países em desenvolvimento. Decorridos seis anos, esse fato parece ignorado pelos muitos setores dos países desenvolvidos mobilizados em torno dessa Conferência, em defesa de velhos e novos mecanismos protecionistas, voltados majoritariamente contra exportações de economias em desenvolvimento (LAMPREIA, 1999, *apud* SILVA, A., 2008, p. 313).

Finalmente, na última conferência ministerial da OMC ocorrida durante o governo FHC, realizada em Doha, em 2001, apesar da insistência dos países desenvolvidos em avançar as negociações em

torno dos novos temas de comércio internacional sem discutir antes concessões no setor agrícola, o Brasil e as demais nações em desenvolvimento lograram incluir algumas de suas principais demandas na declaração ministerial que lançava oficialmente uma nova rodada de negociações comerciais no âmbito da OMC. Desse modo, ficou decidido que a Agenda de Doha para o Desenvolvimento, como foi chamada a nova rodada comercial, teria como tema central a agricultura, devendo abordar as seguintes questões: i) melhorias significativas em acesso a mercados; ii) eliminação de todas as formas de subsídios à exportação; iii) reduções significativas nas distorções de mercado dos subsídios domésticos; iv) tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento, a ser garantido no agendamento de concessões e compromissos e, se apropriado, nas regras e disciplinas a serem negociadas, inclusive no que diz respeito a segurança de alimentação e desenvolvimento rural (SILVA, A., 2008).

No que tange o FMI, a relação entre essa instituição e a administração FHC se deu de maneira cooperativa, não havendo obstáculo político para que o governo brasileiro solicitasse apoio junto ao Fundo na seqüência das crises financeiras que abalaram os países asiáticos e a Rússia entre 1997 e 1998 (ALMEIDA, 2004b; TUDE; MILANI, 2013). De acordo com Almeida (2004a), o bom relacionamento entre os presidentes Cardoso e Clinton nesse período facilitou ao Brasil a obtenção de três pacotes de apoio financeiro do FMI: o primeiro em 1998, por um valor de US\$ 41,5 bilhões, com a participação conjunta de vinte países; o segundo em 2001, com formato de um acordo *stand-by* clássico⁸² e valor de US\$ 15 bilhões; e o último em 2002, pelo valor inédito na história do FMI de US\$ 30 bilhões⁸³.

A concessão desses recursos pelo Fundo, como é de praxis, foi condicionada a uma série de compromissos a serem assumidos pelo governo brasileiro na gestão de sua política macroeconômica. Dentre eles, destacam-se naquele período: i) a aprovação pelo Congresso brasileiro de reformas constitucionais relativas à administração pública e à previdência social, como o objetivo de promover o controle fiscal; ii) a

⁸² Os acordos *Stand-By*, frequentemente com duração entre 12 e 24 meses, são destinados a corrigir desequilíbrios no setor externo (balanço de pagamentos) dos países, sendo seu desembolso em parcelas condicionado ao desempenho econômico segundo metas predefinidas (BAUMANN, 2006).

⁸³ Nessa época, conforme Tude e Milnani (2013), o Brasil respondia por mais de 20% do total dos empréstimos do FMI, afigurando como o segundo maior devedor do Fundo.

manutenção de superávit primário nas contas públicas; iii) a adoção de metas de inflação, pelas quais foi acordado um mecanismo de consulta mútua no caso de a taxa de inflação observada superar a trajetória estipulada; iv) a implementação de uma lei de responsabilidade fiscal e a retomada dos processos de privatização dos bancos estaduais ainda em poder do setor público (BAUMANN, 2006).

Segundo Almeida (2004b), o governo de FHC não relutou em aceitar o tipo de constrangimento real ao exercício das políticas econômicas nacionais trazido pelos acordos com o FMI, o que denota, a nosso ver, o esforço da diplomacia de Cardoso em promover uma imagem de confiabilidade e credibilidade do Brasil diante de seus principais credores internacionais, inclusive os próprios Estados Unidos. No entanto, esses esforços não implicaram o abandono do objetivo da PEB de preservar certo grau de autonomia em relação às interferências externas e até mesmo de influenciar a conformação das regras dos regimes internacionais. Destarte, além de resistir à pressão do FMI para a implantação de um ajuste fiscal ainda mais rígido e recusar as propostas dos técnicos do Fundo para a adoção de um câmbio fixo lastreado em dólar, a semelhança do que fizera a Argentina, o governo de Cardoso demandou algumas reformas no FMI, insistindo na necessidade do aumento das quotas do Fundo, a revisão do sistema de cálculo das quotas, a melhoria dos controles sobre a transferência dos títulos de países entre investidores bem como a revisão dos acordos firmados com o FMI que contemplasse modificações na metodologia do cálculo do superávit primário do setor público de modo que investimentos em infra-estrutura não fossem contabilizados como despesa pública (BAUMANN, 2006).

Além das instituições de *Bretton Woods*, o governo de FHC também demandou reformas nos fóruns financeiros multilaterais do G7/G8, de sorte a ampliar a participação dos países em desenvolvimento na gestão da arquitetura financeira internacional:

É necessário renovar as instituições de *Bretton Woods* e prepará-las para os desafios do século XXI. É preciso dotar o FMI de mais recursos e de capacidade para ser um emprestador de última instância, e atribuir ao Banco Mundial e aos bancos regionais o papel de promotores mais ativos do desenvolvimento. [...] [O Brasil] considera inerente à lógica das atuais transformações internacionais a expansão do G-7 ou G-8. Já não faz sentido circunscrever a um

grupo tão restrito de países a discussão dos temas que têm a ver com a globalização e que incidem forçosamente na vida política e econômica dos países emergentes (CARDOSO, 2010, pp. 68-69, 70).

2.3.2. Frente Político-Securitária.

Nas questões de política e segurança internacionais, observa-se um esforço do governo Cardoso de acomodar algumas demandas da política externa estadunidense bem como de evitar a geração de atritos desnecessários que pudessem prejudicar as relações bilaterais com os EUA. Assim, logo na primeira gestão de FHC, o Brasil aderiu a uma série de regimes de não-proliferação nuclear, em havendo: o Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR), em 1995; o Grupo dos Supridores Nucleares (NSG), em 1996; o Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares (CBTB), em 1996; e o Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP), em 1998. Consoante Visentini (2013), uma das motivações para adesão do governo brasileiro a esses regimes foi promover a limpeza na agenda bilateral com os EUA de modo a ensejar uma melhora contínua do relacionamento do Brasil com a potência hegemônica. Já de acordo com Rocha (2006), o principal argumento utilizado para justificar a mudança da posição brasileira durante o regime militar de crítica ao TNP foi evitar que o Brasil fosse percebido como uma espécie de contestador da ordem ou um Estado capaz de gerar desconfiças no plano internacional⁸⁴.

De fato, segundo o ex-chanceler do Brasil Luis Felipe Lampreia, além de representar o desejo brasileiro, naquele momento, de se inserir no *mainstream* da comunidade internacional e, dessa maneira, aprimorar

⁸⁴ Realmente, a adesão brasileira ao TNP durante o governo FHC significou uma inflexão importante na história da PEB. Ao longo de mais de trinta anos, o TNP foi criticado pelo governo brasileiro por ser um tratado discriminatório, por meio do qual se estabelecia duas categorias de países (de primeira e de segunda classe), atribuindo-se, à natureza de uns, características de responsabilidade e maturidade e, à natureza de outros, um comportamento potencialmente irresponsável e errático. Dessa maneira, o TNP era visto pelas autoridades brasileiras como um instrumento de perpetuação da estrutura hierárquica de poder na política internacional. Vale ressaltar que, até 1998, o Brasil era um dos quatro países, junto a Índia, Paquistão e Israel, que ainda não haviam aderido ao TNP (ROCHA, 2006).

as relações com os EUA⁸⁵ e com o Ocidente em geral, a adesão ao regime internacional de não-proliferação reforçou a autoridade moral e política do Brasil para cobrar dos países detentores de bombas atômicas um verdadeiro progresso rumo ao desarmamento nuclear (LAMPREIA, 1999, 2010). A partir de então, o governo brasileiro passou a exigir cada vez mais empenho por parte das potências nucleares na tarefa de desarmamento. Foi nessa lógica que, em discurso por ocasião da cerimônia de entrega do instrumento de adesão brasileira ao TNP, Lampreia (1999, p. 393) afirmou, “embora reconheçamos que avanços foram feitos nas reduções de estoques nucleares pelos EUA e pela Rússia, e, também, unilateralmente, por outros Estados nuclearmente armados, esses avanços ainda estão muito aquém do que é necessário para atingir o objetivo do desarmamento nuclear”.

Contudo, a postura brasileira de forte crítica ao teste nuclear indiano realizado em 1998, resultando na denúncia do Brasil ao Acordo de Cooperação de Uso Pacífico de Energia estabelecido com a Índia dois anos antes, é apontado por autores a semelhança de Souto Maior (2003) e Visentini (2013) como um exemplo de alinhamento da PEB de Cardoso ao bloco ocidental liderado pelos EUA em detrimento da coalizão com países do Terceiro Mundo. Nas palavras do embaixador brasileiro aposentado:

Não cabe aqui discutir o acerto ou desacerto da decisão de Nova Délhi. O inegável é que para ela contribuíram fortes considerações estratégicas, entre as quais a ameaça representada, na percepção indiana, pela China e pela aproximação sinoamericana. Na época, o Brasil preferiu ignorar tais circunstâncias e colocar-se firmemente ao lado dos que condenavam, sem qualificações, a atitude indiana, numa manifestação de fidelidade simplista à idéia de não-proliferação. Com isso, desgastamo-nos gratuitamente com a Índia, quando teria sido mais adequada uma atitude

⁸⁵ De acordo com Lampreia (1999, p. 116), “algumas ações recentes no campo da política externa têm surtido igualmente impacto nas relações Brasil-Estados Unidos. Diversas medidas de fortalecimento da confiança em áreas como não-proliferação, cooperação nuclear com a Argentina e a Agência Internacional de Energia Atômica, participação plena no Tratado de Tlalelolco, assim como o firme compromisso com os usos pacíficos da energia nuclear ampliaram as credenciais brasileiras mundialmente e facilitaram o acesso a tecnologia”.

matizada, que procurasse conciliar nossa posição contrária às armas atômicas com a crítica à política falaciosa das grandes potências (SOUTO MAIOR, 2003, p. 23).

No que toca as discussões em torno da reforma do CSNU⁸⁶, outro pilar da ordem hegemônica estadunidense no pós 2º Guerra, o governo de Cardoso se posicionou favorável à ampliação do Conselho com a inclusão de países em desenvolvimento tanto na categoria de membros

⁸⁶ Segundo Brigido (2010), desde a década de 70, a necessidade de reforma do CSNU já vem sendo discutida pela comunidade internacional. Porém, somente em 1979, esse assunto entrou oficialmente na pauta da Assembléia Geral com a proposta de países não-alinhados, liderados pela Índia, de reexaminar a representação equitativa do Conselho. Diante da falta de condições para que a discussão prosperasse naquele momento, o tema só voltou a despertar interesse com o revigoramento do CSNU após o fim da Guerra Fria. Assim, em 1992, a Assembléia Geral da ONU adotou a resolução 47/62, a fim de analisar a questão da representação equitativa do Conselho de Segurança, do aumento de seus membros e de seus métodos de trabalho, sendo constituído, um ano depois, o “Grupo de Trabalho de Composição Aberta sobre a Questão da Representação Equitativa e Aumento da Composição do Conselho de Segurança e Outros Assuntos Relativos ao Conselho de Segurança”, conhecido pela sigla em inglês OEWG e pelo qual as tratativas em torno da reforma deveriam tomar prosseguimento. Em 1995, a efeméride do cinquentenário da ONU gerou expectativas positivas quanto à possibilidade efetiva de revisão da Carta das Nações Unidas de tal monta que, em 1997, o presidente do OEGW, então embaixador malasiano Ismail Razali, sugeriu um projeto de resolução acerca da reforma do CSNU, denominado Projeto Razali. Tal projeto previa um aumento de 15 para 24 membros no Conselho, sendo cinco permanentes, sem direito a veto (um país em desenvolvimento da África, um da Ásia e um da América Latina e Caribe e dois países desenvolvidos) e quatro não-permanentes (África, Ásia, Europa oriental e América Latina). Entretanto, a iniciativa Razali não prosperou e nem sequer chegou a ser votada na AGNU, em virtude da forte oposição dos países integrantes do Grupo do Café (em particular Egito, México, Itália e Paquistão), que julgaram que seriam prejudicados pela reforma caso essa de fato ocorresse, bem como dos Estados Unidos que, a despeito de apoiarem o ingresso da Alemanha e do Japão como novos membros permanentes, objetaram uma expansão que ultrapassasse o número total de 20 membros (permanentes e não permanentes) do Conselho. Estagnadas durante o resto dos anos 90, as discussões em torno da reforma do CSNU só seriam retomadas com maior ímpeto após os ataques terroristas de 11 de setembro e a posterior invasão do Iraque pelos EUA sem o consentimento prévio do Conselho (BRIGIDO, 2010; VIOTTI, 2010).

permanentes como de não-permanentes⁸⁷, e, no que pode ser qualificado como uma candidatura não insistente⁸⁸, mostrou a disposição do Brasil de assumir as responsabilidades próprias do assento permanente caso fosse convocado a ocupá-lo pelos demais integrantes das Nações Unidas (LAMPREIA, 1995c; BRIGIDO, 2010). Nesse sentido, o governo FHC via na reforma deste órgão uma necessidade premente para o incremento da legitimidade e eficácia da ONU diante da nova realidade de poder e dos novos desafios impostos pelo sistema internacional do pós-Guerra Fria, caracterizado pela presença de uma ampla gama de países e por um agenda de segurança mais complexa (LAMPREIA, 1995b). Mais que isso, a reforma do CSNU significaria a possibilidade de democratização das relações internacionais como contraponto ao unilateralismo das grandes potências, o que se coadunava ao objetivo da PEB de Cardoso de exercer maior influência no processo decisório internacional (LAMPREIA, 1999; CARDOSO, 2010b).

No entanto, o governo de Cardoso sempre fez questão de frisar que, não obstante constituir um tema importante para o Brasil, a reforma do CSNU não era um tema prioritário na agenda da PEB, cujo foco recaía antes na área econômica. Segundo Lampreia (*apud* ARRAES,

⁸⁷ Durante os dois mandatos de FHC, o Brasil não chegou a formular uma proposta oficial para reforma do CSNU, restringindo-se, apenas, a recusar a criação de uma nova categoria de membro como previa a proposta Razali com os assentos permanentes sem direito a veto. Contudo, conforme Arraes, (2005), em viagem presidencial aos Estados Unidos, Cardoso teria solicitado ao secretário-geral das Nações Unidas, Boutros Boutros Ghali, mais cinco vagas fixas, sendo uma delas endereçada ao país, mesmo sem o direito de veto.

⁸⁸ O Brasil lançou oficialmente sua candidatura a um assento no Conselho de Segurança em 1994, na XLIX Sessão Ordinária da AGNU, ou seja, ainda na administração do presidente Itamar Franco, por intermédio do então ministro de relações exteriores Celso Amorim. No governo FHC, essa meta foi mantida na agenda da PEB, porém de modo ambíguo e errático. De acordo com Arraes (2005, 2006) e Brígido (2010), houve momentos, na gestão de Cardoso, em que o Brasil mostrou de maneira mais explícita seu desejo de ocupar um assento permanente no CSNU, como na sessão de abertura da AGNU em 1997, quando Lampreia (1999, p. 369) afirmou enfaticamente que: “o Brasil está determinado a desempenhar a função de membro permanente em representação da América Latina e do Caribe”. Entretanto, houve outros momentos, sobretudo durante as crises financeiras de 1998 e 1999, que o tema foi esquecido na agenda da PEB ou foi substituído pela aspiração brasileira de reformar outras instituições, a exemplo dos G7/G8. De modo geral, pode-se dizer que prevaleceu, durante a administração de Fernando Henrique Cardoso, uma postura de cautela, daí a qualificação sugerida por Brígido (2010) de candidatura não insistente.

2006, p. 29): “tornar-se um membro permanente do CS seria uma espécie de ISO 9000 para o país. Beneficiária também as empresas brasileiras. Mas o mais importante hoje são os fóruns econômicos mundiais”. Lampreia (1996a, p. 177) também garantiu que “em alguns dos contatos de alto nível do Presidente da República [...], o tópico sequer chega a ser mencionado”.

Destarte, além de negar peremptoriamente estar fazendo campanha para candidatura a membro permanente no CSNU, a diplomacia brasileira afirmou que o objetivo de reforma não deveria, sob hipótese alguma, prejudicar as relações bilaterais do Brasil com seus principais parceiros. Com efeito, segundo Lampreia (1995b, p. 286):

[...] o Brasil não tem obsessão com o assunto, nem subordina ou condiciona qualquer dos seus objetivos e áreas de ação da política de externa à obtenção de uma vaga permanente no CSNU ou ao apoio a essa aspiração; [...] não estamos conduzindo uma campanha, nem achamos que o CSNU seja um órgão ao qual um país postule o seu ingresso; mas estamos preparados para assumir responsabilidades próprias de um membro permanente se e quando formos convocados a isso pelas Nações Unidas; [...] o Brasil não deseja gerar ou alimentar polêmica ou competição com seus parceiros a respeito da reforma do CSNU; nossos interesses nas relações bilaterais com alguns países são de tal ordem que seria inadmissível permitir que o tema da reforma lance qualquer sombra sobre essas relações.

A Argentina e os Estados Unidos figuravam entre os parceiros com os quais o governo de Cardoso desejava evitar tensões desnecessárias em função da reforma no CSNU:

[...] quando o assunto [da reforma do Conselho] passou a chegar a uma transcendência tal que parecia que ia desembocar, porque havia todo um grupo de trabalho importante, presidido pelo embaixador Razali, da Malásia, que atuava muito fortemente, nos pareceu que não era possível deixar de participar da situação, procuramos evitar a criação de problemas regionais. Naquela ocasião, na nossa região, o problema maior era a

Argentina. O México ainda atuava sob a concepção de que **não era conveniente** para o México **participar do Conselho de Segurança como membro permanente** porque aquilo **levaria a freqüentes problemas com os Estados Unidos** e porque aquilo levaria o México a ter que se envolver em questões que não eram da sua alçada e seu interesse primordial. **Um raciocínio**, aliás, muito **coincidente conosco** [...] (LAMPREIA, 2010, p. 170, *grifo nosso*).

De fato, conforme Lampreia (2010), o governo estadunidense, efetivamente, não desejava ampliar o Conselho de Segurança, muito embora, consoante Arraes (2005), o mesmo tenha flexibilizado sua posição inicial de apoiar o ingresso apenas de Alemanha e Japão (“proposta *quick fix*”) em um eventual Conselho ampliado, passando a mencionar também, em 1997, a inclusão de três países em desenvolvimento, um deles da América Latina. Por isso, acreditamos que, ao dar prioridade ao relacionamento com os Estados Unidos, um dos motivos para o governo Cardoso não despender mais esforços em sua candidatura ao assento permanente no CSNU tenha sido evitar pontos de atrito com a potência hegemônica:

desde antes da posse o presidente [Fernando Henrique Cardoso] e eu [...] [conversamos] sobre o assunto e [...] [concordamos] que aquilo [reforma do CSNU] não devia ser uma obsessão brasileira e nem sequer devia ser a prioridade número um para nós, porque nos parecia que havia questões mais importantes, como o MERCOSUL, como o relacionamento com os vizinhos, como o relacionamento com os Estados Unidos, que tinham uma preeminência maior na nossa lista de prioridades para a política externa (LAMPREIA, 2010, p. 169).

Em relação ao terrorismo, entretanto, a diplomacia brasileira, a despeito de prestar solidariedade aos Estados Unidos diante dos ataques de 11 de setembro de 2001, fez questão de marcar uma posição diferente daquela esposada pela potência hegemônica. Assim, na abertura da 56ª Sessão da Assembleia Geral da ONU em 2001, FHC ponderou:

A Carta das Nações Unidas reconhece aos Estados membros o direito de agir em auto-defesa. Isto não está em discussão. Mas é importante termos consciência de que o êxito na luta contra o terrorismo não pode depender apenas da eficácia das ações de auto-defesa ou do uso da força militar de cada país (CARDOSO, 2010c, p. 66).

No mesmo ano, em sessão solene na Assembleia Nacional da França, Cardoso (2010b, p. 63) associou o terrorismo ao unilateralismo nas relações internacionais, dizendo: “a barbárie não é somente a covardia do terrorismo, mas também a intolerância ou a imposição de políticas unilaterais em escala planetária”.

De acordo com Almeida (2004b), as declarações de FHC demonstram singular despreço pela agenda antiterrorista dos Estados Unidos, marcada pela ênfase militar e repressiva, assim como reafirmam o entendimento brasileiro de que o terrorismo pode e deve ser combatido prioritariamente em suas causas sociais. A nosso ver, as declarações de Fernando Henrique Cardoso demonstram também a preocupação da diplomacia brasileira, já existente naquele momento, de que o governo estadunidense, na sua saga de combate ao terror, acabasse agindo unilateralmente sem o devido respaldo das instâncias multilaterais, em particular a ONU. Não à toa, um ano depois, em referência implícita aos planos de invasão militar do Iraque por uma coalizão de países liderada pelos EUA⁸⁹, Lafer (2002e, pp. 112-113) frisou que o uso da força deveria ter o aval prévio do CSNU, sem o qual seria considerada ilegítima:

⁸⁹ Na verdade, desde 1998, quando ocupou assento não-permanente no CSNU, a diplomacia brasileira vinha se posicionando contrária à invasão militar do Iraque pelos Estados Unidos sem o prévio consentimento do CSNU. Consoante Lampreia (1999, p. 327), “Como país médio, de larga tradição pacífica, não podemos [...] apoiar o uso unilateral de meios militares, mesmo contra infratores grosseiros da ordem internacional como o Iraque. Seria legitimar a lei do mais forte, seria ignorar o primado do direito internacional que é a maior proteção dos Estados. Por isso, no Conselho de Segurança, o Brasil sempre se bate pelo respeito à norma multilateral, como fez o nosso competente representante, embaixador Celso Amorim, durante as tensas reuniões do mês de fevereiro de 1998, que lograram evitar uma ação militar dos Estados Unidos e do Reino Unido”.

[...] O uso da força no plano internacional somente pode ser admitido se esgotadas todas as alternativas de solução diplomática. A força somente pode ser exercida de acordo com a Carta das Nações Unidas e de modo consistente com as deliberações do Conselho de Segurança. Do contrário, estará solapada a credibilidade da Organização, dando margem não apenas à ilegitimidade, mas também a situações de equilíbrio precário e não-duradouro.

Para avaliar a orientação geral da política externa de Cardoso em relação aos Estados Unidos na política e segurança internacionais utilizamos também o grau de coincidência dos votos brasileiros e estadunidenses na AGNU e no CSNU. De fato, embora não haja consenso na literatura a respeito de sua validade analítica⁹⁰, o índice de convergência de votações na Assembleia Geral da ONU pode ser útil para indicar o nível de alinhamento de um determinado país em relação aos EUA não só no âmbito das Nações Unidas como também no sistema internacional (TOMLIM, 1985; AMORIM NETO, 2011). Em acréscimo, segundo Voeten (2000), o estudo da interação dos Estados a partir das votações na AGNU pode revelar mudanças em suas políticas

⁹⁰ Entrementes, consoante Amorim Neto e Malamud (2015), o índice de convergência de votações na AGNU consiste em instrumental metodológico amplamente aceito e utilizado pelo *mainstream* acadêmico da APE para o exame do nível de alinhamento de um determinado país em relação aos Estados Unidos. De fato, na APE latino-americana, podemos citar alguns estudos que fizeram uso desse recurso, tais quais Lima e Hirst (2006), Amorim Neto (2011), Coutinho (2012), Hirst (2013), Merke e Pauseli (2014) e Amorim Neto e Malamud (2015). Além disso, evidências apontam que o índice de convergência é utilizado até mesmo pelas autoridades políticas em seus cálculos de tomada de decisão. Só para citar alguns exemplos na política exterior brasileira, segundo Lampreia (*apud* Amorim Neto, 2011, p. 64), “ao justificar a política externa independente, Afonso Arinos – que foi um chanceler importante, embora muito breve – diz em suas memórias que o primeiro objetivo de Jânio Quadros, de quem ele foi ministro do Exterior, ‘era romper’ com a velha tradição do Itamaraty de votar sempre com ‘nossos amigos’ dos Estados Unidos”. De igual maneira, o chanceler brasileiro do governo Lula, Celso Amorim, reconheceu que o nível de convergência entre Brasil e Estados Unidos nas votações da AGNU era tema corrente no Itamaraty durante a administração FHC (AMORIM, 2015a). Para outras evidências de uso do índice de convergência por decisores políticos em outros países, inclusive Estados Unidos, ver Amorim Neto (2011).

exteriores ao longo do tempo, o que atende os objetivos desta pesquisa de identificar as mudanças na PEB de Cardoso e Lula em relação aos EUA. De igual modo, utilizamos a convergência dos votos do Brasil e dos Estados Unidos no CSNU como contraponto para balizar os resultados encontrados nas votações da AGNU.

Sendo assim, por meio do método da Convergência Simples – que considera a convergência apenas como o resultado de votos exatamente iguais dados por dois países, ou seja, sim/sim, não/não ou abstenção/abstenção – e o método da simples contagem de votos idênticos – que exclui ausências e abstenções – utilizado pelo Departamento de Estado dos Estados Unidos, observamos que o índice de convergência média do Brasil e os EUA na AGNU durante a gestão de FHC foi de 24,12% e 38,3%, respectivamente⁹¹ (ver Tabela 4 do Anexo). Contudo, esse índice varia significativamente no decorrer da administração de Cardoso, apresentando uma tendência de crescimento nos primeiros anos do primeiro mandato presidencial e uma tendência de decréscimo mais evidente a partir do segundo mandato (ver Figura 4 e Tabela 4 do Anexo). Uma interpretação possível que decorre dessa observação é a de que a política de revitalização das relações do Brasil com a potência hegemônica implementada por FHC, visando eliminar os desentendimentos remanescentes do regime militar, foi se desgastando com o passar do tempo. Essa interpretação ganha um pouco mais de plausibilidade se se considera a série histórica da convergência de Brasil e EUA nas votações da ONU- apresentada no livro de Amorim

⁹¹ Além dos dois métodos supracitados, existe ainda o Índice de Concordância de Lijphart, calculado pela seguinte fórmula:

$$\text{Índice de Concordância} = \frac{f + 1/2g}{t} * 100$$

em que f é o número de votos em que dois Estados concordam completamente; g é o número de votos em que os dois Estados concordam parcialmente (um votando a favor ou contra e o outro se abstendo); e t é o número total de votações de que ambos os Estados participam (AMORIM NETO, 2011). Optamos por fazer uso do Índice de Convergência Simples e da Contagem Simples de Votos Idênticos por dois motivos: 1º pelas limitações encontradas no método de Lijphardt expressas na possibilidade de, se em 100 votações, o país A se abster todas as vezes, e o país B votar apenas sim ou não, A e B terão uma convergência de 50, igual à convergência que teriam se A nunca se abstivesse e votasse 50% das vezes de maneira igual a B; 2º pelo fato de as medidas de convergência simples serem intersubjetivamente validadas pelos decisores brasileiros e estadunidenses, como demonstra Amorim Neto (2011).

Neto (2011, p. 69) - e se constata que foi no governo Cardoso que a mesma atingiu seu pico depois de 20 anos (isto é, desde 1978).

Seja como for, usando como referência a própria séria histórica acima referida, pode-se dizer que o nível de convergência entre Brasil e Estados Unidos na ONU durante a gestão FHC foi relativamente baixo⁹², sendo inclusive motivo de preocupação no próprio corpo diplomático naquele momento (AMORIM, 2015a). Essa medida quantitativa ajuda a corroborar o argumento de que a PEB de Cardoso não representou um alinhamento automático à potência hegemônica.

Todavia, aplicando-se o método da Convergência Simples nas votações de Brasil e EUA no CSNU (no período em que o Brasil ocupou assento não-permanente do Conselho, isto é, 1998-1999), observa-se uma coincidência absoluta (100%) na posição de ambos os países (ver tabela 5 do Anexo). Com efeito, de acordo com Hirst (2006), enquanto os votos de Brasil e Estados Unidos raramente coincidem na AGNU⁹³, no CSNU, eles normalmente convergem. Para a autora:

Isso se explica pelo fato de que, na Assembleia Geral, a identidade internacional do Brasil se guia pelas posições do Terceiro Mundo, que geralmente contrastam com as dos Estados Unidos e de outras potências mundiais. Este perfil, entretanto, adquire novos matizes no Conselho de Segurança, que lida com uma agenda mais complexa e diretamente vinculada aos esforços de manutenção da paz mundial (HIRST, 2006, p. 108).

Quer dizer, como as resoluções do CSNU, diferentemente das resoluções da AGNU, têm caráter vinculante e, por isso, implicam as

⁹² Para fins comparativos, o índice de convergência entre Brasil e EUA nas votações da ONU esteve acima de 60% no período que vai de 1946 a 1961, com alguns anos do intervalo apresentando índices que se aproximavam a 100% (AMORIM NETO, 2011, p. 69).

⁹³ Vale frisar que os temas em que Brasil e Estados Unidos mais divergiram nas votações da AGNU durante a administração FHC foram aqueles relativos aos direitos humanos e ao direito de autodeterminação do povo palestina. De fato, além de apoiar a criação de um Estado Palestino, o governo de Cardoso manteve a política brasileira de se abster nas votações da ONU condenatórias ao desrespeito aos direitos humanos por parte do governo cubano (SARAIVA, 2005; CARDOSO, 2010c, p. 70).

decisões mais importantes de política e segurança internacionais, o fato de as votações brasileiras coincidirem totalmente com as dos Estados Unidos no período 1998-1999 pode ser encarado como evidência de que o governo de FHC evitou contestar a hegemonia estadunidense no centro da tomada de decisão internacional.

3- POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA (2003-2010) EM RELAÇÃO AOS ESTADOS UNIDOS: UM MOVIMENTO DE AFIRMAÇÃO/BALANCEAMENTO BRANDO.

A eleição do candidato de um partido de esquerda, Luiz Inácio Lula da Silva, à presidência do Brasil, em 2002, foi vista com grande receio por parte dos setores neoconservadores estadunidenses. Acreditava-se que, por sua retórica e em função da ideologia de seu partido, o novo governo faria uma excessiva oposição aos interesses dos Estados Unidos, assumindo uma postura de confrontação (SILVA, A., 2011). Com efeito, de acordo com Pecequillo (2010), a ascensão de Lula no Brasil foi interpretada por alguns integrantes do governo estadunidense como parte de um processo mais amplo de ideologização anti-estadunidense que alguns países latino-americanos vivenciavam naquele momento, sob forte influência do projeto socialista capitaneado pelo então presidente venezuelano Hugo Chávez⁹⁴. De igual modo, nos círculos empresariais estadunidenses, segundo Vigevani e Cepaluni (2007), era comum a crença de que a dívida externa brasileira não seria honrada e que um programa econômico estatizante, tendente à autarquia, seria implantado.

Nesse sentido, pelo menos no primeiro momento, um dos principais objetivos da política externa de Lula em relação aos Estados Unidos foi evitar que essa situação prejudicasse o relacionamento do

⁹⁴ Conforme Bandeira (2006b, pp. 24-25), “*At that time, in Washington, Luiz Inácio Lula da Silva was being described as a radical who would revolutionize Brazil and form another axis of evil along with the communist leaders of Cuba and, supposedly, Venezuela. Such a new dominant regional power bloc, it was suggested, would threaten to radicalize much of the rest of Latin America as well. Paul O’Neill, then secretary of the Treasury, expressed concern over this potential development, and key Republicans in Congress, along with conservatives identified with the Ronald Reagan administration’s bellicose policies in Central America, were calling for Bush to take a tough stand against Lula da Silva. Congressman Henry J. Hyde told Bush that many of his colleagues in Congress had signed a ‘letter in which they expressed their concerns about the ten-year long association of Mr. Lula da Silva with Latin American, European, and Middle Eastern terrorist organizations in a forum which he convened and organized in silent partnership with Castro’. According to Hyde, there was ‘a real prospect that Castro, Chavez, and Lula da Silva could constitute an axis of evil in the Americas which might soon have nuclear weapons and ballistic missiles’*”.

Brasil com a potência hegemônica. Assim, valendo-se do convite feito pelo presidente estadunidense George W. Bush, por telefone, no dia seguinte ao resultado das eleições em outubro de 2002, Lula viajou aos Estados Unidos, antes mesmo de sua posse, para expressar o desejo do futuro governo brasileiro de manter boas relações com os EUA bem como seu compromisso com a responsabilidade fiscal, o controle inflacionário e o respeito aos contratos e acordos estabelecidos com países estrangeiros (SILVA, L., 2003a; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). Em outra visita oficial aos Estados Unidos, ainda em seu primeiro mandato, Lula lembrou com desdém o clima de desconfiança que permeou sua eleição e realçou os aspectos de cooperação sobre os pontos de discórdia com a potência hegemônica:

Quando de minha eleição para a presidência não faltaram alguns para prever a deterioração das relações entre Brasil e Estados Unidos. Equivocaram-se redondamente. Ao contrário, nossas relações atravessam hoje um de seus melhores momentos. As relações econômicas e comerciais se ampliaram em muito e nosso diálogo político ganhou qualidade superior. [...] As compreensíveis diferenças de pontos de vista sobre questões da agenda regional ou mundial foram tratadas com franqueza, sem sobressaltos ou confrontação (SILVA, L., 2005).

Da mesma forma que o governo FHC, Lula frisou a importância de manter a relação com os Estados Unidos com base no respeito mútuo e interesse recíproco, de sorte a se construir uma parceria madura entre os dois países (SILVA, L., 2003a, 2003b). Contudo, passou a exortar com maior assertividade essa premissa, como fica evidente em seu discurso para investidores estadunidenses em Nova York:

Em relação a essa política que começamos a fazer, sabíamos que íamos ter críticas, porque nós ainda temos, no meu país, pessoas que têm a cabeça colonizada, que não percebem que nenhum interlocutor sério respeita um [sic] outro interlocutor que fica de cabeça baixa ou que age com subalternidade. [...] Ao invés de ficarmos reclamando que os negociadores americanos são duros, nós é que temos que deixar de ser moles e

passarmos a jogar no mesmo nível, negociar nas mesmas condições. E fazer valer, primeiro, a reciprocidade, numa boa negociação; segundo, fazer valer os interesses do país, os interesses da nossa indústria, os interesses do nosso povo. [...] Por isso é que eu digo sempre: andar de cabeça erguida é uma das maiores conquistas do ser humano. [...] O que nós estamos fazendo aqui é exatamente isso. O Brasil está vivendo um [sic] outro momento [...] (SILVA, L., 2004, pp. 192-193)⁹⁵.

Destarte, outro objetivo da PEB de Lula em relação aos Estados Unidos, que se tornou proeminente sobretudo a partir do segundo mandato presidencial, foi afirmar o Brasil como uma potência emergente em um sistema internacional multipolar, devendo, portanto, ser assim reconhecido e respeitado por Washington. Dessa maneira, o ex-presidente Lula buscou imprimir à política externa brasileira um papel de maior protagonismo nas relações internacionais de modo a promover um maior equilíbrio na distribuição mundial de poder e obstruir decisões unilaterais e hegemônicas (AMORIM, 2015a). De fato, antes mesmo de tomar posse, mas já nomeado ministro de relações exteriores do governo Lula, Celso Amorim declarou que:

Na realidade global de hoje, todo mundo acentua o grande predomínio americano, e ele é verdadeiro. Mas há vários outros pólos de poder. O Brasil pode contribuir para a multipolaridade, que é saudável para todos e até para a grande potência. Podemos contribuir com o diálogo franco com países europeus, com a China, Rússia, Índia, África (AMORIM, 2002, p. 327).

⁹⁵Em entrevista ao autor desta dissertação, o chanceler brasileiro do governo Lula, Celso Amorim, afirmou que, apesar do bom relacionamento que a diplomacia brasileira buscou manter com os Estados Unidos nesse período, expresso nas relações interpessoais de cordialidade e respeito estabelecidas entre ele e os secretários de Estado dos EUA, ou entre os presidentes Lula e Bush, a política exterior do governo Lula rechaçou aquilo que considera uma postura de subserviência à potência hegemônica: “Nós nunca achamos que deveríamos ter uma atitude subserviente. Se nosso interesse era diferente, nós íamos defender. Eu acho que isso foi apreciado!” (AMORIM, 2015a).

Isso posto, este capítulo busca evidenciar, nas ações da política exterior de Lula em relação aos EUA, os dois objetivos supracitados. Tal qual o capítulo anterior, a descrição é feita a partir de três dimensões analíticas, cada qual abordada em uma seção exclusiva: dimensão bilateral, regional/hemisférica e multilateral. Defendemos aqui o argumento de que, em consonância com Hirst (2013), a política externa de Lula em relação aos Estados Unidos pode ser caracterizada, em linhas gerais, como um movimento de afirmação perante a potência hegemônica, sem que haja, contudo, confrontação direta. Esse movimento de afirmação se consubstanciou a partir de três pilares: i) na perda relativa da importância dos EUA no arco das relações exteriores brasileiras; ii) na defesa mais assertiva da autonomia e dos interesses nacionais; e iii) no balanceamento brando (*soft balancing*⁹⁶) do poder hegemônico estadunidense na política internacional, configurando uma espécie de revisionismo moderado da ordem mundial (HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010; LIMA, 2010). Como resultado, apesar da manutenção de um relacionamento cordial e cooperativo com os EUA, observou-se, no governo Lula, o aprofundamento da tendência iniciada no final da administração Cardoso de relativo afastamento entre Brasil e Estados Unidos. Com efeito, não só os conflitos comerciais persistiram, como o anseio brasileiro de exercer maior influência na política regional e internacional acabou inevitavelmente gerando mais pontos de atrito nas relações políticas entre os países.

⁹⁶ Diferentemente do balanceamento externo (construção de alianças militares defensivas) e do balanceamento interno (mobilização e incremento dos recursos nacionais de poder, especialmente forças armadas), o balanceamento brando ou *soft balancing* não desafia diretamente a preponderância da potência hegemônica, mas se utiliza de instrumentos não militares para retardar, frustrar e prejudicar suas políticas unilaterais. Destarte, o balanceamento brando envolve estratégias institucionais, tais como a formação de coalizões ou ententes diplomáticas limitadas bem assim o reforço da cooperação econômica com potências emergentes. Essa estratégia institucional tem como objetivo: i) conter ou restringir o poder das grandes potências estabelecidas; ii) alargar o espaço de manobra (autonomia) dos Estados mais fracos frente aos Estados mais fortes; iii) exercer maior poder de influência na conformação das regras e normas da ordem internacional em favor dos interesses nacionais (PAPE, 2005; HURREL, 2006; FLEMES, 2010). No entanto, consoante Fonseca Jr. (2012), o *soft balancing* não implica necessariamente distância da potência que se quer limitar, porquanto a resistência se combina com processos de aproximação.

3.1. DIMENSÃO BILATERAL.

Como dito no início deste capítulo, o primeiro objetivo da PEB de Lula em relação aos Estados Unidos foi preservar o padrão de bom relacionamento com a potência hegemônica diante das especulações negativas que assinalaram a eleição do novo mandatário brasileiro. Um dos primeiros passos nesse sentido foi assegurar a continuidade do compromisso firmado pelo governo de Cardoso com as políticas econômicas ortodoxas, nomeadamente o ajuste fiscal e o controle inflacionário, de sorte a construir um “ambiente seguro e estável” para a atração de inversores estrangeiros:

Nós não queremos fazer balões de ensaio, crescer em um ano, cair no outro ano; e assim sucessivamente. Por isso, tivemos a determinação de não fazer nenhuma invenção na economia, de não criar nenhuma panacéia, mas, apenas, criar o jogo da responsabilidade. O país não pode gastar mais do que arrecada [...] E, se o Brasil não pode gastar mais do que arrecada, nós temos que ter uma política fiscal séria [...] Perseveramos numa linha de responsabilidade fiscal e rigor monetário por estarmos convencidos de que este caminho é essencial para o crescimento econômico duradouro e sustentável. Esse foi um compromisso assumido pelo Partido dos Trabalhadores, durante a campanha de 2002. (SILVA, L., 2004, pp. 193-194).

Com efeito, o governo Lula, sobretudo em seu primeiro mandato, manteve o tripé macroeconômico que caracterizara a administração de Fernando Henrique Cardoso bem como a preocupação em se garantir a credibilidade e confiabilidade do país no cenário internacional. Consistiam nos pilares desse tripé: i) a manutenção de robusto superávit primário⁹⁷, ii) a consecução de metas de inflação a partir de elevadas taxas de juros⁹⁸ e iii) o câmbio flutuante valorizado⁹⁹ (COUTO; BAIA,

⁹⁷ Em 2003, o superávit nas contas públicas do Brasil alcançou a marca de 4,25% do PIB (COUTO; BAIA, 2004).

⁹⁸ Para atingir a meta inflacionária de 8,5% em 2003, a nova diretoria do Banco Central nomeada por Lula não hesitou em, logo nos primeiros dias de governo, elevar os juros até o patamar de 26,5% ao ano (COUTO; BAIA, 2004). Entre 2003 e 2010, ou seja, durante todo o governo Lula, a inflação medida pelo

2004; MORAIS; SAAD FILHO, 2011; FONSECA; CUNHA; BICHARA, 2012). Também da mesma forma que FHC, Lula anunciou reformas econômicas para tornar a economia brasileira mais “competitiva” e atraente às empresas estrangeiras. Assim, em discurso no seminário de negócios *Brazil Meets Markets*, em Nova York, Lula reconheceu:

Tomamos medidas duras, até mesmo politicamente difíceis, que poucos governos tomam. Tem gente que fica dez anos no Governo e não tem coragem de fazer mudanças na Previdência Social ou na política tributária. Se dependesse apenas do medo político, eu não teria feito a reforma da Previdência, porque eu me confrontei diretamente com a minha origem política, que é o movimento sindical, onde eu nasci. [...] As iniciativas que temos tomado [...] são parte de um conjunto de reformas que reforçarão a estabilidade e o crescimento. Eis alguns exemplos: o Governo está empenhado na aprovação da nova Lei de Falências, que preservará ativos e empregos. Enviei ao Congresso Nacional projeto que consolida a autonomia e a estabilidade das agências reguladoras (SILVA, L. 2004a, pp. 193-194).

Segundo Mattei e Magalhães (2010), a reforma previdenciária de Lula previa uma “desresponsabilização” do Estado em relação ao funcionalismo público, abrindo espaço para os planos de previdência privada e, assim, aliviando os gastos públicos no setor. Já a proposta de reforma tributária trazia como argumento a necessidade da desoneração da produção, com a finalidade de incrementar a produtividade da economia. Por último, uma reforma monetária igualmente foi implementada, pela qual se concedeu autonomia (antiga reivindicação

IPCA (Índice de Preços ao Consumidor Amplo) caiu de 9,3% para 5,91%, enquanto que a média anual da taxa de juros foi aproximadamente 15%, considerada uma das mais altas do mundo (CEPALSTAT, 2016; IBGE, 2016). Conforme Teixeira e Pinto (2012), a inflação (IPCA) durante o governo Lula ficou quase sempre próxima ao centro da meta, sendo até mesmo menor do que a última nos anos de 2006, 2007 e 2009.

⁹⁹ Entre 2003 e 2010, a moeda brasileira sofreu apreciação de 42,8% (TEIXEIRA; PINTO, 2012).

dos mercados financeiros) ao Banco Central brasileiro para arbitrar o controle inflacionário do país, definir “as metas de inflação” e a consequente taxa de juros, bem como estabelecer a taxa de câmbio.

Todavia, o governo Lula buscou, ao mesmo tempo, introduzir um novo modelo de desenvolvimento econômico através do qual o Estado voltaria a exercer um papel de maior relevo no desempenho das atividades econômicas, resgatando alguns elementos do modelo de substituição de importações renegado pela administração de Cardoso. Conforme Lula, esse novo modelo seria capaz de compatibilizar crescimento econômico e distribuição de renda por meio da constituição de “um amplo mercado de consumo de massas” e de “uma criteriosa política de substituição competitiva de importações” (SILVA, L., 2002a, p. 143). Esse modelo envolveria também uma política industrial e tecnológica “que possa fazer, se necessário, com certo grau e em sentido positivo, uma discriminação em alguns setores em favor da indústria” (AMORIM, 2003a, p. 470). Em acréscimo, o governo Lula passou a clamar por maior autonomia do Estado brasileiro em relação às influências externas na definição de suas políticas econômicas e do modelo nacional de desenvolvimento. Assim, como “imperativo subjacente” às prioridades da PEB de Lula, estaria a preservação de “nossa capacidade soberana de definir o modelo de desenvolvimento que desejamos para o país” (AMORIM, 2005a, p. 417).

Portanto, para autores como Mattei e Magalhães (2010), Moraes e Saad Filho (2011), Fonseca, Cunha e Bichara (2012) e Boito Jr. e Berringer (2013), o governo Lula teria sido caracterizado por um modelo misto de desenvolvimento econômico, contendo elementos tanto neoliberais quanto neodesenvolvimentistas. Entre os últimos, que se tornaram evidentes sobretudo a partir do segundo mandato presidencial, encontram-se: i) a adoção de políticas protecionistas, como a exigência de porcentagem mínima de conteúdo local nas compras governamentais¹⁰⁰; ii) o aumento da intervenção estatal na economia por meio da criação de novas empresas estatais nos ramos de infraestrutura e tecnologia (e.g. Empresa de Pesquisa Energética), programas públicos

¹⁰⁰ Consoante Berringer (2014), um dos setores da economia brasileira mais beneficiados pela política de compras governamentais foi o da construção naval, em especial as grandes empresas de construção civil, beneficiadas com exigências do conteúdo local mínimo de peças, máquinas e equipamentos nos navios e plataformas encomendados pela Petrobras.

de investimento (e.g. PAC - Programa de Aceleração do Crescimento¹⁰¹) e políticas industriais (e.g. PDP - Programa de Desenvolvimento Produtivo¹⁰²); iii) a expansão do mercado interno via políticas sociais e de transferência de renda (e.g. Bolsa Família¹⁰³), aumento real no salário mínimo¹⁰⁴ e ampliação do crédito ao consumidor e mutuário¹⁰⁵; iv) a mudança do regime de exploração do petróleo, de concessão para partilha¹⁰⁶; v) a elevação da dotação orçamentária e mudança do papel

¹⁰¹ Concebido em 2007 e estruturado a partir de cinco pontos principais – investimento em infraestrutura, estímulo ao crédito e ao financiamento, melhora do ambiente de investimento, desoneração e aperfeiçoamento do sistema tributário e, finalmente, medidas fiscais de longo prazo –, o PAC estipulava investimentos de mais de R\$ 500 bilhões nas áreas de logística, energia e infraestrutura urbana, entre os anos de 2007-2010 (VADELL; LAMAS; RIBEIRO, 2009).

¹⁰² Lançado em 2008 e apontado como a nova política industrial do governo, em substituição a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), de 2004, o PDP previa a ampliação da formação bruta de capital fixo, a manutenção do equilíbrio no balanço de pagamentos, a elevação na capacidade de inovação e o fortalecimento das pequenas e médias empresas por meio de instrumentos como o incentivo fiscal e de crédito, compras governamentais, regulação técnica, sanitária, econômica e concorrencial e apoio técnico (VADELL; LAMAS; RIBEIRO, 2009). Em parte como resultado da política pública de fomento ao investimento, entre 2003 e 2010 a formação bruta do capital fixo em relação ao PIB subiu de 15,3% para 19,5% (TEIXEIRA; PINTO, 2012).

¹⁰³ É o bom lembrar que o Bolsa Família é resultado, em parte, da unificação de programas assistencialistas já existentes no governo Cardoso, tais como o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação (Bolsa Escola), o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde (Bolsa Alimentação) e o Programa Auxílio-Gás. Sendo assim, a inovação do governo Lula reside na ampliação dos recursos distribuídos e na abrangência universal de pessoas beneficiadas pelo Bolsa Família: cerca de 44 milhões de cidadãos e 11 milhões de famílias brasileiras (OLIVEIRA, Marcos, 2010; FONSECA; CUNHA; BICHARA, 2012).

¹⁰⁴ Entre 2003 e 2010, o salário mínimo real ascendeu de US\$117,4 para US\$182,1 (CEPALSTAT, 2016).

¹⁰⁵ Entre dezembro de 2003 e dezembro de 2010, o crédito interno ofertado por bancos privados e estatais expandiu-se de 24,6% para 46,6% do PIB (o crédito dos bancos privados cresceu de 14,8% para 27,1% do PIB, enquanto o dos bancos estatais cresceu de 9,8% para 19,5% do PIB) (MORAIS; SAAD FILHO, 2011).

¹⁰⁶ Diferentemente do regime de concessão de 1997, no qual apenas 15% dos royalties do petróleo extraído ficavam para a União, enquanto o controle da

conferido ao BNDES que, de apoio às privatizações das empresas estatais e dos serviços públicos nos anos 90, passou a atuar, a partir do governo Lula, no financiamento, com juros subsidiados, às empresas exportadoras bem como no incentivo à internacionalização de grandes empresas nacionais¹⁰⁷; vi) políticas econômicas anticíclicas, consubstanciadas em menores taxas de juros e incentivos fiscais destinados ao incremento da demanda agregada nos momentos de crise econômica¹⁰⁸ (MORAIS; SAAD FILHO, 2011; TEIXEIRA; PINTO, 2012; BOITO JR.; BERRINGER, 2013; BERRINGER, 2014).

Consoante Vigevani (2010), a política de Lula de realçar o objetivo da autonomia nas decisões econômicas do país e de resguardar o direito soberano no estabelecimento do modelo nacional de desenvolvimento poderia ter provocado tensões com os Estados Unidos, ao ser considerada de forma hostil tanto por Washington quanto pelos grupos de interesse sediados neste país. Contudo, ainda que tal política não tenha sido recebida com grande entusiasmo pela potência hegemônica, as relações bilaterais Brasil-EUA não foram prejudicadas. De fato, além do Memorando de Entendimento sobre a Cooperação na Área de Biocombustíveis - firmado em 2007 e que tinha como finalidade a cooperação tecnológica na produção de biocombustíveis, em especial o etanol, como fontes de energia alternativa e sustentável¹⁰⁹

exploração e o lucro sobre o óleo ficavam para o consórcio vencedor do leilão, com o regime de partilha de 2010, a Petrobras voltou a ter o controle de decisão sobre o consórcio vencedor, mantendo-se os 15% dos royalties para a União mais a porcentagem mínima de 30% do óleo cru extraído (BERRINGER, 2014).

¹⁰⁷ Nesse sentido, vale destacar a criação do BNDESPar, subsidiária do BNDES, para apoio e financiamento às fusões e aquisições de empresas (BERRINGER, 2014).

¹⁰⁸ Além de desonerações fiscais sobre o Imposto de Renda (IR), o IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) de carros novos, material de construção e eletrodomésticos, o IOF (Imposto sobre Operações Financeiras) na concessão de crédito para as pessoas físicas e o COFINS (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social) sobre motos; a partir de janeiro de 2009, o governo Lula implementou uma redução progressiva da taxa de juros Selic que, em junho deste ano, chegou a 8,75% a.a., menor patamar desde 1999, quando o regime de metas inflacionárias foi implantado (MATTEI; MAGALHÃES, 2010; TEIXEIRA; PINTO, 2012).

¹⁰⁹ Segundo Silva, A. (2011, p. 12), o memorando de entendimento previa: “(1) compartilhamento de tecnologia entre as duas nações; (2) estudos de viabilidade e assistência técnica à instalação de indústria de biocombustíveis em países terceiros; e (3) esforços multilaterais para o desenvolvimento e avanço dos

-, as relações comerciais entre Brasil e Estados Unidos, durante o governo Lula, foram incrementadas: de 2002 a 2008, ano da crise econômica nos EUA, as exportações brasileiras para este país subiram da casa de US\$ 15,377 bilhões para US\$ 27,423 bilhões, ou seja, um aumento de 78%; no mesmo período, as importações também aumentaram, porém em um ritmo superior ao das exportações, de US\$ 10,287 bilhões para US\$ 25,627 bilhões, ou seja, 149% (apesar disso, durante o período, o Brasil manteve superávit comercial no intercâmbio com os EUA, tendência que é revertida após a crise estadunidense em 2008); como resultado, a corrente comercial entre os países de igual modo se expandiu, saltando de US\$ 25,665 bilhões para US\$ 53,051, isto é, um acréscimo de 106% (ver tabela 6 do anexo). No que toca o investimento direto estrangeiro, os Estados Unidos se mantiveram como um dos principais investidores no Brasil, cujo montante de inversões passou de US\$ 2,614 bilhões em 2002, para US\$ 6,917 bilhões em 2008 (VIGEVANI, 2010).

Sem embargo, a persistência de barreiras comerciais tarifárias e não-tarifárias impostas aos principais produtos brasileiros no mercado estadunidense¹¹⁰ incentivou o governo Lula a aprofundar a estratégia de

biocombustíveis numa perspectiva mundial”. Ainda conforme Silva, A. (2011, p. 13), o acordo de biocombustíveis “levou a tecnologia de tais fontes alternativas para diversos países da América Latina, como Guatemala, Haiti, El Salvador e se estendeu para países africanos como Senegal e Guiné-Bissau”. No mesmo ano em que foi assinado este memorando, criou-se também o Fórum de Altos Executivos de Empresas Brasil-EUA (CEO Forum), voltado para o intercâmbio direto de informações e a identificação de novos caminhos para a intensificação dos contatos entre os setores privados de ambos os países (PATRIOTA, 2008).

¹¹⁰ Como bem demonstrado pelo relatório *Barreiras a produtos brasileiros no mercado dos EUA*, elaborado pela embaixada do Brasil em Washington em parceria com a FUNCEX em 2007, durante o governo Lula, os produtos brasileiros continuaram sofrendo barreiras comerciais nos Estados Unidos, a exemplo de medidas *antidumping* e fitossanitárias, entraves administrativos diversos, tarifas adicionais de importação bem como subsídios à exportação e apoio doméstico à produção. Dentre os produtos mais afetados por essas práticas protecionistas, encontravam-se: açúcar, etanol, tabaco, soja, carne bovina e suína, frango, laticínios, frutas e legumes, algodão, cachaça, calçados, têxteis e produtos siderúrgicos (EMBAIXADA DO BRASIL EM WASHINGTON, D.C., 2007). Por exemplo, apesar do memorando de entendimento sobre biocombustíveis de 2007, o etanol brasileiro seguiu sofrendo dupla tributação nos EUA: uma taxa fixa de importação no valor de

diversificação de relações exteriores em direção aos países em desenvolvimento, resultando na diminuição da importância relativa dos EUA para o Brasil. Com efeito, quando perguntado sobre o que o Brasil teria a ganhar no contato com os países considerados pequenos, o ex-chanceler brasileiro contestou:

De fato, o comércio está lá em cima, nos países desenvolvidos, mas as barreiras impostas por esses países não desaparecerão tão facilmente. O Governador da Flórida (Jeb Bush, irmão do Presidente George W. Bush) já disse em público: “Cítricos, nem pensar”. Ora, ao Brasil interessa justamente exportar o suco de laranja. Devemos explorar novas oportunidades. Precisamos ter alternativas e uma visão de que não estamos dependendo exclusivamente de determinados mercados (AMORIM, 2004a, p. 3).

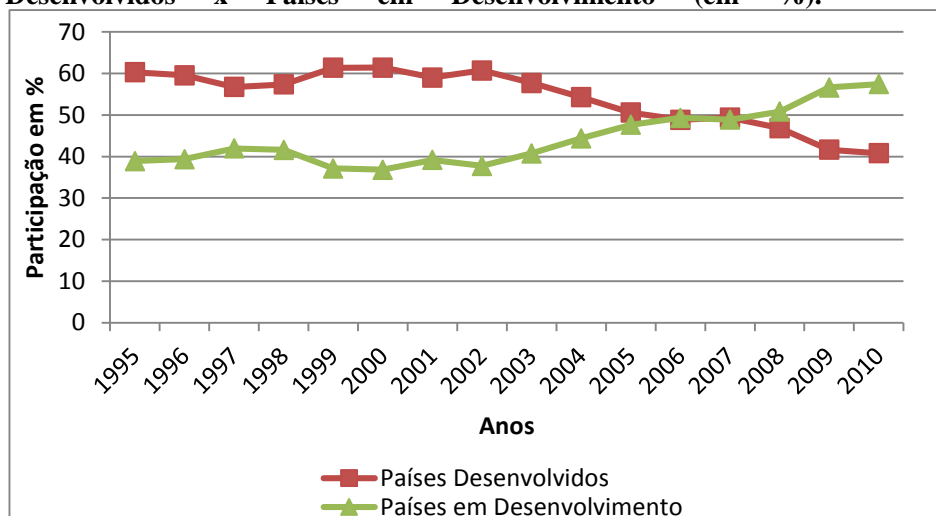
Nesse sentido, a estratégia de diversificação de relações exteriores perseguida no governo Lula manteve o objetivo, já existente na gestão Cardoso, de reduzir o nível de dependência brasileira aos Estados Unidos, sem, contudo, abandonar ou menosprezar as relações com a potência hegemônica (como pode ser constatado nos dados estatísticos apresentados acima).

Em um mundo globalizado, a independência terá que ser necessariamente uma posição nas relações internacionais que permita trabalhar com vários atores simultaneamente; isso é, evitar a excessiva subordinação ou a excessiva dependência de um único mercado, de um único país e de uma única fonte de poder. Isso inspirou e tem inspirado a política externa do Presidente Lula. Isso tem várias dimensões. Em primeiro lugar, significa um grande esforço de diversificação de parceiros, sem abandono dos parceiros tradicionais. Vejam bem, o Presidente Lula nunca disse que há uma substituição de alguns parceiros por outros. Trata-se apenas de uma diversificação de parceiros, além daqueles tradicionais, que são muito

importantes e com os quais realizamos crescentes trocas de visitas de Chefes de Estado e de Governo. O que temos procurado é diversificar esses parceiros (AMORIM, 2005b, p. 170).

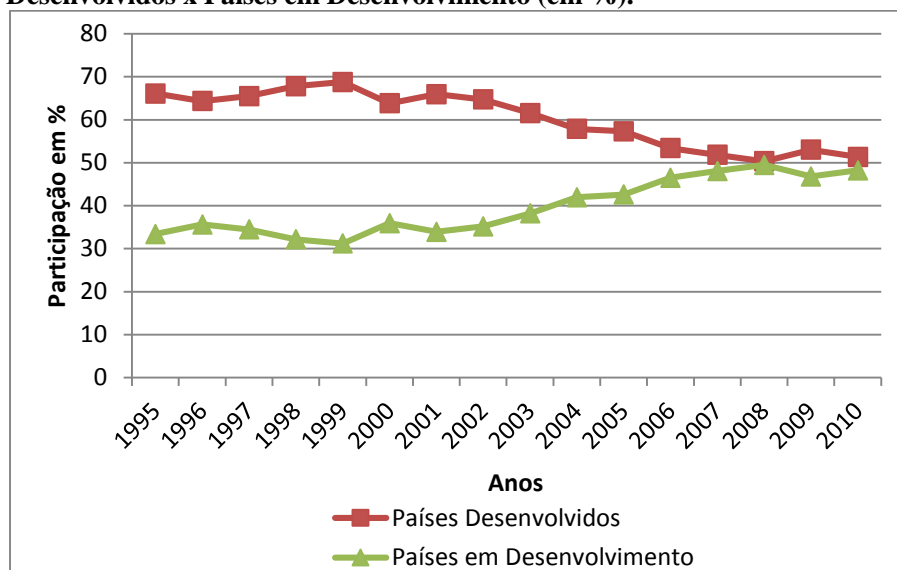
Entretanto, a política externa de Lula inovou na ênfase depositada nos países em desenvolvimento, tanto em termos comerciais quanto políticos. Realmente, como pode ser visto nas figuras 2 e 3 abaixo, houve um incremento, a partir do governo Lula, da participação relativa dos países em desenvolvimento no comércio exterior do Brasil. Se em 2002 estes países representavam 37,76% das exportações e 35,17% das importações brasileiras, em 2010, esses valores aumentaram para 57,44% e 48,21%, respectivamente. Quer dizer, com o governo Lula, a maior parte do intercâmbio comercial brasileiro passou a ser realizado com os países em desenvolvimento (53% em 2010) e não mais com os países desenvolvidos, como foi o padrão histórico verificado até então, inclusive durante a administração FHC (ver tabelas 7 e 8 do anexo).

Figura 2: Participação no total das exportações brasileiras: Países Desenvolvidos x Países em Desenvolvimento (em %).



Elaborado pelo autor com base nos dados da SECEX/MIDIC.

Figura 3: Participação no total das importações brasileiras: Países Desenvolvidos x Países em Desenvolvimento (em %).



Elaborado pelo autor com base nos dados da SECEX/MIDIC.

Por sua vez, os gráficos nas figuras 4 e 5 mostram que, como resultado da diversificação das relações exteriores no governo Lula, a participação relativa dos EUA nas trocas comerciais brasileiras inicia uma tendência declinante, muito embora, em termos absolutos, tenha havido um incremento da corrente comercial entre os países no período: em 2002, os Estados Unidos respondiam por 25,44% das exportações brasileiras e por 23,83% do volume total do intercâmbio realizado pelo Brasil com o exterior, despontando, na época, como principal parceiro individual deste país; até 2010, no entanto, essa participação diminuiu gradativamente, porém de maneira constante, chegando aos valores de 14,89% e 12,08%, respectivamente (ver tabelas 7 e 8 do anexo). Assim, em virtude desse recuo, os EUA deixaram de ser, em 2010, o principal parceiro comercial do Brasil, posto que passou a ser ocupado pela China (BRASIL, 2016a)¹¹¹.

Por outro lado, observou-se um aumento significativo da participação de países emergentes no comércio exterior brasileiro,

¹¹¹ Contudo, já desde 2009, a China se tornara o principal destino das exportações brasileiras (BRASIL, 2016a).

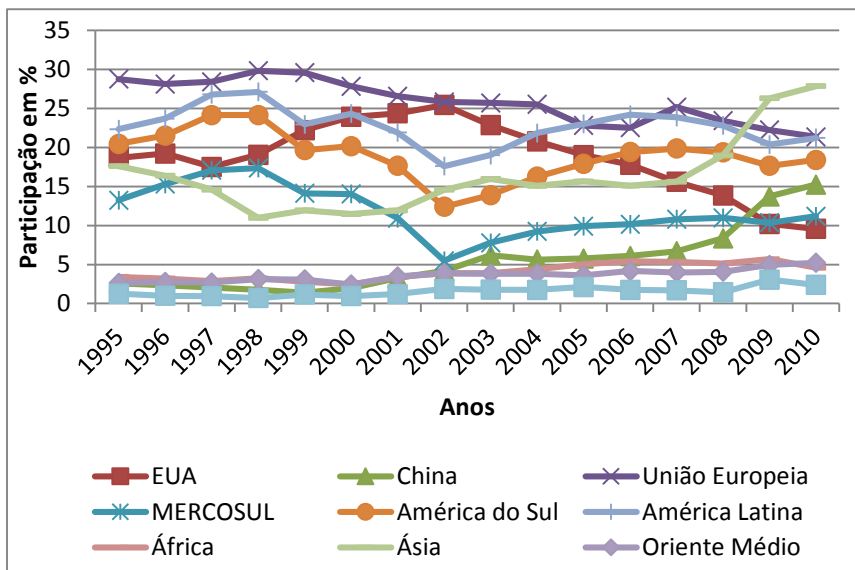
sobretudo na Ásia. De fato, essa região, em grande medida graças à pujança econômica chinesa, tornou-se o principal bloco de destino das exportações e importações brasileiras no período em análise. De igual modo, o comércio brasileiro com a América do Sul e, em menor medida, o MERCOSUL, depois de um longo período de declínio iniciado ainda no segundo mandato de FHC, recuperou-se parcialmente durante o governo Lula, superando, no primeiro caso, a corrente de comércio com os Estados Unidos e, no segundo caso, a participação estadunidense nas exportações brasileiras¹¹².

O exame das figuras 4 e 5 igualmente revela um aumento percentual modesto, mas contínuo, em relação a áreas como a África e, no tocante às exportações, também o Oriente Médio: a participação africana nas exportações e importações brasileiras subiu de 3,91% e 5,66% em 2002, para 5,14% e 9,11% em 2007, respectivamente; ao passo que as vendas do Brasil para o Oriente Médio aumentaram de 3,86% em 2002 para 5,21% em 2010¹¹³. Finalmente, no que diz respeito a países emergentes como Índia e África do Sul, que juntos ao Brasil integram o grupo IBAS, o volume do comércio exterior brasileiro de igual maneira se expandiu em termos relativos: em 2002, esses países representavam, juntos, 1,87% das exportações e 1,6% das importações brasileiras, ao passo que em 2010, esses valores eram de 2,38% (depois de alcançar o pico de 3,06% no ano anterior) e 2,75%, respectivamente (ver tabelas 7 e 8 do anexo).

¹¹² Destacamos, entre outras iniciativas para o aprofundamento das relações exteriores do Brasil com os países em desenvolvimento durante o governo Lula, o reconhecimento da China como economia de mercado e o apoio brasileiro à entrada do Rússia na OMC, sem mencionar as campanhas de promoção comercial (feiras comerciais, encontros e seminários empresariais, visitas presidenciais com grupos de empresários, etc.) desenvolvidas pelo Itamaraty nestes e em outros países em desenvolvimento (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

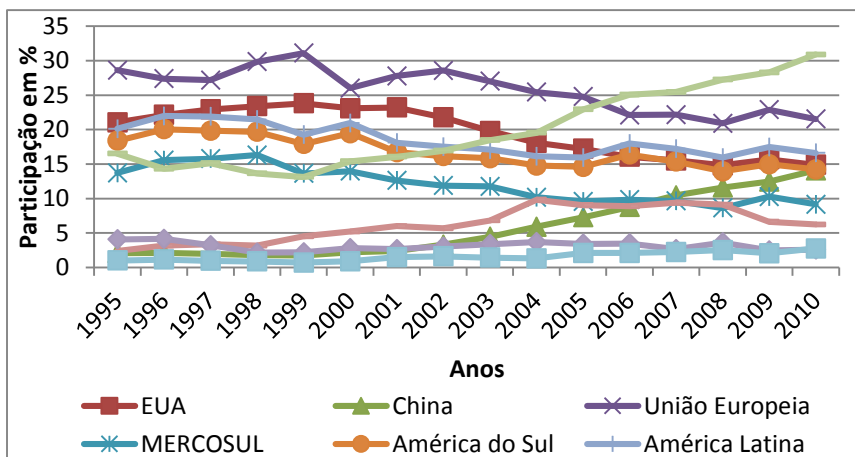
¹¹³ Em relação ao Oriente Médio, houve uma diminuição das importações brasileiras (ver tabelas 7 e 8 do anexo). De acordo com Vigevani (2010), esse resultado foi consequência do redirecionamento da matriz energética brasileira, tendo a dependência do petróleo dos Países Árabes do Golfo diminuído verticalmente.

Figura 4: Participação no total das exportações brasileiras: EUA, China e regiões (em %).



Elaborado pelo autor com base nos dados da SECEX/MIDIC.

Figura 5: Participação no total das importações brasileiras: EUA, China e regiões (em %).



Elaborado pelo autor com base nos dados da SECEX/MIDIC.

Também em relação ao investimento direto no Brasil, os Estados Unidos perderam espaço em termos relativos, dando continuidade a uma tendência que se já se verificava na gestão FHC, mas que se aprofundou durante o governo Lula: em 2005, a participação estadunidense no estoque brasileiro de investimento externo direto alcançou seu menor patamar em dez anos, 10,13% (em 1995, esse porcentual era mais que o dobro, 26,02%)¹¹⁴. Por conseguinte, a partir de 2009, a Holanda se consolidou como principal investidor estrangeiro no Brasil, desbancando os EUA (VIGEVANI, 2010; BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2016).

Como dito outrora, em termos políticos e diplomáticos, a estratégia de diversificação das relações exteriores brasileiras do mesmo modo ganhou maior ênfase na política externa de Lula, com destaque, mais uma vez, para os países em desenvolvimento. Dessa forma, durante a presidência Lula, 38 novas embaixadas foram criadas: oito na América Central (Antígua e Barbuda, Bahamas, Belize, Dominica, Granada, Santa Lúcia, São Cristóvão e Néves e São Vicente e Granadinas); uma na Europa ocidental (San Marino), seis na Europa oriental (Azerbaijão, Chipre, Croácia, Eslováquia, Eslovênia e Montenegro), quatro na Ásia (Cazaquistão - Astana, Coreia do Norte, Myanmar e Sri Lanka), duas no Oriente Médio (Catar e Omã), quinze na África (Benin, Botsuana, Burkina Fasso, Camarões, Congo, Etiópia, Guiné, Guiné Equatorial, Mali, Mauritânia, São Tomé e Príncipe, Zâmbia, Sudão, Tanzânia e Togo) e duas na Oceania (Samoa e Tuvalu) (CASTRO, F., 2009, BRASIL, 2016b)¹¹⁵.

Em acréscimo, nos seus oitos anos de governo, Lula fez 245 visitas presidenciais para 85 países diferentes, apresentando uma média de 30 visitas por ano de governo (mais de uma por mês). Nesse caso, a ênfase da política exterior de Lula no relacionamento com o sul global fica evidente quando se observa que, excluindo-se os deslocamentos no entorno sul-americano, mais da metade das visitas presidenciais, ou seja, 56,68% (89), foram destinadas a países em desenvolvimento, ao passo

¹¹⁴ Segundo Hirst, Pinheiro e Lima (2010, p. 36), “no universo dos investimentos norte-americanos no Brasil, de um posto que oscilava entre 9º e 10º em 1990-2000 como destino de investimentos diretos, o Brasil caiu para o 18º nos anos 2005-2007”.

¹¹⁵ As embaixadas de San Marino, Montenegro, Samoa e Tuvalu são cumulativas (BRASIL, 2016b).

que 43,32% (68), a países desenvolvidos (BRASIL, 2016c)¹¹⁶. Por outro lado, a despeito da maior ênfase nos países emergentes, não se pode dizer que houve, durante o governo Lula, abandono nem rebaixamento da importância concedida às relações com os países desenvolvidos, já que, nesse período, em termos absolutos, o número de visitas presidenciais para países desenvolvidos aumentou de 41 (número de visitas na administração FHC) para 68. Especialmente no que toca os Estados Unidos, Lula visitou mais vezes (13) este país do que FHC (8), muito embora, em termos relativos, o número de visitas presidenciais aos EUA tenha diminuído sua participação no número total de visitas presidenciais realizadas durante o governo Lula: entre 2003 e 2010, as visitas aos EUA representaram 5,3% de todas as visitas presidenciais promovidas pelo chefe de Estado brasileiro, ao passo que no período 1995-2002, isto é, durante a administração FHC, esse valor foi de 9,34%.

Por último, é importante mencionar, ainda no âmbito da estratégia de diversificação das relações exteriores da PEB de Lula, a construção de coalizões políticas e de canais diplomáticos institucionalizados com potências emergentes, a exemplo de Rússia, Índia, China e África do Sul. Nesse sentido, ganham destaque os grupos IBAS, BRICS e BASIC. Criado em 2003, o Fórum de Diálogo IBAS (Índia, Brasil e África do Sul), além de promover a cooperação sul-sul em uma ampla gama de assuntos como biotecnologia, energia sustentável, agricultura, transportes, comércio, tecnologia da informação, defesa, saúde, educação e desenvolvimento social, visa coordenar a posição de seus integrantes na política internacional de sorte a fortalecer a representação e a influência dos países em desenvolvimento na tomada de decisão global, contribuindo, assim, para a construção de “uma ordem internacional mais justa e equitativa” (IBAS, 2003, 2006). Destarte, por meio do IBAS, Brasil Índia e África do Sul articulam-se, entre outras frentes, na demanda i) pelo multilateralismo nas relações internacionais; ii) pela reforma e ampliação do CSNU, com a inclusão de países em desenvolvimento tanto na categoria de membros permanentes quanto não-permanentes, iii) pela reforma na distribuição de quotas do FMI de modo a aumentar a representatividade das nações emergentes; iii) pela liberalização do setor

¹¹⁶ Chama atenção o fato de que, se no governo FHC foram realizadas apenas 3 visitas presidenciais a países africanos e nenhuma a países do Oriente Médio, na administração Lula esse quadro muda completamente, com 31 visitas presidências sendo feitas a África e 14 ao Oriente Médio (BRASIL, 2016c).

agrícola nos países ricos, criticando fortemente as distorções e as barreiras comerciais protecionistas impostas aos países em desenvolvimento (IBAS, 2003, 2006).

O BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), lançado em 2008, mas institucionalizado em 2009¹¹⁷, de igual modo fomenta a cooperação sul-sul nas áreas econômica, financeira¹¹⁸, comercial, científico-tecnológica, agrícola e de segurança, bem como possui um viés reformista da ordem internacional vigente na medida em que preconiza: i) uma nova ordem global multipolar; ii) a descentralização do processo decisório na governança global de sorte a garantir maior participação dos países em desenvolvimento; iii) reformas nas principais instituições intergovernamentais da ordem vigente, em particular FMI, Banco Mundial e CSNU, com o objetivo de convertê-las mais representativas, democráticas e eficazes diante das hodiernas transformações mundiais galvanizadas pela ascensão dos países emergentes (BRICS, 2008, 2009).

Finalmente, embora não seja um fórum institucionalizado, o grupo BASIC (Brasil, África do Sul, Índia e China), articulado em 2009 durante a 15ª Convenção das Partes da ONU (COP15), possui como objetivo pressionar os países desenvolvidos a assumirem a maior parte da responsabilidade na mitigação dos problemas climáticos. Assim, por meio da defesa do princípio de “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”, o BASIC procura garantir maior margem de manobra aos países em desenvolvimento nas negociações climáticas, de modo a evitar potenciais constrangimentos impostos pelos países ricos a suas políticas econômicas e sociais no âmbito doméstico (VISENTINI; SILVA, 2010; SILVA, A., 2015).

Portanto, a articulação do IBAS, BRICS e BASIC acrescentaram um conteúdo eminentemente político à estratégia de diversificação de relações exteriores da política externa de Lula, que passou a ter como fim, além da redução da dependência econômica em relação aos EUA, a construção de uma ordem internacional multipolar capaz de conter o

¹¹⁷ A África do Sul só veio a se juntar ao grupo em 2011, o qual, até aquele momento, era conhecido pelo acrônimo BRIC.

¹¹⁸ No âmbito financeiro, cabe mencionar algumas iniciativas regionais do BRIC que visam substituição do uso do dólar por moedas locais nas transações financeiros os países-membro tais como a negociação entre o Brasil e a Rússia sobre comércio em moedas locais, e a discussão entre Brasil e China sobre a possibilidade de compra recíproca das moedas nacionais para reservas (MRE, 2011).

unilateralismo da hegemonia estadunidense e na qual o Brasil, enquanto potência emergente, exerceria maior poder de influência (AMORIM, 2015a).

No que diz respeito às relações bilaterais políticas com os Estados Unidos, a PEB de Lula reproduziu o padrão verificado nas relações bilaterais econômicas, isto é, ao mesmo tempo em que buscou manter a cooperação com a potência hegemônica, realçou, de maneira assertiva, a autonomia e a soberania do Estado brasileiro em suas relações internacionais, evocando o respeito estrito ao princípio da reciprocidade nas relações internacionais. Nesse sentido, a despeito do diálogo estratégico estabelecido em 2005¹¹⁹ e do acordo de cooperação em matéria de defesa firmado com os EUA em 2010¹²⁰, o governo Lula,

¹¹⁹ Conforme Pecequilo (2010), o diálogo estratégico estabelecido entre Brasil e EUA representou simbolicamente o reconhecimento da ascensão política brasileira na América do Sul e no mundo por parte da potência hegemônica. Para a autora, *“To stress the meaning of ‘Strategic Dialogue’, it should be remembered that the US only shares this kind of dialogue with nations such as China, India and Great Britain”* (PECEQUILO, 2010, p. 142). Para Sotero (2010, sp.) “os Estados Unidos buscam relações estratégicas quando desejam sinalizar a importância de um país ou querem promover uma aproximação no tratamento de um tema de interesse mútuo capaz de criar uma dinâmica positiva, na qual avanços abrem caminho para novos avanços. A existência de um componente de segurança nacional ou o desejo de compartilhar liderança são outros fatores que podem motivar o interesse de Washington numa relação estratégica com outros países”.

¹²⁰ O Acordo entre Brasil e Estados Unidos sobre Cooperação em Matéria de Defesa tem como finalidade, entre outras, a cooperação bilateral i) nas áreas de pesquisa e desenvolvimento, apoio logístico, segurança tecnológica e aquisição de produtos e serviços de Defesa; ii) no intercâmbio de informações e experiências adquiridas no campo de operações e na utilização de equipamento militar, bem como relacionadas a operações internacionais de manutenção de paz; iii) na troca de experiências na área de tecnologia de defesa. Dessa forma, o referido acordo prevê: a) a participação conjunta em exercícios de treinamento militar; b) o intercâmbio de instrutores e pessoal de treinamento, assim como de estudantes de instituições militares; c) a participação em cursos teóricos e práticos de treinamento militar, seminários, conferências, mesas-redondas e simpósios organizados por entidades militares e civis com interesse na defesa; d) a realização de visitas a navios militares; e) a organização de eventos culturais e desportivos; e f) a facilitação de iniciativas comerciais relacionadas à área de Defesa (MRE, 2010). Nada obstante o fato de o Brasil já ter firmado tratados semelhantes a este com diversos outros países, o Acordo entre Brasil e Estados Unidos sobre Cooperação em Matéria de Defesa tem um peso

logo no início do primeiro mandato, retirou do Congresso brasileiro o Acordo de Salvaguardas Tecnológicas Brasil-Estados Unidos assinado durante a administração Cardoso, alegando justificativas eminentemente políticas¹²¹. De fato, as cláusulas do acordo que proibiam o governo brasileiro de usar os recursos oriundos do aluguel da base de Alcântara para o desenvolvimento de tecnologia de satélites, bem como de cooperar com países considerados unilateralmente pelos EUA apoiadores de atos terroristas internacionais, foram interpretadas como uma ofensa à soberania nacional e, portanto, inaceitáveis pelo governo brasileiro. Consoante Amorim (2003b, pp. 62-63),

[...] as cláusulas de natureza política [do acordo de salvaguardas tecnológicas Brasil-Estados Unidos] são inaceitáveis. **O Governo brasileiro não pode estar sujeito a uma permissão de um terceiro governo para saber com quem ele vai fazer acordos internacionais.** É claro que não vamos fazer acordo internacional com nenhum país que esteja, por exemplo, sob sanção do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Isso não precisa nem figurar num acordo com os Estados Unidos, porque é óbvio. Mas, se há um [sic] outro país que, por exemplo, em determinado momento, os Estados Unidos considerem que cometeu algo com que não estejam de acordo, mas que não vejamos da mesma maneira, **temos que ser soberanos para decidir isso**, de acordo com o bom senso. Com relação aos recursos, também,

simbólico importante, pois foi o primeiro acordo militar a ser assinado entre ambos os países passados mais de cinquenta anos. Com efeito, o último acordo militar Brasil-EUA remete ao ano de 1952, ao qual, entretantes, o Brasil denunciou em 1977, durante o governo militar de Ernesto Geisel (HIRST, 2013).

¹²¹ Vale lembrar, como já comentado no capítulo 2, que, desde a campanha eleitoral à presidência em 2002, Lula se manifestara contrário ao acordo de salvaguardas tecnológicas com os EUA, dizendo que o referido acordo não levava em consideração a soberania nacional do Brasil, ao não permitir que as autoridades brasileiras fiscalizassem os contêineres estadunidenses que entrassem no território nacional. Na mesma ocasião, o embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, que viria a se tornar o Secretário-Geral das Relações Exteriores e um dos principais idealizadores da política externa brasileira durante o governo Lula, censurou o acordo de salvaguarda também por razões políticas envolvendo o desrespeito à soberania do Brasil.

embora muitas pessoas digam que isso não tem nenhum efeito prático, porque dinheiro não tem cor, você pode pegar dinheiro de uma coisa e colocar em outra¹²², **mas é obviamente uma coisa ofensiva você ceder**, mediante um pagamento, algo que faz parte **do seu território, da sua soberania**, e alguém lhe dizer como é que você pode usar os recursos. **Isso me parece totalmente inaceitável** (*grifo nosso*).

Em 2004, a diplomacia brasileira fez valer o princípio da reciprocidade no episódio diplomático envolvendo o US-VISIT (*United States Visitor and Immigrant Status Indicator Technology*), programa de segurança estadunidense que, em resposta aos atentados de 11 de setembro de 2001, estabelecia o controle total do ingresso de visitantes estrangeiros nos portos marítimos e aeroportos dos Estados Unidos, por meio de fotografias e sistemas computadorizados de reconhecimento de face e digitais. A medida atingiu os visitantes de todos os países, inclusive o Brasil, excetuando, porém, nacionais de 27 Estados, a maioria deles europeus. Depois de relatos envolvendo maltrato e constrangimento de cidadãos brasileiros nos aeroportos estadunidenses, a justiça brasileira determinou que a Polícia Federal impusesse aos turistas dos Estados Unidos o mesmo tratamento a que eram submetidos os brasileiros em viagem aos EUA. Quer dizer, enquanto perdurasse a restrição imposta pelas autoridades estadunidenses, a Polícia Federal deveria recolher, nos portos, aeroportos e rodovias brasileiras, as impressões digitais dos nacionais dos Estados Unidos que visitassem o Brasil, “sob pena de ser-lhes negada a entrada devida” (BANDEIRA, 2005).

¹²² Entre as pessoas que defendiam esse argumento e a quem Amorim certamente se refere (2003b), está o chanceler de Cardoso, Celso Lafer, o qual, em defesa da assinatura do acordo de salvaguardas com os EUA perante a Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, alegou que a cláusula sobre o uso dos recursos advindos do aluguel de Alcântara possuía um significado “eminente político”, dando a entender que sua importância não deveria ser sobrevalorizada por não representar efeitos práticos. De fato, a única resposta de Lafer (2001b, p. 103) em defesa às críticas envolvendo a cláusula em questão foi a de que: “Uma das objeções apresentadas ao Acordo de Salvaguardas diz respeito ao impedimento de utilizar os recursos advindos de lançamentos com participação norte-americana no desenvolvimento de nosso VLS. Essa cláusula tem um significado eminentemente político”.

De acordo com Bandeira (2005) e Milani (2001), a decisão tomada pela justiça federal brasileira afetou negativamente o relacionamento entre o Brasil e os Estados Unidos ao gerar mais um foco de tensões. Com efeito, em resposta à atitude brasileira, o governo dos EUA, por intermédio da embaixada estadunidense em Brasília, emitiu nota na qual dizia compreender o direito soberano que o Brasil tinha para determinar quais são os requisitos de entrada no país, mas que, ao mesmo tempo, lamentava a forma pela qual os novos procedimentos foram iniciados, repentinamente, discriminando cidadãos dos Estados Unidos, com tratamento excepcional que resultou em longos atrasos no processamento, quando alguns estadunidenses tiveram que esperar mais de nove horas em sua chegada ao Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro (BANDEIRA, 2005).

Em seu turno, a diplomacia brasileira afirmou que, para evitar o agravamento da questão, os EUA poderiam ter concedido um prazo hábil para que o Brasil pudesse adaptar seu passaporte às exigências estadunidenses, assim como foi concedido a outros países, “inclusive países com os quais os Estados Unidos têm relações há menos tempo do que com o Brasil” (AMORIM, 2004b). Dessa forma, a diplomacia brasileira defendeu sua posição baseando-se no respeito estrito ao princípio da reciprocidade:

[...] a verdade é que o processo de identificação para os brasileiros foi a gota d'água, depois de muitas outras questões em que brasileiros [...] foram maltratados, pessoas que foram algemadas, pessoas que passaram horas tendo que explicar, depois de terem passado por um processo semelhante antes de irem para o exterior. [...] o princípio da reciprocidade não foi escolhido pelo Brasil, o princípio da reciprocidade é a base das relações internacionais. **Só países que não têm auto-respeito não aplicam o princípio da reciprocidade** (AMORIM, 2004b, *grifo nosso*)¹²³.

¹²³ Em acréscimo, Amorim (2004b) chegou a associar, implicitamente, o “episódio dos aeroportos” ao sucesso das negociações na ALCA: “se nós estamos procurando fazer uma integração das Américas, e queremos liberdade de capitais, liberdade de movimento de mercadorias, como é que nós vamos restringir cada vez mais o movimento das pessoas? Isso não é positivo para um processo de integração”.

Para encerrar essa seção, vale a pena mencionar alguns atos simbólicos pelos quais o governo Lula e sua equipe diplomática capitaneada pelo chanceler Celso Amorim pretenderam marcar a autonomia do Brasil em relação aos EUA, bem como, em alguma medida, diferenciar-se da política exterior de Cardoso: i) a nomeação do diplomata José Bustani ao prestigioso cargo de embaixador brasileiro em Londres, após este ser exonerado, sob pressão estadunidense, do cargo de Diretor Geral da OPAQ e, depois de ocupar por dois meses o cargo interino de Cônsul Geral em Londres, ser suspenso do Itamaraty durante a administração FHC; ii) no que pode ser comparado ao episódio envolvendo o chanceler de Cardoso, Celso Lafer, nos aeroportos dos EUA, onde este aceitou retirar os sapatos por motivos de segurança, o chanceler de Lula, Celso Amorim, ao narrar a participação da diplomacia brasileira na Rodada Doha da OMC, afirmou que, se fosse submetido a revistas pela segurança nas reuniões do FIP (*Five Interested Parties*¹²⁴), que aconteciam na missão estadunidense em Genebra, recusar-se-ia veementemente (AMORIM, 2013a); iii) por fim, o próprio presidente Lula, ao narrar sua experiência na liderança da política externa brasileira, sublinhou o que na sua visão foi um gesto de não subserviência aos EUA:

Eu lembro, lembro em Evian, eu com seis meses de mandato [...] e nós chegamos em uma [sic] reunião, já estavam lá quase todos os presidentes da República, faltava chegar apenas o Presidente dos Estados Unidos. E nós estávamos sentados em umas mesinhas, no hotel em que ia ser a reunião, aí, quando o Bush entra, todo mundo levanta. Eu falei para o Celso: Celso, eu vou ficar sentado, ninguém levantou quando eu cheguei. **Qual é a subserviência de a gente levantar porque chegou o Presidente dos Estados Unidos?** E não era arrogância não, **era apenas respeito**. O Kofi Annan estava conosco, ficou muito incomodado, não sabia se sentava ou se levantava, mas [...], humildemente, o Bush foi lá na [sic] nossa mesa, nos cumprimentou e sentou conosco. Não aconteceu nada de anormal. **O anormal seria se**

¹²⁴ Grupo das cinco partes (Brasil, Estados Unidos, União Europeia, Índia e Austrália) responsáveis, em uma primeira etapa, por tomar a frente na condução das negociações comerciais na Rodada Doha da OMC.

nós tivéssemos levantado como, habitualmente, as pessoas faziam. Essa é uma coisa que me marcou muito (SILVA, L. 2010, p. 138, *grifo nosso*).

3.2. DIMENSÃO REGIONAL/HEMISFÉRICA.

Assim como no governo de Cardoso, em termos econômicos, as negociações comerciais em torno da ALCA constituíram o principal assunto na agenda hemisférica da política externa de Lula em relação aos Estados Unidos. Apesar das críticas contundentes à ALCA durante a campanha eleitoral de 2002, Lula manteve o Brasil nas negociações comerciais hemisféricas quando assumiu o governo no ano seguinte. O acesso “ao mercado mais dinâmico do mundo”, sobretudo seu setor agrícola, continuou sendo o principal atrativo para a participação brasileira na ALCA (AMORIM, 2003b; SILVA, L., 2003b). Sem embargo, esta deixou de ser prioridade na política externa de Lula, que passou a assumir uma posição mais dura nas negociações e a realçar como um dos seus principais objetivos no processo negociador a preservação da autonomia nacional na definição de políticas de desenvolvimento (AMORIM, 2002, 2004c).

No que diz respeito à agenda de segurança hemisférica, além de reforçar posições já defendidas no governo Cardoso em temas como o conceito multidimensional de segurança hemisférica e o papel das forças armadas no combate a ameaças não-estatais, a administração Lula buscou projetar, de maneira mais afirmativa, a influência do Brasil na conformação da segurança regional e hemisférica através de iniciativas como a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) no âmbito da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), a liderança da Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti - MINUSTAH (sigla em francês para *Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haïti*) e a atuação na crise política em Honduras que resultou na destituição do presidente hondurenho Manuel Zelaya (AMORIM, 2003c; VILLA; VIANA, 2010). Se na implementação de operações de paz no Haiti houve cooperação entre Brasil e Estados Unidos, o mesmo não pode ser dito em relação ao caso hondurenho, onde posições divergentes acabaram prevalecendo e gerando tensões no relacionamento entre os países (PECEQUILO, 2010; HIRST, 2103). O CDS, por sua vez, foi visto pelo governo brasileiro como mais um instrumento para a construção de uma ordem mundial multipolar, regido pelos princípios do multilateralismo (SILVA, L, 2009).

Na sequência, como feito no capítulo 2, abordamos em subseções distintas a política externa de Lula em relação aos EUA nas negociações da ALCA e nos assuntos de segurança hemisférica.

3.2.1. Brasil e Estados Unidos na ALCA e no entorno sul-americano.

No capítulo anterior, vimos que, durante a campanha eleitoral de 2002, Lula apresentou uma postura bastante crítica à ALCA, chegando a dizer que a mesma consistia em um projeto de anexação, e não de integração, das economias latino-americanas aos Estados Unidos e que, se permanecessem as bases em que se encontravam as negociações, o Brasil não prosseguiria as tratativas em relação ao assunto. A nomeação do embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, removido da direção do IPRI na gestão FHC por ter criticado abertamente a ALCA, ao cargo de Secretário-Geral das Relações Exteriores (vice-Ministro das Relações Exteriores), reforçou a possibilidade de que realmente o governo Lula retirasse o Brasil da mesa de negociações comerciais hemisféricas.

Entrementes, a despeito da pressão contrária exercida por pessoas próximas às bases do governo e à chancelaria brasileira, Lula e o MRE chefiado por Celso Amorim mantiveram o Brasil engajado nas tratativas da ALCA, buscando dissipar as críticas que acusavam o novo governo brasileiro de ser ideologizado e opor-se à ALCA e aos Estados Unidos por princípio (BAHADIAN, 2004a; AMORIM, 2015a). Nesse sentido, a atuação brasileira seria pautada pela defesa pragmática dos interesses nacionais do país, quais sejam, o acesso real ao mercado estadunidense (interesse ofensivo) e a preservação de espaços para implementação de políticas de desenvolvimento (interesse defensivo) (AMORIM, 2003d). Por outro lado, na leitura feita pelo governo Lula, o Brasil deveria assumir uma posição mais firme do que a que vinha adotando até então na barganha com os Estados Unidos, de sorte a tornar as negociações hemisféricas mais equilibradas do ponto de vista da política externa brasileira e dos países latino-americanos de menor desenvolvimento relativo:

[...] para o Brasil, para o MERCOSUL, o foco da questão não é dizer “sim” ou “não”, mas definir qual a ALCA que nos interessa. [...] Não vamos fugir da mesa de negociação. Vamos negociar, de cabeça erguida, discutindo, de igual para igual, cada um dos itens que interessa ao país. Até

porque não estamos pedindo favor a ninguém. Estamos apenas reivindicando um direito nosso, que é a oportunidade da nossa economia de dar um salto de qualidade, sem as imposições que o mundo desenvolvido tem tentado nos impor. [...] O Brasil, como sempre, [...] estará de coração aberto para fazer o melhor acordo do mundo, mas, ao mesmo tempo, estará alerta para não aceitar que imposições façam o Brasil negociar em condições desfavoráveis. [...] Como a maior economia da América do Sul, o Brasil tem, não só o direito, mas a obrigação de ajudar a definir um projeto de ALCA que seja favorável a todos os países e, sobretudo, aos países mais pobres (SILVA, L, 2003c, pp. 158, 160).

De fato, na visão de Bahadian¹²⁵ (2004a) e Amorim (2013a), quando o presidente Lula assumiu o governo, as negociações da ALCA encontravam-se em um contexto complexo, marcado por profundos impasses e desequilíbrios. Estes residiam no fato de que nos temas de maior interesse brasileiro, especialmente agricultura, as tratativas comerciais praticamente não haviam progredido, ao passo que, nos temas sensíveis ou nos quais o Brasil tinha interesses defensivos (os chamados novos temas comerciais), as negociações avançavam para uma conclusão desfavorável do ponto de vista brasileiro. Para os autores, essa situação de desequilíbrio derivava, em parte, da intransigência dos EUA em não fazer concessões às demandas dos países em desenvolvimento ao mesmo tempo em que deles exigiam maior compromisso em temas como propriedade intelectual, serviços, investimentos e compras governamentais.

Não havia desequilíbrio maior na ALCA do que a pressão dos países mais ricos para que se estabelecesse um conjunto de regras mais profundas que as da OMC em áreas como serviços, investimentos e propriedade intelectual, e a recusarem aceitar regras também mais profundas que a OMC em áreas como anti-dumping e agricultura. Queriam e continuam a querer uma ALCA avançada nos chamados novos

¹²⁵ Embaixador representante do Brasil na co-presidência da ALCA durante a administração Lula.

temas da agenda comercial – que muitas vezes pouco têm de genuinamente comercial – ao mesmo tempo em que buscam petrificar as barreiras para os produtos agrícolas e para os manufaturados em que nós nos tornamos mais competitivos, como calçados, têxteis e aço. Agem como se coubesse aos países ricos, e não aos mais pobres, um tratamento especial e diferenciado (BAHADIAN, 2004, p. 108).

A intransigência estadunidense se tornou mais evidente quando, em fevereiro de 2003, os Estados Unidos apresentaram sua oferta de produtos para desgravação tarifária de maneira discriminada, isto é, com ofertas diferentes para cada grupo de países, de modo que os integrantes do MERCOSUL seriam os menos privilegiados¹²⁶. Em acréscimo, em setembro do mesmo ano, durante a reunião do Comitê de Negociações Comerciais da ALCA em Trinidad e Tobago, os EUA retiraram da mesa das negociações os temas relativos aos subsídios às exportações agrícolas e de apoio doméstico, bem como às medidas *antidumping*, alegando que, por sua natureza sistêmica, os mesmos deveriam ser tratados no âmbito multilateral, ou seja, na OMC ¹²⁷ (SOARES; BAHADIAN, 2004). Acontece que os Estados Unidos já haviam se comprometido, ainda que de forma ambígua, a negociar esses temas durante a fase preparatória das conversações da ALCA, tanto assim que a estrutura negociadora definida em 1998 contemplara a formação de um grupo de negociações específico para subsídios, antidumping e

¹²⁶ De acordo com Amâncio Oliveira (2003), a proposta estadunidense foi escalonada da seguinte forma: na área agrícola, o MERCOSUL receberia o mais baixo percentual de produtos que seriam isentos de impostos, isto é, 50%, enquanto aos países andinos foram oferecidos 68%, aos países da América Central, 64%, e aos países do CARICOM, 85%; na área de bens não-agrícolas, o MERCOSUL também foi o menos privilegiado, recebendo 58%, os países andinos, 61%, os países da América Central, 66%, e o CARICOM, 91%. Desnecessário dizer que a atitude estadunidense feria um dos princípios basilares da OMC, qual seja, o princípio da Nação Mais Favorecida (NMF), pelo qual qualquer concessão feita em termos de liberalização comercial a um país membro da OMC deve ser universalizada aos demais integrantes da organização.

¹²⁷ Essa posição foi reafirmada na reunião ministerial de Miami, em novembro de 2003, em flagrante desrespeito ao princípio do *single undertaking* (não há acordo sobre nada até que não haja acordo sobre tudo), acordado por todos os países durante a fase preparatória das negociações da ALCA.

direitos compensatórios. Por fim, diante dos impasses nas negociações hemisféricas multilaterais, Washington começou a assinar e avançar acordos bilaterais de livre comércio com países com os quais possuía maior afinidade no assunto, tais como Chile, Colômbia, Equador, Peru e país da América Central (VIGEVANI; MARIANO, 2006). Essa iniciativa feria o princípio do consenso, também acordado na estrutura negociadora da ALCA.

Entretanto, na visão do governo Lula, a situação de desequilíbrio que imperava nas negociações da ALCA em detrimento do Brasil também era resultado da leniência e das concessões feitas durante a administração Cardoso (AMORIM, 2013a). Para começar, criticou-se o cronograma aprovado na gestão FHC para apresentação de ofertas de desgravação tarifária, pois este, além de conferir uma margem estreita de tempo para uma eventual correção de rumo das negociações durante o governo Lula¹²⁸, reforçava, na leitura do embaixador Bahadian (2004, p. 108), a condição de desequilíbrio nas tratativas comerciais da ALCA, já que

tínhamos de apresentar ofertas de abertura em três áreas de grande sensibilidade para o Brasil (serviços, investimentos e compras [governamentais]) sem nenhuma contrapartida naquelas duas áreas que mais nos interessam, a de redução do pesado e distorcivo apoio que os governos dos países ricos dão à sua agricultura e a de disciplinamento do uso do antidumping, o qual, aplicado de modo arbitrário como é hoje, tende a anular vantagens que possamos ter pela redução ou eliminação de tarifas a nossos produtos.

Outro equívoco imputado à administração FHC foi o de ter aceitado a modalidade de redução tarifária a partir de tarifas aplicadas e não consolidadas, o que, na visão de Amorim (2011, p. 504), implicaria uma liberalização comercial mais profunda e, conseqüentemente, maior exposição do setor produtivo nacional à concorrência internacional:

¹²⁸ De acordo com Amorim (2011), o governo brasileiro havia se comprometido a apresentar sua oferta em bens, com todos os cronogramas de desgravação tarifária, até 15 de fevereiro de 2003, quer dizer, menos de dois meses (45 dias) depois da posse de Lula.

Evidentemente, isso faz uma grande diferença, porque, para muitos bens, a nossa tarifa consolidada era (e ainda é) 35 por cento; e a tarifa aplicada, em muitos casos, é 10 por cento ou 12 por cento. [...] Então, ao fazer as primeiras desgravações, estaríamos desgravando de 10 por cento para baixo, e não de 35 por cento para baixo. Quer dizer, perderíamos um colchão de proteção ao longo da negociação. Esse foi, a meu ver, um erro.

De igual modo, o governo Lula criticou concessões supostamente feitas pelo governo anterior nas discussões relativas aos novos temas comerciais. No que diz respeito ao setor de serviços, por exemplo, ficou praticamente acertado em 2002 que as negociações caminhariam para o conceito de listas negativas, o que condizia com as demandas dos EUA, mas ia de encontro aos interesses defensivos brasileiros, que propugnavam o método das listas positivas¹²⁹ (OLIVEIRA, A., 2003; AMORIM, 2003b, 2011). Além disso, as tratativas no setor de serviços avançavam substantivamente na direção dos interesses dos Estados Unidos, que pressionavam para que as regras envolvendo o módulo 3¹³⁰ da prestação de serviços fossem tratadas no capítulo de investimentos da ALCA, o qual continha obrigações maiores do que aquelas derivadas do GATS (*General Agreement on Trade in Services*), sendo mais rigoroso no tocante a regras de proteção ao investidor estrangeiro (OLIVEIRA, A., 2003; AMORIM, 2003c, 2011).

Em relação às regras de investimento e compras governamentais, o governo Lula acreditava que as negociações sobre esses assuntos não

¹²⁹ “No jargão das negociações comerciais, listas positivas referem-se aos setores cobertos por um acordo. Trata-se, portanto, de um universo em princípio limitado. Em um método de listas negativas, tudo o que não for expressamente excluído torna-se parte do acordo, o que, devido às constantes inovações econômicas e tecnológicas, amplia o escopo de sua abertura” (AMORIM, 2011, p. 57).

¹³⁰ Segundo Amâncio de Oliveira (2003), existem quatro modos de prestação de serviço no GATS: MODO 1 (transfronteiriços) - nem o prestador nem o consumidor se movem; MODO 2 (consumo no exterior) - consumidor se desloca para país do prestador; MODO 3 (presença comercial) - pessoa jurídica se instala localmente para prestar um serviço; MODO 4 (movimento temporário de pessoas) - indivíduos deslocam-se, por tempo limitado, para país estrangeiro a fim de prestar um serviço.

deveriam sequer ter prosseguido, tanto por causa da intransigência estadunidense em discutir a questão agrícola, quanto, sobretudo, porque o disciplinamento hemisférico cercearia a capacidade do governo brasileiro implementar políticas de desenvolvimento, em particular as políticas industriais. Conforme Amorim (2003a, p. 479)

O Brasil tem necessidade de uma política industrial, uma política tecnológica, uma política que possa fazer, com certo grau e em sentido positivo, uma discriminação em alguns setores em favor da indústria. E se você acertar um tipo de política de investimento, de política governamental de compras, já será mais difícil.

Portanto,

o maior risco era mesmo transformar a ALCA num instrumento que tirasse nossa liberdade de regulamentação da economia. [...] Precisamos de liberdade para continuar regulamentando e usar certos instrumentos de política industrial que os países desenvolvidos usam. [...] Um exemplo são as compras governamentais. Não podemos abdicar do poder de compra da PETROBRAS e da ELETROBRÁS para fazer política industrial (AMORIM, 2004a, p. 366).

Em resumo, na visão do governo Lula, a administração FHC teria assumido uma postura complacente em relação à forma pela qual as negociações hemisféricas se encaminhavam, baseando-se na crença, supostamente equivocada, de que, caso o acordo final a que se chegasse não fosse do interesse brasileiro, o Brasil poderia simplesmente não assiná-lo.

[...] o processo negociador indicava um certo [sic] caminho. Um pouco de vivência nas negociações internacionais deixa claro que certas posições, ainda que bem intencionadas, não podem ser mantidas no final. Era comum se ouvir, por exemplo, o comentário “Nós negociamos e, no final, se for bom, nós assinamos; se não for, nós não assinamos”. Honestamente, não acho isso possível. Isso até poderia ser dito de boa fé, mas no final [...] é muito difícil para um governo – que

chegue até o último momento da negociação, que aceite várias coisas, implícita ou explicitamente – chegar ao final e dizer: “Isto aqui não está bom para mim. Eu vou mudar tudo”. Você, então, tem que fazer isso enquanto a negociação se desenvolve (AMORIM, 2003b, p. 56).

Destarte, a participação brasileira na ALCA deveria ser qualificada no sentido de tornar as negociações hemisféricas mais equilibradas, e isso só seria possível através da reformulação de sua arquitetura negociadora. Para tanto, uma das primeiras medidas tomadas pelo governo Lula foi apresentar, no prazo estabelecido, oferta para desgravação tarifária em apenas duas áreas, que correspondiam aos interesses ofensivos brasileiros: acesso a mercados de bens agrícolas e não agrícolas (OLIVEIRA, A., 2003). Quer dizer, nos demais temas, investimentos, serviços e compras governamentais, o Brasil se recusou a cumprir o calendário originalmente acordado e não apresentou sua oferta de liberalização comercial, além de condicioná-la à inclusão de cláusulas sobre indústria nascente¹³¹ (AMORIM, 2003d, 2011).

Segundamente, a diplomacia brasileira propôs a “estratégia dos três trilhos” como solução para que as conversações da ALCA pudessem superar os entraves existentes, porém de maneira equilibrada. A “ALCA possível”, como também foi intitulada pelo ex-chanceler brasileiro Celso Amorim, seria, então, negociada a partir de três vias (“trilhos”), nas quais as tratativas comerciais realizar-se-iam paralelamente, em foros e prazos diferentes: no “trilho multilateral ALCA”, seriam discutidas as obrigações e regras hemisféricas - ou seja, comuns a todos os países americanos - em assuntos menos complexos como solução de controvérsias, tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento, fundos de compensação, regras fitossanitárias e facilitação de comércio (regras de origem e mecanismos alfandegários). Isto é, o “trilho multilateral ALCA” corresponderia à ALCA propriamente dita (ou o que sobrasse dela), a ser alcançada em médio prazo, entre os anos 2005 e 2015; a segunda via seria a bilateral, na qual as negociações dar-se-iam entre os países individuais e os Estados Unidos ou entre os blocos regionais e os Estados Unidos (e.g. MERCOSUL-EUA; CARICOM-EUA). Nesse “trilho”, o Brasil

¹³¹ Consoante Amâncio de Oliveira (2003), o governo Lula ainda estaria disposto a solicitar o adiamento da conclusão das negociações para 2007, o que na prática, significaria o replanejamento de um novo calendário para a ALCA.

negociaria com a potência hegemônica no formato 4+1, em coordenação com os demais integrantes mercosulinos, os temas de acesso a mercados em bens agrícolas, não-agrícolas e, de forma limitada, serviços, investimentos e compras governamentais. No entanto, as negociações relativas aos novos temas comerciais seriam feitas a partir de listas positivas, e não negativas, como anteriormente ficara acertado; finalmente, a “trilha multilateral OMC” serviria como repositório para temas controversos e sensíveis, como subsídios agrícolas e medidas *antidumping*, mas também regras e normas relativas à propriedade intelectual, compras governamentais, serviços e investimentos. Quer dizer, as negociações comerciais nessas áreas seriam transferidas para o âmbito multilateral, onde seriam desenvolvidas nas rodadas da OMC¹³² (BAHADIAN, 2004; CORTES, 2004; AMORIM, 2003d, 2011, 2013a).

Desse modo, através da “estratégia dos três trilhos”, o governo Lula buscava firmar uma relação de equilíbrio e igualdade com os Estados Unidos, sinalizando que, da mesma forma que os EUA retiraram (unilateralmente) da mesa das negociações os temas agrícolas e propuseram diferentes acordos bilaterais com os demais países americanos, o Brasil, a frente do MERCOSUL, facultava-se o direito de não negociar regras referentes aos novos temas comerciais no âmbito

¹³² Segundo Amorim (2011, 2013a), sua maior dificuldade, enquanto líder da diplomacia brasileira, na condução das negociações da ALCA, inclusive quando do lançamento da “estratégia dos três trilhos”, não foi o comportamento intransigente dos EUA, expresso no estilo negociador agressivo do representante do USTR, Bob Zoellick, mas sim a resistência e oposição de amplos setores da política doméstica brasileira, a começar pelo próprio Itamaraty, onde o diplomata Clodoaldo Hugueneu Filho, que esteve diretamente envolvido nas negociações comerciais hemisféricas durante a administração anterior, mostrava-se, por essa razão, comprometido com o curso de ação adotado no governo FHC. Também o Ministério da Fazenda, seguindo a tendência da gestão anterior, emitia sinais positivos em favor da conclusão prematura da ALCA, em parte devido ao fato de que, para essa burocracia, os impactos macroeconômicos da ALCA e a possibilidade de *lock-in* das reformas liberais, nos moldes do que ocorrera no México, justificavam maior interesse do Brasil no projeto da integração hemisférica. Finalmente, ainda no seio do aparato estatal, o Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio e o Ministério da Agricultura, então chefiados por empresários de setores exportadores (internacionalistas por definição), revelaram-se ardorosos combatentes em favor da ALCA (OLIVEIRA, A., 2003; AMORIM, 2011, 2013a). Conforme Amorim (2013a, 2015a), diante dessa disputa interburocrática, o presidente Lula intercedeu a favor do MRE, dando a este Ministério e ao seu chanceler a palavra final nas decisões da ALCA.

hemisférico bem como o de diferenciar o que ofereceria a um ou outro parceiro nas negociações da ALCA. Ademais, de acordo com Bahadian (2004), a “estratégia dos três trilhos” refletia uma visão pragmática, porquanto, além de resguardar os interesses brasileiros, sugeria uma forma de dar prosseguimento às negociações hemisféricas levando-se em conta as sensibilidades dos países envolvidos, contemplando práticas que, na realidade, já estavam sendo implementadas (propostas de acordos bilaterais, ofertas para desgravação tarifária diferenciadas, etc.).

Apesar da oposição de países como Chile, México, Colômbia e da América Central, assim como da aparente indiferença estadunidense, os princípios da “estratégia dos três trilhos” foram, em parte, assimilados na reunião ministerial de Miami, onde se acordou pela flexibilização da estrutura negociadora da ALCA, que passou a ser chamada de “ALCA *Light*” (BAHADIAN, 2004; CORTES, 2004; AMORIM, 2013a). Tal flexibilização consistiria na condução das negociações hemisféricas em dois patamares paralelos, porém distintos: um multilateral, onde seria discutido um conjunto de direitos e obrigações comuns a todos os países americanos, com a possibilidade de estabelecimento de acordos de livre-comércio tradicionais para o acesso a mercados de bens; e um patamar plurilateral, no qual os países que assim desejassem estariam livres para negociar com os EUA regras relacionadas aos novos temas de comércio que iriam além do quadro normativo na OMC (*OMC-plus*) (BARBOSA, 2004).

Todavia, a implementação dessa flexibilização, cujos detalhes deveriam ser acordados durante a reunião vice-ministerial de Puebla em 2004, não avançou. Na ocasião, as dificuldades se concentraram justamente na delimitação das obrigações e direitos aplicáveis a todos os países bem como na definição dos procedimentos dos acordos plurilaterais. De fato, segundo Soares e Bahadian (2004), tais impasses resultaram na polarização dos países americanos em três grupos principais, em havendo: o MERCOSUL, o CARICOM e o G14, este composto pelos Estados Unidos e por países que haviam feito acordos bilaterais de livre-comércio com os EUA ou estavam em vias de negociá-los.

No que diz respeito à delimitação das obrigações e direitos comuns, as divergências entre o MERCOSUL e o G14 foram acesas quando, contrariando o que fora acordado na ministerial de Miami, EUA, México, Chile, Canadá e Costa Rica tentaram incorporar, na reunião vice-ministerial de Puebla, obrigações adicionais ao “patamar multilateral” das negociações, de sorte a permitir que também o conjunto de regras comuns pudesse conter elementos que fossem *OMC-*

plus (BARBOSA, 2004). Além disso, houve desacordo em relação à cobertura do universo tarifário para as negociações de acesso a mercados, com o G14 relutando em negociar a eliminação de tarifas para todos os produtos ou todas linhas tarifárias, sobretudo no setor agrícola (SOARES; BAHADIAN, 2004). Finalmente, surgiram discordâncias quanto às regras de solução de controvérsias, em que os Estados Unidos pleiteavam por um sistema semelhante ao do NAFTA, desprovido de caráter vinculante, e o Brasil demandava as regras da OMC, cujas recomendações devem ser seguidas obrigatoriamente, com risco de retaliação em caso de desrespeito (AMORIM, 2003b).

No que toca os acordos plurilaterais, as divergências entre o MERCOSUL e o G14 se concentravam no tratamento dos subsídios agrícolas - em que o último se opunha à eliminação incondicional dos subsídios à exportação e a qualquer mecanismo de neutralização do apoio doméstico - assim como na discussão sobre a aplicação ou observância (*enforcement*) das regras de propriedade intelectual no âmbito hemisférico, na qual o Brasil condenava a possibilidade de que eventuais violações das normas sobre patentes ou direitos autorais viessem a ser objeto do sistema de solução de controvérsias regional e, no limite, estivessem sujeitas à chamada “retaliação cruzada” (SOARES; BAHADIAN, 2004; AMORIM, 2013a).

Sendo assim, diante da persistência dos impasses e da incapacidade dos países americanos superarem os obstáculos, as negociações da ALCA acabaram se esvaziando, até que em 2005, prazo originalmente acordado para sua conclusão, foram finalmente sepultadas durante a realização da IV Cúpula das Américas em Mar del Plata (Argentina), sob fortes críticas de lideranças políticas de esquerda na região, como os presidentes argentino Néstor Kirchner e venezuelano Hugo Chávez. Na visão de Amorim (2013a, p. 74)

De certa forma, ao defendermos a transformação do projeto original da ALCA em algo mais pragmático e compatível com a manutenção de nossa **autonomia para traçar projetos de desenvolvimento**, demos um golpe de jiu-jítsu nas negociações. É que o **projeto da ALCA**, como concebido originalmente, não era pra ser nem pragmático nem equilibrado. **Tinha natureza política**, além de econômica. Visava criar um espaço integrado em que os interesses econômicos norte-americanos continuassem a predominar, ao mesmo tempo que **demarcava**

nitidamente uma área de hegemonia dos Estados Unidos (*grifo nosso*).

Por último, vale a pena destacar que, assim como Cardoso, Lula buscou priorizar as relações com os membros do MERCOSUL diante das negociações da ALCA, atuando no sentido de liderar o bloco na coordenação de uma posição única e coesa frente à potência hegemônica. Conforme Amorim (2011, 2013a), essa não foi uma tarefa fácil, pois Paraguai, Uruguai e, sobretudo, Argentina, pelo menos no primeiro momento, compartilhavam uma visão pró-ALCA e estavam dispostos a fazer concessões mais amplas do que o Brasil: “[...] no momento em que o presidente Lula chegou ao poder, o primeiro problema era manter a unidade do MERCOSUL, porque todos os demais países eram a favor de uma aceleração da ALCA – alguns com mais ênfase” (AMORIM, 2011, p. 508). Assim,

Uma das minhas primeiras ações foi buscar a coordenação com os parceiros do MERCOSUL [...] A barganha básica que propunha a nossos sócios era a de atender com flexibilidade as reivindicações que faziam em relação ao Brasil dentro do MERCOSUL, em troca de uma frente unida nas negociações externas. No caso da ALCA, isso se daria sob os delineamentos já assinalados: adiamento da oferta; rediscussão de certos “pré-consensos” alcançados durante a administração anterior; ênfase nas nossas demandas em agricultura (AMORIM, 2013a, p. 58).

Sem embargo, diferentemente da gestão Cardoso, em que predominou o aspecto economicista e a lógica do regionalismo aberto, o governo Lula imprimiu maior ênfase na expansão da agenda mercosulina, agregando temas políticos, sociais, institucionais, de infraestrutura e de correção de assimetrias, sem, contudo, descuidar das questões comerciais¹³³ (COUTO, 2010; SARAIVA, 2010a; VIGEVANI, RAMANZINI JÚNIOR, 2014). São evidências do que Veiga e Rios (2007) denominam regionalismo pós-liberal: i) a criação, em 2003, da

¹³³ Entrementes, da mesma forma que FHC, Lula preservou o intergovernamentalismo como princípio orientador do projeto integracionista (SARAIVA, 2013; VIGEVANI, RAMANZINI JÚNIOR, 2014).

Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL, cujo presidente é supostamente responsável por representar os países membros do bloco regional frente a terceiros; ii) a criação, em 2004, do FOCEM (Fundo para Convergência Estrutural do MERCOSUL), com o objetivo de fomentar a melhoria da logística e infra-estrutura regionais, a integração e o desenvolvimento das cadeias produtivas, a coesão social e o aprimoramento da gestão e das normas regionais¹³⁴; iii) a constituição, em 2006, do PARLASUL (Parlamento do MERCOSUL), que visa propiciar melhor capacidade de harmonização das legislações nacionais dos países membros, bem como mobilizar maior participação da sociedade civil destes países no projeto mercosulino de integração regional; e iv) a remoção da dupla tributação da tarifa externa comum para a reexportação de produtos estrangeiros que entram no MERCOSUL (BERNAL-MEZA, 2008; SARAIVA, 2010a).

Além disso, o processo de expansão espacial do MERCOSUL iniciado por FHC foi aprofundado na gestão Lula, com a adesão ao bloco regional do Peru, em 2003, e da Colômbia, Equador e Venezuela, em 2004, como membros associados, resgatando virtualmente, consoante Amorim (2005, 2010), a antiga proposta do governo Itamar Franco de construir uma Área de Livre Comércio da América do Sul (ALCSA). Em 2006, a Venezuela passou a integrar o MERCOSUL na qualidade de membro pleno (o que só viria a ser ratificado em 2012), e a Bolívia formalizou seu pedido de ingresso ao bloco também na qualidade de membro pleno. Por fim, durante o governo Lula, embora a tentativa de acordo bi-regional com a UE não tenha progredido, o MERCOSUL assinou acordos preferenciais de comércio extra-regionais com a Índia em 2005 (envolvendo somente 452 linhas tarifárias), com Cuba em 2006 (em cerca de mil códigos tarifários), com Israel em 2007 (nove mil linhas tarifárias), com a União Aduaneira da África Austral (SACU – *Southern African Customs Union*) em 2008 e com o Egito em

¹³⁴ De acordo com Pautasso (2012), o FOCEM foi inspirado nos fundos europeus de desenvolvimento regional e tem como fim precípua amenizar as assimetrias entre os países membros do MERCOSUL. Desse modo, os aportes e a distribuição dos recursos do FOCEM seguem uma lógica inversa, na medida em que Brasil, Argentina e Venezuela são responsáveis por contribuir com a maior parte dos recursos, 55,11%, 21,25% e 21,25%, respectivamente, mas só podem sacar 9,1% do montante; por outro lado, o Uruguai deposita 1,57% mas pode retirar até 29,05%, ao passo que o Paraguai deposita menos de 1% e tem direito a 43,65% dos recursos. Ao todo, o fundo já teve mais de 40 projetos aprovados e dispõe de um orçamento anual de US\$ 127 milhões.

2010 (os últimos dois pendentos de ratificação) (BERNAL-MEZA, 2008; OLIVEIRA, I., 2012).

Quer dizer, com o estancamento das negociações hemisféricas e sua virtual suspensão em 2005, o espaço antes reservado às tratativas da ALCA na agenda da política externa brasileira foi redirecionado para as iniciativas de integração regional na América do Sul, delas resultando a institucionalização do diálogo político sul-americano - inaugurado com o lançamento da 1º Cúpula da América do Sul durante a gestão FHC – por meio da constituição da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) em 2004, que, mais tarde (em 2007), passaria a se chamar União das Nações Sul-Americanas (UNASUL)¹³⁵. Sem dúvida, o que mais chama atenção no regionalismo do governo Lula é a intensificação do conteúdo político conferido ao projeto de integração regional sul-americano, com o objetivo de projetar a influência brasileira na política internacional e construir um pólo de poder regional autônomo em relação aos Estados Unidos, dentro da concepção de um mundo multipolar (BERNAL-MEZA, 2008; SARAIVA, 2010a; COUTO, 2013). Com efeito, nas palavras de Lula (2009, p. 94)

Sica, Caricom e Unasul, da mesma forma que o Mercosul, são exemplos de uma nova concepção de integração. Representam reais opções de governança regional que contribuem para a construção de um mundo multipolar, regido pelos princípios do multilateralismo. [...] nossa região não admite fórmulas rígidas, pensamento único e imposições unilaterais.

Na mesma linha de raciocínio advogava o então Secretário Geral das Relações Exteriores, o embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, para quem

é indispensável trabalhar consistentemente em favor da emergência de um sistema mundial multipolar no qual a América do Sul venha a constituir um dos pólos e não ser apenas uma sub-

¹³⁵ A UNASUL prevê também iniciativas de cooperação sul-sul em áreas como integração física e energética; economia e finanças, ciência e tecnologia, saúde, educação, cultura, desenvolvimento social e defesa. São membros da UNASUL: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela.

região de qualquer outro pólo econômico ou político. A construção paciente, persistente e gradual da união política da América do Sul e a firme e serena rejeição de políticas que submetem a região aos interesses estratégicos dos Estados Unidos devem constituir o cerne desta estratégia (GUIMARÃES, 2001, p. 19).

Destarte, podem ser considerados elementos desse conteúdo político: i) a elaboração, em 2007, do Convênio do Sistema de Pagamentos em Moeda Local no âmbito do MERCOSUL, que tornou facultativa aos países membros do bloco a utilização de moedas locais no comércio exterior intra-regional em substituição ao dólar (VADELL; LAMAS; RIBEIRO, 2009); ii) a reformulação da governança informal da IIRSA, na qual o papel do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), da CAF (Corporação Andina de Fomento) e do Fonplata (Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata) - instituições financeiras internacionais dirigidas para o fomento de iniciativas privadas e que antes ocupavam uma posição central na decisão sobre o direcionamento dos investimentos na região - passou a ser estritamente técnico e de financiamento de projetos. Assim, com sua introdução ao Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento da UNASUL (COSIPLAN) e a criação de uma nova instância de representação composta de Coordenadores Nacionais, a IIRSA passou a receber efetivamente diretrizes políticas dos governos nacionais dos países integrantes da UNASUL, livre da ingerência de instituições internacionais (COUTO, 2010; VIGEVANI; RAMANZINI JÚNIOR, 2014); iii) o aumento da participação do BNDES no financiamento dos projetos de integração regional na América do Sul e o apoio brasileiro à criação do Banco do Sul em 2009, como instrumentos alternativos de captação de crédito à tomada de recursos com países centrais (COUTO, 2013; SILVA, A., 2013); e iv) a organização de fóruns de coordenação política entre os países do subcontinente e de outras regiões, como a Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA) e a Cúpula América do Sul-África (ASA), que, conforme Garcia (2010) e Amorim (2015a), também fazem parte do esforço da política externa de Lula de construir um mundo multipolar, livre de decisões unilaterais e hegemônicas.

3.2.2. Brasil e Estados Unidos na agenda de segurança hemisférica.

A política externa de Lula em relação aos Estados Unidos na agenda de segurança hemisférica apresentou elementos de continuidade e inovação em comparação à política exterior de Cardoso. Argumentamos nesta subseção que os elementos de inovação se enquadram na lógica de afirmação do Brasil no cenário regional e na política internacional como uma potência emergente, com vistas a assegurar, de maneira mais assertiva, a autonomia e a influência brasileiras na América do Sul vis-à-vis os Estados Unidos e, assim, contribuir para a construção de um mundo multipolar, supostamente, mais equilibrado. Senão vejamos.

A começar pelos elementos de continuidade, observamos que, assim como verificado no governo Fernando Henrique, a política externa de Lula procurou manter uma relação de cooperação com os EUA no que concerne à identificação e combate às novas ameaças que afligem a segurança hemisférica, notadamente o narcotráfico e o terrorismo (VILLA; VIANA, 2010). Disso deriva o apoio brasileiro ao conceito multidimensional de segurança hemisférica institucionalizado no âmbito da OEA, em 2003, através da Declaração sobre Segurança nas Américas. Tal declaração:

reconhece que as ameaças, preocupações e outros desafios à segurança no Hemisfério são de natureza diversa e alcance multidimensional e que o conceito e enfoque tradicionais devem ser ampliados para abranger ameaças novas e não-tradicionais, que incluem aspectos políticos, econômicos, sociais, de saúde e ambientais. [...] As novas ameaças, preocupações e outros desafios à segurança hemisférica são problemas intersetoriais que requerem respostas de aspectos múltiplos por parte de diversas organizações nacionais e, em alguns casos, associações entre os governos, o setor privado e a sociedade civil, todos atuando de forma apropriada em conformidade com as normas e princípios democráticos e com as normas constitucionais de cada Estado. Muitas das novas ameaças, preocupações e outros desafios à segurança hemisférica são de natureza transnacional e

podem requerer uma cooperação hemisférica adequada¹³⁶ (OAS, 2003, pp.1,3).

Nesse sentido, segundo Vaz (2006), não se observam diferenças qualitativamente significativas entre Brasil e Estados Unidos quanto à percepção do conjunto de ameaças que se expressam regionalmente, bem como à natureza e alcance delas. Entretanto, permanecem divergências em relação ao papel das forças armadas no combate a essas ameaças. Enquanto os Estados Unidos pressionam para que as forças armadas dos países americanos desempenhem funções policiais ou de segurança pública, o Brasil defende a preservação das funções tradicionais das forças armadas no resguardo do território nacional. Conforme AMORIM (2003c, p. 435),

o tema mais controverso é o da redefinição, como querem os EUA, da missão das forças armadas nacionais. Curiosamente, não há um documento ou proposta que os EUA tenham formalmente apresentado à OEA sobre a revisão do sistema interamericano de segurança. Há, sim, posições sobre assuntos específicos (Colômbia, Venezuela, Tríplice Fronteira), artigos e declarações de funcionários e oficiais de alta patente que, a título pessoal ou não, defendem a necessidade de envolvimento das Forças Armadas em atividades que escapam de funções tradicionais.

Por isso, em mais uma defesa assertiva da soberania nacional e de uma relação em pé de igualdade com os EUA, Amorim (2003c, p. 437) alega que

[...] no âmbito da OEA, o Brasil e outros países (México, Argentina, Chile, Peru, Uruguai e

¹³⁶ Tradução própria para “*recognized that security threats, concerns, and other challenges in the hemispheric context are of diverse nature and multidimensional scope, and that the traditional concept and approach should be expanded to encompass new and nontraditional threats, which include political, economic, social, health, and environmental aspects [...] The security threats, concerns, and other challenges in the hemispheric context are of diverse nature and multidimensional scope, and the traditional concept and approach must be expanded to encompass new and nontraditional threats, which include political, economic, social, health, and environmental aspects*”.

Venezuela) têm insistido na necessidade de que **cada país defina, soberanamente**, e conforme suas próprias especificidades, prioridades e legislações internas, **a maneira de empregar suas Forças Armadas e suas forças policiais**. Não aceitamos que venha prevalecer mais uma manifestação de descompasso – lembrando o que ocorre, por exemplo, nas questões de comércio, entre o liberalismo que se prega e o protecionismo que em muitos casos se pratica. **Nunca é demais lembrar estarem, no caso dos EUA, os militares proibidos, por lei, de atuarem, como forças de segurança pública. Também no Brasil estão claramente definidos, na Constituição, os papéis das Forças Armadas e das Forças Policiais** (*grifo nosso*).

Em relação ao terrorismo, o governo Lula, do mesmo modo que o governo FHC, negou-se a reconhecer a presença de grupos terroristas na região. Assim, apesar de ter prestado aos EUA cooperação policial e de inteligência no monitoramento de fluxos financeiros associados a atividades terroristas na tríplice fronteira (que separa os territórios de Brasil, Argentina e Paraguai nas imediações da Foz do Iguaçu), a diplomacia brasileira condenou, pelo menos discursivamente, a vinculação feita por Washington, sobretudo a partir do 11 de setembro, entre os residentes árabes e a presença de grupos terroristas na região¹³⁷ (FERREIRA, 2010).

Faço aqui um parêntese sobre as alegações em torno da existência de grupos terroristas na Tríplice Fronteira entre o Brasil, a Argentina e o Paraguai. Inexistem, até o momento, elementos comprobatórios da presença ou do financiamento de terroristas a partir daquela região. Não podemos permitir que a Tríplice Fronteira continue sendo apontada como celeiro de terroristas. A vinculação que por vezes se faz

¹³⁷ Consoante Hirst (2013), os serviços estadunidenses de inteligência indicavam a provável existência de membros do Hamas, Hezbollah, Al-Qaeda, Al-Jihad e Al-Gama'a AL Islamiyya na região da tríplice fronteira, que faziam uso do território para esconder e obter recursos, recrutar adeptos e organizar missões terroristas.

entre atividades terroristas e a presença de comunidade de origem árabe na região é particularmente perniciosa e contraproducente. Somos uma sociedade multiétnica e multicultural – a exemplo, aliás, de todas as sociedades do hemisfério – e repudiamos acusações fundadas em preconceitos étnicos ou religiosos (AMORIM, 2003c, p. 438).

A política externa de Lula também manteve o papel de mediação do Brasil na solução de crises políticas em países do entorno regional¹³⁸, contribuindo, assim, com o objetivo compartilhado pelos EUA de manter a estabilidade política na região. No entanto, e aqui reside um elemento de inovação, o escopo de atuação da diplomacia brasileira se expandiu durante o governo Lula, transpondo as fronteiras sul-americanas em direção à América Central, tradicional zona de influência estadunidense. Assim, como bem apontado por Hirst (2013), a maior projeção brasileira no hemisfério acabou por gerar inevitavelmente pontos de tensão com a potência hegemônica.

De fato, em 2004, o Brasil assumiu a liderança da MINUSTAH, missão das Nações Unidas com o objetivo de promover a estabilização política no Haiti após insurreição doméstica que resultou na renúncia do presidente Jean Aristide, acusado de cometer fraudes durante o processo eleitoral que o elegeu. Além de enviar contingente militar de aproximadamente 1.200 tropas para a manutenção da ordem e segurança públicas neste país, o governo brasileiro promoveu cooperação técnica em áreas como agricultura familiar, infraestrutura portuária e sanitária, esportes, saúde e meio ambiente (BRASIL, 2005). De acordo com Villa e Viana (2010), a participação brasileira na MINUSTAH significou uma inovação importante na política exterior brasileira, não só por causa de sua abrangência (que superou em muito as participações anteriores do Brasil em missões de paz da ONU), mas também pelo fato de, em 1994, o Brasil ter se recusado a apoiar os Estados Unidos no envio de tropas ao Haiti para restabelecer a ordem democrática no país. Destarte, Villa e Viana (2010) argumentam que, com o engajamento na MINUSTAH, o Brasil enviava uma mensagem aos Estados Unidos de que seria capaz de compartilhar os custos políticos e econômicos para manutenção da

¹³⁸ Durante o governo Lula, o Brasil desempenhou papel mediador em crises na Venezuela, em 2003, no Haiti, em 2003, na Bolívia, em 2003 e 2006, no Equador, em 2004 e em Honduras, em 2009 (HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010).

estabilidade regional. Para os autores, essa mensagem foi muito bem recebida em Washington, o que é confirmado em nossa entrevista com Amorim (2015a). Contudo, após o terremoto que devastou o Haiti em janeiro de 2010, a cooperação Brasil-EUA na MINUSTAH se viu abalada com a maior presença de forças militares dos Estados Unidos no país e a difícil tarefa daí decorrente de reorganizar a divisão de tarefas entre o comando brasileiro e estadunidense¹³⁹ (HIRST, 2013).

Em 2009, a diplomacia brasileira entrou em atrito com Washington diante da eclosão da crise política em Honduras. Em junho deste ano, o então presidente hondurenho Manuel Zelaya foi deposto e retirado do país pelas forças armadas nacionais, que, juntamente a setores conservadores da sociedade, o acusavam de tentar mudar a Constituição em benefício próprio para conseguir um segundo mandato. Diante do ocorrido, Brasil, Estados Unidos e a OEA condenaram o que qualificaram como golpe de estado e exigiram o retorno do regime democrático em Honduras¹⁴⁰. Após ficar por algum tempo exilado na Costa Rica, e impossibilitado pelos militares de retornar a seu país, Zelaya conseguiu refugiar-se na embaixada brasileira em Tegucigalpa¹⁴¹. Enquanto isso, o governo interino, liderado por Roberto

¹³⁹ Segundo Hirst (2013, pp.259-300), *“After the earthquake in 2010, Haiti began to deserve another kind of attention and concern in the context of US-Brazil relations. The unilateral attitude of the United States, placing its capacity of military response before its will to promote political coordination with the international community, in a context of complete disarray in Haiti, was a sign that ‘reflex-reaction’ was based on the notion of the Caribbean as mare nostrum, on the fear of an uncontrolled migration flow resulting from a haitian exodus and on the principle of the responsibility to protect in situations of humanitarian disasters”*.

¹⁴⁰ A posição do governo estadunidense de condenar o golpe em Honduras foi duramente criticada internamente por parlamentares republicanos de tendência conservadora, a exemplo do senador estadunidense Jim DeMint, que denunciou a postura dos Estados Unidos como sendo de apoio à tentativa de Chávez de subverter a democracia em Honduras, e ameaçou paralisar as votações sobre as indicações de Obama para cargos de embaixador (PURCELL, 2011).

¹⁴¹ Apesar de a diplomacia brasileira oficialmente negar que tenha desempenhado papel ativo na volta de Zelaya a Honduras abrigando-o em sua embaixada, o ex-chanceler Lampreia (2009, s.p.) alega que tanto Celso Amorim quanto Lula tinham mantido contato com Zelaya antes de seu retorno ao país e viam, na crise hondurenha, uma oportunidade “de ter um maior protagonismo na defesa da democracia em Honduras, não deixando que esta bandeira fosse primazia de Hugo Chávez”. Para uma versão contrária a de Lampreia (2009), ver Garcia (2009).

Micheletti, manteve o calendário eleitoral que estabelecia eleições presidenciais para novembro de 2009. Foi a partir desse momento que as posições de Brasil e EUA passaram a divergir. O primeiro cobrou o cancelamento do processo eleitoral antes que Zelaya reassumisse a presidência e pudesse concorrer às eleições normalmente. Para tanto, como forma de pressão, o governo brasileiro retirou seu embaixador de Tegucigalpa, cortou a cooperação econômica e militar com Honduras e passou a exigir visto para os cidadãos desse país. No âmbito da OEA, buscou constituir uma ampla coalizão de países que revertesse a situação, devolvendo o poder ao presidente deposto (GARCIA, 2009). Já os EUA aceitaram que as eleições ocorressem na ausência de Zelaya, o que de fato acabou acontecendo, com um novo governo, liderado por Perírio Lobo, sendo formado em 27 de janeiro de 2010. Uma vez consumada a posse de Lobo, Washington não tardou em reconhecer a nova administração presidencial, ao passo que o Brasil se recusou em fazê-lo (PECEQUILLO, 2010).

Outra evidência da maior presença do Brasil na América Central foi o estreitamento das relações com os países da região através da realização, sob iniciativa brasileira em 2008, da I Cúpula da América Latina e do Caribe sobre Integração e Desenvolvimento (CALC), a qual, segundo Amorim (2010), consistiu na primeira ocasião em que chefes de Estado latino-americanos e caribenhos se encontraram sem o patrocínio ou tutela dos Estados Unidos e da Europa. Na segunda edição da CALC, ocorrida em 2010, foi criada a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), instituição intergovernamental que congrega todos os países da América Latina e do Caribe, inclusive Cuba, e que, além de fomentar a cooperação para o desenvolvimento, visa promover um espaço de concertação política em temas relevantes da agenda regional e internacional, a exemplo do embargo estadunidense à Cuba.

Em se tratando de Cuba, a política externa de Lula manteve a posição de Cardoso de condenar o embargo econômico estadunidense imposto ao país caribenho. Mas, diferentemente do governo anterior, Lula preferiu não opinar sobre a situação dos direitos humanos em Cuba, rejeitando pressões internacionais para que intercedesse pela liberdade de presos políticos neste país (BANDEIRA, 2006). Ademais, o governo Lula buscou estreitar as relações com Cuba, assinando mais de 10 acordos de cooperação, inclusive para exploração de petróleo pela Petrobrás, bem como despendendo esforços diplomáticos para reintroduzi-la como país membro na OEA. Dessa maneira, durante a V Cúpula da Américas, realizada em 2009, a diplomacia brasileira exerceu

uma participação ativa e de moderação na elaboração da resolução que revogou a suspensão de Cuba da instituição hemisférica. Em certa medida, tal resolução contrariava a posição inicial dos EUA, que desejavam condicionar o retorno de Cuba à OEA ao cumprimento estrito de reformas políticas e à promoção de direitos humanos (HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010; AMORIM, 2011).

Finalmente, uma inovação importante trazida pela política externa de Lula em relação aos Estados Unidos na agenda de segurança hemisférica foi a proposta brasileira de criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) no âmbito da UNASUL (VILLA; VIANA, 2010)¹⁴². Em boa medida, o CDS é resultado da insatisfação do governo Lula com o sistema de segurança hemisférica ancorado no TIAR. De fato, enquanto Lafer defendia a validade deste mecanismo para articular uma resposta comum aos atentados terroristas de 11 de setembro, Amorim (2003e) enxergava a necessidade premente de reformá-lo e atualizá-lo a nova realidade internacional que se afigurava. Entrementes, o principal objetivo estratégico da política externa de Lula com o CDS parece ter sido outro, em haver, o de assegurar a autonomia do Brasil e dos demais países sul-americanos, em matéria de segurança regional, frente à ingerência estadunidense via arranjos hemisféricos (VIGEVANI; RAMANZINI JÚNIOR, 2014).

Na verdade, esse objetivo estratégico já figurava na política externa de Lula muito tempo antes da criação do CDS, como fica evidente no discurso do ex-chanceler Amorim em 2003:

Possuímos [América do Sul] **identidade estratégica própria**, que não se confunde com a da **América do Norte**, o que torna inaplicáveis **conceitos de segurança hemisférica** do gênero “*one size fits all*”. Somos uma região onde os gastos militares são proporcionalmente muito baixos, não dispomos de armas nucleares ou armas de destruição em massa e não participamos, **nem queremos participar**, de **alianças militares de compatibilidade duvidosa** com as **Nações Unidas**. Todos esses fatores nos levam a trabalhar

¹⁴² É importante frisar que a constituição do CDS contou também com a colaboração e participação ativa do Ministério da Defesa do Brasil que, entre outras funções, foi responsável pela articulação brasileira com os demais ministérios de defesa sul-americanos no planejamento e posterior implementação do Conselho.

em torno de uma **agenda própria** de preocupações da América do Sul. Uma **América do Sul** ainda mais **unida e coesa** poderá **afinar posições** e melhor **refutar conceitos e iniciativas questionáveis**. **Pouca aplicabilidade terão em nossa região** pretextos que procuram embasar **veleidades intervencionistas**, se fortalecermos nossos mecanismos de concertação regionais. [...] Uma coisa é certa: para enfrentarmos nossas vulnerabilidades de segurança devemos dar continuidade e **aprimorar as iniciativas regionais e sub-regionais** [...] (AMORIM, 2003c, p. 436, 438, *grifo nosso*).

Sem embargo, a defesa da autonomia regional em matéria de segurança se institucionaliza com o CDS, cujo estatuto prevê como objetivos, entre outros: i) construir uma identidade sul-americana em matéria de defesa, que leve em conta as características sub-regionais e nacionais e que contribua para o fortalecimento da unidade da América Latina e o Caribe; ii) promover a troca de informação e análise sobre a situação regional e internacional, com o objetivo de identificar os fatores de riscos e ameaças que possam afetar a paz regional e mundial; c) contribuir para a articulação de posições conjuntas da região em foros multilaterais sobre defesa; e d) avançar na construção de uma visão compartilhada a respeito das tarefas da defesa e promover o diálogo e a cooperação preferencial com outros países da América Latina e o Caribe (UNASUR, 2008).

Destarte, o CDS, por meio da UNASUL, veio a reforçar o conteúdo geopolítico da política exterior de Lula em relação aos Estados Unidos na agenda de segurança hemisférica¹⁴³. Conforme Cervo e Bueno (2010, p. 515)

A UNASUL nasce com objetivos políticos, geopolíticos e econômicos. [...] Em sentido geopolítico, embora não seja uma aliança militar, cria o pólo de poder regional e confere ênfase à segurança regional, cujos contenciosos são

¹⁴³ No preâmbulo do tratado constitutivo da UNASUL, o desejo de multipolaridade mais uma vez é ressaltado: “*la integración es un paso decisivo hacia el fortalecimiento del multilateralismo y la vigencia del derecho en las relaciones internacionales para lograr un mundo multipolar, equilibrado y justo [...]*” (UNSAUR, 2016, p. 3).

resolvidos pela ação diplomática com base nas doutrinas sul-americanas do direito internacional, o respeito à soberania e à não intervenção em assuntos internos dos Estados. Afasta, conseqüentemente, a interferência de potências e órgãos externos em sua solução, tais como a OEA, o Grupo do Rio e o velho Tratado Interamericano de Assistência Recíproca firmado no início da Guerra Fria.

Assim, o Brasil se utilizou da UNASUL para afastar a presença estadunidense na região durante a mediação da crise institucional na Bolívia em 2008 e da tensão política entre Colômbia e Venezuela em 2010, ocasiões em que a OEA não foi chamada a intervir (VIGEVANI; RAMAZINI JÚNIOR, 2014). Também por meio da UNASUL, o governo brasileiro condenou enfaticamente a iniciativa colombiana de assinar um acordo de cooperação militar com os EUA em 2010, que previa a instalação de sete bases militares estadunidenses em território colombiano com o objetivo, entre outros, de dar continuidade aos esforços bilaterais de ambos os países no combate ao narcotráfico e ao terrorismo associados aos grupos guerrilheiros presentes na região. Sob forte pressão das lideranças sul-americanas que exigiram da Colômbia maior transparência nos assuntos militares, o governo colombiano acabou recuando e o acordo com os Estados Unidos não foi ratificado (VILLA; VIANA, 2010). Os EUA, por sua vez, concordaram em informar previamente o Brasil sobre qualquer acordo relativo ao uso de bases na região (PURCELL, 2010). Todavia, consoante Hakim (2012), o evento causou certa apreensão em Washington, que considerou a postura brasileira e da UNASUL o “maior desafio à agenda de segurança dos EUA na América Latina em 2010”¹⁴⁴.

3.3. DIMENSÃO MULTILATERAL.

Assim como feito no capítulo 2 para tratar do governo Cardoso, abordaremos a política externa de Lula em relação aos Estados Unidos na dimensão multilateral a partir de duas frentes: a comercial-financeira e a político-securitária. Na primeira, versamos sobre i) as demandas feitas pelo Brasil aos EUA na OSC, em função das barreiras protecionistas impostas por este país aos produtos brasileiros, em

¹⁴⁴ Também no caso de Honduras, o governo brasileiro se valeu da UNASUL para condenar o golpe de Estado.

particular o açúcar; ii) a posição brasileira em contraste à estadunidense nas negociações comerciais da Rodada Doha da OMC; e iii) a política externa de Lula para o FMI, uma das instituições basilares da ordem hegemônica estadunidense. Na frente político-securitária, abordamos o posicionamento brasileiro em relação a temas de política e segurança internacionais que afetam direta ou indiretamente os EUA, ou são de interesse da potência hegemônica, no âmbito da AGNU e do CSNU, dentro os quais se destacam: a guerra do Iraque em 2003, o regime de desarmamento e não-proliferação nuclear, o programa de enriquecimento de urânio iraniano e a questão da reforma do CSNU. Nesta frente de assuntos, também fazemos uma breve análise do padrão de votação de Brasil e EUA na AGNU e CSNU.

Em linhas gerais, argumentamos que o padrão verificado nas dimensões bilateral e hemisférica/regional se repetem na dimensão multilateral da política externa de Lula em relação aos EUA: persistência de desentendimentos nas relações comerciais em virtude de barreiras protecionistas no setor agrícola e aumento de divergências nos aspectos políticos e de segurança em decorrência da maior projeção brasileira no cenário internacional, em busca de uma ordem mundial multipolar e balanceada.

3.3.1. Frente Comercial-Financeira.

Assim como no governo de Cardoso, a política externa de Lula valorizou a OMC enquanto fórum multilateral para condução das negociações comerciais de interesse brasileiro e como instrumento de proteção, por meio do OSC, dos países em desenvolvimento em relação ao protecionismo comercial praticado pelos países ricos (AMORIM, 2015b). De fato, no que diz respeito os Estados Unidos, o governo Lula abriu três painéis no OSC para questionar barreiras não-tarifárias impostas pela potência hegemônica aos produtos agrícolas brasileiros: em 2003, foram contestados os subsídios estadunidenses concedidos à produção nacional e exportação de algodão; em 2007, foi aberto um caso referente ao apoio doméstico e garantias de crédito às exportações agrícolas dos EUA; e, finalmente, em 2008, o Brasil acionou os Estados Unidos sobre barreiras impostas, sob a forma de medidas *antidumping*, à entrada de suco de laranja brasileiro no país (WTO, 2016).

Dos três, o caso que mais chamou atenção, pela sua abrangência em termos de atores envolvidos e de tempo transcorrido para sua solução definitiva, foi o do açúcar. Apesar do *panel* só ter sido aberto em 2003, consultas no OSC já vinham sendo feitas desde 2002, isto é,

ao final da gestão FHC. A demanda partiu do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), com o respaldo de setores da sociedade civil vinculados ao agronegócio, a exemplo da SRB (Sociedade Ruralista Brasileira), da CNA (Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária), da ÚNICA (União da Indústria Canavieira) e da ABRAPA (Associação Brasileira dos Produtores de Algodão) (IGLÉCIAS, 2007; OLIVEIRA, Marcelo, 2007; AMORIM, 2015a).

Em um primeiro momento, todavia, o posicionamento contrário do Itamaraty teria impedido que a abertura do contencioso contra os EUA fosse aprovada ainda em 2001. De acordo com Camargo Neto (2014), que fora vice-ministro da Agricultura no governo Cardoso, além da alteração nos cargos de chefia do MRE que ocorrera naquele ano dificultando o processo de aprovação do contencioso, o Itamaraty revelava-se bastante receoso com a possibilidade de derrota brasileira no *panel* e de possíveis retaliações por parte do governo estadunidense caso o Brasil saísse vitorioso¹⁴⁵. De fato, parte desse relato é confirmado pelo embaixador brasileiro, hoje Diretor-Geral da OMC, Roberto Azevedo, segundo quem:

O caso do algodão seria o primeiro a tratar na OMC de temas espinhosos como a cláusula de paz, os subsídios domésticos à agricultura e as garantias de crédito às exportações agrícolas. [...] Por dever de transparência, é preciso admitir que, naquele momento, o risco de derrota das teses inovadoras que o Brasil se propunha a defender na disputa não era pequeno e as consequências de semelhante desfecho tampouco eram negligenciáveis. Perder o caso poderia significar a chancela multilateral dos programas norte-americanos pelo mecanismo de solução de controvérsias da OMC, com evidente prejuízo para a reforma agrícola que se buscava com a nascente Rodada Doha e para a agricultura brasileira em particular (AZEVEDO, Roberto 2010, s.p.).

¹⁴⁵ Consoante Marcelo Oliveira (2007), outra razão que teria demovido o Itamaraty de abrir contencioso contra os EUA neste momento teria sido o objetivo da política externa de Cardoso de preservar, na medida do possível, um bom relacionamento com a potência hegemônica.

Por isso, foi somente com a assunção do governo Lula e do embaixador Celso Amorim na chefia do MRE, que a decisão política para a abertura do *panel* foi tomada:

[...] não posso deixar de mencionar os contenciosos da OMC. Muitos alegam, “ah não, mas isso [caso do algodão] começou no governo anterior”. Começou, sim, no governo anterior. As consultas foram feitas no governo anterior, mas todo mundo que conhece o tema, que é sério e analisa com honestidade essas questões da OMC, sabe que a decisão difícil não é começar uma consulta, a decisão difícil é abrir o painel. Dentro do meu Ministério e dentro do governo havia pessoas com dúvidas sobre se devíamos começar o painel sobre algodão e se devíamos começar o painel sobre açúcar. Havia dúvidas, e foi uma decisão política que tomei, naturalmente com o apoio dos outros ministros, de começar o painel. Não porque quisesse briga [...] com os EUA, [...] mas porque, ao contrário do que muitos achavam, eu achava, e tenho hoje certeza absoluta, de que o contencioso não prejudicaria as negociações, ao contrário, iria ajudá-las (AMORIM, 2005c, p. 67).

Desse modo, em março de 2003, sob solicitação do Brasil, foi instaurado *panel* no OSC contra os EUA, questionando-se a Lei Agrícola (*Farm Bill*) deste país, que estabelecia diversos programas de subsídios à produção nacional e à exportação de algodão, tais como o *Marketing Loan*, o *Counter-Cyclical Payments*, o *Step 2*, os GSM-102 e GSM-103 e o *Supplier Credit Guarantee Program* (OLIVEIRA, Marcelo, 2007; AZEVEDO, Roberto, 2010). Na argumentação do governo brasileiro, a *Farm Bill* estadunidense era responsável por produzir graves distorções no mercado internacional do algodão, já que estimulava, de maneira artificial, o aumento da produção de algodão nos EUA, gerando, por conseguinte, o incremento da oferta global do bem e a consequente queda de preços no mercado mundial, calculada em 15% do valor original (IGLÉCIAS, 2007; OLIVEIRA, Marcelo, 2007).

Além disso, os programas de subsídios estadunidenses provocavam desvio nas correntes mundiais de comércio ao promover o acréscimo da participação dos EUA no intercâmbio internacional do açúcar, que passou de 17%, entre 1998 e 1999, para 42%, entre 2002 e

2003. A *Farm Bill*, portanto, prejudicava diretamente os interesses dos cotonicultores e exportadores brasileiros de algodão, cujos prejuízos foram estimados em US\$ 480 milhões entre 1999 e 2002 (IGLÉCIAS, 2007).

Ademais, segundo a argumentação do Brasil, o governo estadunidense teria concedido a seus produtores de algodão cerca de US\$ 12,9 bilhões em um período de quatro anos, quando os tratados da Rodada Uruguai, dos quais os estadunidenses foram signatários, previam um limite de concessão de US\$ 8 bilhões. Assim, os Estados Unidos estavam burlando a chamada “cláusula da paz”, que consta do Acordo sobre Agricultura estabelecido na Rodada Uruguai, e que permitia que os subsídios oficiais a produtores rurais não fossem superiores àqueles do ano-safra de 1992 (IGLECÍAS, 2007).

Em 2004, a OMC anunciou decisão favorável ao Brasil, reconhecendo a ilegalidade e a necessidade de redução dos subsídios estadunidenses aos produtores de algodão por terem causado “sérios prejuízos” aos interesses brasileiros. Em 2005, os EUA tentaram recorrer a decisão, mas seu pedido foi indeferido, sendo obrigados, por isso, a adotar as medidas determinadas pelo OSC. Até junho de 2006, entretanto, os Estados Unidos resistiram em corrigir todas as ilegalidades, tendo eliminado apenas os programas *Step 2*, GSM-103 e o *Supplier Credit Guarantee Program*, além de terem feito alguns pequenos ajustes no GSM-102, mas mantendo os demais programas praticamente inalterados. O governo brasileiro julgou essas medidas insuficientes e solicitou, em agosto de 2006, o estabelecimento de um “painel de implementação”, competente para avaliar se o que haviam feito os Estados Unidos cumpria com as obrigações que lhe haviam sido imputadas pela decisão da OMC. Mais uma vez, o painel de implementação decidiu a favor do Brasil, concluindo que os dois programas de apoio doméstico remanescentes (*Marketing Loan* e *Counter-Cyclical Payments*) seguiam causando prejuízo grave ao Brasil na forma de supressão significativa de preços. Outra vez, os Estados Unidos apelaram da decisão, mas o painel de apelação foi favorável ao Brasil em 2008, de sorte que, em 2009, foram anunciadas as penalidades aos EUA por não cumprimento do painel de arbitragem: o Brasil foi autorizado a adotar contramedidas em um montante composto de duas parcelas: i) um valor fixo de US\$ 147,3 milhões ao ano, relativo aos subsídios que causavam prejuízo grave na forma de supressão dos preços internacionais do algodão, chamados subsídios “acionáveis”; e ii) com relação aos subsídios ditos proibidos, uma quantia variável que deveria ser calculada a cada ano, atualizada com base em dados relativos

a exportações estadunidenses de produtos que fossem beneficiados pelo programa GSM-102 (no total, chegaram ao valor de US\$ 682 milhões); no que tange à forma das contramedidas autorizadas, a decisão dos árbitros não as limitou ao comércio de bens e abrangeu outras áreas, como serviços e direitos de propriedade intelectual. Assim, foi facultada ao Brasil a retaliação cruzada nestas áreas no valor de US\$ 268 milhões (OLIVEIRA, Marcelo, 2007; AZEVEDO, Roberto, 2010; OLIVEIRA, Ivan, 2010; CAMARGO NETO, 2014).

Conforme Roberto Azevedo (2010) e Vigevani (2010), diante desses resultados, sobretudo com a decisão dos árbitros de conceder ao Brasil o direito de aplicar a retaliação cruzada, o governo estadunidense passou a emitir declarações no sentido de que as relações econômicas bilaterais Brasil-EUA poderiam ser negativamente afetadas em função do contencioso do algodão e que os Estados Unidos poderiam, caso o Brasil retaliasse, impor medidas de contra-retaliação tais como, por exemplo, a suspensão de benefícios ao Brasil no âmbito do Sistema Geral de Preferências. Mesmo assim, em março de 2010, o governo brasileiro, após consulta pública ao setor privado, divulgou a lista de retaliação em bens anunciada pelo Brasil, que atingia um dos maiores valores de retaliação na história da OMC: US\$ 591 milhões (OLIVEIRA, Ivan, 2010).

Sem embargo, o Brasil concordou em adiar a aplicação de medidas de retaliação por dois meses quando, dias antes de as mesmas serem implementadas, o USTR enviou negociador à Brasília para encontrar uma solução diplomática ao conflito através de um memorando de entendimento, assinado em abril de 2010, mediante o qual os EUA se comprometiam a transferir US\$ 147,3 milhões anuais, a ser depositada em parcelas mensais, para um fundo de apoio à cotonicultura do Brasil¹⁴⁶, e a fazer correções no programa de risco de crédito do GSM-102, com reduções de prazo para pagamento dos empréstimos e aumentos nas taxas cobradas. Além disso, como parte do pacote negociador para facilitar o processo de criação e manutenção do diálogo sem a introdução de medidas de retaliação, a delegação brasileira propôs aos EUA entendimentos em outras áreas de conflito comercial, em especial em relação às medidas sanitárias aplicadas sobre as carnes suína e bovina procedentes do Brasil (AZEVEDO, Roberto, 2010; CAMARGO NETO, 2014).

¹⁴⁶ Esses recursos seriam administrados pelo setor privado nacional, com a supervisão de representantes do governo brasileiro. O fundo viria a se chamar Instituto Brasil do Algodão (IBA) (AZEVEDO, Roberto, 2010).

Diante da alegação do executivo estadunidense de que era impossível alterar a legislação (*Farm Bill*) somente para o algodão naquele momento, já que a mesma teria prazo de validade até dezembro de 2011, foi assinado, em 17 de junho de 2010, um “Acordo-Quadro para uma Solução Mutuamente Acordada para o Contencioso do Algodão na Organização Mundial do Comércio”, pelo qual se previa: i) o estabelecimento de processo de consultas periódicas até a aprovação da próxima *Farm Bill* estadunidense (que devia ocorrer em outubro de 2012), com vistas a acordar solução mutuamente satisfatória para o contencioso; ii) o estabelecimento de teto anual sobre pagamentos distorcivos como base para as discussões relativas a subsídios domésticos; e iii) a realização de avaliações semestrais da operação do programa GSM-102, com aumentos nos prêmios de risco e redução dos prazos de cobertura das garantias, caso o grau de utilização do programa se situe acima de determinados patamares. Enquanto isso, permaneceria em vigor o memorando de entendimento que regula as transferências mensais de recursos dos EUA para o fundo de apoio à cotonicultura brasileira até a aprovação da nova *Farm Bill* pelo Congresso estadunidense ou até que ocorresse a denúncia do Memorando por qualquer dos signatários¹⁴⁷ (AZEVEDO, Roberto, 2010; CAMARGO NETO, 2014).

¹⁴⁷ Para fins prospectivos, em 2012, os EUA suspenderam unilateralmente os pagamentos mensais ao Brasil, sem que uma nova *Farm Bill* tivesse sido elaborada, com a justificativa de que o poder executivo não tinha autorização legal para continuar a transferir recursos ao IBA. Somente no início de 2014, foi aprovada uma nova legislação agrícola em Washington que, entretanto, continuou a subsidiar o setor agrícola estadunidense, só que agora pelo programa de seguro de renda conhecido como *Stacked Income Protection Program* (STAX). Consoante Camargo Neto (2014), tal programa continuou a impor prejuízos aos cotonicultores brasileiros. Mesmo assim, em outubro de 2014, Brasil e EUA assinaram novo memorando de entendimento finalizando o contencioso do algodão, cujos principais pontos eram: i) novas regras para utilização dos recursos da transferência pela compensação dos prejuízos sob administração do IBA, no valor de US\$ 300 milhões, que deveriam ser direcionados basicamente à pesquisa, capacitação e assistência técnica; ii) regras de transparência e auditoria para o IBA; iii) operação do programa GSM-102 limitando o prazo máximo de empréstimos para 18 meses; iv) cláusula de paz especificando que o Brasil não contestaria os EUA: a) quanto ao Programa GSM-102 desde que em acordo com o memorando de entendimento; b) quanto ao STAX e demais subsídios ao setor de algodão no âmbito da *Farm Bill*, de janeiro de 2014 até o mês de setembro de 2018; c) para os demais setores

Vale destacar que, assim como no caso das patentes farmacêuticas, a diplomacia brasileira articulou uma ampla gama de atores estatais e não-estatais a seu favor na disputa com os EUA, tais como: ONGs (*Oxfam*, *Environmental Working Group* e *Action Aid*), instituições intergovernamentais (ONU, através do PNUD, Banco mundial, FMI e OCDE) e outros países que entraram como terceiras partes no contencioso por também serem prejudicados pelos subsídios estadunidenses (Argentina, Austrália, Benin, Canadá, China, Índia, Nova Zelândia, Paquistão, Paraguai, Taiwan, União Européia e Venezuela) (IGLÉCIAS, 2007; OLIVEIRA, Marcelo, 2007).

Segundo Roberto Azevedo (2010), um dos objetivos da política externa brasileira em abrir o contencioso do algodão contra os Estados Unidos no OSC teria sido levar efetivamente o tema da reforma dos subsídios domésticos à agricultura para o centro da nova rodada multilateral de negociações comerciais, lançada em Doha em 2001. De fato, durante o governo Lula, o Brasil manteve sua posição nas negociações comerciais multilaterais calcada na defesa de interesses ofensivos, expressos na liberalização do setor agrícola por meio de maior acesso a mercados e eliminação do apoio doméstico e dos subsídios à exportação nos países ricos, e defensivos, manifestados na reticência brasileira em aprofundar a discussão referente aos novos temas comerciais, ou “temas de Cingapura”, de sorte a preservar a capacidade do Estado de promover políticas nacionais de desenvolvimento (AMORIM, 2003f; SILVA, L., 2003b).

Como visto no capítulo 2, as demandas do Brasil e de países em desenvolvimento foram bastante contempladas no mandato negociador definido em Doha (2001), sobretudo por este colocar a agricultura no centro gravitacional das tratativas comerciais que aconteceriam durante a “Rodada para o Desenvolvimento”¹⁴⁸. No entanto, entre a conferência ministerial de Doha e a conferência ministerial de Cancún (2003), na qual fora acordado que teriam início, efetivamente, as negociações comerciais multilaterais, alguns indícios pareciam contradizer as

agrícolas, antes de qualquer contestação na OMC, o Brasil iniciaria consultas prévias com os EUA até setembro de 2018 (CAMARGO NETO, 2014).

¹⁴⁸ As negociações de Doha abrangem as seguintes áreas: comércio de produtos agrícolas; comércio de produtos não-agrícolas; regras (antidumping; subsídios e direitos compensatórios, inclusive subsídios à pesca; áreas de livre comércio e uniões aduaneiras); comércio de serviços; regras sobre tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento; dispositivos de propriedade intelectual; facilitação de comércio e comércio e meio ambiente (MRE, 2011).

expectativas positivas geradas em Doha, apontando para o recrudescimento do protecionismo das nações desenvolvidas. Nesse período, os EUA e a UE aprovaram legislações domésticas (*Farm Bill*/TPA e PAC – Política Agrícola Comum, respectivamente) que mantinham e reforçavam os subsídios de apoio doméstico e à exportação de produtos agrícolas em detrimento dos interesses dos países em desenvolvimento (CARVALHO, 2010).

Por essa razão, às vésperas da reunião ministerial de Cancún, os estadunidenses e os europeus apresentaram proposta conjunta em agricultura na qual reduziam suas ofertas para as negociações multilaterais, contribuindo menos no sentido de impulsionar do que de frear a agenda reformadora de Doha. Por exemplo, no que toca o tema de acesso a mercados, EUA e UE propunham a metodologia da fórmula mista para o cálculo do corte das tarifas, o que não contemplava as demandas dos países em desenvolvimento. Em acréscimo, propôs-se modificar a cláusula de Tratamento Especial e Diferenciado para os países em desenvolvimento, ao se defender que regras e disciplinas que versavam sobre esse assunto necessitariam ser ajustadas para os países exportadores líquidos de alimentos significativos. Sem falar nos programas de subsídios à exportação e de apoio doméstico que, em virtude das legislações domésticas mencionadas acima, praticamente foram retirados das ofertas estadunidense e europeia (AMORIM, 2003f; CARVALHO, 2010).

Durante a Conferência de Cancún, o então Presidente do Conselho Geral da OMC, o uruguaio Pérez del Castillo, ao lado do Diretor Geral da OMC, o tailandês Supachai Panitchpakdi, decidiram enviar à plenária uma declaração ministerial que serviria como documento base para o início das negociações multilaterais, mas que reproduzia quase textualmente a proposta EUA/UE em matéria agrícola, além de incluir sugestão apresentada de última hora por Japão, Coreia do Sul e União Europeia de introduzir “temas da agenda de Cingapura” no mandato negociador, como investimentos, concorrência, transparência em compras governamentais e facilitação de comércio (AMORIM, 2003f). Diante disso, o Brasil se juntou à Índia e à Argentina na elaboração de uma proposta alternativa a dos EUA/UE, que visava recuperar os elementos principais do mandato Doha, referentes, sobretudo, à eliminação dos subsídios agrícolas e ao tratamento especial e diferenciado aos países em desenvolvimento. A partir dessa “contraproposta”, Brasil, Índia e Argentina passaram a pleitear o apoio de outros países em desenvolvimento para fazer frente à proposta inicial apresentada pela OMC, que privilegiava os interesses

dos países desenvolvidos, entre eles, evidentemente, os Estados Unidos (AMORIM, 2003b, 2003f; RAMANZINI JÚNIOR, 2009).

Foi assim que, em agosto de 2003, o representante permanente do Brasil em Genebra, embaixador Seixas Corrêa, apresentou na reunião diária de Chefes de Delegação uma proposta de *framework* alternativa para as negociações agrícolas, inicialmente tabulada por dezessete copatrocionadores (África do Sul, Argentina, Brasil, Bolívia, China, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Filipinas, Guatemala, Índia, México, Paraguai, Peru e Tailândia) e a que mais tarde aderiram El Salvador, Paquistão e Venezuela, dando origem ao chamado G20 comercial ou G20 agrícola¹⁴⁹ (RAMANZINI JÚNIOR, 2009; CARVALHO, 2010).

A despeito de conter, conforme Amorim (2003f), entre 70% a 80% das demandas iniciais defendidas pela delegação dos EUA no Comitê de Agricultura da OMC, a proposta do G20 obteve uma reação dura por parte dos Estados Unidos e da União Europeia, que passaram a culpar o Brasil pelo estancamento das negociações multilaterais (CARVALHO, 2010). O representante do USTR, Bob Zoellick, em artigo de opinião no *Financial Times*, chegou a dividir os participantes na Conferência Ministerial de Cancún entre países que “queriam” (*want*) e os que “não queriam” (*won't*) o progresso das negociações, citando o nome do Brasil cinco vezes, consoante Amorim (2013a), de forma nada lisonjeira¹⁵⁰. Além de ameaçarem estabelecer acordos plurilaterais de livre-comércio com os países “*want*”, isolando, assim, os países “*won't*”, os EUA, juntamente a UE, passaram a atuar no sentido de dividir o G20 e desacreditá-lo perante a opinião pública e os demais países em desenvolvimento. Consoante Amorim (2003b, pp. 82-83, 89):

¹⁴⁹ Em comunicado conjunto dos ministros dos países integrantes, o G20 foi definido como “uma coalizão de países formada para tratar das preocupações de seus membros, que são também comuns a maioria dos países em desenvolvimento, no que se refere a eliminação de práticas que distorcem o comércio e a produção agrícolas; a busca de aumento substancial de acesso a mercados; e seu desenvolvimento rural, segurança alimentar e/ou necessidades de subsistência dos agricultores nesses países” (G20, 2003, p. 404).

¹⁵⁰ De acordo com Amorim (2003f), o fracasso de Cancún não se deu exclusivamente em função da polarização entre os EUA/UE e o G20 em torno da questão agrícola, mas, sobretudo, por causa da intransigência dos países ricos e a consequente oposição de mais de 70 países em desenvolvimento, especialmente asiáticos e africanos, em aprofundar as negociações relativas aos novos temas comerciais, como compras governamentais, investimento, regras de concorrência e facilitação de comércio. Segundo Amorim (2011), destes temas, apenas facilitação de comércio se manteve na agenda pós-Cancún.

Os negociadores [estadunidenses e europeus], por telefonemas, por gestões, perguntavam o que havia acontecido e por que o Brasil, que tem uma agenda tão ofensiva, estava junto com a Índia, que tem uma preocupação tão protecionista, segundo eles, na área agrícola. Ao mesmo tempo, ligavam para a África do Sul e perguntavam por que a África do Sul estava com a Índia e com o Brasil, se ela já tinha acordo de livre comércio com a União Europeia. Enfim, esse esforço de divisão começou antes, prosseguiu durante a reunião [ministerial de Cancún] e foi praticamente até os últimos momentos.

Além disso,

Houve várias reuniões, por exemplo, dos Estados Unidos com os países que têm ou estão negociando acordo de livre comércio bilaterais com eles. Não sei, estou repetindo o que eu ouvi, mas o comentário era esse: ‘Com quem vocês vão querer aparecer na fotografia ao final da reunião, com os Estados Unidos ou com a Índia e o Brasil?’

Nada obstante ter sofrido algumas defecções em virtude da pressão estadunidense em países que negociavam acordos de livre comércio com os EUA, tais como El Salvador, Colômbia, Costa Rica, Peru e Tailândia, o G20, liderado pelo Brasil, procurou se aproximar das diversas coalizões de países em desenvolvimento que compunham o tabuleiro das negociações comerciais da OMC, a exemplo do Grupo Africano, dos Países de Menor Desenvolvimento Relativo (PMDR), do G90 e do *Cotton-4*¹⁵¹ (VIZENTINI, 2006; VISENTINI; SILVA, 2010).

¹⁵¹ Após a Conferência Ministerial de Cancún, outros países em desenvolvimento aderiram ao G20, tais como Egito, Indonésia, Nigéria e Uruguai. Por sua vez, alguns países que tinha se retirado retornaram, a semelhança do Peru e da Tailândia. Em virtude dessa alternância constante de países integrantes, o G20 também passou a ser chamado de G-X ou G20 *plus*. Ao final de 2010, o grupo era constituído por África do Sul, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, China, Cuba, Egito, Equador, Filipinas, Guatemala, Índia, Indonésia, México, Nigéria, Paraguai, Paquistão, Peru, Tailândia, Tanzânia,

Dessa forma, muito embora tenha buscado ressaltar os aspectos pragmáticos da atitude do Brasil na OMC, ao mesmo tempo em que buscava se desvencilhar de acusações de “terceiro-mundismo ideológico” e de confrontação norte-sul (AMORIM, 2003b, 2003g, p. 99), a diplomacia brasileira foi cada vez mais assumindo um discurso revisionista da ordem internacional, colocando-se como representante dos interesses dos países em desenvolvimento frente os países desenvolvidos:

A atual Rodada de negociações comerciais multilaterais foi batizada Agenda de Desenvolvimento de Doha porque havia uma percepção generalizada de que algo significativo tinha de ser feito para lidar com assuntos de desenvolvimento. O que eu chamo “déficit de desenvolvimento” é particularmente evidente no tocante à agricultura. E a **agricultura** é precisamente a **área em que países pobres tem** [sic] o potencial de mais facilmente **desenvolver suas vantagens competitivas**. [...] É, portanto, natural que a agricultura se encontre no centro da Rodada. A agricultura detém também a chave para destravar as negociações. **Esta é razão pela qual nós, no G-20, concentramos tanta energia política e intelectual** em encontrar soluções para as principais questões **envolvendo a agricultura**. Mas, a menos que sejamos capazes de arregimentar uma **ampla coalizão de países em desenvolvimento**, a meta de atingir os **objetivos de desenvolvimento da Rodada será prejudicada pelos** grupos de interesse dos **países desenvolvidos**. [...] Os membros do G-90 têm a possibilidade de ganhar com a liberalização dos mercados agrícolas e a eliminação das distorções que os afligem. Mas, para chegar lá, **precisamos da participação de todos os membros da OMC para apoiar nossa luta. Tenho certeza de contar com vocês!** [...] **Os países em desenvolvimento** dispõem de rara janela de oportunidade. **Há muito que nos une. Superemos nossas diferenças** de percepção.

Continuemos a **construir uma frente comum**, de forma que a Agenda de Desenvolvimento de Doha torne-se mais do que um título. **O Brasil e o G-20 estão prontos a contribuir para tal objetivo** e empenhamos nossa total cooperação para a sua consecução (AMORIM, 2004d, pp. 142-144. *Grifo nosso*).

De várias formas, a Reunião Ministerial de Cancun, indiretamente, conseguiu **reestruturar** a maneira como as **negociações comerciais multilaterais** são levadas a cabo. **O G-90 e o G-20 estiveram no centro desta revolução coperniana** [sic]. Nosso movimento agora atrai a atenção e o interesse de todos os membros da OMC. **Ainda estamos muito longe de mudar o mundo. Mas, certamente, estamos mudando a forma como as negociações na OMC são conduzidas.** Isto, sem sobra de dúvida, não é um feito sem importância. Aumentou a nossa participação na Organização. **Divididos, éramos fracos e ineficientes, mas, quando juntamos nossas forças, passamos a ser um ator poderoso e construtivo.** Temos que aumentar o nosso envolvimento em todas as deliberações da OMC, e não nos resignarmos a nos concentrar em apenas alguns temas específicos. [...] Juntos, temos que trabalhar duro para maximizar convergências e tirar delas o maior proveito. Chegou a hora de trazer o tema do desenvolvimento para a ordem do dia de **uma organização com herança cultural notoriamente tendenciosa para os ricos e poderosos. A experiência tem demonstrado que, nesta arena desigual das relações internacionais, cada ganho resulta de uma luta longa, árdua e feroz.** Nada é concedido gratuitamente. Tudo tem que ser conquistado. [...] O G-90 e o G-20, juntos, formam não só a maioria dos membros da OMC. Nós também respondemos pela maioria da humanidade. Vamos tomar nas nossas mãos a tarefa que temos diante de nós. **A unidade dos países em desenvolvimento é o caminho mais seguro para o êxito** (AMORIM, 2004e, pp. 46-47).

Quer dizer, o governo Lula adotou uma estratégia diferente daquela que a política externa brasileira vinha assumindo desde a Rodada Uruguai, inclusive durante a administração FHC: ao invés de articular sua posição na OMC a partir do Grupo de Cairns, composto por países agroexportadores (desenvolvidos e em desenvolvimento) e liderado pela Austrália, o Brasil resolveu encabeçar a formação de uma nova coalizão política, que congregava somente países em desenvolvimento, tanto de forte agronegócio e, portanto, com interesses ofensivos na liberalização agrícola (e.g. Argentina e Chile), quanto de agricultura de subsistência familiar e, portanto, com interesses defensivos na liberalização agrícola (e.g. China e Índia). O que unia os integrantes do G20, portanto, era o combate aos subsídios domésticos e à exportação agrícola nos países ricos ¹⁵² (VIZENTINI, 2006; RAMANZINI JÚNIOR, 2013).

Dois razões explicam essa mudança na estratégia brasileira. Primeiro, o fato de o Grupo de Cairns ter revelado timidez e hesitação em antepor-se à proposta dos EUA/UE para as negociações agrícolas, evidenciando perda de densidade e certa leniência em relação ao protecionismo dos dois principais blocos agrícolas mundiais. Ademais, o Grupo de Cairns apresentava problemas de coesão interna e dificuldades de coordenação com países em desenvolvimento fora do grupo, os quais viam com desconfiança a relação entre a Austrália e os Estados Unidos, acusando-se a primeira de não estar disposta a confrontar os últimos na OMC por almejar um acordo de livre comércio com Washington. Por isso, apesar de manter cooperação com os países do grupo de Cairns que não se associaram ao G20 (Austrália, Canadá, Malásia, Nova Zelândia e Uruguai), a diplomacia brasileira passou a se sentir desconfortável dentro deste grupo, que se mostrava cada vez menos funcional aos interesses do Brasil no tabuleiro multilateral (AMORIM, 2003b, 2003f; VIZENTINI, 2006; RAMANZINI JÚNIOR, 2009)¹⁵³.

¹⁵² Segundo Ramanzini (2009), a despeito da importância de outros ministérios (e.g. Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Agrário, da Indústria e do Comércio, etc.) e de entidades privadas (e.g. Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária), sobretudo na elaboração técnica das propostas do G20, a estratégia brasileira na rodada Doha foi definida pelo MRE, que, durante todo o processo negociador, manteve papel central na formulação da posição brasileira na OMC. Esse argumento é confirmado em Amorim (2015b).

¹⁵³ Sobre a mudança da estratégia brasileira na OMC, Amorim (2013, p. 85) recorda que “referindo-se à ‘dupla aliança’ com a Índia e com a Austrália,

Em segundo lugar, a diplomacia brasileira via a aliança estratégica com a Índia como fundamental para alterar a estrutura das negociações comerciais multilaterais, tradicionalmente estribadas nos dois pólos capitaneados pelos EUA e pela UE. Com efeito, de acordo com Amorim (2011), até a V Conferência Ministerial de Cancún, a correlação de forças nas negociações agrícolas da OMC punha em lados opostos os Estados Unidos, apoiados pelo grupo de Cairns, na demanda por maior acesso ao mercado agrícola (por meio do corte de tarifas e não da eliminação dos subsídios), e a União Europeia que, a frente de países em desenvolvimento de agricultura de subsistência, a exemplo da Índia, esposava uma posição mais protecionista e obstrucionista. Além de fragmentar a atuação conjunto dos países em desenvolvimento e, assim, impedir o avanço das negociações agrícolas, tal estrutura “bipolar” permitia que, ao final, os EUA e a EU chegassem a um acordo comum que lhes fosse benéfico em detrimento dos países em desenvolvimento. Após Cancún, portanto, a estrutura negociadora da OMC teria se modificado, tornando-se “multipolar” com a introdução do G20 como mais um pólo de poder frente os Estados Unidos e a União Europeia (AMORIM, 2011, 2013b).

A despeito da reação negativa dos EUA em Cancún, Robert Zoellick enviou, no início de 2004, uma carta aos membros da OMC na qual propunha o relançamento das negociações em novas bases. Para tanto, sugeria uma rodada menos ambiciosa, em que temas como investimento e concorrência seriam abandonados, e reconhecia, por outro lado, a importância de negociar regras para o setor agrícola. Nesse sentido, um pequeno grupo de países com papel crucial nas negociações deveria se reunir para retomar os esforços de elaboração de um documento base para as tratativas comerciais multilaterais. Esse grupo de países foi chamado FIP (*Five Interested Parties*), sendo composto

[o embaixador] Seixas me perguntou o que deveria fazer caso não fosse possível mantê-los no mesmo barco. Disse-lhe que deveria fazer todos os esforços para conciliar as posições daqueles dois países, que tinham pontos de afinidades conosco, mas que, se fosse necessário, optasse pela Índia. Esta não era uma pequena inflexão em relação a nossa conduta na OMC durante a década anterior. Em matéria agrícola, há anos pautávamos nossa posição pela aliança do Grupo de Cairns, liderado pela Austrália, ainda que buscando demonstrar compreensão com as necessidades de outros países em desenvolvimento. Fora assim ao final da Rodada no Uruguai e continuara a ser assim na preparação da fracassada reunião de Seattle (Rodada do Milênio) e no lançamento da Rodada Doha. [...] Em conversa comigo meses depois, Seixas atribuiu àquela instrução tão singela a origem do G-20”.

por Brasil, EUA, UE, Índia e Austrália. Com o desenrolar das negociações, a estrutura desse grupo foi sendo modificada com novas formações de integrantes, porém, Brasil e Índia se mantiveram em todas elas como representantes do G20 e, supostamente, dos demais países em desenvolvimento (CARVALHO, 2010; AMORIM, 2011, 2013a)¹⁵⁴.

Durante o processo negociador que se seguiu a Cancún, várias propostas do G-20 foram incluídas nos rascunhos de acordo e nas declarações ministeriais da OMC, bem como posições dos EUA e da UE foram modificadas, aproximando-se das posições defendidas pelo grupo (RAMANZINI JÚNIOR, 2009; CARVALHO, 2010). Entrementes, a coalizão do G20 viria se romper quando, na reunião mini-ministerial de 2008, ocorrida em Genebra, o Brasil, juntamente aos Estados Unidos e a União Europeia, mas contrariamente à Índia, aceitou o pacote negociador sugerido por Pascal Lamy, então diretor-geral da OMC, que, apesar de prever cortes tarifários e redução significativa dos subsídios agrícolas europeus e estadunidenses, não atendia aos interesses defensivos da Índia e de outros países em desenvolvimento que demandavam maiores direitos de salvaguarda em relação à importação de produtos agrícolas¹⁵⁵. Diante de fortes críticas do ministro de comércio exterior indiano, Kamal Nath, e também do negociador

¹⁵⁴ O FIP inicialmente fora constituído por Brasil, EUA, UE, África do Sul e Quênia, em substituição ao SQUAD, formado por EUA, UE, Japão e Austrália, grupo reservado de países que ditavam o andamento das negociações comerciais da OMC até a Conferência de Cancún. Após a saída da África do Sul e do Quênia e a entrada da por Austrália e da Índia, o FIP atuou até a aprovação do Acordo-Quadro de Julho (July Framework), quando então foi substituído pelo G4, composto por Brasil, Índia, EUA e EU. Por fim, na reunião ministerial de Genebra, em 2008, o G4 foi substituído pelo G7, contando com todos os integrantes do G4 mais a China, a Austrália e o Japão. FIP, G4 e G7 eram pequenos grupos de países responsáveis por fazer avançar as negociações multilaterais através de reuniões particulares (mini-ministeriais) que ocorriam às margens dos encontros ministeriais da OMC, tendo lugar reservado na sala do diretor geral da OMC, vulgarmente conhecida como *Green Room* (AMORIM, 2011, 2013).

¹⁵⁵ A Índia e países em desenvolvimento agrupados no G33 defendiam, como forma de proteção de sua agricultura familiar, o direito de elevarem suas tarifas entre 35% e 40% acima do valor consolidado (salvaguardas especiais) toda vez que suas importações agrícolas ultrapassassem entre 10% a 15% com relação à média dos três anos anteriores (surto importador). Sem embargo, o pacote de Lamy invertia esses números, já que nele a aplicação de salvaguardas especiais só seria permitida mediante surto importador de 40% e a uma elevação tarifária de 10% e 15% (CARVALHO, 2010; LIMA, 2010).

argentino, Alfredo Charadia, que afirmou que a posição brasileira havia gerado tensão no MERCOSUL¹⁵⁶, o governo brasileiro contestou que o G20 não era um fim em si mesmo, e que o objetivo era obter um acordo que destravasse a Rodada Doha, o que, ao cabo, também não foi alcançado (LIMA, 2010).

Por fim, no que diz respeito o FMI, Tude e Milani (2013) afirmam que o governo Lula manteve uma posição diferente em seus dois mandatos, transitando de uma postura de credibilidade para outra reformista e de maior contestação. De fato, ainda antes de assumir a presidência, Lula já havia assegurado, em sua “carta ao povo brasileiro”, o compromisso do futuro governo brasileiro com os contratos e obrigações externas do Brasil (SILVA, L., 2002b). De igual modo, Lula apoiara a iniciativa de FHC de contrair empréstimo com o FMI em 2002 e, quando assumiu o governo, aumentou unilateralmente a oferta de superávit primário de 3,75% para 4,25%, o que implicou corte de R\$14 bilhões do orçamento da união (TUDE; MILANI, 2013).

Assim como FHC, Lula propôs reformas nos acordos firmados com o FMI de sorte que os investimentos em infraestrutura não fossem contabilizados como despesa pública, flexibilizando-se, assim, a meta de superávit primário acertada com o Fundo. Para tanto, entrou em contato com diversos chefes de Estado dos países desenvolvidos com o fito de obter apoio a sua proposta. Entretanto, ainda em seu primeiro mandato, o governo Lula buscou adotar algumas medidas que o diferenciassse da gestão anterior e atendesse os anseios de sua base política doméstica de tornar o Brasil independente do FMI. Assim, depois de já ter sido comunicado que Brasília não renovaria os acordos com o Fundo em março de 2005, ao final deste ano, foram pagos, de maneira antecipada, aproximadamente 10,8 bilhões de Direitos Especiais de Saque (DES) – cerca de US\$ 15 bilhões – referentes aos empréstimos tomados junto ao FMI. Apesar das controvérsias geradas internamente, o governo brasileiro justificou a decisão argumentando que o pagamento à instituição financeira ampliaria a autonomia do Brasil na gestão de suas políticas macroeconômicas e maximizaria sua confiança internacional, fortalecendo o mercado de capitais pátrio e diminuindo o risco-país (BAUMANN, 2006; TUDE; MILANI, 2013).

¹⁵⁶ A crítica argentina se direcionava ao fato de o Brasil, para conseguir maiores concessões no setor agrícola, ter aceito as reivindicações dos países desenvolvidos no setor industrial, cuja proteção consistia em interesse defensivo da Argentina na negociações comerciais de Doha de igual valor ao seu interesse ofensivo na liberalização agrícola (QUINTANAR; CIFUENTES, 2010).

Mesmo assim, de acordo com Tude e Milani (2013), no primeiro mandato, o governo Lula evitou endossar um tom confrontacionista e de rompimento com o FMI, buscando transmitir uma imagem de que o processo de desvinculação com o Fundo se dera sem conflitos nem rupturas. Ressaltava-se, assim, aos investidores internacionais, que a política externa de Lula em relação ao FMI não significaria uma mudança nas políticas macroeconômicas brasileiras e nas relações com os credores internacionais (TUDE; MILANI, 2013).

Entretanto, esse quadro começou a mudar a partir do segundo mandato do governo Lula, particularmente após o estalar da crise financeira nos EUA em 2007. Desde então, o FMI passou a ser considerado prioridade na política externa brasileira e o tom de crítica de Brasília ganhou força. De fato, além de condenar as políticas econômicas de austeridade, as condicionalidades impostas pelo FMI e a ineficácia da instituição diante da crise, o governo Lula passou a exigir crescentemente reformas nas políticas e na estrutura institucional do Fundo. Dentre as principais reformas cobradas pelo Brasil neste momento, destacam-se: i) nova fórmula para alocar as cotas de participação dos países sócios do Fundo, distribuindo maior quantidade de cotas aos países em desenvolvimento; ii) revisão das cotas periodicamente a cada cinco anos, para que reflitam a posição relativa dos países membros na economia mundial; iii) criação de um novo instrumento de liquidez concebido, especificamente, para apoiar os esforços de prevenção a crises; iv) revisão da maneira de seleção do diretor-geral e do diretor-geral adjunto, adotando um processo aberto, transparente e baseado no mérito, sem levar em conta a nacionalidade; v) aumento de recursos do fundo; e vi) maximização da vigilância sobre as economias desenvolvidas (TUDE; MILANI, 2013).

Como estratégia de mobilização política para a realização das reformas defendidas, o governo Lula despendeu esforços diplomáticos principalmente em duas instâncias distintas, quais sejam, o G-20 financeiro¹⁵⁷ e o BRIC (TUDE; MILANI, 2013). No âmbito do G-20

¹⁵⁷ O G20 financeiro foi criado em 1999, após o estalo da crise financeira internacional que atingiu diversos países emergentes (inclusive o Brasil) na virada do século XX, com o objetivo de reunir regularmente os ministros da economia e os presidentes de bancos centrais das 20 principais economias do mundo para examinar questões sistêmicas da economia global e promover a cooperação para o crescimento econômico estável e sustentável. O Grupo é formado por: África do Sul, Alemanha, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, China, Coreia do Sul, Estados Unidos, França, Índia, Indonésia,

financeiro, o governo brasileiro atuou no sentido de reformular a arquitetura financeira internacional de sorte a torná-la mais legítima e eficaz através da maior representação dos países em desenvolvimento no debate e no processo de tomada de decisão. Para tanto, buscou consolidar o Grupo como principal instância multilateral para lidar com temas econômico-financeiros internacionais em substituição ao G7/8, o que de fato viria a ocorrer durante a 3ª Cúpula de chefes de Estado e Governo do G20 ocorrida em de Pittsburgh, em setembro de 2009¹⁵⁸ (MRE, 2011). Já no âmbito do BRIC, o governo Lula coordenou sua posição política com os demais integrantes do grupo com vistas a pressionar o FMI em favor de reformas institucionais que melhor refletissem o peso crescente das economias emergentes e dos países em desenvolvimento na economia política mundial:

Nós [membros do BRIC] nos esforçaremos para alcançar uma conclusão ambiciosa para as reformas em curso, e há muito esperadas, das instituições de Bretton Woods. O FMI e o Banco Mundial precisam urgentemente resolver seus déficits de legitimidade. Reformar as estruturas de governança dessas instituições requer, em primeiro lugar, uma mudança substancial no poder de voto, em favor das economias emergentes de mercado e dos países em desenvolvimento, de modo a adequar sua participação nos processos decisórios ao seu peso relativo na economia mundial. [...] Também concordamos com a necessidade de um método de seleção aberto e baseado em mérito, independentemente da nacionalidade, para os cargos de chefia do FMI e do Banco Mundial. Além disso, o pessoal dessas instituições deve refletir melhor a diversidade de seus membros. Há uma especial necessidade de aumentar a

Itália, Japão, México, Reino Unido, Rússia, Turquia e União Européia (MRE, 2011).

¹⁵⁸ Em 2008, por iniciativa do Brasil, o grau de representação do G20 financeiro fora elevado a encontro em nível de chefes de Estado e Governo, sendo realizada em Washington-DC, em novembro deste ano, a primeira Cúpula de Líderes do G-20, o que evidenciava a importância que o Grupo havia conquistado em comparação a tempos pretéritos, quando a reunião entre os líderes dos países membros ocorria em nível ministerial (MRE, 2011).

participação dos países em desenvolvimento (BRIC, 2010, sp.).

Assim, depois de ação articulada com o BRIC pela qual o governo brasileiro anunciou o aporte de US\$ 14 bilhões ao FMI para o auxílio na solução da crise econômica internacional – fato que concedeu ao Brasil posição de credor do Fundo -, chegou-se a um acordo sobre a reforma do FMI, no âmbito da XIV Revisão de Cotas do FMI de 2010, em decorrência do qual a participação brasileira no poder de voto da instituição seria aumentada de 1,78% para 2,32%, fazendo com que o Brasil, juntamente aos demais integrantes do BRIC, passasse a figurar entre os dez maiores quotistas do FMI¹⁵⁹ (MRE, 2011; COELHO, J., 2012).

Em síntese, “ao longo de todo o segundo mandato [do governo Lula], a mensagem passada repetidamente à população brasileira era de que o FMI não mais exerceria controle político sobre o Brasil, mas sim o Brasil passaria a exercer maior influência nas dinâmicas institucionais e financeiras do Fundo”. (TUDE; MILANI, 2013, p. 99).

3.3.2. Frente Político-Securitária.

Um dos primeiros assuntos de segurança internacional com que Lula se deparou ao assumir o governo em 2003 foi a invasão militar do Iraque promovida por uma coalizão de países liderados pelos Estados Unidos. Segundo Amorim (2005b), este foi um momento importante e definidor da política externa de Lula que, desde então, caracterizar-se-ia como independente, altiva, soberana e, ao mesmo tempo, não confrontacionista. Na realidade, a posição brasileira em relação à invasão do Iraque não mudou em substância daquela esposada durante o governo FHC: busca de solução pacífica e negociada para os conflitos internacionais e defesa da primazia do sistema multilateral de modo que qualquer decisão relativa à ocupação de outro país deveria gozar de autorização expressa do CSNU, sem a qual seria considerada ilegítima.

A posição dos que advogavam a invasão do Iraque dependia largamente do argumento segundo o qual o Conselho de Segurança, em resolução de novembro de 2002, avaliara que o país não havia

¹⁵⁹ Também no Banco Mundial, a participação brasileira, após a reforma desta instituição em 2010, aumentou de 2,06% para 2,24% (MRE, 2011).

respeitado todas as suas obrigações de desarmamento e que, portanto, teria uma “oportunidade final” para cumpri-las. No entendimento de muitos países, inclusive o Brasil, a autorização para o início das hostilidades não podia ser derivada dessa linguagem genérica e necessitaria de uma nova resolução do Conselho de Segurança que a concedesse expressamente. O fato de que resoluções passadas houvessem afirmado que o país sofreria “graves conseqüências” [...] não significava que os países da coalizão de 1991 estivessem automática e individualmente liberados para atacar militarmente o Iraque em 2003. [...] Não tínhamos dúvidas de que, sem a sanção multilateral do conselho, órgão detentor da responsabilidade primária por decisões afetas à paz e à segurança internacionais, a ação da coalizão liderada pelos Estados Unidos era unilateral e ilegal. Obviamente, preocupava-nos também o abandono dos métodos pacíficos e do diálogo. A posição do Brasil na questão iraquiana foi fiel a sua tradicional defesa da paz e contrária ao unilateralismo (AMORIM, 2013, pp. 20-21).

A inovação, portanto, trazida pelo governo Lula, residia no tom de crítica ampliado do Brasil ao comportamento unilateral dos EUA, fielmente expresso nas seguintes palavras do ex-presidente brasileiro: “O presidente Bush (...) desrespeita a ONU, não leva em conta o Conselho de Segurança e o que pensa o restante do mundo. Acho que isso é grave. Grave para o futuro da ONU, que é uma referência de comportamento para as nações do mundo inteiro” (SILVA, 2003 *apud* BANDEIRA, 2005, p. 115). Além da retórica mais contundente, o governo Lula atuou em concertação com grandes potências, a exemplo de Alemanha, França e Rússia, no sentido de obstruir a ação unilateral dos EUA e impedir que os planos de invasão do Iraque se concretizassem¹⁶⁰. Para tanto, sugeriu, entre outras medidas, o reforço das inspeções da ONU no Iraque, dando-lhes mais tempo e mais rigor.

¹⁶⁰ Ao lado da França, Alemanha e Rússia, o Brasil compôs a chamada “Frente pela Paz”, que se opunha à “Coalizão da Vontade”, integrada pelos Estados Unidos a frente de outros países como Reino Unido, Portugal e Espanha que eram favoráveis à invasão militar do Iraque em 2003 (PECEQUILO, 2011).

O esforço de concertação política da diplomacia brasileira neste assunto com outros atores relevantes nas relações internacionais é evidenciado na seguinte passagem de Amorim (2013a, p. 16):

O presidente Lula enviou cartas ao secretário-geral da ONU, Kofi Annan, e ao papa João Paulo II, das quais fui portador. Mantive contatos razoavelmente frequentes com alguns interlocutores: o próprio Kofi Annan, os ministros da Rússia, Ígor Ivánov, da França, Dominique de Villepin, e da Alemanha, Joschka Fischer. Estes três últimos, dentre os influentes, eram aqueles com quem tinha maior afinidade de posições. Fui duas vezes a Moscou e uma Berlim antes ou durante o conflito. Com Villepin encontrei-me, em abril de 2003, já durante a guerra.

Conforme Amorim (2013b), a oposição clara à guerra do Iraque e a defesa da integridade do sistema multilateral das Nações Unidas de igual modo refletiam, para além da preocupação do Brasil com aspectos éticos e de defesa do direito internacional, a busca do governo Lula de um melhor equilíbrio do poder mundial.

Em relação à agenda anti-terrorista de Washington, Lula demonstrou o mesmo despreço manifestado por Cardoso, insistindo no argumento de que o terrorismo devia ser combatido prioritariamente em suas causas sociais: “Não será militarmente que vamos acabar com o terrorismo, nem tampouco com o narcotráfico. Vamos enfrentar isso com muito mais densidade na hora em que a gente atacar o problema crucial que é a pobreza no mundo” (SILVA, 2003 *apud* ALMEIDA, 2004b, p. 8).

No que diz respeito ao regime de não-proliferação nuclear, observa-se uma inflexão na política externa de Lula, que passou a endossar uma postura mais crítica em relação ao TNP, sem, contudo, jamais negar o compromisso brasileiro com o regime¹⁶¹ (HERZ, 2011; FERREIRA; MARTINEZ, 2013). As origens dessa inflexão remetem a 2004, quando a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), sob

¹⁶¹ O compromisso do Brasil com o regime de não-proliferação nuclear durante o governo Lula pode ser evidenciado nas presidências brasileiras do Grupo de Supridores Nucleares (NGS), entre 2006 e 2007, da VII Conferência de Exame do TNP, em 2007, e da Conferência de Desarmamento de 2010 (FERREIRA; MARTINEZ, 2013).

forte estímulo do Departamento de Estado dos EUA, passou a pressionar o Brasil para que este assinasse um acordo de salvaguardas para a inspeção do programa nuclear brasileiro que estava sendo desenvolvido pelo grupo de empresas estatal Indústrias Nucleares do Brasil, em Resende, no estado do Rio de Janeiro. No mesmo ano, os Estados Unidos intensificaram as pressões para que o Brasil aderisse ao Protocolo Adicional ao Acordo de Salvaguardas do TNP de 1997, que dava aos inspetores da AIEA maior autoridade para fazer verificações intrusivas no seu programa nuclear¹⁶². De igual modo, os EUA exigiam que o governo brasileiro suspendesse todos os programas de enriquecimento ou de reprocessamento, que já houvesse começado, e permitisse tantas inspeções quanto fossem arbitradas, não apenas nas instalações nucleares, mas em qualquer parte do território considerada suspeita (BANDEIRA, 2005). Para Bandeira (2005), o comportamento estadunidense estava em conformidade com a doutrina Bush de guerra ao terror, pela qual os países que até aquele momento não haviam produzido urânio enriquecido não estariam autorizados, a partir de então, a fazê-lo.

A despeito da pressão estadunidense, o governo Lula não aderiu ao Protocolo Adicional do TNP e continuou restringindo o acesso dos inspetores da AIEA às instalações brasileiras de enriquecimento de urânio (BANDEIRA, 2005). Conforme a diplomacia brasileira, o Protocolo Adicional violava a soberania do país, pois cerceava o direito brasileiro de enriquecer urânio para fins pacíficos ao mesmo tempo em que permitiria a espionagem estrangeira da tecnologia de ponta desenvolvida no Brasil (GOLDEMBERG, 2010; FERREIRA; MARTINEZ, 2013). Consoante o embaixador Samuel Pinheiro Guimarães:

Certas propostas dos países nucleares, sob o pretexto de enfrentar ameaças terroristas,

¹⁶² Sobre o Protocolo Adicional do TNP de 1997, Goldemberg (2010, sp.) relata que: “para evitar atividades nucleares clandestinas, que levassem à produção de armas nucleares, a Agência Internacional, na década de 1990, adotou novas regras de salvaguardas contidas no Protocolo Adicional. De acordo com as regras anteriores, a Agência poderia inspecionar apenas atividades nas ‘instalações declaradas’ pelo país, de modo que instalações secretas não poderiam ser fiscalizadas. Pelo Protocolo Adicional, podem ser inspecionadas quaisquer instalações, não só as declaradas, mas também as que fornecem equipamentos e outros produtos (como minas de urânio e equipamentos para usinas de enriquecimento) às instalações nucleares propriamente ditas”.

podem afetar profundamente as possibilidades de participação do Brasil nesse mercado [de enriquecimento de urânio]. Essas propostas **se caracterizam por procurar concentrar nos países altamente desenvolvidos a produção de urânio enriquecido e de impedir sua produção em outros países [...]** Os países nucleares procuram restringir por todos os meios a transferência de tecnologia, **procuram impedir o desenvolvimento autônomo de tecnologia** e procuram conhecer o que os demais países estão fazendo, sem revelar o que eles mesmos fazem. [...] A concordância do Brasil em assinar um **Protocolo Adicional ao Acordo de Salvaguardas**, que é instrumento do TNP, **permitiria que inspetores da AIEA, sem aviso prévio, inspecionassem qualquer instalação industrial brasileira que considerassem de interesse além das instalações nucleares (inclusive as fábricas de ultracentrifugas) e o submarino nuclear, e tivessem acesso a qualquer máquina, a suas partes e aos métodos de sua fabricação, ou seja, a qualquer lugar do território brasileiro, quer seja civil ou militar, para inspecioná-lo, inclusive instituições de pesquisa civis e militares. Ora, os inspetores são formalmente funcionários da AIEA, mas, em realidade, técnicos altamente qualificados, em geral nacionais de países desenvolvidos, naturalmente imbuídos da “justiça” da existência de um oligopólio nuclear não só militar, mas também civil, e sempre prontos a colaborar não só com a AIEA, o que fazem por dever profissional, mas também com as autoridades dos países de que são nacionais. [...] O Protocolo Adicional e as propostas de centralização, em instalações “internacionais”, da produção de urânio enriquecido são instrumentos disfarçados de revisão do TNP no seu pilar mais importante para o Brasil, que é o direito de desenvolver tecnologia para o uso pacífico da energia nuclear. [...] Aceitar o Protocolo Adicional e a internacionalização do enriquecimento de urânio seria um crime de lesa-pátria** (GUIMARÃES, 2010a, s.p.).

De acordo com Bandeira (2005), a resistência do governo brasileiro às inspeções pretendidas pela AIEA deu origem a intrigas, sobretudo em alguns meios de comunicação estadunidenses, difundindo-se a suspeita de que o Brasil também estaria pretendendo fabricar armamentos nucleares¹⁶³. Segundo Hakim (2012), muito embora Washington não tenha desconfiado que o Brasil estivesse se preparando para desenvolver armas atômicas, a recusa do governo brasileiro em assinar o protocolo adicional do TNP foi vista com preocupação pelas autoridades estadunidenses. Seja como for, a diplomacia brasileira aproveitou o ambiente internacional propício gerado pela 8ª Conferência de Revisão do TNP, realizada em New York em 2010, para fazer uma crítica contundente ao TNP e ratificar a posição brasileira de só aceitar compromissos adicionais aos já firmados se maiores avanços forem feitos pelas potências nucleares na área do desarmamento, defendendo-se assim, uma vez mais, o direito inalienável dos países não-nucleares em desenvolver tecnologia nuclear para fins pacíficos:

O Tratado de Não-Proliferação é intrinsecamente injusto, pois divide o mundo entre “os que têm” e os que “não têm”. Ele é uma expressão dos desequilíbrios do sistema internacional. [...] Quarenta anos após a entrada em vigor do TNP, o objetivo fundamental de um mundo livre de armas nucleares continua sendo pouco mais do que uma miragem. O Brasil está convencido de que a melhor garantia para a não-proliferação é a total eliminação das armas nucleares. Enquanto alguns Estados possuem armamentos nucleares, haverá outros tentados a adquiri-los ou desenvolvê-los. [...] Não se deve negar o direito a atividades nucleares pacíficas

¹⁶³ De fato, alguns integrantes do governo Lula chegaram a demonstrar posição favorável ao desenvolvimento de armas nucleares, a exemplo do vice-presidente José de Alencar que, em setembro de 2009, defendeu a fabricação de armas nucleares com a justificativa de que, com fronteiras que se estendem por 15 mil quilômetros e um mar territorial com petróleo a grandes profundidades, estas armas não só seriam um instrumento de dissuasão contra possíveis agressores, como também aumentariam a importância do Brasil no cenário internacional. Ademais, vale a pena lembrar que a Estratégia Nacional de Defesa do Brasil, lançada em 2008, prevê a conclusão do programa do submarino de propulsão nuclear (GOLDEMBERG, 2010; HERZ, 2011).

a nenhum país, contanto que tal país aja de acordo com o TNP e com os requisitos da AIEA acordados. As preocupações legítimas com a não proliferação não devem impedir o exercício do direito a atividades nucleares pacíficas. [...] **Quaisquer compromissos adicionais àqueles estabelecidos no TNP devem ser considerados à luz da implementação geral do Tratado, particularmente no que diz respeito ao desarmamento nuclear.** Estamos inteiramente conscientes de que o desarmamento é um processo complexo, caro e demorado. Porém, é uma decisão tão política quanto a decisão de não proliferação. **O mundo só estará a salvo quando todos os países considerarem que estão sendo tratados com equidade e respeito** [...] (AMORIM, 2010b, pp. 163-165. *Grifo nosso*).

Outro assunto relacionado à não proliferação nuclear e que também gerou divergências entre o Brasil e os EUA ao final do governo Lula foi a questão do programa iraniano de enriquecimento de urânio. Em 2009, o Irã requisitara à AIEA permissão para adquirir, no mercado internacional, pastilhas (ou varetas) contendo elemento combustível com urânio enriquecido a 20% para o reator de pesquisas de Teerã, que produz isótopos para diagnóstico e tratamento de câncer¹⁶⁴. Diante da solicitação das autoridades iranianas, Washington, a frente do Grupo de Viena¹⁶⁵, propôs que o Irã pagasse o valor das pastilhas de combustível que ia receber não em dinheiro, mas com uma quantidade proporcional de urânio levemente enriquecido (LEU, na sigla em inglês, cujo grau de enriquecimento varia de 4 a 5%). O objetivo estadunidense com essa proposta era retirar do Irã parte de seu estoque de urânio de modo a dificultar a capacidade de tal país de produzir um artefato nuclear (supondo que fosse essa efetivamente a intenção de Teerã) (AMORIM, 2015b).

¹⁶⁴ Conforme Rocha e Pereira (2014, p. 665), “o formato das pastilhas de urânio combustível não permite que se continue o processo de enriquecimento, de modo que o urânio adquirido pelo Irã para seu reator de pesquisa não poderia, nem mesmo se o Irã quisesse, ser adicionalmente enriquecido a níveis que se aproximassem dos 90% necessários para com ele se construir um artefato nuclear”.

¹⁶⁵ Grupo negociador composto por Estados Unidos, França e Rússia.

Entretanto, o Irã se recusava a aceitar alguns dispositivos do “acordo de troca”, como ficou conhecida a proposta estadunidense, em havendo: i) a quantidade de elemento combustível a ser cambiado por LEU - para privar o Irã de ter uma bomba nuclear em curto prazo, os EUA acreditavam que seriam necessários retirar 1.200 quilos de LEU de posse iraniana, o que obrigaria Teerã a adquirir 120 quilos de elemento combustível, quantidade que excedia a demanda de Teerã e que seria, provavelmente, desperdiçada em alguma medida, já que o tempo de vida útil que restava ao reator de pesquisa iraniano era menor do que a vida útil do combustível enriquecido; ii) o local onde o LEU ficaria depositado até que fosse transformado em elemento combustível ou que este lhe fosse entregue – os EUA desejavam que fosse um país estrangeiro, mas Teerã considerava essa exigência uma afronta a sua soberania, além de temer que, caso algo desse errado no decorrer do processo, o LEU que lhe pertencia não fosse devolvido; iii) a distância temporal entre as diferentes ações envolvidas na troca – o Irã sustentava não ser justo embarcar de imediato o LEU que lhe pertencia e ter de aguardar por um longo período para receber o elemento combustível (ROCHA; PEREIRA, 2014; AMORIM, 2015b).

Diante do impasse, conforme Amorim (2015b, p. 28), o presidente dos Estados Unidos, Barack Obama, em reunião com o presidente Lula em 2009, teria manifestado o desejo de distender a relação com Teerã, dizendo ser necessário “amigos que possam conversar com países que se recusam a falar conosco”. No mesmo ano, emissários estadunidenses do Conselho de Segurança Nacional e do Departamento de Estado dos EUA entraram em contato com a chancelaria brasileira, requisitando o auxílio do Brasil para que as negociações com o Irã progredissem com base no “acordo de troca” proposto pelo Grupo de Viena. Consoante Amorim (2015, p. 25), o governo brasileiro viu nessa ocasião uma oportunidade para se engajar em maior profundidade nas discussões sobre o tema, sendo motivado por questões eminentemente políticas, quais sejam, “elevar nossa estatura no tabuleiro político mundial”¹⁶⁶.

Desse modo, o Brasil, juntamente a Turquia, realizou, não sem percalços¹⁶⁷, uma série de tratativas diplomáticas com as autoridades

¹⁶⁶ Segundo Satoro (2010), funcionários do Departamento de Estado dos EUA teriam afirmado que as autoridades brasileiras haviam extrapolado o sentido de “ajuda” requisitado por Washington ao Brasil na solução da questão iraniana.

¹⁶⁷ Durante o processo negociador, as divergências entre o P5+1 e o Irã se acirraram quando a AIEA adotou um projeto de resolução em novembro de

iranianas que culminaram, em maio de 2010, na chamada Declaração de Teerã, acordo tripartite firmado por Brasil, Turquia e Irã, cuja intenção era transmitir um gesto de confiança das autoridades iranianas à comunidade internacional (leia-se Grupo de Viena) e pelo qual Teerã se comprometia com os elementos centrais do “acordo de troca” proposto pelos EUA, embora a Declaração reconhecesse, ao mesmo tempo, o direito inalienável do governo iraniano de desenvolver tecnologia nuclear para fins pacíficos: i) a quantidade de LEU iraniano a ser cambiado seria de 1.200 quilos por 120 quilos de elemento combustível; ii) até que essa troca acontecesse, o LEU ficaria depositado na Turquia, mas legalmente continuaria sendo de propriedade do Irã; e iii) a troca de LEU por elemento combustível não seria simultânea, como desejava Teerã, mas não deveria ultrapassar o prazo de uma ano a partir da entrega de LEU iraniano à Turquia. A Declaração formalizou, ainda, o compromisso unilateral iraniano de enviar carta à AIEA, no prazo de até sete dias, notificando sua concordância com os termos da Declaração de Teerã, sem ao menos ter a certeza de que o Grupo de Viena ofereceria reciprocidade ao gesto (ROCHA; PEREIRA, 2014; AMORIM, 2015).

Nada obstante as concessões iranianas¹⁶⁸, os Estados Unidos, a frente do P5+1¹⁶⁹, rejeitaram a Declaração de Teerã e elaboraram projeto de resolução no CSNU que estabelecia novas sanções ao Irã, resolução que viria a ser aprovado em 9 de junho de 2010. De acordo com Parsi (2012) e Amorim (2015), as justificativas apresentadas por Washington para mudar sua posição favorável à solução diplomática foram: i) o fato de a Declaração de Teerã não se referir ao programa de enriquecimento de urânio a 20% que o governo iraniano vinha implementando desde 2009, nem fazer menção ao crescimento do estoque de LEU iraniano desde o momento em que o “acordo de troca” fora proposto pelo P5+1¹⁷⁰; ii) a desconfiança estadunidense em relação

2009 que condenava o Irã, o qual, em represália, anunciou o início imediato do processo de enriquecimento de urânio a 20% (AMORIM, 2015b).

¹⁶⁸ Uma semana depois da assinatura da Declaração, o Irã enviou carta à AIEA confirmando os termos do documento, como previsto (AMORIM, 2011).

¹⁶⁹ Grupo composto pelos cinco membros permanentes do CSNU (Estados Unidos, Inglaterra, França, Rússia e China) mais a Alemanha.

¹⁷⁰ No entanto, essas questões não constavam das exigências feitas pelo Grupo de Viena na proposta inicial do “acordo de troca” nem muito menos na carta que Obama enviara a Lula dias antes do presidente brasileiro viajar ao Irã para negociar os termos da Declaração de Teerã (ROCHA; PEREIRA, 2014). Ademais, como bem apontado por Parsi (2012) e Amorim (2015), a Declaração não tinha pretensão de constituir uma solução definitiva para a questão iraniana,

aos dirigentes do Irã que, supostamente, valendo-se da boa fé do Brasil e da Turquia, faziam promessas que não poderiam cumprir com o fito de ganhar tempo para a manutenção de seu programa nuclear¹⁷¹; e, por fim, iii) o fato de o governo estadunidense contar com o apoio necessário do P5 para o lançamento de uma nova rodada de sanções contra o regime de Teerã e, por isso, já ter se decidido a favor dessa decisão. Acrescentavam-se a essas justificativas razões outras, talvez menos evidentes, como: i) a oposição do Congresso estadunidense, que vinha pressionando a Casa Branca para que esta adotasse sanções severas contra o Irã; ii) a pressão de Israel, que exigia uma postura mais firme de Washington em relação ao Irã; iii) a falha de comunicação entre a Presidência (Barack Obama) e o Departamento de Estado dos EUA (Hillary Clinton); e iv) a descrença estadunidense de que Brasil e Turquia fossem realmente capazes, fazendo uso apenas de recursos de *Soft Power*, de propor uma solução diplomática para a delicada questão iraniana (PARSI, 2012; AMORIM, 2010, 2015a, 2015b).

Seja como for, o Brasil, juntamente a Turquia, que naquele momento ocupavam assento não permanente no CSNU, foram os únicos países a votarem contra a resolução que previa sanções ao Irã. Segundo Amorim (2015, p. 88), essa foi a primeira vez que o Brasil votou contra uma resolução do Conselho que veio a ser aprovada: “Com efeito, em ocasiões anteriores, o Brasil manifestara seu desacordo com resoluções aprovadas [...] por meio de abstenções”. Contudo, “a mera abstenção não seria suficiente para exprimir nosso desacordo e – por que não dizer? – nossa indignação. Assim, no dia 9, juntamente com a Turquia, o Brasil votou contra o projeto de resolução que estabelecia novas sanções contra o Irã”¹⁷².

mas apenas um primeiro passo para a construção de confiança no diálogo entre as partes, de modo que tratativas sobre outros assuntos pudessem avançar a *posteriori*, a exemplo do programa iraniano de enriquecimento de urânio a 20%.

¹⁷¹ Segundo Rocha e Pereira (2014), essa desconfiança era alimentada pelo fato de o Irã ter deixado de comunicar à AIEA novos desenvolvimentos em seu programa nuclear, bem como a sua resistência em implementar resoluções anteriores do CSNU. Além disso, era fonte de grande consternamento para o P5+1 as alianças do Irã com o Hamas e a Síria.

¹⁷² De todos os membros do CSNU naquele momento, apenas Brasil e Turquia votaram contra a Resolução 1929 que impunha novas sanções ao Irã. Somente o Líbano se absteve. Todos os demais membros (12) foram favoráveis (ROCHA; PEREIRA, 2014).

No que toca a reforma do CSNU, diferentemente da administração FHC e a despeito das divergências com os EUA¹⁷³, o tema foi considerado prioridade na agenda da política externa do governo Lula (SILVA, L., 2005; BRASIL, 2010; LAMPREIA, 2010). Essa prioridade foi expressa tanto em documentos e discursos oficiais¹⁷⁴ da diplomacia brasileira, quanto na estratégia implementada para alçar a candidatura do Brasil à condição de membro permanente no CSNU. Tal estratégia se deu em dois níveis: no âmbito bilateral, através de encontros presidenciais nos quais o governo brasileiro demandava apoio a sua candidatura ao CSNU nos países visitados (em sua maioria países em desenvolvimento), ao mesmo tempo em que anunciava projetos de cooperação sul-sul nas mais diversas áreas, como saúde, educação, ciência e tecnologia, agricultura, infra-estrutura, etc.; e, no âmbito multilateral, por meio da coalizão com grupos de países que compartilhavam a posição reformista brasileira, a exemplo do IBAS e do BRIC (já comentados na seção 3.1) e, especialmente, do G4, formado por Brasil, Índia, Alemanha e Japão, todos candidatos ao assento permanente no CSNU¹⁷⁵ (LIMA; HIRST, 2006; BRIGIDO, 2010; MRE, 2011).

¹⁷³ Essas divergências ficam nítidas diante da relutância estadunidense em apoiar o pleito brasileiro a membro permanente de um possível CSNU reformado. De outro modo, os EUA endossaram abertamente a candidatura indiana ao Conselho em visita presidencial de Obama à Índia, em 2010 (HAKIM, 2012).

¹⁷⁴ Entre 2003 e 2010, o tema da reforma do CSNU foi mencionado em todos os discursos do Brasil na AGNU. Destes, seis foram feitos pelo ex-presidente Lula e apenas dois por seu chanceler Celso Amorim. Esse dado sugere que a reforma do Conselho era tratada como assunto de alto nível na agenda externa do ex-presidente Lula. Para fins comparativos, durante a gestão FHC, o tema da reforma do CSNU deixou de ser mencionado em dois dos oito discursos brasileiros proferidos na AGNU (1999 e 2000). Das seis vezes em que foi citada, em apenas uma o ex-presidente Fernando Henrique referiu-se à reforma do CSNU pessoalmente (COELHO, N., 2014). Em acréscimo, vale a pena notar que o tema da reforma do Conselho já estava presente nos discursos de Lula antes mesmo de ele ter assumido a presidência em 2003, como pode ser constatado em sua palestra no Clube de Imprensa Nacional dos Estados Unidos durante sua visita a Washington, em dezembro de 2002. O tema também esteve presente em seu discurso de posse em 2003 (SILVA, L., 2003a, 2003b).

¹⁷⁵ Natalia Coelho (2014) ainda menciona como elementos da candidatura brasileira ao CSNU a participação do Brasil na MINUSTAH e a tentativa da diplomacia brasileira de intermediar da questão iraniana abordada acima.

Assim, quando o tema da reforma do Conselho voltou a ser ventilado na AGNU em 2004, através do estabelecimento, sob a iniciativa do Secretário Geral da ONU, Kofi Annan, do Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudança¹⁷⁶, o governo Lula não mostrou receio (como mostrara Cardoso) em defender abertamente a candidatura brasileira ao CSNU por meio da constituição do G4:

O Conselho de Segurança precisa refletir as realidades da comunidade internacional no século XXI. Ele precisa ser representativo, legítimo e eficaz. É essencial que o Conselho de Segurança inclua, de forma permanente, países que tenham a vontade e a capacidade de assumir responsabilidades mais significativas em relação à manutenção da paz e segurança internacionais. O número de membros das Nações Unidas quase quadruplicou desde 1945, com acentuado aumento no número de países em desenvolvimento. O Conselho de Segurança, portanto, precisa ser ampliado tanto em suas categorias de membros permanentes como não permanentes, incluindo tanto países em desenvolvimento como desenvolvidos entre os novos membros permanentes.

Brasil, Alemanha, Índia e Japão, baseados no firme reconhecimento mútuo de que são candidatos legítimos a membros permanentes em um Conselho de Segurança ampliado, apóiam suas candidaturas de forma recíproca (G4, 2004, p. 390).

Em 2005, com a grande expectativa gerada em torno da possibilidade de que a reforma fosse votada, em razão da efeméride de sessenta anos da ONU e do novo relatório lançado por Kofi Annan (*In Larger Freedom – Towards Development, Security and Human Rights*

¹⁷⁶ O Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudança, propôs, em suas conclusões, dois modelos de reforma para o CSNU: o modelo “A”, com a expansão nas categorias de membros permanentes (seis membros) e não permanentes (três assentos); e o “B”, com a criação de uma categoria intermediária (oito assentos com mandatos renováveis por quatro anos). Na ocasião, o G4 se posicionou a favor do modelo A (BRIGIDO, 2010; VIOTTI, 2010).

for All), que recomendava aos países membros da ONU que alcançassem uma decisão sobre a reforma do CSNU até o final de 2005, o G4 tabulou projeto de resolução na AGNU que propunha a reforma do Conselho nos seguintes termos: i) criação de dez novos assentos, elevando a 25 o número total de membros do CSNU; ii) seis cadeiras seriam permanentes, devendo ser distribuídas duas para a Ásia, duas para África, uma para o Grupo da Europa Ocidental e Outros Estados, e uma para a América Latina e o Caribe; iii) os quatro novos assentos não permanentes, por sua vez, seriam repartidos entre Ásia, África, Leste Europeu e América Latina e Caribe, cada região com direito a um assento; iv) os novos membros teriam todos os direitos e obrigações dos atuais membros permanentes, inclusive o direito de veto; v) porém, o direito de veto não seria exercido pelos novos membros até que a questão fosse objeto de decisão no âmbito da revisão da situação criada pela reforma, a ter lugar quinze anos após sua adoção (VIOTTI, 2010).

O projeto de resolução do G4 contou com o apoio de outros países, como Afeganistão, Bélgica, Butão, Dinamarca, Fiji, França, Geórgia, Grécia, Haiti, Honduras, Ilhas Salomão, Islândia, Kiribati, Letônia, Maldivas, Nauru, Palaos, Paraguai, Polônia, Portugal, República Tcheca, Tuvalu e Ucrânia. Todavia, conforme Brigido (2010), o mesmo sequer chegou a ser votado na plenária da AGNU, em virtude da forte oposição de outros grupos negociadores como o Unidos pelo Consenso, o Grupo Africano, mas, sobretudo, os Estados Unidos, que buscaram frustrar o projeto do G4. Em relação à posição estadunidense, que se opunha à ampliação do Conselho que ultrapasse 20 membros, o governo Lula chegou até mesmo a esboçar um discurso de crítica:

Outros [países] também alegam que um aumento demasiado do Conselho torná-lo-ia ‘ineficaz’, sacrificando sua eficiência e efetividade. Eles falham ao não considerar que ambas, eficiência e efetividade, estão diretamente relacionadas à percepção de legitimidade das decisões que o Conselho toma, e isto é uma função da composição representativa (SARDEMBERG, 2007 *apud* BRIGIDO, 2010, p. 180).

O mais importante é que a reforma do CSNU também parecia conter, entre outras motivações, o objetivo do governo Lula de balancear o poder estadunidense na política internacional. Com efeito,

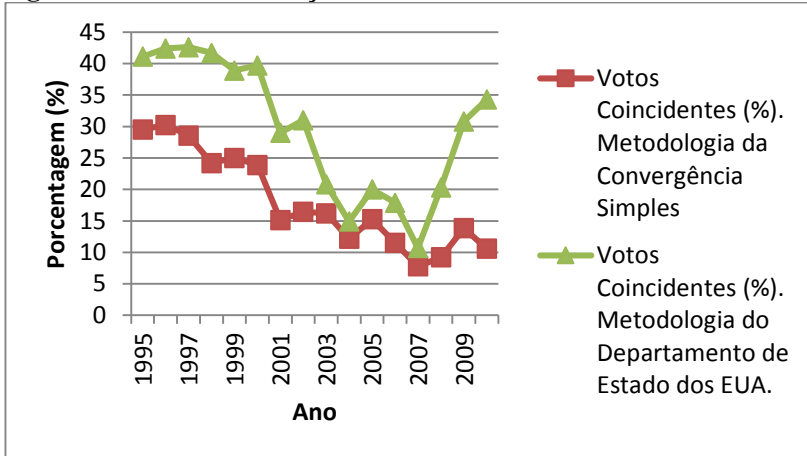
ao justificar a necessidade de ampliação do Conselho com a inclusão de países em desenvolvimento nas categorias de membro permanente e não-permanente, Amorim (2005d, pp. 9, 10, 14 e 15), via na reforma uma maneira de promover o "equilíbrio de forças" dentro da instituição e impedir a assunção de decisões unilaterais como as que assinalaram a invasão militar do Iraque em 2003:

O sentimento de que a ONU precisa se adaptar a novos tempos e novas realidades geopolíticas ganhou impulso depois da intervenção militar contra o Iraque, em março de 2003 [...] Ao contrário da primeira Guerra do Golfo (1991), a intervenção do início de 2003 não foi avalizada pelo Conselho de Segurança. A incapacidade do Conselho de manifestar-se e sua marginalização do processo de tomada das decisões que conduziram à ação militar contra o Iraque tornaram mais nítida a percepção de um desequilíbrio entre a estrutura do Conselho e as funções que deve desempenhar, expondo assim suas limitações em responder aos desafios do mundo atual. [...] A segunda Guerra do Golfo (2003), decidida à margem do Conselho de Segurança, parece ter reavivado, na comunidade internacional, o temor de que o paulatino enfraquecimento da autoridade do conselho pudesse conduzir a um unilateralismo exacerbado. [...] Em 2004, o Brasil uniu-se ao Japão, à Alemanha e à Índia – um grupo conhecido como G-4 – para desenvolver conjuntamente uma proposta capaz de aumentar a representatividade do Conselho, tornando-o mais democrático. Partiu-se da premissa de que o estabelecimento de um equilíbrio de forças que melhor reflita o conjunto dos Estados-membros aprimorará a capacidade de resposta do órgão.

Finalmente, no tocante ao padrão de votação do Brasil e dos EUA na AGNU durante o governo Lula, observa-se que o índice de convergência média entre os dois países, calculado pelo método da Convergência Simples e do Departamento de Estado dos EUA, foi de 12,07% e 21,21%, respectivamente (ver Tabela 4 do anexo). Esses valores equivalem a quase metade das médias verificadas na gestão

FHC (24,12% e 38,3%), e sugerem, portanto, o aprofundamento, no governo Lula, da tendência de relativo afastamento em relação aos EUA¹⁷⁷ consubstanciada ainda no segundo mandato de Cardoso, como pode ser visto na figura 4:

Figura 6: Gráfico de votações coincidentes Brasil-EUA na AGNU.



Fonte: Gráfico elaborado pelo autor com base nos dados da Tabela 4 do anexo.

Em 2007, o índice de convergência do Brasil com os EUA (7,79%), medido pelo método da Convergência Simples, foi o mais baixo desde 1946, de acordo com a série histórica apresentada no livro de Amorim Neto (2011, p. 69). A partir de então, o índice volta a subir para logo em seguida, em 2010, cair novamente. O índice de convergência calculado pela metodologia do Departamento de Estado

¹⁷⁷ Um dos principais temas de divergência em relação aos Estados Unidos no âmbito da AGNU foi o reconhecimento brasileiro, em 2010, do Estado Palestino com as fronteiras de 1967, anteriores à Guerra dos Seis Dias entre países árabes e israelenses. Conforme Hakim (2012), representantes do governo estadunidense ficaram particularmente perturbados com a ação brasileira que acabou abrindo caminho para que praticamente todos os países latino-americanos apoiassem o imediato reconhecimento do Estado Palestino e sua entrada na ONU. Para o autor, “do ponto de vista dos EUA, o apoio [brasileiro] a essa questão [reconhecimento do Estado palestino], seja ele correto ou não, é visto como o equivalente a solapar qualquer possibilidade de negociação bem-sucedida de um acordo de paz entre a Palestina e Israel – uma das pedras angulares da política americana no Oriente Médio nos últimos 25 anos” (HAKIM, 2012, sp.).

dos EUA apresenta tendência semelhante, porém, com variações mais abruptas.

Aplicando-se o método da Convergência Simples nas votações de Brasil e EUA no CSNU durante o governo Lula (nesse período, o Brasil ocupou duas vezes o assento não-permanente do Conselho: 2004-2005 e 2010-2011), observa-se que, diferentemente do que ocorrera na administração Cardoso, em que houve uma coincidência absoluta (100%) na posição de ambos os países, o Brasil apresentou cinco votos diferentes dos Estados Unidos (ver tabela 5 do Anexo), sendo que um deles foi referente a um assunto de suma importância a Washington, qual seja, a questão do Irã e seu programa de enriquecimento de urânio, abordado nas páginas acima. Destarte, interpretamos esse dado como mais uma evidência de mudança da política externa de Lula em relação aos EUA que, em comparação à política exterior de FHC, passou a esposar uma posição mais contestatória da ordem hegemônica estadunidense.

4. IDENTIFICANDO NÍVEIS E FONTES DA MUDANÇA NA POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL EM RELAÇÃO AOS ESTADOS UNIDOS NO INÍCIO DO SÉCULO XXI.

Nos capítulos 2 e 3, detalhamos pormenorizadamente a política externa de FHC e Lula em relação aos Estados Unidos nas dimensões bilateral, regional/hemisférica e multilateral, argumentando que, com a alternância desses governos, o comportamento brasileiro teria oscilado de um movimento de aproximação para outro de afirmação em relação à potência hegemônica. Neste capítulo, aprofundamos a discussão em torno das mudanças verificadas na política externa brasileira para os EUA no início do século XXI, buscando, em um primeiro momento, apontar os níveis dessas mudanças para, em seguida, identificar suas possíveis fontes, as quais, acreditamos, não se restringem à simples alternância de governo, posto também envolverem outros fatores da política doméstica brasileira bem assim aspectos sistêmicos da ordem internacional do período.

4.1. POLÍTICA EXTERNA DE FHC E LULA EM RELAÇÃO AOS ESTADOS UNIDOS EM PERSPECTIVA COMPARADA: O Que Mudou?

Como já abordado no marco teórico desta dissertação, o modelo analítico de Hermann (1990) nos permite identificar quatro níveis de mudança nas políticas exteriores dos Estados, quais sejam: i) mudanças de ajuste, em que são feitas alterações na quantidade de esforço (maior ou menor) e/ou no escopo dos objetivos; ii) mudanças de programa, nas quais se modificam os métodos pelos quais os objetivos e problemas da política externa são manejados; iii) mudanças de objetivo/problema, em que se alteram os objetivos a serem perseguidos e os problemas a serem solucionados, isto é, os propósitos da política exterior são modificados; e iv) mudanças de orientação internacional, que correspondem a mais drástica alteração de política externa, consistindo em total reorientação de um Estado nos mais diversos assuntos internacionais.

Destarte, a partir das evidências apresentadas nos capítulos 2 e 3, argumentamos que a ascensão do governo Lula no início do século XXI trouxe consigo, sobretudo, mudanças no objetivo principal e, em menor medida, mudanças de programa e de ênfase na política externa de Cardoso em relação aos EUA. Com efeito, na administração FHC, o principal objetivo da política externa brasileira em relação aos Estados

Unidos foi reaproximar o Brasil da potência hegemônica, eliminando os desentendimentos entre os países que remetiam ao período do regime militar brasileiro. Os esforços de revitalização e de aprofundamento da cooperação nas relações Brasil-EUA durante o governo de Fernando Henrique se mostraram evidentes nas três dimensões analíticas discutidas neste trabalho. Na dimensão bilateral, com a adesão às premissas do Consenso de Washington e a promulgação da Lei de Patentes no plano doméstico; com a liberalização comercial unilateral e o programa de privatizações e de abertura econômica; com a criação do mecanismo de concertação política Brasil-EUA e a defesa da assinatura do Acordo de Salvaguardas Tecnológicas Brasil-Estados Unidos a despeito da forte oposição gerada no âmbito doméstico; e, por fim, com a prevenção da escalada de tensões diplomáticas entre ambos os países através da remoção de embaixadores brasileiros de cargos exercidos em agências internacionais questionadas pelos EUA. Na dimensão regional/hemisférica, com a flexibilização da postura defensiva do Brasil na ALCA expressa nas concessões feitas pelo governo brasileiro para que as negociações comerciais hemisféricas pudessem ter continuidade mesmo diante da intransigência estadunidense; com a incorporação da abordagem multidimensional da segurança hemisférica e os acordos assinados com os EUA no âmbito da OEA para o combate regional ao narcotráfico e ao terrorismo; com a proposta do governo brasileiro de invocar o TIAR como forma de solidariedade aos Estados Unidos após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001; e com a aproximação à posição estadunidense de condenação ao regime cubano. Por fim, no âmbito multilateral, com a incorporação brasileira das normas da OMC, a adesão do Brasil aos diversos regimes de não-proliferação nuclear (MTCR, CBTB, TNP e NSG) e o aumento da convergência com os EUA, pelo menos em um primeiro momento, nas votações da AGNU.

Nesse sentido, acreditamos, assim como Russel e Tokatlián (2009) e Hirst (2006, 2013), que a política externa de FHC em relação aos EUA possa ser caracterizada muito mais pelo esforço de acomodação/ajustamento do Brasil à ordem hegemônica estadunidense do que pela contestação dessa ordem. De fato, como demonstrado no capítulo 2, a convergência absoluta entre Brasil e Estados Unidos nas votações do CSNU no período 1998-1999 parece apontar nessa direção.

Por outro lado, isso não significa dizer, como fazem os mais críticos, que o governo Cardoso tenha promovido um alinhamento automático aos EUA nem que tenha abdicado da defesa do multilateralismo nas relações internacionais, princípio tão caro à política

externa brasileira. Assim, é perfeitamente compreensível que, mesmo buscando uma política de aproximação aos Estados Unidos e de acomodação à ordem hegemônica estadunidense, o governo de FHC tenha criticado abertamente o protecionismo comercial praticado pelos EUA, tanto na ALCA quanto na OMC, ou tenha se oposto ao recurso da guerra e da violência, sem o prévio consentimento do CSNU, na agenda estadunidense de combate ao terrorismo. Explica-se, da mesma forma, a resistência do governo Cardoso às pressões de Washington para que o Brasil transferisse, as suas forças armadas, funções de segurança pública, e priorizasse, em sua política de defesa, o combate às chamadas novas ameaças; a recusa brasileira em prestar apoio aos Estados Unidos na implementação do Plano Colômbia; a diminuição do nível de convergência do Brasil com os EUA nas votações da AGNU, sobretudo a partir do segundo mandato presidencial de Cardoso; e, até mesmo, o objetivo do governo FHC de promover reformas em importantes instituições da ordem hegemônica, como o FMI, o G7/8 e o CSNU (com mais ênfase nos dois primeiros do que no último), de sorte a garantir a maior participação do Brasil e de outros países emergentes na tomada de decisão mundial.

Advogamos, portanto, que as ações da política externa de FHC em relação aos Estados Unidos descritas acima e que, em um primeiro momento, parecem destoar de nosso argumento principal, não derivam do objetivo deste governo de contrabalancear o poder estadunidense tal como previsto na tese do balanceamento brando (*softbalancing*), mas antes estão associadas a objetivos gerais que se perpetuaram na história da política externa brasileira, tais como a defesa do multilateralismo, a preservação da autonomia nacional e a projeção do Brasil na política internacional (PINHEIRO, 2004; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007; HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010; LIMA, 2012; MELLO, 2012).

É bem verdade que, com o recrudescimento do unilateralismo estadunidense na ALCA e no CSNU a partir de 2001, Cardoso (2001 *apud* CORTES, 2004) e Lafer (2001d) apontaram a necessidade de uma melhor distribuição do poder mundial e da construção de um mundo multipolar. No entanto, essas manifestações aconteceram somente no final do mandato FHC, de modo que Cardoso não teve tempo nem, ao que nos parece, real intenção de converter sua retórica em ações concretas de balanceamento¹⁷⁸. Nas negociações da ALCA, por

¹⁷⁸ Uma exceção nesse sentido parece ter sido a coalizão promovida pelo governo FHC com a Índia, África do Sul e outros países em desenvolvimento na reivindicação por reformas no acordo TRIPs da OMC, durante a reunião

exemplo, tal retórica não mudou a posição brasileira que, mesmo diante da intransigência estadunidense, aceitou dar prosseguimento às tratativas comerciais nas condições que foram impostas pelos Estados Unidos (TPA, lista negativa, exclusão das regras agrícolas, etc.). Também nas negociações em torno da reforma do CSNU, o governo FHC preferiu não dar prioridade à candidatura do Brasil ao assento permanente, entre outros motivos, para não correr o risco de prejudicar as relações com a potência hegemônica, estas sim consideradas prioritárias. Quer dizer, em ambos os casos, prevaleceu como objetivo principal da política externa de Cardoso a aproximação do Brasil aos EUA.

Destarte, postulamos que a inovação da política externa de Lula em relação aos Estados Unidos consistiu no objetivo de contrabalancear o poder estadunidense na política internacional sem que isso implicasse, da parte brasileira, uma postura de confrontação direta, muito menos o abandono das relações cooperativas com a potência hegemônica. Nesse sentido, o governo Lula buscou afirmar a posição do Brasil como uma potência emergente que contribuiria para um melhor equilíbrio de poder (multipolaridade) no sistema internacional, o qual, então, seria capaz de inibir decisões unilaterais e hegemônicas (AMORIM, 2015a). Com efeito, em entrevista com o autor, uma das mudanças na política externa de Lula que Amorim (2015a) destacou em comparação ao governo FHC foi “uma visão de mundo que valoriza a multipolaridade”.

Podemos encontrar evidências do objetivo de balanceamento e de afirmação da política externa de Lula em relação aos EUA nas três dimensões analisadas. Na dimensão bilateral, com a afirmação de um modelo nacional de desenvolvimento que, muito embora guarde semelhanças com o modelo do governo anterior, traz inovações no sentido de resguardar a autonomia do Estado, em relação à ingerência externa, na gestão da economia; com a diversificação de relações exteriores que não só logrou efetivamente dirimir a dependência econômica do Brasil em relação aos EUA¹⁷⁹ como também aprofundou

ministerial de Doha em 2001. Entrementes, esse fato parece evidenciar apenas um ensaio de balanceamento brando aos EUA, já que tal coalizão só viria a ser institucionalizada e consubstanciada durante o governo Lula por meio do IBAS e do G20 comercial (OLIVEIRA, Marcelo, 2005; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

¹⁷⁹ Como visto no capítulo 3, durante o governo Lula, diferentemente da gestão FHC, a participação relativa dos EUA no comércio exterior brasileiro diminuiu, de sorte que em 2010 a China se tornou a principal parceira comercial do Brasil.

os laços políticos com outras potências emergentes igualmente propugnadoras da multipolaridade (BRICS, IBAS); com a revogação brasileira do Acordo de Salvaguardas Tecnológicas por considerar algumas de suas cláusulas um avilte a soberania nacional; com a defesa estrita do princípio da reciprocidade nas relações com os EUA e a adoção de posturas simbólicas que pretendiam reforçar a não subserviência do Brasil à potência hegemônica. Na dimensão hemisférica, com o endurecimento da posição brasileira e a proposta de reformulação da arquitetura negociadora da ALCA de modo a torná-la mais equilibrada; com a crítica ao TIAR e a criação do CDS para conter a ingerência estadunidense na dinâmica da segurança regional e, assim, conformar um pólo de poder independente na América do Sul em um mosaico mundial multipolar; com a maior presença brasileira na América Central, tradicional zona de influência dos EUA, e o esforço diplomático de reincorporar Cuba à OEA sem as condicionalidades estadunidenses. Na dimensão multilateral, com os esforços de “multipolarização” das negociações de Doha da OMC a partir da criação do G20; com a antecipação da dívida brasileira com o FMI e as críticas às condicionalidades dos empréstimos cedidos pelo Fundo; com a coalizão com os países da Frente para a Paz com vistas à obstaculizar os planos estadunidenses de ocupação militar do Iraque em 2003; com a resistência às pressões dos Estados Unidos para que o Brasil aderisse ao Protocolo Adicional do TNP bem como a condenação deste tratado, considerado injusto e desigual; com a priorização do tema da reforma do CSNU e da candidatura brasileira ao assento permanente, em que pese a oposição estadunidense à proposta do G4; e com o aprofundamento da tendência de redução da convergência Brasil-EUA nas votações da AGNU.

De fato, quando questionado sobre a aplicabilidade da tese do balanceamento brando ao comportamento brasileiro no início do século XXI, Amorim (2015a) confirmou que o objetivo da multipolaridade teria permeado a atuação da política exterior do governo Lula em diversas frentes: nos fóruns políticos e econômicos multilaterais, na criação do BRIC, IBAS e BASIC, na aproximação com a África e na articulação com França e Alemanha na guerra do Iraque. Em referência à participação brasileira nas negociações de Doha, Amorim (2015b, pp. 297-298, 489-490) também recorda que:

O mesmo ocorreu no que toca o investimento direto externo, em que a Holanda, em 2009, também desbancou os EUA na posição de maior investidor estrangeiro no Brasil.

Mais do que um apego formal ao multilateralismo – que não deixava de ser um fator relevante – a prioridade que eu atribuía a Doha expressava **uma visão contrária à consolidação de áreas de influência política e econômica, e era incompatível com um mundo multipolar para cuja construção eu desejava contribuir.** [...] **Buscávamos o fortalecimento da OMC**, sobre a base de relações mais justas, em que o desenvolvimento – e não apenas o livre comércio – fosse um dos pilares de **uma ordem mundial equitativa** e solidária. Esse empenho decorria de **uma visão de mundo que foi expressa também em muitas outras ações de política externo do governo do presidente Lula, incluindo** desde a criação da **Unasul** até as aberturas para outros países e continentes, como a **África e o mundo árabe**. Esse esforço contemplava ainda a tentativa de **reforma do Conselho de Segurança** e a formação de grupos como o **BRICs e o IBAS**. Todas essas iniciativas eram inspiradas pela **concepção de uma ordem global menos sujeita a áreas de influência e hegemonias, uma ordem em que ações unilaterais** (no comércio ou no emprego da força) **se tornem cada vez mais raras** e na qual os países possam basear suas relações em **regras equilibradas e previsíveis, não impostas por este ou aquele país** – ou grupo de países – mas acordadas multilateralmente (*Grifo nosso*).

Nesse sentido, argumentamos, ao lado de Hirst, Pinheiro e Lima (2010), Lima (2010) e Monteiro (2014), que a política externa do governo Lula pode ser caracterizada como uma forma de revisionismo moderado da ordem hegemônica estadunidense. O fato de o Brasil ter votado cinco vezes diferente dos EUA no CSNU nos dois períodos em que ocupou assento não-permanente (2004-2005/ 2010-) parece sustentar esse argumento.

Contudo, duas ponderações devem ser feitas. A primeira, já comentada acima, é que o objetivo de balanceamento da política externa de Lula em relação aos Estados Unidos não implicou, de modo algum, a

confrontação direta¹⁸⁰ nem o rompimento da cooperação com a potência hegemônica. Pelo contrário, como vimos no capítulo 3, um dos objetivos do governo Lula, sobretudo no primeiro mandato, foi manter boas relações com os EUA, o que pode ser demonstrado nas reformas liberalizantes feitas na economia (previdenciária, monetária e tributária) para atrair o investimento estrangeiro, no aumento absoluto do volume de comércio e das visitas presidenciais aos Estados Unidos, no estabelecimento de diálogo estratégico com Washington em 2005, nas assinaturas do memorando de biocombustíveis em 2007 e do acordo com os EUA em matéria de defesa em 2010 (fato inédito na política externa brasileira em 30 anos), na cooperação com os Estados Unidos na condução da MINUSTAH (apesar de desentendimentos após o terremoto que abalou o Haiti em 2010) e no combate policial ao narcotráfico e terrorismo na região sul-americana.

A segunda ponderação tem a ver com o adjetivo “moderado” do revisionismo da política externa de Lula. Como ficou evidente diante do rompimento do Brasil com o G20 na reunião mini-ministerial de Genebra da OMC, em 2008, o objetivo central do governo Lula ao defender a multipolaridade era frear o unilateralismo dos Estados Unidos e de outros países ricos na tomada de decisão global e, ao mesmo tempo, afirmar a posição do Brasil como potência emergente com capacidade de influência efetiva na política internacional. Nesse sentido, a defesa e representação dos interesses dos países em desenvolvimento frente os desenvolvidos parece ter ocupado lugar secundário na lista de preocupações da política externa de Lula. Quer dizer, o objetivo de balanceamento brando dos EUA equivale a uma visão revisionista moderada da ordem hegemônica, diríamos até reformista, mas não revolucionária, defensora de um projeto de ordem contra-hegemônica, que vislumbre a criação de novas idéias e instituições capazes de garantir plenamente os interesses dos países em desenvolvimento. Assim, o governo Lula defendeu reformas em instituições internacionais já existentes (FMI, Banco Mundial, CSNU, OMC) que primariamente contribuíssem para elevar a presença brasileira na tomada de decisão global, mas que só parcialmente atendiam aos anseios de maior representatividade das nações mais

¹⁸⁰ Mesmo em casos em que as divergências ficaram mais explícitas, como em Cancún e na questão iraniana, durante todo o processo negociador, observou-se um esforço constante da diplomacia brasileira de conciliação com os EUA (AMORIM, 2015a; SPEKTOR, 2015).

pobres¹⁸¹. De acordo com Ramanzini Júnior (2013, p. 170), “[...] o Brasil busca o fortalecimento do papel dos países emergentes nas estruturas de governança multilateral defendendo benefícios gerais, mas fortalecendo sua própria posição, portanto, busca um jogo de soma positiva, com vantagens relativas em seu próprio favor”.

Em resumo, argumentamos que a principal mudança ocorrida na política externa de Lula em relação aos EUA, usando como referência a política externa de FHC, foi de objetivo: enquanto o principal objetivo do governo Cardoso foi aproximar-se (acomodar-se/ajustar-se) à potência hegemônica, o principal objetivo do governo Lula foi contrabalanceá-la, afirmando-se como uma potência emergente em um contexto mundial multipolar (ou com tendências à multipolaridade).

Todavia, em algumas questões específicas, nas quais os objetivos e as metas de FHC e Lula pareceram ser as mesmas, verificamos também mudanças de programa e de ênfase nas estratégias da política externa brasileira em relação aos EUA. Como mudanças de programa, apontamos: o regionalismo pós-liberal (realce dos aspectos políticos) do governo Lula, como proposta de integração regional alternativa ao regionalismo hemisférico dos EUA, em substituição ao regionalismo aberto de Cardoso, que privilegiava os aspectos comerciais; no governo Lula, a preferência pela UNASUL como fórum para atuação brasileira de resistência à pressão dos EUA para conceder funções policiais às forças armadas e de defesa da preservação de peculiaridades regionais no conceito multidimensional de segurança hemisférica, ao passo que Cardoso agiu com esse fim somente no âmbito da OEA; substituição, com a política externa de Lula, do Grupo de Cairns pelo G20 para articulação da posição brasileira de crítica ao protecionismo estadunidense (e europeu) nas negociações comerciais da OMC; nas demandas por maior participação brasileira no G7/8, no FMI e no CSNU, Cardoso, em grande medida, agiu isoladamente e não buscou uma concertação política com outros países que tinham os mesmos interesses do Brasil, enquanto Lula o fez por meio de coalizões de geometria variável como G4, G20 financeiro, IBAS e BRICS.

Finalmente, acreditamos que houve mudanças de ênfase na estratégia brasileira de diversificação de relações exteriores com o fim de reduzir o nível de dependência econômica em relação aos Estados

¹⁸¹ Por exemplo, a proposta do G4, grupo do qual o Brasil faz parte, para ampliação dos membros do CSNU não prevê a extinção do direito a veto para os antigos nem eventuais novos membros permanentes, o que, em grande medida, reifica a estrutura oligárquica do sistema internacional.

Unidos que, no governo Lula, aprofundou sobretudo as relações com o sul global – sem que isso tenha implicado menosprezo das relações com o Norte –, ao passo que, na gestão de FHC, visou primordialmente os países desenvolvidos – muito embora, ao final de seu mandato, Cardoso tenha se aproximado mais dos países em desenvolvimento. Do mesmo modo, houve mudança de ênfase nas relações de cooperação do Brasil com os EUA que, no governo Lula, a despeito de se manterem importantes, não eram vistas como essenciais, enquanto no governo FHC foram tidas como prioritárias (ALMEIDA, 2004b; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). De fato, enquanto no governo Cardoso, os EUA mantiveram sua posição de maior parceiro comercial e de principal investidor externo no Brasil, ao final do governo Lula, China e Holanda deslocaram a potência hegemônica dessas respectivas posições.

Na tabela 2, resumimos as principais mudanças de objetivo, de programa e de ênfase ocorridas na política externa brasileira em relação aos Estados Unidos no início do século XXI.

Tabela 2: Quadro síntese das mudanças ocorridas na política externa brasileira em relação aos EUA no início do século XXI.

Tabela elaborada pelo autor.

Nível de Mudança/Dimensão Analítica	<u>Política Externa de FHC em relação aos EUA</u>	<u>Política Externa de Lula em relação aos EUA</u>
<u>1- MUDANÇAS DE OBJETIVO</u>	(Aproximação/Acomodação à potência hegemônica)	(Afirmação perante a/Balanceamento Brando da potência hegemônica)
DIMENSÃO BILATERAL	1- Modelo de desenvolvimento nacional neoliberal/ortodoxo. Reformas econômicas liberalizantes. Adoção das premissas do Consenso de Washington. Promulgação da Lei das Patentes.	1- Modelo nacional de desenvolvimento econômico misto/heterodoxo. Preservação da autonomia do Estado no planejamento da economia.
	2- Criação do Mecanismo de Concertação Política Brasil-EUA e assinatura do Acordo de Salvaguardas Tecnológicas.	2- Estabelecimento de Diálogo Estratégico, assinaturas de memorando sobre biocombustíveis e de acordo militar, porém revogação do Acordo de Salvaguardas Tecnológicas.
	3- Prevenção da escalada de tensões diplomáticas: Lafer obrigado a retirar sapatos nos aeroportos dos EUA; remoções dos embaixadores Bustani e Amorim de cargos ocupados em agências internacionais questionadas pelos EUA.	3- Escalada de tensões diplomáticas em virtude do sistema de segurança nos aeroportos dos EUA: Brasil impõe restrições à entrada de turistas estadunidenses. Gestos simbólicos de afirmação de não subserviência brasileira em relação aos EUA

<p>DIMENSÃO HEMISFÉRICA /REGIONAL</p>	<p>1- Aceitação da abordagem multidimensional de segurança hemisférica. Acordos de cooperação policial no combate regional ao narcotráfico e terrorismo.</p>	<p>1- Aceitação da abordagem multidimensional de segurança hemisférica e cooperação policial no combate regional ao narcotráfico e terrorismo. Porém, criação da CDS para forjar uma identidade comum de segurança na região, descolada da influência estadunidense.</p>
	<p>2- Invocação do TIAR como forma de solidariedade aos EUA após os atentados terroristas de 11 de setembro.</p>	<p>2- Crítica ao TIAR e proposta de reforma e atualização do instrumento hemisférico de defesa coletiva.</p>
	<p>3- Cooperação com os EUA na solução de crises políticas regionais (Paraguai, Equador-Peru). Desentendimento em relação à crise peruana.</p>	<p>3- Em um primeiro momento, cooperação com os EUA na solução de crises políticas regionais (Venezuela). Em um segundo momento, expansão da atuação diplomática brasileira para além das fronteiras sul-americanas (CALC, CELAC, Haiti e Honduras) e criação do CDS como forma de conter ingerência estadunidense na solução de crises regionais (Bolívia, Equador-Colômbia).</p>
	<p>4- Crítica ao embargo estadunidense a Cuba. Porém, a partir do segundo mandato, aproximação à posição dos EUA na condenação do regime cubano por desrespeito aos direitos humanos. Condicionamento da reincorporação de Cuba a OEA mediante reformas políticas.</p>	<p>4- Crítica ao embargo estadunidense a Cuba. Neutralidade diante da situação doméstica cubana. Esforço diplomático para reintegrar Cuba à OEA sem as condicionalidades impostas pelos EUA.</p>

<p>DIMENSÃO MULTILATERAL</p>	<p>1- Relações cooperativas com o FMI e aceitação das condicionalidades impostas pelo Fundo. Adoção de três empréstimos com a instituição financeira com intermediação dos EUA: 1998, 2001 e 2002.</p>	<p>1- Em um primeiro momento, apoio à tomada de empréstimo com o FMI em 2002 e aceitação das condicionalidades impostas pelo Fundo. Em um segundo momento, antecipação da dívida contraída com o FMI, realce da independência brasileira em relação ao Fundo e críticas às condicionalidades dos empréstimos. Ao mesmo tempo, doação de recursos ao Fundo e a assunção da posição de credor.</p>
	<p>2- Adesão às normas e regras da OMC para se inserir no <i>mainstream</i> da comunidade internacional. Porém, ao final do segundo mandato, coalizão com países em desenvolvimento para reformular acordo TRIPs na reunião ministerial de Doha.</p>	<p>2- Encabeçamento de uma coalizão de países em desenvolvimento com vistas a “multipolarizar” a estrutura negociadora da OMC.</p>
	<p>3- Adesão aos diversos regimes de não-proliferação nuclear (TNP, CTB, NSG, MTCR). Porém, crítica crescente ao não desarmamento das potências nucleares.</p>	<p>3- Resistência às inspeções da AIEA no programa brasileiro de enriquecimento de urânio. Resistência à pressão dos EUA para aderir ao Protocolo Adicional do TNP. Crítica contundente ao não desarmamento das potências nucleares e ao TNP. Tentativa de mediação na crise iraniana, defendendo o direito legítimo do Irã de fazer uso da tecnologia nuclear para fins pacíficos.</p>

DIMENSÃO MULTILATERAL		4- Reforma do CSNU não é prioridade diante das relações com os EUA. Candidatura brasileira a assento permanente não deve prejudicar relações com os EUA, nem antes nem depois de uma eventual reforma do CSNU.	4- Reforma do CSNU e candidatura do Brasil à vaga de membro permanente como prioridades. Reconhecimento explícito de divergências de posição com os EUA. Estados Unidos se opõem a proposta do G4 e Brasil rebate posicionamento estadunidense.
		5- Aumento da convergência com os EUA nas votações da AGNU no primeiro mandato, mas início de tendência a distanciamento, sobretudo no segundo mandato. (Apoio à criação do Estado Palestino).	5- Aprofundamento da tendência de afastamento dos EUA nas votações da AGNU. (Reconhecimento do Estado Palestino).
		6- Coincidência absoluta com os EUA nas votações do CSNU no período em que Brasil ocupou cargo de membro não-permanente no Conselho (1998-1999).	6- Brasil votou cinco vezes diferente dos EUA no CSNU enquanto exerceu cargo de membro não-permanente (2004-2005/ 2010-).
<u>2- MUDANÇAS DE PROGRAMA</u>	DIMENSÃO REGIONAL/HEMISFÉRICA	1- Preferência por arranjos regionais de integração em detrimento de arranjos hemisféricos. Ênfase na integração regional comercial (regionalismo aberto), tendo como base o MERCOSUL. Ao final de segundo mandato, expansão temática e espacial do projeto de integração regional sul-americano (1º Cúpula de Presidentes da América do Sul, IIRSA).	1- Preferência por arranjos regionais de integração em detrimento de arranjos hemisféricos. Ênfase na integração regional política (regionalismo pós-liberal), a partir do fortalecimento do MERCOSUL e da criação de outros arranjos e instituições internacionais na América do Sul, como CASA, UNASUL, ASPA e ASA. Aprofundamento da expansão temática e espacial do projeto de integração regional sul- americano

<u>2- MUDANÇAS DE PROGRAMA</u>	DIMENSÃO REGIONAL/HEMISFÉRICA	2- Resistência à pressão dos EUA para conceder funções policiais às forças armadas e defesa da preservação de peculiaridades regionais no conceito multidimensional de segurança hemisférica por meio da atuação na OEA.	2- Resistência à pressão dos EUA para conceder funções policiais às forças armadas e defesa da preservação de peculiaridades regionais no conceito multidimensional de segurança hemisférica por meio da atuação via UNASUL
	DIMENSÃO MULTILATERAL	3- Crítica ao protecionismo estadunidense (e europeu) nas negociações da OMC por meio da articulação do Grupo de Cairns.	3- Crítica ao protecionismo estadunidense (e europeu) nas negociações da OMC por meio da articulação do G20 comercial e do IBAS.
		4- Demandas individuais por maior participação no FMI e no G7/8 e no CSNU (como membro permanente).	4- Demandas por maior participação no FMI, no G7/8 e CSNU (como membro permanente) através da coalizão de países como G4, BRIC, IBAS e G20 financeiro.
<u>3- MUDANÇAS DE ÊNFASE</u>	DIMENSÃO BILATERAL	1- Estratégia de diversificação de relações exteriores com ênfase no Norte. Ao final de segundo mandato, maior aproximação com países em desenvolvimento, mormente os emergentes (China, Rússia, Índia e África do Sul).	1- Manutenção de boas relações com o Norte e aprofundamento da estratégia de diversificação das relações exteriores com ênfase nos países em desenvolvimento (Ásia, África, Oriente Médio, IBAS, BRIC, BASIC).

<u>3- MUDANÇAS DE</u> <u>ÊNFASE</u>	DIMENSÃO BILATERAL	2- Aumento absoluto e relativo do volume de comércio com os EUA. Maior participação relativa dos EUA nas trocas comerciais globais do Brasil. EUA se mantém como principal parceiro comercial do Brasil.	2- Aumento absoluto do volume de comércio com os EUA, porém redução da participação estadunidense no comércio exterior brasileiro. EUA perdem posto de principal parceiro comercial do Brasil para China.
		3- Aumento absoluto do volume de investimento direto externo dos EUA no Brasil, mas início de tendência declinante da participação estadunidense. EUA se mantém maior investidor externo no Brasil.	3- Aumento absoluto do volume de investimento direto externo dos EUA no Brasil, mas aprofundamento da tendência declinante da participação estadunidense. EUA perdem posto de maior investidor no Brasil para Holanda.

Tabela elaborada pelo autor.

4.2. IDENTIFICANDO FONTES DE MUDANÇA.

Na seção anterior, vimos os diferentes níveis das mudanças ocorridas na política externa brasileira em relação aos Estados Unidos no início do século XXI. Postulamos que a maioria delas corresponderam a mudanças de objetivo (aproximação/afirmação), o que reforça o argumento de Barbosa (2015), citado na Introdução, de que, nesse quesito, os governos FHC e Lula possuem mais diferenças do que semelhanças, contradizendo, por outro lado, a afirmação de Spektor (2015), segundo quem as mudanças teriam “ocorrido na margem”. Porém, estamos de acordo com o alerta de Spektor (2015) para tomarmos o cuidado de não exagerar, como faz Barbosa (2015), as diferenças existentes entre as políticas externas de FHC e Lula. De fato, como buscamos demonstrar, as mudanças de programa e de ênfase ocorridas na política externa de Lula em relação aos EUA parecem seguir menos o padrão de ruptura do que de continuidade. Além disso, algumas delas já haviam se iniciado ao final do segundo mandato de FHC, o que sugere que a alternância de governos foi variável necessária mas não suficiente para explicar todas as mudanças ocorridas na política exterior do Brasil em relação aos EUA no início do século XXI. Por essa razão, buscamos agora, a partir do modelo de Hermann adaptado (1990), aprofundar a análise das fontes de mudança que incidiram sobre a política externa brasileira em relação aos Estados Unidos nesse período¹⁸².

¹⁸² Recapitulando o que já foi escrito no Marco Teórico desta dissertação, o modelo analítico de Hermann (1990) identifica 4 fontes de mudança na política externa: i) a alternância de líderes políticos (chefes de estado e de governo, presidentes, 1º ministros, etc.), que resultam dos esforços levados a cabo por líderes políticos que enxergam a necessidade de reorientação da política externa e o fazem em conformidade a suas personalidades, crenças e percepções. Tais líderes também podem ser motivados pela disputa do poder doméstico, fazendo uso de uma determinada orientação na política externa para diferenciar-se de seus concorrentes nacionais diante da opinião pública; ii) reorientação de órgãos ou grupos burocráticos, resultantes de modificações na posição esposada por determinadas agências específicas que influenciam significativamente na formulação da política exterior; iii) reestruturação doméstica, referente ao câmbio de preferências e crenças dos segmentos politicamente relevantes da sociedade, ou na própria composição das elites políticas cujo apoio é fundamental para manutenção do governo; e iv) choques externos (em nossa análise tratados como parâmetros sistêmicos), originados de eventos

4.2.1. Parâmetros Sistêmicos.

Entre os principais parâmetros sistêmicos que condicionaram as mudanças na política externa brasileira em relação aos EUA no início do século XXI, apontamos: i) a mudança na política externa estadunidense na virada século do XX, transitando de uma postura multilateral em meados dos anos 90 para outra unilateral ao final desta década. Nesse sentido, argumentamos que o unilateralismo estadunidense, tanto comercial quanto político, serviu de estímulo para que o Brasil aprofundasse sua estratégia de diversificação de relações exteriores e despendesse mais esforços diplomáticos no sentido de conter as decisões unilaterais dos EUA; ii) as mudanças gradativas na distribuição mundial de poder ocorridas no decorrer da primeira década do século XXI e caracterizadas, de um lado, pelo declínio relativo do poder político e econômico, mas não militar, dos Estados Unidos e, de outro lado, pela ascensão, sobretudo em termos econômicos, de potências emergentes como Índia, Brasil, África do Sul e, especialmente, China. Consideramos que essa nova estrutura de poder, com fortes elementos de multipolaridade, permitiu ao Brasil agir de maneira mais autônoma em relação aos EUA na política internacional, e até mesmo balanceá-los, por meio de coalizões com outros países emergentes que também tinham como objetivo a construção de uma ordem mais multipolar, como China e Rússia; iii) a crise do modelo neoliberal e a ascensão de governos de esquerda na América do Sul que, além de permitirem o engajamento brasileiro na adoção de uma política externa mais autônoma em relação aos EUA na região, fizeram com que o estabelecimento de uma parceria estratégica com o Brasil fosse concebida por Washington como essencial para fazer frente a líderes sul-americanos que expunham uma postura abertamente hostil e confrontacionista aos Estados Unidos, como Hugo Chávez e, em menor medida, Evo Morales, Rafeal Correa e Néstor Kirchner.

Cada um desses parâmetros será tratado a seguir em apartados diferentes.

4.2.1.1. Mudança na Política Externa Estadunidense na virada do século XX: do multi para o unilateralismo.

Apesar de ter priorizado a política doméstica nos primeiros anos de seu mandato, o presidente estadunidense Bill Clinton (1993-2000), ao lado de Madeleine Albright na direção do Departamento de Estado, promoveu, a partir de 1995, uma política externa de grande ativismo com o objetivo de transmitir ao mundo uma percepção benigna da liderança e hegemonia dos Estados Unidos (WALT, 2002; PATRIOTA, 2008; PECEQUILO, 2011). Imbuído de uma visão de mundo neokantiana liberal e do que Albright chamou de “multilateralismo assertivo”, Clinton buscou alcançar esse objetivo através da ênfase na cooperação internacional, no fortalecimento das instituições internacionais e na defesa da democracia e da economia de mercado em escala global (PATRIOTA, 2008; BERNAL-MEZA, 2010; HIRST, 2013). Assim, procurou engajar os EUA em vários regimes multilaterais, como o Protocolo de Quioto, o CTBT (Tratado de Proscrição de Testes Nucleares) e o TPI (Tribunal Penal Internacional). Em todos os casos, contudo, um Congresso de maioria republicana e avesso a compromissos internacionais vinculantes inviabilizou o processo de ratificação dos textos assinados: o senado rejeitou o CTBT e, quanto a Quioto e ao TPI, o executivo sequer considerou haver reunido as condições políticas necessárias para submetê-los a consideração parlamentar (PATRIOTA, 2008).

No âmbito hemisférico, Clinton, em continuidade a política externa de seu antecessor, buscou amenizar, no imaginário coletivo dos países latino-americanos, os ressentimentos relacionados ao histórico de intervencionismo, descaso e unilateralismo dos Estados Unidos na região, plasmados na Doutrina Monroe. Para tanto, incentivou a parceria, a cooperação e o multilateralismo nas relações com os países latino-americanos por meio de iniciativas como o NAFTA (consolidação) e a ALCA (proposta). Também fazia parte do esforço estadunidense de renovação das relações hemisféricas a reavaliação das estruturas políticas e de segurança que compunham o sistema interamericano criados na Guerra Fria, como o TIAR e a OEA (PECEQUILO, 2011, 2013b)¹⁸³. Essas iniciativas despertaram otimismo

¹⁸³ De acordo com Pecequilo (2011), oculto na retórica idealista da nova política hemisférica estadunidense estava o interesse bastante concreto dos EUA de resguardar a região latino-americana como sua zona de influência diante da competição crescente com outros blocos de países, sobretudo a Europa.

nos países latino-americanos com a possibilidade efetiva de mudança do padrão histórico do relacionamento com a potência hegemônica, a partir da qual poder-se-ia obter a cooperação dos Estados Unidos para os projetos de desenvolvimento econômico regional (HIRST, 2013). Acreditamos ser bem provável que esse otimismo tenha sido partilhado pelo governo FHC, dado o bom relacionamento interpessoal que Cardoso possuía com Clinton (ALMEIDA, 2004a). Isso ajudaria a entender, em parte, o movimento de aproximação aos EUA da política externa de FHC.

Entretanto, nos últimos anos do segundo mandato presidencial, o multilateralismo da política externa de Clinton foi rapidamente substituído por uma postura unilateral e menos pacífica, expressa: i) nos bombardeios ao Sudão e na operação “Raposa no Deserto” contra o Iraque em 1998; ii) na expansão da OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte), tanto em termos de países membros como do raio de ação da organização militar; iii) na intervenção militar, por meio da OTAN e sem a autorização da ONU, na guerra do Kosovo em 1999; iv) na recuperação do projeto de defesa estratégica Guerra nas Estrelas, com a justificativa do aumento da vulnerabilidade territorial dos EUA frente à contínua proliferação de armas de destruição em massa em países hostis aos Estados Unidos (e.g. Coreia do Norte); v) na militarização da América Latina, com a instalação de bases militares em El Salvador (Aruba, Curaçao e Comalapa) e Equador (Manta), assim como com o lançamento do Plano Colômbia para o combate ao narcotráfico na região amazônica; e vi) no recrudescimento do protecionismo comercial no setor agrícola, responsável, entre outros fatores, por frustrar o lançamento da Rodada do Milênio da OMC em 1999 (PATRIOTA, 2008; SILVA, A., 2008; BANDEIRA, 2010; PECEQUILO, 2010, 2011).

Com a chegada ao poder dos republicanos neoconservadores nos Estados Unidos, por meio da eleição de George W. Bush (filho) como presidente da nação no ano 2000, o unilateralismo na política externa estadunidense se aguçou. Isso porque, conforme Pecequilo (2011), para Bush filho e seus aliados neoconservadores - em contraste com a visão de Bush (pai) e de Clinton, que aceitaram as reais limitações do poder estadunidense - o fim da Guerra Fria, o desaparecimento do inimigo comunista e a ausência de potências com alcance similar ao dos Estados Unidos representavam uma oportunidade inédita de consolidação da hegemonia estadunidense. Nesse sentido, Washington deveria fazer uso da unipolaridade no sistema internacional para incrementar sua presença no mundo e expandir sua hegemonia na ordem global.

Com efeito, durante sua campanha a presidente, Bush (filho) acusava a desmoralização e o enfraquecimento da posição hegemônica dos Estados Unidos supostamente provocados pelas atitudes complacentes e tímidas dos democratas. Na crítica de Bush, ao invés de apostar na liderança estadunidense como condutora dos processos, Clinton a teria submetido a amarras, via tratados, organizações internacionais e parcerias, que minavam a margem de manobra e os interesses do país. Assim, a unipolaridade mundial e a força unilateral estariam sendo desperdiçadas em meandros burocráticos e temas secundários como meio ambiente. Enquanto isso, as forças armadas eram desmontadas e os inimigos avançavam lentamente. Ou seja, para os republicanos, os Estados Unidos experimentavam um falso retorno à normalidade, abdicando de sua posição de liderança em nome da fachada da cooperação¹⁸⁴ (PECEQUILO, 2011).

Nada obstante o momento multilateral que pautou o comportamento dos EUA em um primeiro instante, a partir dos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, consubstanciou-se na administração de George W. Bush um padrão de conduta internacional que poderia ser qualificado como de “engajamento unilateralista” (PATRIOTA, 2008). Do ponto de vista comercial, esse unilateralismo foi expresso: i) no forte protecionismo sobretudo no setor agrícola, por meio de picos tarifários (e.g. algodão, açúcar, tabaco e suco de laranja), legislação e programas de subsídio à exportação (e.g. *Farm Bill* 2001, *Supplier Credit Guarantee Program, Step 2*, GSM-102 e GSM-103), apoio à produção agrícola doméstica (*Marketing Loan, Counter-Cyclical Payments e Step 2*), quotas de importação (e.g. açúcar), barreiras sanitárias (e.g. para carne bovina e de aves cruas ou enlatadas, frutas e legumes, entre as quais batata doce, abacate e caqui), etc.; ii) na intransigência estadunidense em fazer concessões nas negociações agrícolas da ALCA, evidenciada na aprovação do TPA (*Trade Power Authority*) em 2001, nas propostas discriminadas de desgravação tarifária para diferentes grupos de países e na assinatura de acordos bilaterais de livre-comércio em paralelo às tratativas comerciais hemisféricas, ações que, eventualmente, viriam a resultar no estancamento das conversações alcalinas; e iii) na intransigência estadunidense durante a reunião ministerial da OMC em Cancún em 2003, quando os Estados juntamente a União Europeia tentaram costurar uma proposta de acordo agrícola que, em boa medida, preservaria

¹⁸⁴ Consoante Bernal-Meza (2010), a política externa de Bush era orientada por uma visão realista das relações internacionais.

intactos os subsídios à exportação, o apoio doméstico e as elevadas tarifas dos países ricos, em detrimento dos interesses dos países em desenvolvimento.

No plano político e da segurança internacional, o “engajamento unilateralista” estadunidense se manifestou: i) na “Doutrina Bush”¹⁸⁵ de guerra ao terror que, além de propugnar a norma da guerra preventiva sem respaldo no arcabouço jurídico do direito internacional público¹⁸⁶, lançou uma cruzada de combate ao “eixo do mal” composto por países como Irã, Iraque, Coreia do Norte, Líbia, Síria e Cuba, supostamente patrocinadores do terrorismo global; ii) na nova expansão da OTAN em direção a Europa Oriental e na invasão militar do Iraque em 2003 sem o aval do CSNU; iii) na forte presença militar no Oriente Médio, sobretudo no Golfo Pérsico, que permitiu aos EUA exercerem maior influência na oferta mundial de um dos mais importantes recursos naturais estratégicos, o petróleo; iv) no distanciamento e omissão nas questões Israel/Palestina, bem como a reversão da aproximação diplomática com o Irã iniciada pro Albright; e v) na denúncia, em 2002, do Tratado *Anti-Ballistic Missile* (ABM), e o subsequente incremento da capacidade de dissuasão nuclear através da implantação, em territórios

¹⁸⁵ Estratégia de Segurança Nacional (*National Security Strategy* - NNS) dos Estados Unidos de 2002. Segundo Patriota (2008), com a “Doutrina Bush”, ganhou espaço em Washington a noção de que seria papel dos EUA combater o terrorismo e a proliferação de armas de destruição em massa e difundir a democracia e o livre comércio em escala global, se necessário, a custo de ações militares e “mudanças de regime”.

¹⁸⁶ Se, por um lado, existe uma controvérsia na doutrina do direito internacional público sobre a legalidade ou não da guerra preemptiva nas relações internacionais, por outro, é consenso que a guerra preventiva não encontra respaldo algum no artigo VII da Carta da ONU. Conforme Pape (2005), a guerra preemptiva é lançada contra um inimigo que está em claro processo de mobilização de forças militares para um ataque iminente, geralmente em questão de dias. Durante o conflito, o objetivo da ação preemptiva é anular a vantagem do primeiro ataque por parte do oponente e inibir novas agressões. Em contraste, a guerra preventiva visa impedir um oponente de adquirir capacidades militares muito tempo antes, cerca de anos, que comece a mobilizar suas forças para o ataque. Diferentemente da guerra preemptiva que se fundamenta em evidências observáveis, a guerra preventiva se justifica a partir das supostas intenções do oponente em adquirir capacidades militares ou em expectativas e conclusões não tão claras derivadas do caráter ou do comportamento histórico do inimigo.

norte americano, europeu e do sudeste asiático, de um sistema defensivo de interceptação de mísseis balísticos¹⁸⁷ (BANDEIRA, 2005; PAPE, 2005; PAUL, 2005; PECEQUILO, 2011).

O engajamento unilateral agressivo da política externa estadunidense impulsionada pela Doutrina Bush serviu como demonstração de que os Estados Unidos não hesitariam em usar a força contra qualquer país que frustrasse seus interesses. Por isso, consoante Paul (2005) e Pape (2005), gerou grande consternação nos demais Estados do sistema internacional, que passaram a desconfiar das genuínas intenções, não mais “benignas”, da potência hegemônica, e a se sentir indiretamente ameaçados, clamando, cada vez mais, pela promoção da multipolaridade na ordem internacional¹⁸⁸.

O unilateralismo da política externa estadunidense também gerou apreensão nos governantes e na opinião pública sul-americanos, diante da demanda crescente de Washington pela cooperação dos países do subcontinente em atividades de inteligência policial, na coordenação de políticas regionais para o combate às novas ameaças, nos esforços conjuntos de implementação de medidas anti-terroristas, na promoção de leis e instrumentos jurídicos de contenção das atividades criminosas e na recusa de prestar qualquer tipo de suporte e apoio a governos que supostamente financiassem ou protegessem grupos terroristas. Atrelado a essas demandas, os Estados Unidos instalaram uma base militar no Paraguai e passaram a considerar a região da Tríplice Fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai, em Foz de Iguaçu, como um espaço onde se desenvolviam atividades terroristas, bem como a tratar os grupos narco-guerrilheiros na Colômbia como grupos narco-terroristas (PECEQUILO, 2008, 2010; HIRST, 2013)¹⁸⁹.

¹⁸⁷ Poderiam ser incluídos nessa lista a não ratificação do Protocolo de Kyoto, sobre a redução da emissão de gases causador do efeito-estufa, e a não adesão ao Tratado de Roma, que estabelece o Tribunal Penal Internacional (WALT, 2002; BANDEIRA, 2005; PECEQUILO, 2011).

¹⁸⁸ A defesa da multipolaridade passou a ser cada vez mais evidente nos discursos dos líderes políticos da França, Alemanha, China e Rússia (PAUL, 2005; PAPE, 2005).

¹⁸⁹ Conforme Hirst (2013, pp. 166-167), “*the view that the hegemon represented a threat rather than a factor of stability for the region became a shared perception within the region. South American anti-Americanism became even more vigorous after the concerns and securitized interpretations of the Bush administration in the face of the political scenarios of the region*”. A percepção de ameaça era partilhada por Amorim (2003c, pp. 433-434), que, sem necessariamente esposar uma atitude anti-estadunidense, criticou a norma do

De acordo com Hirst (2013) e Pecequilo (2010, 2013a, b), a substituição da ênfase econômica e inicialmente multilateral por uma abordagem militar e unilateral na política externa dos Estados para América do Sul¹⁹⁰, atrelada à priorização absoluta da Eurásia no arco das relações exteriores estadunidenses, resultou no deslocamento relativo do subcontinente sul-americano da órbita de influência da potência hegemônica¹⁹¹, o que, além de conceder maior espaço de manobra para os países da região, permitiu a emergência de lideranças políticas regionais como Hugo Chávez, na Venezuela, e Lula, no Brasil.

Argumentamos que, do ponto de vista da política externa brasileira, o unilateralismo comercial dos Estados Unidos, além de levar o Brasil a demandar os EUA mais vezes na OSC em um curto período de tempo, provocando um distanciamento relativo da potência hegemônica, incentivou o aprofundamento da estratégia de relações exteriores, sobretudo com os países do sul global, como fica evidente no discurso de Celso Amorim já apresentado no capítulo 3:

De fato, o comércio está lá em cima, nos países desenvolvidos, mas as barreiras impostas por esses países não desaparecerão tão facilmente. O Governador da Flórida (Jeb Bush, irmão do

ataque preventivo contemplado na “Doutrina Bush”, considerando-a “uma visão baseada no que denominei multilateralismo acessório, pois, de fato, se a caracterização do perigo que justifica uma ação preventiva é determinada pelo próprio Estado que a executa, fica patente o alijamento do sistema normativo multilateral. Ao colocar em um mesmo contexto e tentar criar associações entre valores humanistas, ‘prevenção’, combate ao terrorismo, necessidades de segurança, imperativos morais e armas de destruição em massa, a nova doutrina não só põe em xeque noções fundamentais sobre soberania, integridade territorial e autoridade do Conselho de Segurança das Nações Unidas, como também, de forma perigosa, turva a clareza de limites, existente na Carta de São Francisco, entre *enforcement* e legítima defesa. Além do risco de que, generalizada essa estratégia, o mundo enfrente uma situação de instabilidade e riscos de conflagração sem precedentes [...]”.

¹⁹⁰ Consoante Pecequilo (2011), a despeito do ex-presidente Bush ter anunciado o século XXI como o “Século das Américas”, os Estados Unidos pouco fizeram de concreto para aprofundar as relações de cooperação com os países latino-americanos. Uma prova disso teria sido o naufrágio das negociações da ALCA em 2005 diante da intransigência estadunidense em fazer concessões aos países em desenvolvimento do hemisfério.

¹⁹¹ Pecequilo (2008, 2013b) também denomina esse processo de “vácuo de poder” na América do Sul.

Presidente George W. Bush) já disse em público: “Cítricos, nem pensar”. Ora, ao Brasil interessa justamente exportar o suco de laranja. Devemos explorar novas oportunidades. Precisamos ter alternativas e uma visão de que não estamos dependendo exclusivamente de determinados mercados (AMORIM, 2004a, p. 3).

Do mesmo modo, o “engajamento unilateral” dos Estados Unidos, tanto comercial quanto político, instigaram, nas autoridades brasileiras, o anseio pela multipolaridade. Isso ficou evidente ainda no final do governo Cardoso, quando começou a haver um distanciamento relativo entre o Brasil e os EUA, principalmente em função do protecionismo comercial estadunidense:

O mundo não deve ser pensado em termos de hegemonia. O que acontece é que **o Brasil não aceita uma hegemonia absoluta de qualquer outro país** e também não queremos impor a nossa. [...] Os Estados Unidos não são o nosso primeiro cliente; é a Europa, em segundo lugar os Estados Unidos, que é mais ou menos equivalente à América Latina, e depois a Ásia. **É melhor para o mundo**, inclusive para os Estados Unidos, **que exista uma redistribuição mais significativa de poder no plano mundial e nessa redistribuição queremos participar junto com outros países da região** (CARDOSO, 2001, *apud* CORTES, 2004, p. 375).

Mas foi na administração Lula que o objetivo do balanceamento da potência hegemônica se consubstanciou:

Todos conhecem bem o fato de que o esgotamento da ordem bipolar da Guerra Fria gerou o que foi chamado por uns de “momento unipolar”, e por outros de “ilusão unipolar”. No início do século XXI, e especialmente na esteira dos atentados de 11 de setembro, a unipolaridade conheceu seu auge.

Ao contrário do que pretenderam alguns de seus ideólogos, **a primazia da superpotência remanescente não gerou estabilidade no sistema. Como a invasão do Iraque em 2003**

demonstraria, a extrema concentração de poder [...] era fonte de instabilidade em nível global. Até porque era um incentivo ao uso fácil da força.

O estímulo aos elementos incipientes da multipolaridade foi a resposta que o Brasil e outros países procuraram oferecer aos riscos do desequilíbrio unipolar (Grifo nosso).

4.2.1.2. Mudanças na Distribuição Mundial de Poder no Início do Século XXI.

Com o fim da Guerra Fria e o desaparecimento da bipolaridade, configurou-se na ordem internacional uma estrutura de poder unipolar plasmada, de um lado, na proeminência militar, política, econômica e ideológica estadunidense, e, de outro lado, no esfacelamento da União Soviética e sua respectiva zona de influência no hemisfério oriental, fazendo com que os Estados Unidos se apresentassem como a única superpotência restante no mundo. Junto à unipolaridade, disseminou-se na comunidade internacional um sentimento de grande euforia e otimismo em torno da possibilidade de incremento da paz e da cooperação entre as nações com o fim da competição bipolar e a aparente eliminação do risco da destruição mútua pela escalada nuclear (PECEQUILO, 2011, LIMA, 2012).

Segundo Pecequilo (2011), um dos fatores que mais parecia contribuir para o fortalecimento das perspectivas otimistas era a forma como estavam se encaminhando as transições internas das ex-sociedades comunistas. O abandono imediato do socialismo e a adesão quase que incondicional ao regime econômico e político ocidental pelos países do Leste pareceu representar, em definitivo, a universalização dos valores ocidentais capitaneados pelos Estados Unidos e consubstanciados na democracia liberal bem como na economia de mercado auto-regulado. Ao mesmo tempo, a ausência de uma contraposição ideológica direta ao modo de vida capitalista e a aparente falta de qualquer alternativa a essa sociedade serviam de alicerce para a fundamentação da tese de Fukuyama (1992) sobre o fim da História, pela qual se previa, em longo prazo, não mais haver conflitos ou oposições de interesse no sistema internacional, já que todos os países estariam compartilhando dos mesmos valores e ideais.

Na América do Sul, essas condições estruturais conjugadas à percepção de vulnerabilidade da região, ao temor de isolamento pós-

bipolaridade e ao esgotamento do modelo de substituição de importações com as crises da dívida externa nos anos 80, fizeram com que a maior aproximação política e econômica com os Estados Unidos e a adesão à ordem hegemônica estadunidense fossem vistas como a única via possível para a inserção internacional dos países sul-americanos (PECEQUILO, 2013b). De fato, consoante Lima (2012), a eliminação do contrapoder soviético, cujo desafio ao poder estadunidense no período anterior funcionara como um elemento de barganha para os países do Sul, esfacelou a coalizão do Terceiro Mundo. Com isso, o próprio conceito de Terceiro Mundo deixou de existir, assim como a capacidade de ação coletiva dos países sulinos, restando apenas como opção de inserção internacional para os países em desenvolvimento a aproximação com os países do Norte, em especial, os Estados Unidos. Assim, argumentamos que o contexto internacional e regional dos anos 90 condicionou a política externa do governo Cardoso a buscar uma maior aproximação com os EUA e acomodar-se aos valores hegemônicos ocidentais que se afiguravam com o processo de globalização.

Contudo, no início do século XXI, mudanças na distribuição mundial de poder passaram a indicar a transição para uma ordem internacional multipolar. Tais mudanças foram desencadeadas por dois movimentos paralelos:

- i) O declínio relativo dos EUA frente ao desgaste de seu poder político e econômico com a guerra do Afeganistão, do Iraque e, sobremaneira, com a crise financeira de 2007-08.

De fato, conforme Patriota (2008), o que os eventos supracitados têm em comum é justamente o fato de terem revelado a incapacidade dos Estados Unidos de, por si sós, produzir e moldar resultados, em escala global, de acordo com suas decisões e seus interesses. Nos casos da guerra do Afeganistão e do Iraque, embora Washington tenha conseguido impor sua “mudança de regime” por meios militares, a grande instabilidade político-social nesses países plasmada na resistência de lideranças locais, na dinâmica de guerra de guerrilha, na lógica das disputas entre facções políticas e religiosas, etc., foi subestimada pelo governo dos Estados Unidos e acabou por relativizar o potencial da maior máquina militar da história de gerar resultados. Além disso, a ausência de evidências que comprovassem a presença de armas de destruição em massa no Iraque, motivo que justificou a invasão

militar estadunidense em 2003, provocou, na leitura de analistas de diferentes tendências, danos consideráveis à imagem internacional da superpotência. De igual modo, outros aspectos relativos à política dos EUA de combate ao terrorismo, como aqueles ligados à prisão de Guantânamo e a seu sistema jurídico próprio, além dos abusos cometidos por militares estadunidenses em Abu Ghraib, afetaram negativamente o *soft power* de Washington (PATRIOTA, 2008, 2010).

Já o colapso financeiro de 2007-08, consoante Layne (2009, 2012), só fez agudizar um processo de deterioração que já vinha se desenrolando há algum tempo na economia da superpotência: crescimento de déficits nas contas nacionais e o decorrente aumento da desconfiança em relação ao futuro do dólar. Esse processo foi resultado da combinação de déficits gêmeos em transações correntes - oriundos de desequilíbrios entre o volume das exportações e importações na balança comercial - e nas contas do governo - oriundos do crescimento dos gastos públicos com estímulos fiscais¹⁹² e monetários¹⁹³ para o reaquecimento da economia em contexto de depressão, dos gastos militares com o prolongamento das guerras do Afeganistão e Iraque¹⁹⁴, e dos gastos públicos com a manutenção de programas de assistência social¹⁹⁵. A junção de todos esses fatores fez com que os Estados Unidos viessem a enfrentar uma crise da dívida pública e da dívida externa cujos montantes são quase equivalentes ao que toda sua economia é

¹⁹² Em 2009, a administração Obama, através do *American Recovery and Reinvestment Act*, injetou 787 bilhões de dólares na economia, configurando uma das maiores operações de resgate na história mundial (JUNIOR; BERTELLA, 2013).

¹⁹³ Um dos principais mecanismos monetários utilizados para estimular a economia estadunidense durante a crise foi o *quantitative easing*. Por meio deste mecanismo os bancos centrais compram títulos privados e públicos nos mercados financeiros com a finalidade de aumentar a circulação de papel moeda, diminuir as taxas de juros interbancárias e estimular o consumo da economia. Segundo Manzi (2014, p. 9), o banco central dos Estados Unidos realizou diversas rodadas para a compra de títulos públicos e privados a partir de 2008.

¹⁹⁴ Conforme Duarte (2013), vem ocorrendo, ano a ano desde de 2001, um padrão de aumento do orçamento estadunidense de defesa que até 2009 acumulou um aumento real em torno de 75%, e em termos percentuais do PIB de 3 para quase 5%.

¹⁹⁵ Dentre os quais se destacam *Medicare*, *Social Security*, e *Medicaid* (LAYNE, 2012).

capaz de produzir em um ano¹⁹⁶. Mais, a sustentabilidade dessa situação só se faz possível, em boa parte, com o financiamento externo das economias emergentes asiáticas, sobretudo da China, que se tornou o maior credor do tesouro público estadunidense na atualidade (LAYNE, 2012).

- ii) A ascensão de potências (re)emergentes¹⁹⁷ capitaneadas pelos integrantes do grupo BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China).

Entre os principais países emergentes na primeira década do século XXI, certamente estão aqueles que foram agrupados no acrônimo BRIC pela instituição financeira Goldman Sachs, cujas previsões estatísticas de 2003 já apontavam que os integrantes deste grupo estariam entre as maiores economias do mundo em médio prazo, concorrendo com os membros do G7 (GOLDMAN SACHS, 2003.). Realmente, de acordo com Manzi (2014, p. 4), “os BRICS elevaram sua participação na economia mundial de 11,2% em 1990, para 16,9% em 2000, e 25,2% em 2010. Ao mesmo tempo, o G7 reduziu sua participação no PIB mundial de 55,8% em 1990, para 49,1% em 2000, e 39,5% em 2010”. Em termos individuais, em 2002, a Rússia figurava como a 19ª maior economia do mundo, o Brasil, como a 13ª¹⁹⁸, a Índia, como a 12ª e a China, como a 6ª maior economia. Em 2010, a Rússia despontava como a 11ª maior economia do mundo, o Brasil, como a 7ª, a Índia, como a 9ª e a China, como a 2ª maior economia (BANCO MUNDIAL, 2016).

Destarte, os BRICs passaram a ter um peso crescente na economia política mundial no início do século XXI, principalmente com a eclosão da crise financeira de 2007-2008, quando então esses países contribuíram sobremaneira para a recuperação da demanda agregada

¹⁹⁶ Em 2013, a relação dívida pública bruta/PIB nos Estados Unidos foi de 96,1% (BANCO MUNDIAL, 2016).

¹⁹⁷ A Rússia não pode ser considerada uma potência emergente, mas antes uma potência decadente em processo de recuperação.

¹⁹⁸ É interessante notar que em 1995, isto é, no primeiro ano da gestão FHC, a economia brasileira correspondia à 7ª maior do mundo. Todavia, com os efeitos da sucessão de crises financeiras internacionais no sudeste asiático em 1997, na Rússia, em 1998, e no próprio Brasil, em 1999, o PIB brasileiro encolheu em preços atuais de US\$883 bilhões em 1997, para US\$ 599 bilhões em 1999, fazendo com que ele caísse para a 13ª posição do ranking mundial neste ano (BANCO MUNDIAL, 2016).

mundial¹⁹⁹. Com efeito, graças as suas elevadas reservas cambiais²⁰⁰ e pelo fato de terem sido relativamente menos afetados pelos efeitos da crise econômica internacional, as potências emergentes conseguiram ter mais voz na discussão da governança financeira global, como ficou evidente com a substituição do G7 pelo G20 financeiro, em 2009, como principal fórum multilateral para a discussão dos problemas da economia mundial. Ou seja, com o desdobramento da crise, houve a inversão de posições entre países credores e devedores, na qual países que tradicionalmente eram tomadores de empréstimo se converteram em doadores e emprestadores. Esse quadro de fatores modificou a percepção de correlação de força e a decorrente interação entre os autores na medida em que os países centrais, capitaneados pelos EUA, se viram obrigados a negociar, com as nações emergentes, formas multilaterais de contornar a crise.

Todavia, foi a ascensão da China que mais realçou o declínio relativo do poder estadunidense, a ponto de ter havido, para Layne (2012), uma clara transferência do poder econômico do atlântico norte rumo ao continente asiático. Segundo as estatísticas de Alexandre Guimarães (2012), desde 1978, com a implementação das reformas liberalizantes por Deng Xiaoping, a China vem crescendo a taxas muito elevadas, próximas à média de 9% ao ano. Isso permitiu que a economia chinesa assumisse uma importância cada vez mais significativa no mundo: entre 2002 e 2010, sua participação no PIB global mais do que dobrou, subindo de 4,3% para 9,2%, e, em 2010, a China desbancou os EUA na produção maquinofatureira, tornando-se a *fábrica do mundo* (GUIMARÃES, A., 2012; LAYNE, 2012; BANCO MUNDIAL, 2016).

Na primeira década do século XXI, a China projetou sua influência externa na economia internacional por meio: a) da assinatura de acordos de livre comércio; b) do fomento do investimento externo, sobretudo na África, mas também na América Latina e no sudeste asiático, em busca de recursos naturais estratégicos e acesso privilegiado

¹⁹⁹ Entre 2008 e 2009, o BRIC foi responsável por 63,3% do crescimento da demanda agregada mundial. Entretanto, vale frisar que mais de 40% dessa demanda foi gerada pela China, enquanto que a Índia respondeu por 12,4%, e o Brasil e a Rússia juntos apenas 9,9% (RAMALHO, 2012).

²⁰⁰ Consoante Nieto (2012) e Santos e Schutte (2014), os BRICS conjuntamente detêm quase 40% das reservas cambiais internacionais, figurando entre os 10 maiores acumuladores mundiais. Parte desses recursos (US\$70 bilhões) foram aportados ao FMI com o fito de recapitalizar o Fundo e ajudar na recuperação econômica dos países em desenvolvimento mais fragilizados.

a mercados consumidores; c) da aquisição de empresas multinacionais nos países desenvolvidos para promover a transferência tecnológica; e, por fim, d) através de políticas de cooperação técnica com países subdesenvolvidos. De todas as formas, ao estabelecer parcerias com a periferia do sistema e com as nações emergentes, a China procurou tomar iniciativas e realizar negócios em que sua moeda nacional pudesse ser utilizada em substituição ao dólar ²⁰¹ (MATA; IZERROUGENE, 2009; MILAN, 2012).

Na América Latina, além do aumento dos investimentos e dos fluxos comerciais, a China estabeleceu tratados de livre comércio com o Chile (2005), o Peru (2008) e a Costa Rica (2011), também possuindo conversações em andamento com a Colômbia (PECEQUILO, 2013b). Desse modo, a China aumentou sua participação relativa nas exportações e nas importações latino-americanas, saltando de 2,1% e 4,3% em 2002, para 9,1% e 15,8% em 2010, respectivamente. Por sua vez, a América Latina passou a ser o segundo maior destino do investimento direto externo chinês (CINTRA, 2013).

Em suma, argumentamos que os vetores de multipolaridade que atuaram sobre a distribuição mundial de poder no decorrer da primeira década do século XXI propiciaram as condições estruturais para que a política externa de Lula fosse mais afirmativa e autônoma em relação aos Estados Unidos. Isso porque: i) o declínio relativo do poder estadunidense desde as guerras do Afeganistão e Iraque, mas, sobretudo, com a crise financeira de 2007-2008, obrigaram Washington a reconhecer a ascensão e a aceitar uma participação mais ativa de potências emergentes, a exemplo do Brasil naquele momento, na governança da ordem internacional²⁰² (no governo FHC, a concentração

²⁰¹ Também na esfera militar, a ascensão chinesa é notória, ainda que não tanto quanto nos assuntos econômicos. De fato, além de figurar entre os maiores orçamentos militares do mundo nos anos 2000 e deter a maior marinha de guerra da Ásia Oriental, o governo chinês promoveu e está promovendo uma rápida modernização de suas forças armadas que lhe capacita resguardar sua soberania diante de uma possível intervenção estadunidense (DUARTE, 2013).

²⁰² O Reconhecimento estadunidense da ascensão brasileira durante o governo Lula foi expresso nas palavras do antigo embaixador estadunidense no Brasil, Thomas Shannon: “Ninguém duvida mais de que o papel do Brasil se torna a cada dia mais importante. Da mesma maneira que o Brasil se transformou domesticamente durante os últimos dezesseis anos ou vinte anos está-se transformando internacionalmente. No começo do governo Lula o Brasil era um poder regional com ambições globais. Hoje é um poder global com interesses regionais e responsabilidades internacionais. Essa transformação precisa ser

de poder nos EUA enquanto única superpotência tornaria desaconselhável uma política externa mais ativa); ii) a ascensão de potências (re)emergentes como a Índia, a Rússia e, precipuamente, a China, ofereceu ao governo Lula alternativas efetivas para a construção de coalizões políticas e econômicas com o fim de atenuar a dependência financeira dos EUA ou implementar políticas de balanceamento brando à potência hegemônica (no governo Cardoso, estes países não tinham o mesmo peso que viriam a ter depois dos anos 2000, por isso as relações exteriores com os mesmos eram vistas apenas como um potencial a ser futuramente explorado); iii) a própria ascensão do Brasil na distribuição mundial de poder, ainda que modesta, deu à política externa de Lula maiores capacidades materiais para almejar uma política de balanceamento e alçar a projeção internacional do Brasil.

Este último ponto deve ser detalhado um pouco mais. A ascensão do Brasil na hierarquia mundial de poder se deu em grande medida em função da melhora do quadro geral da economia brasileira durante o governo Lula²⁰³. Entre 2003 e 2010, o Brasil atravessou o seu maior ciclo de crescimento desde a malograda “década perdida” (1980), com uma média anual de crescimento do PIB de 4,1%²⁰⁴. No setor externo, a média anual do saldo da balança comercial foi de aproximadamente US\$32,5 bilhões e o montante agregado de US\$259,8 bilhões. Desse modo, os volumosos superávits comerciais permitiram que, entre 2003 e 2007, o sinal da conta de transações correntes, caracteristicamente negativo durante toda década de 90 (inclusive na administração FHC), fosse revertido, apresentando pequenos superávits que chegaram a ordem de US\$15 bilhões em 2005 (CEPALSTAT, 2016). Ademais, a tendência superavitária do comércio exterior brasileiro entre 2003 e 2010 reverteu também a tendência a déficits comerciais verificada na

entendida plenamente não apenas nos Estados Unidos, mas em outras partes do mundo, e até aqui mesmo no Brasil” (SHANNON, 2010, *apud* PECEQUILO, 2013, s.p.).

²⁰³ A qual, por sua vez, foi resultado, em parte, da elevada liquidez internacional oriunda da política expansionista (e.g. redução da taxa de juros) estadunidense pós 11 de setembro e do intenso crescimento do produto chinês e indiano que inflaram a demanda mundial e os preços das commodities agrícolas e minerais, fazendo com que os termos de troca do Brasil crescessem 39,9% entre janeiro de 2003 e dezembro de 2010 (TEIXEIRA; PINTO, 2012).

²⁰⁴ Consoante Teixeira e Pinto (2012, p. 18), “as taxas médias de crescimento do PIB nos dois governos Lula (3,5% entre 2003 e 2006; 4,6% entre 2007 e 2010) foram maiores do que as dos dois governos FHC (2,4% entre 1995 e 1998; 2,1% entre 1999 e 2002)”.

segunda metade dos anos 90 (BAUMANN, 2010). Por sua vez, a média anual do saldo na conta capital e financeira foi de US\$39,6 bilhões, com montante agregado de US\$316,9 bilhões. Com esses valores, verificou-se superávit no balanço de pagamentos durante todo o período em análise, em uma média anual de US\$ 31,8 bilhões, responsável pela soma em dez anos de US\$254,7 bilhões. Nesse panorama, as reservas internacionais brasileiras saltaram de US\$49,3 bilhões em 2003, para US\$288,6 bilhões em 2010, ou seja, um incremento de 5,8 vezes o valor inicial. No que tange a dívida líquida externa total e a dívida líquida pública total, ambas foram reduzidas: 38,9%/PIB – 12%/PIB e 54,8%/PIB – 39,6%/PIB, respectivamente (CEPALSTAT, 2016; BANCO MUNDIAL, 2016). Fruto desses logros, o Brasil diminuiu sua vulnerabilidade externa, recebendo o status de grau de investimento pelas principais agências financeiras de *rating* em 2009, em que pese a crise econômica mundial.

Paralelamente à vultosa entrada de capital externo, verificou-se um processo significativo de internacionalização de grandes empresas nacionais, acompanhado do aumento, em níveis até então inéditos, de investimento externo brasileiro que, segundo Baumann (2010), atingiu recorde em 2006, com US\$28 bilhões em inversões. Nesse sentido, em muito contribuiu a política do governo brasileiro de estímulo e financiamento, através principalmente do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), para a associação e aquisição de grandes companhias, como forma de fortalecer o grande capital nacional diante da intensa competição internacional (BAUMANN, 2010).

Também no plano social, o Brasil logrou alguns avanços no governo Lula, como o decréscimo das taxas de desemprego de 12,3% em 2003, para 6,7% em 2010, da pobreza, de 20,60%, em 2003, para 10,82% em 2010, da indigência, de 11,21% em 2003, para 6,14% em 2010, e do índice de gini, de 58,8 em 2003, para 54,7 em 2010²⁰⁵ (CEPALSTAT, 2016 e BANCO MUNDIAL, 2016).

4.2.1.3. A crise do modelo neoliberal e a ascensão de governos de esquerda na América Latina.

Segundo Bandeira (2002), Moreira, Quinteiros e Silva (2010) e Cervo (2013), durante os anos 90, os países latino-americanos, em maior

²⁰⁵ De acordo com Fonseca, Cunha e Bichara (2012), desde 2002, cerca de 25 milhões de brasileiros ascenderam aos estratos médios da pirâmide social.

ou menor medida, aderiram às premissas do Consenso de Washington²⁰⁶ e implementaram o modelo econômico neoliberal²⁰⁷, estribado: i) na liberalização unilateral do comércio exterior com a redução progressiva de barreiras tarifárias e não-tarifárias; ii) a especialização produtiva a partir da livre-concorrência internacional baseada na distribuição estática das vantagens comparativas entre os países; iii) a livre circulação de capitais e a desregulamentação dos mercados financeiros nacionais; iv) a ideia de Estado-mínimo, cabendo exclusivamente ao mercado a alocação dos recursos na economia; v) o avanço da privatização e terceirização econômicas; vi) o desenvolvimento econômico “para fora”, via fomento da poupança externa; vii) o equilíbrio macroeconômico por meio da austeridade fiscal e monetária assim como de instituições jurídicas e de mercado que garantam o controle da estabilidade da moeda e resguardem os direitos do capital privado, sobretudo, internacional (e.g. leis de proteção à propriedade intelectual e aos lucros e dividendos das inversões estrangeiras) (VADELL; RAMOS; NEVES, 2014).

Na América Latina, assim como na Europa, o neoliberalismo originou-se da crise fiscal do Estado do bem-estar social e, exclusivamente no primeiro caso, do esgotamento do modelo de desenvolvimento via substituição de importações promovido até os anos

²⁰⁶ Ver nota de rodapé 22, na página 36.

²⁰⁷ Conforme Moreira, Quinteiros e Silva (2010, p. 302), “O termo neoliberalismo foi bastante discutido na década de 1990 nas mais variadas esferas e, como um conceito politizado, tornou difícil sua aproximação acadêmica”. Mesmo assim, na tentativa de operacionalização analítica deste conceito, podemos dizer que “existem duas versões diferentes do projeto neoliberal. A primeira, mais radical e ortodoxa, foi a propugnada pelo grupo de Hayek (criticando toda a forma de intervenção do Estado), mas que efetivamente ficou mais no plano ideológico. Definindo num sentido estrito, o neoliberalismo não foi aplicado em nenhum lugar do mundo. Entretanto, esta visão mais doutrinária alimenta outra mais “leve”, matizada e flexível do projeto inicial, mas com grande impacto sobre as sociedades, que foi efetivamente aplicado nos anos 1990 nos países da América Latina. [Nesse sentido], o programa neoliberal tem três pilares básicos. Em primeiro lugar, uma reversão das nacionalizações efetuadas após a Segunda Guerra Mundial. O segundo pilar é a crescente tendência à desregulamentação das atividades econômicas e sociais pelo Estado, geralmente baseada no discurso da eficiência do mercado. Já o terceiro pilar é a tendência à reversão dos padrões universais de proteção social estabelecidos no pós-guerra, no que se define como estado de bem-estar social”.

1980. No plano externo, esse modelo impulsionou a integração das economias nacionais ao processo de globalização econômica e financeira, o regionalismo aberto com ênfase nos aspectos comerciais dos processos integracionistas bem como uma política de maior aproximação aos Estados Unidos e distensão de eventuais conflitos com a potência hegemônica (PECEQUILO, 2008). Para Moreira, Quinteiros e Silva (2010), esses traços gerais teriam caracterizado, em diferentes matizes, as políticas externas dos governos Carlos Menem na Argentina, Carlos Salinas de Gortari no México, Fernando Collor de Mello e o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso no Brasil, Alberto Fujimori no Peru, Carlos Andrés Pérez na Venezuela, Gonzalo Sánchez de Lozada na Bolívia, Luis Alberto Lacalle no Uruguai, Andrés Rodríguez no Paraguai, sem mencionar Augusto Pinochet no Chile, país considerado laboratório de “experimento” das políticas neoliberais desde os anos 70.

Na esteira das crises financeiras internacionais do sudeste asiático em 1997 e da Rússia em 1998 o modelo neoliberal na América Latina colapsou, ao se desnudar a vulnerabilidade externa dos países do subcontinente às intempéries do sistema financeiro internacional e à especulação dos grandes investidores estrangeiros. Esse processo resultou em graves conseqüências econômico-sociais e, em alguns casos, até mesmo, político-institucionais, como a ruptura da ordem institucional na Argentina em dezembro de 2001, quando cinco presidentes governaram o país em menos de dez dias. Conforme Cervo (2013), a crise provocada pelas experiências neoliberais apresentou traços comuns, embora com intensidade variada de efeitos: enfraquecimento do núcleo central das economias nacionais, alienação dos ativos nacionais para empresas estrangeiras por mecanismos de privatização, déficit do comércio exterior, elevado endividamento externo, estagnação econômica, desemprego de massa e aumento de pobreza. Consoante Pecequilo (2013b), a ajuda direta estadunidense para auxiliar a região a recuperar seu desenvolvimento teria sido pouca ou quase nenhuma.

Assim, nas palavras de Castañeda (2006), a América Latina “fez uma curva à esquerda” sob o forte respaldo popular, lançando ao poder político lideranças de esquerda em praticamente todos os países da região: Néstor Kirchner e Cristina Kirchner na Argentina, Ricardo Lagos e Michelle Bachelet no Chile, Hugo Chávez na Venezuela, Evo Morales na Bolívia, Rafael Correa no Equador, Tabaré Vázquez no Uruguai, Fernando Lugo no Paraguai e Luiz Inácio Lula da Silva no Brasil. Comum a todos esses governantes encontrava-se, de um lado, a

busca de um modelo econômico heterodoxo com o reforço da capacidade do Estado de intervenção na economia ao lado da ênfase nas políticas de distribuição de renda e de combate à pobreza, e, de outro lado, a promoção de uma política externa mais autônoma em relação aos EUA e a proposta de regionalismo pós-liberal, com ênfase nos aspectos de integração social e política em contrapeso às questões comerciais (MOREIRA, QUINTEIRO; SILVA, 2010; CERVO, 2013; PECEQUILO, 2013b).

Sem embargo, a despeito dos traços comuns, o que caracterizou as esquerdas na América Latina, na visão de Cervo (2013), teria sido a heterogeneidade, diferentemente das lideranças que governaram nos anos 90, estas sim supostamente mais homogêneas em função do projeto comum neoliberal. Nesse sentido, no início do século XXI, poder-se-ia diferenciar: governo populista em países chegados à Venezuela de Chávez; governo recriador do peronismo popular, os Kirchner na Argentina; social-democrata como Lula no Brasil, Lagos e Bachelet no Chile e Vázquez no Uruguai; esquerda refundacionista voltada aos povos originários em países onde esse componente étnico pesa mais sobre a identidade nacional, com Evo Morales na Bolívia e Rafael Correa no Equador; e esquerda voltada à massa contra elites anteriormente dominadoras a partir da proposta do socialismo do século XXI de Hugo Chávez na Venezuela (CERVO, 2013).

Seja como for, de acordo com Hirst (2013), com ascensão das esquerdas na América Latina na virada do milênio, a percepção dos Estados Unidos foi a de que a emergência do “populismo radical” na região poderia significar uma ameaça à estabilidade democrática e à segurança latino-americanas. Dessa sorte, para fins práticos, Washington pareceu partilhar da categorização muito mais simplista e maniqueísta elaborada por Castañeda (2006) para enquadrar os governos de esquerda na América Latina. No esquema de Castañeda (2006), haveria dois tipos de esquerda: uma moderna, esclarecida, reformista e internacionalista em contraposição a outra, populista, nacionalista, estridente e fechada. A primeira, integrada por países como Chile, Uruguai e Brasil, teria representado governos de esquerda pragmáticos e centristas, que buscavam a correção das políticas prévias a partir de uma abordagem incrementalista que atualizava os laços com a comunidade internacional e o reordenamento dos objetivos internos, em um ambiente de cooperação e gradualismo. Esse tipo de esquerda teria enfatizado a política social, mas teria se mantido nas margens do modelo econômico ortodoxo, teria entrada em algumas desavenças com os EUA, mas não interrompido o ambiente de diálogo com a potência hegemônica. Por

outro lado, o segundo tipo de esquerda, integrado por países como Venezuela, Bolívia e Argentina, teria representado governos ideológicos, cujo objetivo primeiro, antes de promover o interesse nacional, foi buscar um caminho de contestação aberta aos Estados Unidos, alianças com países definidos como “bandidos” pela diplomacia estadunidense, como Cuba e Irã, e a promoção do socialismo do século XXI (CASTAÑEDA, 2006; PECEQUILO, 2008).

Imbuídos ou não nessa visão, o fato é que Washington, além de inserir Cuba e Venezuela no “eixo do mal”, passou a considerar cada vez mais o governo de Chávez como uma ameaça à segurança nacional dos Estados Unidos, associando-o, inclusive, com atividades narcoterroristas na região sul-americana (a exemplo da FARC na Colômbia). Isso teria sido resultado, segundo Hirst (2013), i) da retórica anti-imperialista de Chávez, que estaria supostamente disseminando uma ideologia anti-estadunidense na região ao construir coalizões com países sul e latino-americanos, a semelhança da ALBA (Aliança Bolivariana para os Povos da nossa América)²⁰⁸; ii) pela projeção política e militar da Venezuela na América Central (tradicional reduto de influência estadunidense), entre outras formas, por meio da própria ALBA; iii) das compras venezuelanas de equipamentos militares provenientes da China e da Rússia; iv) pela adoção de uma política abertamente confrontacionista aos EUA como elemento de manutenção da coesão interna do país.

Portanto, argumentamos ao lado de Pecequilo (2008), André Silva (2011) e Hirst (2013), que, nesse contexto de maior disputa política entre os Estados Unidos e alguns países latino-americanos, a consolidação brasileira como núcleo de poder regional foi vista positivamente por Washington, pois, além do governo Lula ser considerado de uma esquerda moderada, o Brasil poderia exercer o papel de força estabilizadora da América Latina e como um contraponto à “influência negativa” da Venezuela na região. Quer dizer, um bom relacionamento e uma crescente cooperação entre o Brasil e os EUA seriam interessantes a Washington, porque facilitaria os diálogos com países latino-americanos cujas orientações políticas seguem direções semelhantes à brasileira, ou até mesmo mais radicais. A estabilidade na região e o alívio das tensões seriam, pois, os objetos políticos envolvidos.

²⁰⁸ A ALBA hoje é composta pelos seguintes países: Venezuela, Bolívia, Equador, Cuba, Antígua e Barbuda, Dominica, Nicarágua e São Vicente e Granadinas.

A estratégia adequada para os Estados Unidos seria, portanto, na visão de Castañeda (2006, p. 7):

[...] fomentar a "esquerda correta" ao em vez de trabalhar para subverter qualquer ressurgimento de esquerda. Esta estratégia iria envolver ativamente e substancialmente o apoio da "esquerda correta" quando ela estiver no poder; assinando acordos de livre comércio com o Chile, levando o Brasil a sério como um interlocutor comercial, envolvendo os governos nacionais em questões envolvendo país terceiros (como Colômbia, Cuba e Venezuela), e trazendo seus líderes e intelectuais públicos para o campo. A "esquerda correta" deve ser capaz de mostrar não só que não existem penalidades para ser o que é, mas que também pode proporcionar benefícios concretos²⁰⁹.

Ao invés de "levar o Brasil a sério como interlocutor comercial", o governo estadunidense estabeleceu o diálogo estratégico com o Brasil em 2005 com a mesma finalidade de Castañeda (2006). Conforme Sotero (2010, sp.),

[...] os Estados Unidos buscam relações estratégicas quando desejam sinalizar a importância de um país ou querem promover uma aproximação no tratamento de um tema de interesse mútuo capaz de criar uma dinâmica positiva, na qual avanços abrem caminho para novos avanços. A existência de um componente de segurança nacional ou o desejo de compartilhar liderança são outros fatores que podem motivar o interesse de Washington numa relação estratégica com outros países.

²⁰⁹ Tradução livre para "[...] foster a 'right left' instead of working to subvert any left resurgence. This strategy would involve actively and substantively supporting de 'right left' when it is in power; signing free trade agreements with Chile, taking Brasil seriously as a trader interlectour, engaging the nation's governments on issues involving third countries (such as Clombia, Cuba, and Venezuela), and bringing their leaders and public intellectuals into the fold. The 'right left' should be able to show not only that there are no penalties for being what it is, but also tha it cam deliver concrete benefits".

Nesse caso, o componente de segurança nacional de interesse dos EUA a que se refere Sotero (2010, sp.) seria justamente estabilidade regional e a contenção da Venezuela (HIRST, 2013). Para Pecequilo (2010, p. 142), a importância do diálogo estratégico estabelecido entre Brasil e Estados Unidos é ainda mais realçada quando sabemos que “os EUA só compartilham esse tipo de diálogo [pelo menos até aquele momento] com nações como China, Índia e Grã-Bretanha” (PECEQUILO, 2010, p. 142). Consoante a secretaria do Departamento de Estado do segundo governo Bush (filho):

(...) os EUA buscam no Brasil um parceiro regional e um líder global (...) (RICE, 2005 apud PECEQUILO, 2008, p. 145). O Brasil vem desempenhando um papel muito positivo nos últimos eventos aqui na região. Portanto, o Brasil que é uma grande democracia multiétnica deve desempenhar um papel fundamental não só nos assuntos regionais, mas nos globais (RICE, 2008 apud PECEQUILO, 2008, p. 145).

Destarte, a não resistência estadunidense, pelo contrário, o interesse dos EUA de que o Brasil assumisse uma posição de maior proeminência e liderança na região foi uma condição estrutural que permitiu ao governo Lula adotar uma política externa no entorno sul-americano mais afirmativa em relação aos EUA, tentando construir um bloco de poder independente através de instituições como a UNASUL, CDS e o aprofundamento do MERCOSUL (que, inclusive, vale a pena lembrar, assimilou a Venezuela em 2006).

4.2.2. Reestruturação Doméstica.

Acreditamos que a reestruturação doméstica responsável por gerar mudanças na política exterior do Brasil em relação aos EUA no início do século XXI tenha sido justamente a alternância de partidos políticos na condução do governo brasileiro ocorrida em 2002-2003, na qual a coalizão de centro direita liderada pelo PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira) foi substituída pela coalizão de centro esquerda liderada pelo PT (Partido dos Trabalhadores). Fator decisivo para essa alternância de governo foi o esgotamento do modelo neoliberal no Brasil a partir dos desdobramentos da crise financeira que atingiu o país em 1999, a qual, por sua vez, serviu, nos termos de Gustavsson (1999),

como uma janela de oportunidade para a introdução de mudanças na política externa brasileira (PECEQUILO; GOMES, 2004; RAMOS, 2012).

A crise de 1999, assinalada pela desvalorização cambial de 64% da moeda brasileira (Real) em janeiro deste ano, decorreu, em grande medida, de políticas econômicas liberalizantes implementadas no governo Collor (1990-1992) e consolidadas no governo Cardoso que aprofundaram a vulnerabilidade externa da economia brasileira aos choques e crises financeiras do cenário internacional ao final do século XX, nomeadamente, a crise do sudeste asiático (especialmente na Tailândia e na Malásia), em 1997, e a moratória da dívida externa russa, em 1998. Tais eventos despertaram desconfiança nos investidores internacionais em relação à solvência das economias emergentes, que culminou em reiterados ataques especulativos e no estancamento do fluxo externo de capital nos países em desenvolvimento, provocando, assim, sérios desequilíbrios em suas contas externas (ENGE, 2004). No Brasil, a exorbitante especulação financeira em torno do Real resultou no aumento do risco-país²¹⁰, na fuga de capitais²¹¹, no crescimento do déficit em transações correntes²¹² e na diminuição das reservas internacionais²¹³.

A despeito das políticas econômicas contracionistas adotadas por Cardoso (cortes dos gastos públicos e elevação da taxa de juros) e do empréstimo contraído com o FMI no valor de US\$ 41,5 bilhões em 1998 - com vistas a tornar a economia brasileira mais atraente e confiável aos olhos dos investidores internacionais e, assim, conter a sangria de divisas -, os ataques especulativos em torno do Real continuaram a acontecer e as reservas internacionais do Brasil encolheram ainda

²¹⁰ Em 1998, o risco-país saltou de 400 para mais de 1.000 pontos (MELO, 2009).

²¹¹ Entre 1996 e 1998, o saldo na conta financeira reduziu de US\$ 33,53 bilhões para US\$ 21,04 bilhões. Em 1999, já desatada a crise financeira no Brasil, a redução foi maior ainda, chegando a US\$ 8,03 bilhões (CEPALSTAT, 2016).

²¹² Em 1997, o déficit em conta corrente subiu de US\$ 23,5 bilhões (em 1996) para US\$ 30,45 bilhões. O quadro se agravou ainda mais em 1998, quando o déficit alcançou US\$ 33,41 bilhões (CEPALSTAT, 2016).

²¹³ As reservas internacionais brasileiras baixaram de US\$ 59,68 bilhões, em 1996, para US\$ 51,7 bilhões, em 1997, e US\$ 43,9 bilhões, em 1998 (BANCO MUNDIAL, 2016).

mais²¹⁴, levando o governo brasileiro a instaurar o regime de câmbio flutuante no ano subsequente (ENGE, 2004; MELO, 2009). A desvalorização abrupta da moeda brasileira em 1999 trouxe sérias consequências para a economia nacional, como o aumento do endividamento externo²¹⁵, o agravamento dos desequilíbrios no balanço de pagamentos²¹⁶ e a estagnação do crescimento do PIB²¹⁷.

Em termos políticos, a crise financeira de 1999 no Brasil desgastou profundamente o governo de Fernando Henrique Cardoso no plano doméstico, logo no primeiro ano do seu segundo mandato (BANDEIRA, 2002). Além de despertar uma série de conflitos no interior da coalizão de governo, os efeitos da crise de 1999 contribuíram para o acirramento das críticas à administração FHC por parte dos partidos políticos de oposição, sobretudo do PT, e de amplos setores da sociedade civil, tanto no meio empresarial (e.g. FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo) quanto na imprensa e na opinião pública em geral (PT, 1999; SILVA, A., 2008; MELO, 2009).

Conforme André Silva (2008, 2010) e Pecequillo (2008, 2010, 2013a), a crise do Real, ao desnudar a vulnerabilidade externa do Brasil e desgastar seu modelo de inserção internacional, de igual modo trouxe implicações para a política externa de Cardoso, que teria sofrido uma correção de rumos e passado a esposar uma visão mais crítica do processo de globalização assimétrica, a reforçar o tom de crítica ao protecionismo comercial praticado pelos países ricos e a aproximar-se dos países em desenvolvimento, em especial, do entorno sul-americano. Ademais, consoante Cervo e Bueno (2010), durante a crise cambial, o governo FHC cobrou dos dirigentes do G7 as medidas prometidas pelo grupo de controle e salvaguardas para os efeitos predatórios dos capitais especulativos, de modo a criar regras estáveis e justas para a regulamentação das finanças internacionais²¹⁸.

²¹⁴ De acordo com Bandeira (2002), o ataque especulativo que, em janeiro de 1999, desvalorizou o real, acarretou a perda de dois terços das reservas internacionais no transcurso de poucos meses.

²¹⁵ Em 1999, a dívida externa brasileira em relação ao PIB cresceu de 26,5% para 38,4% (CEPALSTAT, 2016).

²¹⁶ Segundo Bandeira (2002), o déficit na conta corrente do balanço de pagamentos representou cerca 60% das exportações em 1999.

²¹⁷ Em 1999, o crescimento do PIB brasileiro foi de apenas 0,5% (BANCO MUNDIAL, 2016).

²¹⁸ Nesse período, FHC chegou a defender o controle do fluxo de capitais através da implantação da Taxa Tobin, uma bandeira dos movimentos anti-globalização (ALMEIDA, 2004b; SILVA, A., 2008).

Em 2002, as condições econômicas no Brasil vieram a se agravar diante da chamada “crise de credibilidade”, desatada, em boa medida, pelo elevado grau de desconfiança gerado no mercado financeiro internacional com a possibilidade de o processo eleitoral, que ocorria neste ano no país, resultar na vitória do candidato de um partido de centro-esquerda (PT) e, assim, viesse a significar uma ruptura com o modelo econômico ortodoxo que até aquele momento vinha sendo implementado (FONSECA; CUNHA; BICHARA, 2012). Tal crise plasmou-se, mais uma vez, na elevação abrupta da taxa de câmbio, provocada pela retirada maciça de capitais especulativos do país²¹⁹, e pelo aumento significativo da taxa de desemprego²²⁰.

Nesse contexto, o candidato do PT, Luiz Inácio Lula da Silva, soube fazer uso, a seu favor, da situação econômica e social pela qual passava o país, e galvanizar o apoio popular em torno da idéia de mudança e da necessidade de um novo projeto de nação capaz de distribuir renda, gerar empregos e “resgatar nossa presença soberana e respeitada no mundo”²²¹ (SILVA, L., 2002b, s.p.). A vitória de Lula sobre o candidato da situação apoiado por FHC, José Serra, nas eleições presidenciais de 2002, consumou, assim, o processo de reestruturação doméstica na política brasileira com a substituição do PSDB pelo PT na liderança da nova coalizão de governo²²².

²¹⁹ De acordo com Tude e Milani (2013, p. 87), “durante o período eleitoral de 2002, o real fora altamente desvalorizado (sua cotação frente ao dólar chegou aos R\$ 4,00) e o risco-país superou os 2.000 pontos, ocasionando forte aumento dos juros acessíveis ao Brasil no mercado financeiro internacional”.

²²⁰ Em 2002, a taxa média de desemprego no Brasil subiu de 6,25% para 11,67% (CEPALSTAT, 2016).

²²¹ Com efeito, em referência ao legado do governo FHC, Lula (2002b) argumentou que o modelo econômico e político dos anos 90 não só se esgotou como comprometeu a soberania do Brasil no cenário internacional, sendo necessário, portanto, um projeto nacional alternativo que traria mudanças inclusive na política externa brasileira.

²²² Para chegar e se manter no poder, Lula e o PT tiveram que construir uma ampla e heterogênea base de governo composta de associações empresariais (FIESP), de partidos de centro e de direita (PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro e PL - Partido Liberal), da baixa classe média, do operariado urbano (CUT - Central Única dos Trabalhadores) e do campesinato (MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, CONTAG - Confederação dos Trabalhadores na Agricultura) (BOITO JR.; BERRINGER, 2013).

Segundo Oliveira e Onuki (2010), uma das formas pelas quais os partidos políticos atuam sobre a política externa é através da composição do governo e da influência direta sobre a tomada de decisão no âmbito executivo. No entanto, como reconhece Ramos (2012), são notórias as dificuldades empíricas e metodológicas de se relacionar postura partidária e comportamento de política externa. Uma das tentativas nesse sentido, aqui empregada, consiste em avaliar a correspondência entre os princípios e ideias de política externa ou internacional presentes nos documentos oficiais dos partidos governistas²²³ com as ações propriamente ditas de política exterior implementadas pelo governo nacional.

A começar pelo PSDB, as primeiras manifestações oficiais do partido pouco se referem à política externa brasileira e menos ainda para as relações Brasil-EUA. O programa de fundação do partido de 1985, além de afirmar os princípios clássicos da política externa brasileira (e.g. cooperação, defesa da soberania, direito de autodeterminação dos povos, preservação da paz e integração latino-americana), menciona a necessidade de equacionamento da dívida externa do Brasil, sem, contudo, comprometer a soberania nacional em relação à política econômica interna, bem como de integrar o país ao sistema econômico internacional (PSDB, 1985). Durante a campanha presidencial de 1989, o PSDB propunha a reforma das instituições de *Bretton Woods* e do Sistema Financeiro Internacional, com o objetivo de promover uma nova ordem econômica internacional, mais justa e equitativa. Nas eleições de 1994, o programa de governo de FHC foi pautado na defesa do multilateralismo e da democratização das relações internacionais,

²²³ Há que se ponderar, porém, que os programas e posicionamento dos partidos não são um dado fixo no tempo, podendo sofrer adaptações e modificações no decorrer da evolução histórica do partido. O PT constitui caso emblemático nesse sentido. Com o processo de burocratização do partido e sua crescente inserção na institucionalidade governamental, o PT abandonou o discurso revolucionário, característico de sua fundação, e passou a assumir uma postura cada vez mais moderada. Para alguns analistas, a Carta ao Povo Brasileiro, de 2002, teria sido o ápice do processo transformador petista (ALMEIDA, 2003; COUTO; BAIA, 2004; SALLUM JR.; KUGELMAS, 2004; RAMOS, 2012). Talvez não com as mesmas proporções, algo semelhante aconteceu com o PSDB, que, com sua chegada ao poder em 1994, deslocou-se de uma posição de centro esquerda do contínuo ideológico para um programa rotulado neoliberal, que defende políticas pró-mercado, de desregulamentação da economia, abertura econômica ao capital estrangeiro e privatização de empresas estatais (MESQUITA, 2013).

com regras e instituições bem definidas. Propunha também a criação de uma área de livre-comércio sul-americana (MESQUITA, 2013). Nas eleições presidenciais de 1998, o PSDB preconizou a expansão da participação brasileira nos fóruns multilaterais, a inserção do país no processo de globalização, a não proliferação de armas nucleares e a diversificação das relações exteriores, com ênfase no MERCOSUL e na UE (ONUKE; OLIVEIRA, 2010; MESQUITA, 2013). No que tange as negociações da ALCA, a prioridade na aproximação foi mais condicionada do que com a União Européia. De acordo com Onuki e Oliveira (2010, pp. 162-163), “referindo-se ao primeiro mandato do governo FHC, o programa afirma ter a firmeza da ação diplomática permitido que ‘as complexas negociações sobre o projeto de integração hemisférica por meio da Área de Livre Comércio se fizesse em ritmo compatível com os interesses nacionais de longo prazo’”.

Quer dizer, desde a fundação do partido até o fim do segundo mandato de Cardoso, as propostas do PSDB para política externa brasileira pareceram estar mais associadas às diretrizes gerais do MRE - tais como multilateralismo, autonomia nacional e integração sul-americana -, pouco se referindo especificamente às relações Brasil-EUA. Nas negociações da ALCA, em que essa associação fica mais clara, observa-se certa cautela na aproximação com os Estados Unidos, dando-se mais ênfase às conversações comerciais com o entorno sul-americano e com a UE. Chama atenção também a visão moderada de revisionismo da ordem econômica internacional apresentada no programa do partido de 1989, com propostas de reforma das instituições de *Bretton Woods* e do sistema financeiro internacional de modo geral. Por outro lado, o desejo de inserir o país no processo de globalização conjugado à defesa de reformas estruturais na economia nacional²²⁴, bem como a defesa da não-proliferação nuclear, podem ser interpretados, de certo modo, como sinais de acomodação/adaptação à ordem hegemônica estadunidense do pós Guerra Fria.

Conforme Onuki e Oliveira (2010), a partir de 2002, os programas do PSDB abandonaram seu caráter genérico e passaram a

²²⁴ Desde sua fundação, o PSDB defende, sem esposar a fé cega no automatismo das forças de mercado, a realização de reformas estruturais na economia nacional, sobretudo no sentido de reduzir a participação do Estado na economia e promover e valorizar “a ação inovadora do empresariado como fator de desenvolvimento, batendo-se por regras claras e estáveis e por políticas que estimulem a livre iniciativa sem paternalismo nem privilégios de natureza cartorial” (PSDB, 1985, s.p., 2007, 2010).

apresentar propostas mais definidas de política externa em praticamente todos os temas. Naqueles relacionados aos EUA, destacam-se, no programa de governo de José Serra, a crítica e o combate ao protecionismo comercial praticado pelos países centrais e a necessidade de o Brasil, diante das baixas perspectivas de liberalização comercial nos planos hemisférico e multilateral (OMC), buscar acordos bilaterais “vantajosos”, dentre os quais há menções para os casos de Rússia, China e Índia. Todavia, o programa de Serra contemplava um conjunto de parcerias estratégicas que não figuravam nas propostas de governo dos partidos de esquerda, tais como Estados Unidos, União Européia e Japão. Além disso, previa a criação do Conselho Permanente para Negociações Internacionais, no moldes do USTR, retirando do MRE o papel central na definição da posição do Brasil nas negociações comerciais internacionais (ONUKEI; OLIVEIRA, 2010).

Em 2007, o PSDB, em crítica à política externa de Lula, considerou ser um erro pensar a posição do Brasil no mundo a partir do eixo Norte-Sul. Ademais, o programa do partido afirmou categoricamente a necessidade de manter fortes ligações com os “países mais adiantados”, tidos como “fontes da tecnologia mais avançada de que precisamos, os principais compradores dos manufaturados que exportamos e parceiros dos nossos serviços mais eficientes”²²⁵. Por fim, sustentou que a política externa brasileira não deveria ser subordinada a uma visão “anti-globalização” ou “anti-americana” (PSDB, 2007).

Seguindo uma linha de pensamento bastante semelhante, o programa de governo de José Serra de 2010 qualificava como um ‘desvio’ feito na gestão Lula o reconhecimento da China como economia de mercado, dizendo que as principais linhas de ação de política externa em relação aos países desenvolvidos deveriam ser reexaminadas e que o Brasil, durante o governo Lula, “deixou de seguir a tendência global de negociar acordos de livre comércio bilaterais com os mercados maiores e mais dinâmicos” (PSDB, 2010, p. 165). Em acréscimo, aproximando-se da posição dos EUA, o PSDB propugnava a defesa dos direitos humanos no plano internacional sem vacilações, alegando que o governo de José Serra jamais apoiaria “ditaduras e regimes que prendem, torturam e matam arbitrariamente, e que não praticam periódicas eleições livres, cultivando a democracia” (PSDB,

²²⁵ Entrementes, ao mesmo tempo em que pregava o fortalecimento das relações com os países centrais, o PSDB achava que o Brasil tinha muito a ganhar com a ampliação do intercâmbio com os países emergentes como China, Índia e África do Sul e outros países em desenvolvimento (PSDB, 2007).

2010, p. 27-28). Também em referência à política externa de Lula, o PSDB dizia que, em substância, a política externa deveria retomar ao leito normal, sem grandes protagonismos. Por último, o programa do partido propôs, mais uma vez, retirar do MRE a coordenação da política de comércio exterior do Brasil, função que deveria ser responsabilidade da CAMEX (Câmara de Comércio Exterior) - agência de governo interministerial presidida pelo Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC) e criada durante a gestão FHC-, em parceria com o setor privado (PSDB, 2010).

Portanto, pode-se arguir que, em linhas gerais, as ideias de política externa do PSDB propugnam uma maior aproximação do Brasil com os países desenvolvidos, dentre eles, em particular, os Estados Unidos. Isso não significa dizer, no entanto, que este partido defenda o alinhamento automático aos EUA, nem que menospreze o relacionamento do Brasil com os países em desenvolvimento, muito menos os princípios do multilateralismo e da autonomia nacional. Ora, essas ideias coincidem com as principais ações da política externa de FHC em relação à potência hegemônica descritas no capítulo 2, o que sugere, a nosso ver, que a ideologia do partido tenha condicionado, em parte, a política de Cardoso de aproximação/acomodação aos EUA no período 1995-2002²²⁶.

²²⁶ Apesar de só terem sido explicitadas após o período em que FHC governou, algumas idéias de política externa do PSDB descritas acima coincidem com o pensamento de Cardoso, sobretudo no que diz respeito a necessidade de aproximar o Brasil dos países desenvolvidos, entre os quais os Estados Unidos. De fato, para o ex-presidente: “seria **erro estratégico minimizar a importância das alianças dentro do** que outrora se chamou de ‘**Primeiro Mundo**’ e substituí-las, sofregamente, **por alianças no ‘Terceiro Mundo**’ [...] **Nossas exportações industriais dirigem-se principalmente para a América Latina e para os EUA**, enquanto nossas commodities agrícolas e minerais vão para a Europa e para a Ásia. Se olharmos para o reverso: **de quem importamos tecnologia e capitais produtivos? Dos Estados Unidos e da Europa. Não dá, portanto, para desprezar esses parceiros, por mais que ampliemos o leque dos aliados**. Mas isso não quer dizer que África ou que o Oriente Médio, por exemplo, não contem, ou que devamos menosprezar alianças que se formem, como é o caso, com a África do Sul, a Índia e algum país a mais da África do Norte ou do Oriente Médio. Mas não dá para trocar uns por outros. **O fio econômico principal continua amarrado ao Ocidente**, com um atalho direto para a China. [...] **Devemos insistir na busca contínua de integração comercial. Perdemos terreno nessa matéria**, sem sequer consolidar o MERCOSUL. **Não conseguimos um acordo deste Bloco com os EUA** ou com

O mesmo também parece ter sido verdade no caso do PT e da política externa de Lula em relação aos EUA, de maneira até mais explícita, dada a longa tradição do partido no pensar sobre política internacional (ALMEIDA, 2003; PT, 2007a; MESQUITA, 2013). Com efeito, desde os primeiros anos de sua fundação, o PT exprime ideias de política externa/internacional que podem ser facilmente associadas às relações Brasil-EUA. No programa de fundação do partido, datado de 1980, o PT afirmava ser contra a dominação imperialista e a favor de uma política externa independente, não alinhada às potências globais, defendia o combate à espoliação pelo capital internacional, pregava o respeito à autodeterminação dos povos e a solidariedade aos povos oprimidos (ALMEIDA, 2003; MESQUITA, 2013; RAMOS, 2012).

Nas eleições presidenciais de 1989, o PT, que já naquela época tinha como candidato à presidente do Brasil Luiz Inácio Lula da Silva²²⁷, posicionava-se contra o pagamento da dívida externa brasileira, sustentava a mobilização popular na luta contra o FMI, a dívida externa e o imperialismo, e propunha o rompimento dos acordos do Brasil com o Fundo. Ademais, condenava o desenvolvimento econômico desigual entre os países que “faz com que as nações poderosas dominem econômica e politicamente as menos desenvolvidas”. Por essa razão, o eventual governo Lula pretendia ter uma política externa que defendesse “a independência e a soberania do Brasil e de todos os povos do mundo” e lutasse “pela criação de mecanismos que acabem com a subordinação e dependência dos países mais pobres aos ricos, pela criação de uma Nova Ordem Econômica Mundial” (PT, 1989, s.p.).

No programa de governo de 1994, o PT assegurava que a soberania nacional teria um valor tão caro quanto o da soberania popular, que lutaria pela democratização das relações internacionais e que propugnaria a reestruturação econômica internacional em proveito dos países do Sul. De igual modo, na visão de mundo do partido, com o fim da Guerra Fria, a antiga polarização Leste/Oeste teria cedido lugar a uma nova polarização Norte/Sul, na qual os países ricos concentravam 80% da riqueza mundial e os termos de troca no comércio internacional continuavam, cada vez mais, sendo desfavoráveis aos países em desenvolvimento. O partido alegava ainda que a hegemonia política dos países do Norte exercia-se através do controle das Nações Unidas,

a Europa, **nem avançamos nos tratados bilaterais**” (CARDOSO, 2008, pp. 22-23. *Grifo nosso*).

²²⁷ Até ser eleito em 2002, Luiz Inácio Lula da Silva se candidatara à presidente da República pelo PT em 1989, 1994 e 1998.

especialmente do Conselho de Segurança, e de organismos como o FMI, Banco Mundial ou o chamado Grupo dos Sete. Frente a este quadro, o eventual governo PT desenvolveria uma política externa que permitiria, simultaneamente, “uma inserção soberana do Brasil no mundo e a alteração das relações de força internacionais contribuindo para a construção de ordem mundial justa e democrática” (PT, 1994, s.p.). Nesse sentido, entre as principais diretrizes da política externa do novo governo estariam: i) profundas mudanças na ordem econômica internacional (especialmente em organismos como o FMI, Banco Mundial, etc.) e a democratização de todos os organismos internacionais, em especial as Nações Unidas, com a ampliação e reforma do Conselho de Segurança, pondo fim ao direito de veto; ii) a luta por uma nova ordem econômica e política internacional; iii) a manutenção das relações do Brasil com todos os países do mundo, reforçando o caráter multilateral de sua política externa; iv) a priorização da América Latina e a expansão temática do MERCOSUL com a incorporação de temas políticos e sociais; v) a não participação brasileira nas negociações hemisféricas da ALCA e o aprofundamento de políticas de integração latino-americana com vistas a tornar as relações com os países centrais mais igualitárias; vi) a luta, em todos os fóruns, contra o bloqueio a Cuba e pela sua plena reintegração à comunidade latino-americana; e v) a ênfase nas relações de cooperação econômica e política com países como China, Índia, Rússia e África do Sul, entre outros; e vi) o fortalecimento do Ministério das Relações Exteriores, cuja estrutura teria sido sucateada nos anos anteriores (PT, 1994).

Nas eleições de 1998, o PT voltou a afirmar que a política externa do eventual governo petista atuaria com decisão visando: i) alterar as relações desiguais e injustas que se estabeleceram internacionalmente; ii) promover mudanças profundas nos organismos políticos e econômicos mundiais, sobretudo a ONU, o FMI e a OMC; iii) fortalecer as relações com os países do Sul, em especial com os da América Latina, da África meridional e aos de expressão portuguesa. Acusava ainda o governo FHC de ter praticado uma abertura “irresponsável” da economia e de ter desnacionalizado a “nossa indústria e nossa agricultura, provocando desemprego e exclusão social” (PT, 1998, s.p., ALMEIDA, 2003).

Nas resoluções do 2º Congresso Nacional do PT, ocorrido em 1999, a menção e as críticas aos Estados Unidos são mais evidentes. Consoante o partido, “a hegemonia político-militar dos Estados Unidos pós-Guerra Fria fere a soberania de nações e povos e tende a cristalizar

uma ordem internacional desigual, injusta e autoritária” (PT, 1999, p. 1). De fato, nesse documento, fica evidente a intenção do PT de balancear a hegemonia estadunidense na política internacional, por meio da coalizão com outros países em desenvolvimento:

O PT propugna uma política de paz. Por essa razão combate o hegemonismo [sic] das grandes potências e blocos militares, particularmente a política do governo dos Estados Unidos. O principal fator de instabilidade internacional é a injusta ordem econômica global, que precisa ser radicalmente alterada. [...] O Brasil tem de intensificar suas relações com o continente africano, sobretudo com os países de expressão portuguesa e com a África do Sul. Com ela - assim como com a China, Índia, Rússia e outros países - é possível construir sólidas relações horizontais que permitam importantes intercâmbios bi e multilaterais, assim como a criação de novo eixo internacional capaz de equilibrar o peso das grandes potências e blocos econômicos e políticos atuais (PT, 1999, pp. 14-15. *Grifo nosso.*)

O discurso revisionista da ordem internacional aparece mais uma vez com críticas ao processo de globalização e ao protecionismo comercial praticado pelos países ricos: “As experiências neoliberais e a perversa globalização econômica e financeira mostram seus limites. O anunciado ‘fim da História’ não chegou. O ‘pensamento único’ revela-se enganoso. [...] da mesma forma [o PT] combaterá o protecionismo dos grandes grupos e advogará medidas que permitam reverter as relações norte-sul, desiguais e injustas” (PT, 1999, pp. 1, 15). Finalmente, as resoluções petistas de 1999 defenderam a imposição da Taxa Tobin sobre o capital financeiro e a denúncia do acordo do Brasil com o FMI então vigente. Mas flexibilizaram a posição inicial do partido em relação ao pagamento da dívida externa brasileira com o Fundo, deixando de propugnar sua suspensão para propor sua “renegociação soberana” (PT, 1999, p. 8).

A partir de 2002, o PT moderou bastante algumas de suas posições de política externa em relação aos EUA: i) no que toca a ALCA, o programa de governo do partido ponderou que as negociações comerciais hemisféricas não deveriam ser conduzidas em um clima de

debate ideológico, mas que levariam em conta essencialmente o interesse nacional do Brasil; ii) no tocante o FMI, Lula, em sua carta ao povo brasileiro, reforçou o compromisso de seu partido em honrar os contratos e obrigações externas do país, e garantiu a manutenção das políticas econômicas de responsabilidade fiscal e controle inflacionário²²⁸; iii) por fim, Lula assegurou que, se eleito, seu governo esforçar-se-ia “para construir um relacionamento sadio e equilibrado com os Estados Unidos, país com o qual mantemos importante relação comercial” (PT, 2002, p. 7; SILVA, L., 2002b).

Sem embargo, antigas posições petistas foram mantidas, ainda que, em alguns casos, com uma retórica menos agressiva²²⁹. Por exemplo, quanto às próprias negociações da ALCA, o programa de governo do PT de 2002 afirmava que, a persistirem as condições que estavam dadas até aquele momento, a ALCA não seria um acordo de livre comércio, mas um processo de anexação econômica do continente (PT, 2002). As relações com os países do sul global seguiram sendo vistas como estratégicas para a promoção de reformas nas principais instituições internacionais como o FMI, o Banco Mundial, a OMC e o CSNU, e como forma de diminuir o nível de dependência econômica dos países centrais (PT, 2002, 2007a, 2007b). A visão revisionista da ordem internacional, por sua vez, continuou a existir, embora, alguns momentos, tenha se tornado mais branda: no programa de governo de 2007, Lula se comprometeu a manter as iniciativas em favor de uma ordem econômica, financeira e comercial mais justa que beneficie países pobres e em desenvolvimento, ao mesmo tempo que reduza as atuais assimetrias mundiais (PT, 2007b). Em outras ocasiões, a visão revisionista do partido foi matizada com conceitos realistas das RI:

²²⁸ Ao que tudo indica, o temor de que os efeitos da crise de 2002 se prolongassem e inviabilizassem um eventual governo Lula contribuiu sobremaneira para a moderação do PT nesse assunto em particular (SALLUM JR; KUGELMAS, 2004).

²²⁹ Com efeito, segundo Almeida (2004b) e Lima (2005b), a política externa do governo Lula foi o tema que mais resistiu ao processo de moderação ocorrido no PT, mantendo-se, em boa medida, fiel às bases e princípios de esquerda do partido. Para os autores em apreço, Lula valeu-se da política externa para atender os anseios por mudança do eleitorado tradicional do PT que estava descontente com a política econômica do governo petista, esta sim, muito assemelhada, pelo menos em um primeiro momento, ao modelo ortodoxo (neoliberal) de FHC.

As relações internacionais devem passar por um radical processo de mudanças. Necessitamos de um mundo multilateral e multipolar, que reduza as assimetrias econômicas e sociais e não esteja submetido à hegemonia de grandes potências. [...] Lutaremos pela construção de uma solidariedade continental, com ênfase na América do Sul, capaz de alterar a atual correlação de forças internacionais (PT, 2007a, pp. 14-15. *Grifo nosso*).

Quer dizer, durante toda a história do partido, observamos nas propostas de política externa/internacional do PT, em maior ou menor medida, ideias favoráveis ao balanceamento das grandes potências nas relações internacionais, em particular os Estados Unidos, bem como uma visão de mundo revisionista da ordem internacional vigente, que visa promover reformas nas principais instituições internacionais, de sorte a torná-las mais justas e equitativas do ponto de vista dos países em desenvolvimento. Oras, como visto no capítulo 3, esses elementos também estiveram presentes na política externa do governo Lula em relação aos EUA^{230 231}, muito embora tenham sido abrandados e incorporados ao discurso diplomático, este mais robuscado e menos

²³⁰ Outro elemento constante nos programas do PT e que também coincidiu, indiretamente, com as ações de política externa do governo Lula em relação aos EUA é a perseguição de um modelo alternativo de desenvolvimento nacional, calcado no fomento do mercado interno e na maior participação do Estado no planejamento da economia por meio de políticas industriais e de substituição competitiva de importações, de incremento do investimento público e de distribuição de renda (PT, 1989, 1994, 1998, 1999, 2002, 2007b).

²³¹ De fato, em seu programa partidário de 2007, o PT reconheceu que “a política externa é um dos principais sucessos do governo Lula. Iniciativas como a ação contra a fome e a pobreza, a defesa da taxaço de fluxos financeiros e paraísos fiscais, a abertura da política internacional para a participação da sociedade civil, a prioridade estratégica conferida às relações Sul-Sul, ao continente africano e a integração continental, têm raízes na política de relações internacionais do PT” (PT, 2007a, pp. 135-136). Ademais, neste documento, o partido presta apoio às ações de política externa de Lula nas negociações comerciais da ALCA e da OMC, na ampliação das relações comerciais exteriores com países da América Latina, África, Ásia e Oriente Médio, no fim do acordo com o FMI e no não alinhamento aos interesses das grandes potências (PT, 2007a).

militante²³². Desse modo, argumentamos que a luta do PT contra o imperialismo e contra a subordinação e dependência dos países mais pobres aos países mais ricos foram ressignificados, durante o governo Lula, nos conceitos de balanceamento brando (*softbalancing*) e de revisionismo *soft*.

Outra evidência que parece apontar a influência da ideologia do PSDB e do PT nas políticas externas de Cardoso e Lula, respectivamente, diz respeito à presença de integrantes ou associados destes partidos em cargos importantes na formulação da política exterior do Brasil. Na gestão FHC, destacamos a nomeação de Celso Lafer, que trabalhou como tesoureiro na campanha presidencial de Cardoso nas eleições de 1998 e com quem tinha grande afinidade ideológico-partidária, ao cargo de chanceler do Brasil em 2001 (CARDOSO, 2001a). De fato, além de afastar os embaixadores Samuel Pinheiro Guimarães e José Bustani de seus cargos originais no Itamaraty, em virtude de suas respectivas críticas ao unilateralismo estadunidense na ALCA e na OPAQ, Celso Lafer possuía plena sintonia com as ideias de política externa/internacional defendidas pelo PSDB. Por exemplo, por meio do seu conceito de polaridades indefinidas, Lafer (2000, 2001e) coincide com a visão deste partido de que a ordem internacional do Pós Guerra Fria deixou de ter como elemento estruturador as polaridades definidas das relações Leste/Oeste ou Norte/Sul. Do mesmo modo, o ex-chanceler brasileiro concorda com o diagnóstico do PSDB de que o modelo de desenvolvimento nacional com participação ativa do Estado esgotou-se e foi superado com a queda do muro de Berlim, sendo necessário, portanto, a maior inserção do Brasil na economia mundial.

Já na gestão Lula, chama atenção a nomeação de Marco Aurelio Garcia, que já fora vice-presidente do PT e diretor da secretaria de relações internacionais do partido, ao cargo de Assessor Especial da Presidência da República para Assuntos Internacionais. De acordo com Almeida (2003) e Villa e Viana (2008), tradicionalmente, este cargo foi ocupado por diplomatas de carreira nomeados pelo Itamaraty e, até o governo Lula, manteve baixo perfil político e atuação restrita na formulação da política externa do Brasil. Entretanto, ao indicar Garcia como seu assessor para assuntos internacionais, Lula concedeu maior

²³² É bom frisar que, assim como o PSDB, o PT também defendia em seus programas partidários e de governo os princípios gerais da política externa brasileira tais como o multilateralismo, o universalismo, a solução pacífica das controvérsias, a integração latino-americana, a não-ingerência externa em assuntos internos, etc. (PT, 1989, 1994, 2002, 2007a).

importância à função do cargo com o objetivo de, em primeiro lugar, outorgar maior flexibilização à atuação diplomática brasileira em temas nos quais era necessário assumir uma posição mais política do que diplomática e, ao mesmo tempo, não expor em demasia a figura do presidente. Com efeito, tal medida resultou de grande utilidade na mediação brasileira em crises políticas regionais como as da Venezuela (2002) e de Bolívia (2003), bem assim na tentativa do Brasil de intermediar um acordo de paz entre o governo colombiano e os grupos narcoguerrilheiros. Em segundo lugar, o cargo de assessoria da presidência em assuntos internacionais foi utilizado por Lula como um canal de comunicação mais dinâmico entre o corpo diplomático do Itamaraty e o presidente (VILLA; VIANA, 2008).

Seja como, Garcia (2008, 2010) possuía uma grande afinidade ideológica com Lula, compartilhando a mesma visão de mundo e de país. Com efeito, o ex-assessor especial da presidência enxergava a emergência de uma nova configuração geopolítica no século XXI assinalada pela distribuição multipolar do poder, na qual a América do Sul poderia vir a se tornar um desses pólos caso a integração política e econômica regional entre os países do subcontinente fosse efetivamente lograda. Ademais, Garcia (2010) esposava a mesma percepção de Lula de país forte, que dava sustento a adoção de uma política externa mais protagonista no cenário internacional. Assim, em crítica à política externa de Cardoso, Garcia (2010, p. 158) lembrou que:

Às vésperas de deixar as funções de ministro das Relações Exteriores, o embaixador Luiz Felipe Lampreia afirmava sem inibições: “O Brasil tem um papel adequado a seu tamanho. O Brasil não pode querer ser mais do que é, mesmo porque tem uma série de limitações, a principal das quais é seu déficit social”. Esse “complexo de vira-lata”, retomando a expressão usada por Nelson Rodrigues para identificar um sentimento de subalternidade que perpassa setores da elite brasileira, ainda hoje pode ser detectado entre “observadores” da política externa – alguns ex-diplomatas – sempre que o Brasil assume maiores responsabilidades no cenário internacional, subindo, para empregar a expressão de um ex-embaixador, “acima de suas sandálias”.

Em resumo, argumentamos que as ideologias do PSDB e do PT condicionaram as visões de mundo e as estratégias das políticas externas de Cardoso e Lula em relação aos Estados Unidos: o PSDB, em linhas gerais, propõe uma maior aproximação à potência hegemônica, sem implicar alinhamento automático; o PT propugna o balanceamento da potência hegemônica, a partir de uma visão revisionista da internacional vigente. Logo, a alternância entre esses partidos na condução do governo brasileiro em 2002/2003, desencadeada por um processo de reestruturação doméstica cujas origens remontam à crise do Real de 1999, pode ser considerada uma das fontes de mudança da política externa brasileira em relação aos EUA no início do século XXI²³³.

4.2.3. Reorientação de Órgãos ou Grupos Específicos.

A reorientação ocorrida dentro do MRE, com a alternância de grupos específicos nos principais cargos deste órgão a partir da mudança de governo em 2003, consiste em mais uma fonte de mudança na política externa brasileira em relação aos EUA no início do século XXI. Em outras palavras, argumentamos aqui que, com a ascensão de Lula, houve uma mudança na correlação de forças e de influência dentro do Itamaraty a favor dos diplomatas que compartilhavam um pensamento de maior autonomia em relação aos EUA em detrimento de outros diplomatas, proeminentes no governo FHC, que preconizavam a aproximação do Brasil com Washington.

Segundo Hirst e Pinheiro (1995) e Villa e Viana (2008), desde o governo do ex-presidente Collor (1990-1992), o Itamaraty vem passando por um processo de politização interna que, grosso modo, resulta na divisão do corpo diplomático brasileiro em duas posturas ou correntes de pensamento distintas: uma mais próxima dos ideais neodesenvolvimentistas – e, conseqüentemente, nacionalistas – e outra mais sintonizada com o neoliberalismo, com um sentido mais cosmopolita²³⁴. Com o aumento da disputa política no meio parlamentar

²³³ Onuki e Oliveira (2010, p. 146) parecem coincidir, em linhas gerais, com nosso argumento ao dizerem que: “mais a mais fica claro que a coalizão de centro-esquerda que governou o país entre 2003 e 2009 promoveu um redirecionamento da política externa comparativamente à coalizão antecessora de centro-direita”.

²³⁴ Esta divisão interna no Itamaraty é confirmada na entrevista de Casarões (2012) com o embaixador brasileiro aposentado Paulo Tarso Flecha de Lima, segundo quem existiriam dois agrupamentos distintos no MRE: os nacionalistas

brasileiro em torno da tramitação da lei de Propriedade Intelectual no início dos anos 90, esta divisão, identificada com grupos, partidos e interesses internos, passou a definir-se em função de uma temática central: o padrão de relacionamento com os Estados Unidos (HIRST; PINHEIRO, 1995). De fato, conforme Hirst e Pinheiro (1995, p. 9), “embutido nas diferentes questões da agenda externa brasileira, fosse meio ambiente, tecnologia sensível, integração regional e até relações com a Argentina, esta problemática [relacionamento com os EUA] tornou-se o elemento de (des)norteamento no debate instalado dentro da corporação diplomática, a partir do fim do governo Collor”.

Ou seja, com o tempo, sobreposta à dicotomia econômica neodesenvolvimentistas/nacionalistas x neoliberais/cosmopolitas, desenvolveu-se, no interior do MRE, uma polarização política que coloca em lados opostos “americanistas” e “não-americanistas” (PECEQUILO, 2010, p. 136). Enquanto os primeiros defendem a maior convergência com os Estados Unidos na política internacional, priorizando a construção de uma agenda positiva e de confiança com a potência hegemônica, os últimos enfatizam a autonomia brasileira em relação aos EUA na defesa dos interesses nacionais (HIRST; PINHEIRO, 1995; VILLA; VIANA, 2008).

De acordo com Pecequilo (2010), essa polarização entre “americanistas” e “não-americanistas” teria incidido sobre a formulação das políticas externas de Cardoso e Lula. Com efeito, quando questionado sobre uma suposta divisão interna no Itamaraty, o ex-chanceler brasileiro Celso Amorim contestou:

Eu acho que os **diplomatas**, sobretudo, assim, não só os mais jovens, mas os diplomatas, eles **querem muito ver o Brasil valorizado**, né? E eles **não percebiam muitos que o Brasil podia se valorizar atuando autonomamente**, né? Eu acho que é uma **herança de tempos passados**, que a **melhor valorização que o Brasil poderia ter é ser aliado preferencial dos Estados Unidos**. Isso é uma **visão embutida em muitos!** E outros, e aí que você pode dizer, não é questão

e os liberais, no qual ele próprio se inclui. É bom lembrar que Flecha de Lima fora embaixador brasileiro nos EUA durante todo o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso. Para uma interpretação complementar a do embaixador brasileiro sobre as correntes de pensamento dentro do MRE, ver Saraiva (2010).

de ser liberal ou não só na economia, não só isso. **E outros diziam que: “Não, olha, o Brasil pode ter uma posição independente, e aí até os Estados Unidos vão nos valorizar mais”, que eu acho que foi o que aconteceu** [no governo Lula] (AMORIM, 2015a. *Grifo nosso*).

Em consonância com nosso argumento, a resposta de Amorim (2015a) sugere que, durante o governo Lula, a visão dos “não-americanistas” foi a que prevaleceu no MRE. Mas quem eram os principais propagadores dessa visão? Indicamos, além do próprio Celso Amorim, os embaixadores Samuel Pinheiro Guimarães (Secretário Geral e vice-ministro das Relações Exteriores entre 2003 e 2009), José Bustani (embaixador do Brasil em Londres entre 2003 e 2008) e Antonio Patriota²³⁵ (embaixador do Brasil nos EUA entre 2007 e 2009 e Secretário Geral/vice-ministro das Relações Exteriores entre 2009 e 2010), os quais, sem esposar uma postura confrontacionista, foram fervorosos críticos do unilateralismo estadunidense na política internacional e defendiam a construção de uma ordem mundial multipolar, supostamente mais equilibrada.

De todos eles, certamente o embaixador Samuel Pinheiro Guimarães é o mais notório em suas colocações “não-americanistas”. De fato, enquanto esteve no Itamaraty, Guimarães (2001b, p. 15) foi um árduo defensor de uma política externa independente e não submissa aos EUA, considerada pelo embaixador como única forma de ser respeitado pela potência hegemônica:

As relações do Brasil com os Estados Unidos podem se revestir de enorme delicadeza, mas o princípio básico deve ser de que **o Governo brasileiro não tem nenhuma razão para se submeter à hegemonia americana nem tem o direito de exercer uma política de submissão**, ainda que disfarçada, pois uma **política externa independente, firme** e serena não será punida nem econômica nem muito menos militarmente pelos **Estados Unidos, que respeitam mais os**

²³⁵ A maior parte dos “não-americanistas” aqui citados coincidem com os integrantes do grupo neodesenvolvimentista classificado por Villa e Viana (2008), quais sejam: Celso Amorim, Samuel Pinheiro Guimarães e José Bustani.

Estados que se respeitam do que aqueles Estados que se submetem espontaneamente à sua hegemonia (*Grifo nosso*).

Guimarães foi também bastante crítico da política externa de FHC, a qual teria sido caracterizada por concessões feitas às grandes potências sem se obter retorno algum, seja ele econômico ou político:

A nova política exterior brasileira [...] procurou se apresentar como uma política fundada em elevados princípios morais, desinteressada, generosa e pacífica, pronta a antecipar concessões econômicas e políticas, sem nada exigir em troca e a cooperar com as Grandes Potências, repudiando o “terceiro-mundismo”, estéril e infantil. [...] Por sua vez, o alinhamento político e militar e a cuidadosa não confrontação com as Grandes Potências não trouxeram os benefícios econômicos, nem reduziram o exercício arbitrário de poder, os conflitos e o acúmulo crescente de armas pelos países poderosos, nem deram mais voz e influência nos assuntos mundiais aos países periféricos “cooperativos”, como o Brasil e a Argentina (GUIMARÃES, 2001, p. 21).

O unilateralismo estadunidense na política internacional, aguçado na virada do século XX, não passou despercebido pelo embaixador brasileiro:

Os Estados Unidos desenvolvem, no momento atual, **uma política unilateralista** de desconfiança em relação a negociações e soluções multilaterais para as questões globais e transnacionais e de afirmação de seus interesses e de sua legislação nacional acima do direito internacional, em **uma atitude** que se distingue do antigo isolacionismo americano, mas **que se apresenta como uma espécie de arrogante unilateralismo intervencionista** (GUIMARÃES, 2001, p. 15. *Grifo nosso*).

Nesse sentido, a proposta estadunidense de integração hemisférica consubstanciada na ALCA era vista por Guimarães como

um projeto de anexação do Brasil à economia dos EUA, que reduziria a capacidade de o governo brasileiro atuar autonomamente na política internacional:

A estratégia dos Estados Unidos para sua atuação no centro do sistema se fundamenta, em primeiro lugar, em reforçar uma base territorial continental pela integração econômica subordinada dos países do Hemisfério à economia americana, pela administração informal das economias dos Estados subdesenvolvidos em especial da região através das agências internacionais [...] **A ALCA assim se apresenta, em realidade, como um projeto norte-americano que têm como objetivo incorporar, de forma subordinada, a economia brasileira à economia dos Estados Unidos e, em consequência, reduzir a possibilidade de atuação política autônoma do Brasil na esfera internacional** (GUIMARÃES, 2001, pp. 15-16, 22. *Grifo nosso*).

Destarte, na visão de Guimarães, entre os principais objetivos da política externa brasileira deveria estar a preservação da capacidade política, econômica e militar do Brasil frente às grandes potências, em particular os EUA, e a aproximação efetiva com outros países emergentes que, da mesma forma que o Brasil, desejam a multipolaridade. Para Guimarães (2001, p. 28), o governo brasileiro deve, entre outras coisas:

[...] preservar a capacidade de ação política, econômica e militar do país em um mundo crescentemente multipolar, arbitrário e violento e para tal resistir à estratégia das Grandes Potências no sentido de incorporar o Brasil, por meio de esquemas de integração supostamente apenas econômicos, como a ALCA, a seus respectivos pólos de poder; [...] articular a aproximação real e prática (não apenas retórica), política e econômica, com outros grandes Estados periféricos que têm interesse estratégico em

promover a multipolaridade do sistema mundial²³⁶.

Em contraposição aos “não americanistas”, os “americanistas” teriam predominado na administração FHC, sendo seus principais representantes: os dois chanceleres de Cardoso, ou seja, Luiz Felipe Lampreia e Celso Lafer, ao lado dos embaixadores Rubens Barbosa e Roberto Abdenur²³⁷. Barbosa exerceu o cargo de embaixador brasileiro nos Estados Unidos durante o segundo mandato do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso e nos primeiros anos da administração Lula (1999-2004). De acordo com Barbosa (2015), ao assumir a presidência em 2003, Lula o manteve no cargo com o objetivo de dar continuidade ao bom relacionamento estabelecido com os EUA durante a gestão FHC. Entretanto, em 2004, Barbosa abandonou seu posto em Washington, ao que tudo indica, por divergências ideológicas. Com efeito, após sair do Itamaraty, o ex-embaixador brasileiro nos Estados Unidos se tornou um dos maiores críticos da política externa conduzida por Lula e Amorim, a qual acusa de ser eminentemente partidária e ideológica: “Por uma questão ideológica, o Itamaraty dá hoje prioridade aos países em desenvolvimento, à relação sul-sul, e isso reflete uma visão de centro-periferia, de pobre-rico” (BARBOSA, 2008; BBC BRASIL, 2008, s.p.).

Segundo Barbosa (2011), ao priorizar as relações com os países do Sul, o governo Lula teria negligenciado a cooperação com as nações desenvolvidas, o que resultou na perda de oportunidades econômicas e comerciais com países como EUA, Japão e nações europeias. Especificamente em relação aos Estados Unidos, o ex-embaixador brasileiro (BBC BRASIL, 2008) lamentou o fato de ter diminuído a

²³⁶ Guimarães foi ainda mais explícito em relação aos EUA quando afirmou: “Na execução de sua política externa, e sempre orientado por princípios constitucionais, o Brasil em um mundo profundamente desigual, arbitrário e violento tem que reagir às iniciativas políticas de Grandes Potências e especialmente da Superpotência, os Estados Unidos; o Brasil tem que articular alianças políticas, econômicas e tecnológicas com os Estados da periferia do sistema internacional para promover e defender seus interesses; o Brasil tem que transformar suas relações tradicionais com as Grandes Potências, historicamente desequilibradas” (GUIMARÃES, 2006 apud VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, pp. 292-293).

²³⁷ Nossa lista de “americanistas” também coincide, em parte, com os integrantes neoliberais identificados por Villa e Viana (2008), em haver: Luiz Felipe Lampreia, Celso Lafer e Rubens Barbosa.

participação relativa deste país nas exportações do Brasil durante o governo Lula, o que não deixa de ser curioso, dado o objetivo tradicional da política externa brasileira, realçado pelo próprio Lampreia (2010), de buscar amenizar a dependência econômica em relação aos Estados Unidos através da diversificação de relações exteriores. No entanto, a crítica de Barbosa se alinha perfeitamente ao padrão de aumento da participação relativa dos EUA no comércio exterior brasileiro verificado nos dois mandatos de Cardoso.

Por fim, Barbosa (2011, p. 6) também condenou o ativismo e o que considera como excessos da política externa de Lula, que teriam ofuscado o “verdadeiro” interesse nacional do Brasil: “O ativismo da política externa buscou um espaço de influência para bem além do contexto sul-americano, exigindo um esforço adicional da diplomacia brasileira para identificar o que de fato seja interesse nacional”.

Roberto Abdenur, por sua vez, foi embaixador brasileiro na Alemanha (1995-2001), na Áustria (2001) e representante do Brasil nas organizações internacionais em Viena (2002-2003) durante a gestão Cardoso. No governo Lula, Abdenur substituiu Rubens Barbosa na embaixada brasileira em Washington, lá permanecendo no período de 2004 a 2006. Contudo, no início do segundo mandato do ex-presidente Lula, Abdenur foi afastado do cargo, supostamente em virtude de desavenças com o ex-chanceler Celso Amorim em torno do reconhecimento brasileiro da China como economia de mercado. (DÁVILA, 2006).

Em entrevista a revista Veja, Abdenur (2007), não obstante reconhecer que, graças a Lula, a relação Brasil-EUA prosperou significativamente nos últimos anos, afirmou que a ênfase da política externa de Lula e Amorim na cooperação com os países em desenvolvimento é reflexo de uma visão ideológica anti-globalização e anti-estadunidense:

A minha maior crítica à atuação do Itamaraty está na dimensão exagerada dada à cooperação entre os países menos desenvolvidos como eixo básico da nossa diplomacia. **Com a queda do Muro de Berlim**, desapareceu completamente o paralelo que dividia o mundo em Ocidente e Oriente. **O meridiano Norte-Sul** não desapareceu de todo, mas **se desvaneceu**. O diálogo Norte-Sul é uma realidade. **A esta altura da vida, com o mundo em transformação vertiginosa, não vale mais valorizar tanto a dimensão Sul-Sul. Isso é um**

substrato ideológico vagamente anticapitalista, antiglobalização, antiamericano, totalmente superado. A nossa relação com a China e com a Índia também apresenta equívocos. É preciso ter parceria com os dois países, mas eles não podem ser considerados nossos aliados. [...] **A política externa brasileira, nos últimos oito anos, atuou com base na visão de que no mundo ainda há claramente uma contraposição entre ricos e pobres, norte e sul. Isso não faz mais sentido em um mundo globalizado. [...] a política externa de Lula tem procurado apresentar o Brasil como líder dos países pobres. É preciso abandonar essa visão.** (ABDENUR, 2007, sp. *Grifo nosso*).

Assim como Barbosa, o ex-embaixador brasileiro considerou ser vital uma maior aproximação comercial com os EUA e que o Brasil teria cometido um erro ao não ter prosseguido com as negociações da ALCA:

Seria vital para o Brasil ter vantagens preferenciais, de parceria, com os Estados Unidos. Não estou dizendo que deveríamos ter assinado a Alca de qualquer jeito, mas deveríamos ter seguido com a negociação. Os Estados Unidos têm assinado vários acordos de comércio bilaterais, e nós temos perdido competitividade no mercado americano. Nós estamos estacionados há dez anos em 1,4% do mercado americano. Há vinte anos, nossa participação era de 2,2%. Eu lamento que o único aspecto da relação Brasil-Estados Unidos em que não houve progresso tenha sido o comércio (ABDENUR, 2007, s.p. *Grifo nosso*).

Por último, Abdenur (2007, s.p.) disse que o governo Lula se precipitou ao reconhecer a China como uma economia de mercado, pois “ao reconhecermos a economia de mercado, nós abrimos mão de usar mecanismos de defesa contra os produtos chineses. Isso tornou inevitável uma entrada cada vez maior de produtos chineses no Brasil. O prejuízo é inevitável”.

Tanto as críticas de Barbosa quanto as de Abdenur foram reforçadas por Lampreia e Lafer. Também em entrevista à revista *Veja*, Lafer disse partilhar inteiramente as impressões de Abdenur (AZEVEDO, Reinaldo, 2007). Para Lampreia (2011), nos dois últimos anos do governo Lula, houve um afastamento crescente entre Brasil e os EUA em decorrência da postura anti-estadunidense adotada pelo ex-presidente e seu chanceler Celso Amorim. Ainda se referindo ao governo Lula, o ministro das relações exteriores de FHC argumentou que o Brasil deveria abandonar “preconceitos superados” e dar continuidade ao processo de aproximação à OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), iniciado na gestão Cardoso, com o objetivo de ingressar nesta organização:

O Brasil precisa abandonar certos preconceitos que estão hoje totalmente superados. Por exemplo, considerar que a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) é um clube de ricos onde estaríamos deslocados é uma atitude míope. Por que não ingressar na OCDE? A organização [...] já fez numerosos pedidos para que o Brasil se torne membro. Durante o governo FHC, o Brasil aproximou-se gradativamente da OCDE, ingressando em diversos comitês que nos interessavam. Houve, porém, um afastamento da entidade, que ainda é tratada de forma pejorativa, por alguns setores da burocracia e da diplomacia nacionais, como o “clube dos ricos”. A adesão cuidadosamente negociada à OCDE traria benefícios palpáveis às nossas empresas em termos de financiamentos mais favoráveis à exportação e seria um adicional de peso ao status cada vez mais ponderável do Brasil na cena internacional (LAMPREIA, 2011, s.p.).

A semelhança de Barbosa e Abdenur, Lampreia (2011, s.p.) condenou a ênfase da política externa de Lula nas relações com os países do Sul, comparando-a ao terceiro mundismo inaugurado nos anos 50:

Uma das principais ênfases da política externa do governo passado foi no chamado relacionamento Sul-Sul, quase uma tentativa de reeditar o terceiro-mundismo dos anos 1950 e 1960. Não há

dúvida de que é importante para o Brasil manter as melhores relações com os mais destacados países do Hemisfério Sul. Nos últimos quinze anos, demos sempre grande importância às relações com a China, a Índia e a África do Sul. **O que não tem cabimento é a ideia de formar uma frente unida do Sul** (como inaugurado na conferência de Bandung, em 1955, quando se falava em países do Terceiro Mundo), **como forma de oposição aos países do Norte** (*Grifo nosso*).

Finalmente, Lampreia (2011, s.p.) endossa a crítica de Barbosa a respeito do superativismo da política externa de Lula e sugere uma mudança na estratégia brasileira nas negociações comerciais da OMC:

Para desempenhar suas novas e crescentes responsabilidades, o Brasil precisa ter uma política externa equilibrada que não incorra nos arroubos que nos levaram a grandes desgastes em passado recente.

A ênfase brasileira no G-20 da OMC como nosso principal grupo deve ser recalibrada, já que, como ficou evidente nas últimas reuniões ministeriais, os interesses brasileiros divergem dos da China e da Índia em matéria de agricultura.

Destarte, argumentamos que a divisão que separa os “americanistas” e “não-americanistas” deriva, sobretudo, das distintas visões de mundo e de país que caracterizaram as políticas externas de Cardoso e Lula. Com efeito, a equipe diplomática de FHC parecia compartilhar uma visão de mundo unipolar, estribada na proeminência militar, política e econômica estadunidense²³⁸. Essa visão fica evidente nos diversos documentos averiguados nesta pesquisa (LAFER, 2000, 2001e, 2001f, 2002f; LAMPREIA, 1996e, 1998a, 2010, 2011). Para não correremos o risco de tornar a leitura cansativa, destacamos apenas alguns enxertos que julgamos mais reveladores desta visão unipolar.

²³⁸ Por vezes, essa visão de mundo unipolar era matizada pela percepção de tendências multipolares em termos econômicos diante da disseminação de blocos regionais de integração com o processo de globalização dos anos 90 (LAMPREIA, 1996g). No entanto, acreditamos que essa percepção não invalida nosso argumento.

Em palestra no III Encontro Nacional de Estudos Estratégicos, ocorrido no Rio de Janeiro em outubro de 1996, Lampreia (1996e, p. 113) alegou que:

[...] no horizonte previsível, as relações internacionais serão dominadas, do ponto de vista estratégico-militar, pelo unipolarismo, com o predomínio da única superpotência remanescente do período anterior, os Estados Unidos, cuja perda — apenas relativa — de poder econômico em nada alterou sua condição de único ator global capaz de jogar e influir nos diversos tabuleiros diplomáticos. Mesmo estando distantes dos anos em que respondiam por mais de 40% do produto mundial, os EUA continuarão sendo o principal mercado individual do mundo, provavelmente o mais aberto, mas também o que com maior facilidade recorre a medidas unilaterais de proteção e de busca de acessos no exterior. A crescente ascensão econômica e política da Alemanha, da China e do Japão, embora cruciais e determinantes no planejamento estratégico diplomático brasileiro, não deve alterar essa realidade a não ser em termos relativos. Trata-se de uma realidade que é preciso compreender e com a qual é preciso saber operar (*Grifo nosso*).

A despeito da alternância de chanceleres e do intervalo de tempo percorrido, a visão da unipolaridade se manteve com Lafer (2001e, p. 107):

Os EUA - que, pacificamente, “ganharam” a guerra fria - são hoje a única e incontestável superpotência mundial. Estão relativamente à vontade neste mundo de descontinuidades. Vêm explorando as oportunidades que o sistema internacional oferece para, unilateralmente, afirmar o seu globalismo e de fato têm amplas condições de exercê-lo nos três principais campos de ação: o estratégico-militar; o econômico financeiro; e dos valores (*Grifo nosso*).

Os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 aos Estados Unidos pareceram exarcebar a proeminência estadunidense aos olhos da diplomacia brasileira:

Os Estados Unidos reagiram aos ataques a partir de seus próprios dados de poder. Sua atuação – tanto no campo militar, quanto no campo dos valores – tem traduzido a partir de então, e de forma cada vez mais vocal, sua condição de única superpotência capaz de atuar em todas as esferas da vida internacional (LAFER, 2002f, p. 187).

A visão da unipolaridade trazia consigo implicações práticas para a formulação da política externa de Cardoso em relação aos Estados Unidos, na medida em que sugeria uma política de acomodação à potência hegemônica e desaconselhava uma postura revisionista da ordem internacional vigente. Esse parece ter sido o raciocínio de Lampreia e do próprio Cardoso quando os dois ainda eram, respectivamente, secretário-geral das relações exteriores e chanceler do governo Itamar Franco (1993-1994), isto é, antes mesmo de FHC assumir a presidência em 1995:

[...] ao assumir a Secretaria-Geral, tivemos um jantar com o Fernando Henrique, os principais chefes do Itamaraty naquele momento, em que o que ressaltou exatamente foi isso. Quer dizer, **o poder americano hoje é de tal ordem que o Brasil, para poder manter inclusive a sua autonomia e as suas opções, precisa ter as melhores relações possíveis com os Estados Unidos. Quer dizer, precisa organizar essas relações de maneira que haja uma eliminação de fatores de atrito desnecessários e precisa se concentrar em coincidir no que for possível coincidir, divergir no que for necessário divergir** e procurar estabelecer um sistema de diálogo e de entendimento que permita acontecer essas duas coisas. **Isso foi o que nós fizemos** (LAMPREIA, 2010, p. 120. *Grifo nosso*).

Em entrevista ao CPDOC, Lampreia (2010) confirma esse raciocínio ao comparar as realidades internacionais que marcaram os governos Cardoso e Lula. De fato, para o ex-chanceler brasileiro, o

contexto da unipolaridade nos anos 90, assinalado pela proeminência estadunidense, impelia o Brasil a adaptar sua autonomia às regras e normas do *mainstream* internacional, diferentemente do contexto mundial dos tempos recentes, em que a perda de poder relativo dos EUA conjugada à ascensão de países emergentes daria condições estruturais para uma política externa brasileira mais assertiva (ver Tabela 3).

Tabela 3: Trecho de entrevista do CPDOC com o ex-chanceler Luiz Felipe Lampreia (2010).

M.S.*. – Porque há uma mudança de rumos importante do Brasil, não é? Porque a autonomia, tradicionalmente, era concebida como isolamento da sociedade internacional liberal, comandada pelos Estados Unidos, e aí há uma mudança significativa, onde o objetivo ainda é manter a autonomia, mas fazendo parte do *mainstream*...

L.L..** – Isso.

M.S. – ...o que é sempre delicado. Mas eu acho que esse tema aparece em vários dos seus [inaudível].

L.L. – É. Eu acho que isso é uma coisa básica, é um raciocínio básico da nossa parte. **Porque eu creio que a idéia de um isolacionismo, de um neutralismo, enfim, uma idéia do tipo Bandung, dos anos 50 e anos 60, é inteiramente fora de questão. [...] E ao mesmo tempo, o Brasil também não pode optar por uma integração plena, dentro de um esquema em que haja uma alienação da sua vocação, da sua visão do mundo, não é? Então, justamente a autonomia tem que ser buscada pela integração nesse *mainstream*, mas uma integração com especificidade. Quer dizer, uma integração que tenha a reserva da possibilidade de um caminho próprio, conforme as circunstâncias.** Que, aliás, é mais e mais o que vai acontecendo no mundo, não é? Quer dizer, hoje, países como a China, a Rússia, a Índia estão fazendo precisamente isso, não é?

M.S. – Claro. Convergem em direção ao liberalismo, mas com ressalvas.

L.L. – Exato. Estão adotando cada vez mais paradigmas internacionais de comportamento. [...] Mas não quer dizer que vão abrir mão das suas peculiaridades e das suas especificidades. **Eu acho que isso é o padrão. E o padrão também envolve o que o Fareed Zakaria diz, quer dizer, que os Estados Unidos não têm mais a capacidade de impedir isso, de punir quem faça isso, ou de impor os seus paradigmas próprios, não é?**

M.S. – E o interesse, não é? Porque de modo geral esses países convergem para o *mainstream* geral, que é...

L.L. – Claro.

M.S. – O tom desse mainstream é dado pelos Estados Unidos. E essa leitura é importante porque o senhor vê o mundo então pós Guerra Fria, a unipolaridade dá o tom e esses grandes países se adequam, com ressalvas e restrições, mas de modo geral convergem, mas não vão compor um jogo antiamericano...

L.L. – Não.

M.S. – ...nem vão compor um jogo para reformar as normas dominantes.

L.L. – **Mas veja bem... Quer dizer, você tem uma diferença grande do momento atual para o momento de 95 ou 96 ou 97. Em 97, a China não é o que é hoje; a Índia também estava muito longe ainda de ter se firmado, de ter feito as suas reformas, de ter se modernizado...**

M.S. – **O Brasil ainda não é o que é hoje.**

L.L. – **O Brasil não estava também. E a própria...**

M.M*. – **A Rússia, mergulhada em crise.**

L.L. – **A Rússia estava naquela confusão de Yeltsin, aquela fase atrapalhadíssima da superação do pós-muro. Então, hoje é mais fácil ter uma postura dessa, mas naquele momento os Estados Unidos ainda tinham uma capacidade e uma força muito maior de botar a mão em cima e impedir uma coisa, ou de viabilizar outra. E a própria OMC, não é? A própria OMC não é mais hoje o que era há dez ou quinze anos.**

M.S. – **O equilíbrio de poder mudou muito...**

L.L. – **Mudou muito**

M.S. – **... por causa do fortalecimento do Brasil e da Índia em particular.**

L.L. – **É. E dos países em desenvolvimento em geral lá, não é? Tudo mudou muito (pp. 230-231, *grifo nosso*).**

Tabela elaborada pelo autor. * M.S- Matias Spektor; M.M- Marly Silva da Motta: entrevistadores do CPDOC. ** L.L- Luiz Felipe Lampreia.

O enxerto da entrevista de Lampreia apresentado acima sugere que, além da proeminência estadunidense, a visão de que o Brasil ainda não estava fortalecido como nos dias hodiernos também foi um empecilho para uma atuação mais assertiva da política externa de Cardoso. Com efeito, como apontam Lima (2005a, 2012) e Cruz (2014), tanto Lampreia quanto Lafer partilhavam da tese elaborada pelo diplomata e chanceler brasileiro no início dos anos 80, Ramiro Saraiva Guerreiro, de que o Brasil não possui excedentes de poder. De acordo com essa tese, o Brasil não disporia de recursos de poder de tal monta

que lhe permitissem dar-se ao luxo de errar em sua política exterior, de tomar iniciativas que levasse à erosão de sua credibilidade ou confiabilidade. Assim formulada, a tese da ausência de excedente de poder apresenta-se como um imperativo de cautela, de atenção à necessidade de resguardar a credibilidade da política exterior, bem como de reforçar a unidade de propósitos no plano interno, condições essenciais para a construção do poder nacional de um país que não ocupa uma posição de centralidade no sistema internacional ou não é percebido pelos demais como um parceiro indispensável do qual dependeriam para alcançar interesses vitais (CRUZ, 2014). Ou seja, segundo Cruz (2014, p. 131):

[...] o chanceler do governo Figueiredo [Ramiro Saraiva] não pretendia sugerir [com a tese da ausência de excedentes de poder] que o Brasil não tivesse nenhum poder. [...] Buscava, isto sim, advertir-nos de que nosso poder não era tanto que tornasse irrelevantes nossos eventuais erros ou nossa possível falta de união interna. Era como se nos dissesse: sejamos sérios e unidos em nossas posições, pois se faltarmos à seriedade ou se corroer-se nossa união, nosso poder externo – que existe, mas não é infinito – sofrerá²³⁹.

Ora, era exatamente essa a visão de país que compartilhavam os dois chanceleres de Cardoso ²⁴⁰. Ao justificar o princípio do multilateralismo na política externa brasileira, a concordância de Lampreia (1998b, p. 55) com a tese da ausência de excedente de poder fica explícita:

²³⁹ Ainda segundo Cruz (2014, p. 146), “a tese da falta de excedente de poder se mistura também a uma reticência a idéia de assumir responsabilidades que pudessem gerar mais problemas do que vantagens. Em particular, apesar do ‘universalismo’ que foi o slogan de sua diplomacia, ele não era entusiasta da participação do Brasil no Conselho de Segurança, nem mesmo como membro não permanente”.

²⁴⁰ Conforme Cruz (2014, p. 131), em concordância com a tese da falta de excedente de poder, Lafer “a descreve como expressão de um ‘estilo grociano’, voltado para a geração de poder, em particular no âmbito multilateral, estratégia adequada para uma ‘potência média de dimensões continentais’ [tal como o Brasil]”.

Para o Brasil, que como dizia o Ministro Ramiro Saraiva Guerreiro não tem “excedente de poder”, [...] interessa [...] um convívio organizado segundo normas claras, na qual seja reduzido o espaço para o unilateralismo e os mais fracos também possam vencer disputas, como tem ocorrido na OMC desde a implantação do mecanismo de solução de controvérsias (*Grifo nosso*).

De fato, ao endossar a tese de Saraiva Guerreiro, Lampreia não acreditava que o Brasil fosse carente de recursos de poder, sobretudo, físicos e geográficos. Sem embargo, considerava que muitos obstáculos, em particular as questões sociais domésticas, ainda estavam por ser superados para que a política externa brasileira pudesse alçar uma maior projeção internacional.

[...] Somos um país de dimensões continentais e grande população, com uma economia dinâmica e em crescimento, com presença em praticamente todo o mundo e com um comércio exterior equilibrado. Somos também um país com imperativos inadiáveis na área dos indicadores sociais e das reformas que consolidem a estabilização, a abertura competitiva ao exterior e a retomada do crescimento e que fortaleçam o Estado para exercer suas funções básicas e vitais em uma sociedade em desenvolvimento (LAMPREIA, 1996f, p. 232).

Após a crise cambial do Real em 1999, a ênfase da diplomacia brasileira sobre o déficit de poder excedente acentuou-se. Consoante Milani (2011, p. 82), em 2000, Lampreia teria dito que “o Brasil deveria desempenhar um papel adequado a suas dimensões territoriais” e “que o país não deveria querer ser mais do que ele é, pois existem limites, o principal deles sendo seu déficit social”. No mesmo ano, ao arquivar o projeto “Brasil potência mundial”, Lampreia (2000 *apud* Arraes, 2006, p. 34) argumentou que “para tê-lo é preciso ter dimensão militar. Potência mundial significa capacidade de atuação militar em conflitos fora da fronteira. O Brasil, com os desafios sociais que tem, as graves carências do povo, não pode gastar os recursos para criar uma potência militar”.

Por outro lado, “os americanistas” nutriam uma visão positiva e, em grande medida, otimista do processo de globalização, sem, contudo, deixar de reconhecer seus riscos inerentes. Para Lampreia (1995b, 1996f, 1998a, 1998b), a globalização, ao mesmo tempo em que representa uma oportunidade, consiste em uma tendência mundial irreversível. É uma oportunidade, pois promove a aproximação entre os povos e aprofunda a interdependência entre as nações, supostamente contribuindo para a liberdade política e econômica no mundo, para a geração de riqueza - por meio do comércio exterior, do investimento estrangeiro e da cooperação tecnológica -, e para a maior participação dos países emergentes no cenário internacional (LAMPREIA, 1995a). Para Lampreia (1996f), haveria uma tendência precipitada de superestimar as adversidades da globalização em detrimento de seus benefícios. Em sua visão, as adversidades seriam resultado menos do processo de globalização em si do que em função das políticas domésticas equivocadas dos Estados, que resistem promover as reformas econômicas congruentes aos novos ventos da História²⁴¹:

Há uma tendência a meu ver simplista de culpar genericamente a globalização pelos males que os países possam estar enfrentando individualmente ou setorialmente. Na verdade, devemos partir do pressuposto de que a globalização é a própria história contemporânea em desenvolvimento, e de que seria pueril insurgir-se quixotesicamente contra a história em vez de procurar explorá-la a nosso favor. Objetivamente, a maioria dos problemas genericamente atribuídos à globalização resultam de deficiências tópicas que apenas são potencializadas pelas novas condições de competição e convivência internacional. [...] Ninguém duvida de que o desemprego, nas formas perversas com que se manifesta hoje tanto nas economias desenvolvidas como nas economias em desenvolvimento, tem causas que precedem a consolidação do fenômeno da globalização. Essas causas se situam [...] é preciso dizê-lo, na resistência a fazer as reformas que efetivem a passagem dos modelos anteriores de

²⁴¹ De acordo com Lampreia (1998a), apesar dos aspectos adversos inerentes ao processo, tais como o espraiamento das crises financeiras e das novas ameaças, o Brasil teria sido um dos países mais beneficiados pela globalização.

desenvolvimento e produção para os modelos exigidos pelo mundo que a história está construindo para nós e as gerações futuras (LAMPREIA, 1996f, pp. 233-234).

Como transparece no enxerto acima, a globalização consistiria, do mesmo modo, em uma tendência irreversível, pois fomenta a homogeneização crescente das linhas fundamentais do comportamento político e econômico dos Estados, ao disseminar em escala planetária os valores ocidentais da democracia e da economia de mercado (LAMPREIA, 1996f, 1998b). Elimina, assim, a divisão do mundo em esferas ideológicas opostas, pondo fim ao conflito Leste-Oeste e, como conceito para ação, ao denominado conflito Norte-Sul (LAMPREIA, 1998a; LAFER, 2000). Segundo Lampreia (1999, p. 353):

O principal foco do debate político está-se deslocando definitivamente da estratégia e da ideologia para o campo econômico e da integração. [...] Norte-Sul e Leste-Oeste, eixos centrais da política internacional dos últimos cinquenta anos, dão lugar a agrupamentos de países unidos em torno do objetivo da integração econômica e da concertação de política macroeconômicas, financeiras e comerciais. Norte, Sul, Leste e Oeste já não são mais os pontos cardeais na bússola do poder mundial.

Na mesma linha de raciocínio de Lampreia, Lafer (2001e, p. 106) argumentava que

Desde o fim da guerra fria, que tem como evento-símbolo a queda do muro de Berlim, o sistema internacional deixou de ter como elemento estruturador as polaridades definidas das relações Leste/Oeste; Norte/Sul. Passou a caracterizar-se por polaridades indefinidas, sujeitas às “forças profundas” de duas lógicas que operam numa dialética contraditória de mútua complementaridade: a lógica da globalização (das finanças, da economia, da informação, dos valores, etc.) e a lógica da fragmentação (das identidades, da secessão dos estados, dos fundamentalismos, da exclusão social, etc.).

Conforme Lima (2005a, 2012), essa visão otimista da globalização também esteve associada à percepção de que a primazia estadunidense não era danosa aos demais membros do sistema internacional, baseando-se na expectativa de que o “auto-interesse esclarecido” dos EUA conduziria ao investimento na criação e consolidação de instituições multilaterais que, em última instância, seriam funcionais à governança global. Destarte, a unipolaridade seria legitimada por via da disposição e capacidade da potência hegemônica em produzir bens coletivos para os demais países. Não se justificava, portanto, do ponto de vista da política externa brasileira, a adoção de um comportamento revisionista da ordem internacional vigente, porquanto:

A sociedade brasileira identifica-se com os valores dominantes no ambiente internacional. Não faria sentido, por conseguinte, termos uma política externa cujo eixo principal fosse uma crítica aguda e agressiva da ordem mundial e de seus principais atores, por mais que conheçamos e apontemos a necessidade de mudar, de melhorar a realidade atual das relações internacionais (LAMPREIA, 1998a, p. 9, *grifo nosso*).

Com efeito, o objetivo da política externa brasileira deveria ser, antes de tudo, adaptar-se ao *mainstream* internacional, ou nas palavras de Lampreia (1998b, p. 58),

[...] apresentar o Brasil como país que está superando seus passivos e hoje se afirma pela estabilidade e robustez de sua economia, por sua democracia amadurecida, e por um comportamento de ‘mainstream’, isto é, sintonizado com a convergência internacional de posições em matéria de segurança, preservação ambiental, direitos humanos, e de combate ao crime organizado.

Nesse sentido, a autonomia brasileira, inclusive diante dos Estados Unidos, deve ser buscada através da maior participação do Brasil nos regimes internacionais, na confecção de normas e regras multilaterais capazes de barrar a imposição da vontade e o

unilateralismo dos países centrais. Nessa lógica, a autonomia brasileira em relação aos EUA foi ressignificada no conceito da autonomia pela participação (integração):

É essencial ter presente, portanto, que a defesa de margens para escolhas próprias não se confunde mais, como ocorreu no passado, com a noção de auto-suficiência. Muito pelo contrário: em nossos dias, autonomia passa necessariamente pela integração com outros países, e não apenas no âmbito regional, mas também por parcerias internacionais cuidadosamente construídas e aprofundadas. Passa, ainda, diferentemente do que se poderia intuir, por um mundo governado não por menos e sim por mais regras internacionais: sobretudo por decisões e acordos que atendam as nossas necessidades e interesses.

Cabe justamente à diplomacia trabalhar para que o país possa participar de forma ativa da negociação e implementação dessas regras, não de forma isolada, mas em alianças e parcerias com outras nações.

Para países como o nosso, por mais que o processo de regulamentação da vida internacional seja fortemente afetado pelas assimetrias de influência e poder, essa regulamentação é preferível a um quadro no qual, pela ausência de regras acordadas, se estabeleça naturalmente o princípio da “lei do mais forte” (LAMPREIA, 1998b, p. 55).

Realmente, o conceito da autonomia pela participação (LAMPREIA, 1998a), nos parece extremamente funcional analiticamente para se entender como o governo FHC, mesmo com o objetivo de se aproximar e se acomodar à ordem hegemônica estadunidense, buscou resguardar a autonomia da política externa brasileira em relação aos EUA²⁴².

²⁴² De fato, como reconhecem Vigevani e Cepaluni (2007, p. 308), “A relação do governo FHC com os Estados Unidos [...] insere-se na perspectiva da ‘autonomia pela participação’, entendida como a busca por influir ativamente nas pautas, considerando que essa posição traria mais vantagens ao país”.

Em contraste, a equipe diplomática de Lula partia de uma visão de mundo multipolar ou em processo de se tornar multipolar, que, a despeito da permanência do predomínio militar estadunidense, caracterizar-se-ia, de um lado, pelo declínio do poder relativo da potência hegemônica em outros temas que não militares e, de outro lado, pela ascensão de potências emergentes sobretudo em termos econômicos. Assim como no caso da visão unipolar que assinalou a diplomacia do governo Cardoso, a visão de multipolaridade da equipe diplomática de Lula é evidenciada em inúmeros documentos pesquisados nesta dissertação (GUIMARÃES, 2001b, 2003, 2006, 2010b; PATRIOTA, 2008, 2010; AMORIM, 2002, 2009, 2010a, 2013b, 2015b), sem mencionar a própria entrevista realizada pelo autor com o chanceler de Lula, disponível no Apêndice. Consoante Amorim (2010a, p. 2015),

Há muitas evidências de que **o poder está, de fato, diluindo-se, com um grande número de países tornando-se responsáveis pela estabilidade global. Isso pode não ser verdade quando se trata de poder militar, mas é certamente o caso se o poder for entendido em um sentido mais amplo: o de influenciar o comportamento de outros atores e, em última instância, o curso dos eventos. A ascensão de grandes países em desenvolvimento – Brasil, China, Índia, África do Sul, Indonésia, México, Egito, Turquia, entre outros – é o fenômeno mais importante do período pós-Guerra Fria. Essa tendência se tornou mais evidente após o colapso econômico de 2008. As assim chamadas nações emergentes desfrutam de maior peso político e econômico nos assuntos globais. Esse realinhamento de forças no sistema internacional está sedimentando o caminho para uma ordem mais multipolar.** Tem sido dito que a metáfora que melhor ilustra como o mundo está organizado já não é mais o “hub-and-spoke” [centro e raio], no qual todas as unidades devem se referir ao centro a fim de se comunicar uma com a outra, mas sim o “subway map” [mapa de metrô] com suas linhas interligadas e redes de estações, algumas das quais, evidentemente,

permanecem mais importantes que outras (*Grifo nosso*)²⁴³.

No mesmo diapasão, desde 2001, Guimarães (2001, p. 6) já enxergava a ocorrência de mudanças na distribuição mundial de poder:

[...] **a conjuntura internacional** passou de uma situação de **aparente unipolaridade, após a desintegração da União Soviética** e da vitória americana na Guerra do Golfo, para **ingressar em um processo de crescente multipolaridade** com a **consolidação da União Européia** em termos econômicos, porém cada vez mais em termos políticos e militares, **com o elevado e persistente crescimento econômico da República Popular da China**, com o **crescimento** a taxas significativas e a **explosão de artefatos nucleares pela Índia**, com a gradual **recomposição política e econômica da Rússia** após o período Ieltsin, enquanto que o **Japão** continua imerso em longo período de estagnação, **mantendo, porém elevada capacidade tecnológica** e exportadora e sua posição de segunda maior potência econômica do mundo (*Grifo nosso*).

A configuração de um mundo multipolar foi interpretada pelos “não-americanistas” como uma janela de oportunidade que se abria na

²⁴³ Tradução livre para “*There is plenty of evidence that power is in fact being diluted, as a larger number of countries have become stakeholders of global stability. This may not be true when it comes to sheer military might, but it is certainly the case if power is understood in a wider sense: that of influencing behaviour of other actors and, ultimately, the course of events. The rise of big developing countries – Brazil, China, India, South Africa, Indonesia, Mexico, Egypt, Turkey, among others – is the most important phenomenon of the post-Cold War period. This trend became more evident after the economic meltdown of 2008. The so-called emerging nations enjoy greater political and economic weight in global affairs. This realignment of forces in the international system is paving the way for a more multipolar order. It has been said that the metaphor that best illustrates how the world is organized today is no longer the ‘hub-and-spoke’, in which all the units must refer to the centre in order to communicate with one another, but rather the ‘subway map’ with its intertangled lines and network of stations, some of which, of course, remain more important than others*”.

estrutura internacional para a maior projeção da política externa brasileira. Realmente, de acordo com Patriota (2010, s.p.):

Em qualquer hipótese, a **sedimentação de vários pólos** daria o tom das **redefinições geopolíticas em curso**.

Chamam a atenção, **nesse cenário fluido**, as **oportunidades que se abrem para a ação externa de um grupo importante de países**. A **Rússia** busca reafirmar-se como liderança global e como interlocutora essencial para além do plano estratégico-militar. A **China** amplia sua presença no mundo e procura influenciar, cada vez mais, os processos decisórios internacionais, embora não pareça disposta a descolar-se dos demais **BRICs** [...]. Enquanto o “império do meio” já deteve posição de proeminência em fases anteriores de seus seis mil anos de história, atores como o **Brasil, a Índia e a África do Sul vêm-se, pela primeira vez, diante da perspectiva de participarem do sistema internacional em posição de maior relevo**.

São oportunidades históricas que não surgem a cada geração. O desafio que se apresenta ao Brasil é o de, por um lado, compreender adequadamente o sentido dessas oportunidades e, por outro, posicionar-se no cenário emergente de forma a conjugar interesses nacionais com o objetivo abrangente de construção de uma ordem internacional mais justa (*Grifo nosso*).

Na mesma direção, conclui Amorim (2013b, p. 302):

Uma **ordem internacional** baseada em uma **melhor distribuição do poder** entre diferentes países e regiões será **mais aberta à nossa influência em favor da paz**. Esta é a **visão que tem inspirado a inserção internacional do Brasil nos últimos dez anos. E é também minha visão pessoal** – que, estou ciente, contrasta com outras visões a respeito da inserção internacional do Brasil (*Grifo nosso*).

Ao mesmo tempo em que avaliava positivamente o surgimento de uma ordem internacional multipolar, a equipe diplomática de Lula compartilhava uma visão mais crítica do processo de globalização. Os frutos da liberalização comercial foram avaliados com mais cautela, assim como a adesão irrestrita aos diversos regimes internacionais²⁴⁴. Em um mundo supostamente mais heterogêneo e extremamente competitivo, os “não-americanistas” preconizavam o resguardo da autonomia nacional, em relação às interferências externas, na elaboração de uma política ativa de desenvolvimento induzida pela maior participação do Estado na economia (LIMA, 2005a, 2012).

Referindo-se com ceticismo ao sentimento otimista que predominou na comunidade internacional com o fim da Guerra Fria e o processo de globalização, Amorim (2010a, p. 215) relembra que:

O fim da Guerra Fria foi seguido por uma grande dose de otimismo em face de uma "nova ordem mundial" que alguns afirmaram duraria para sempre - ou, pelo menos, por um período muito longo. Havia grandes expectativas de que as práticas de "boa governança" - padrões universais que devem ser seguidos pelos Estados nas suas políticas domésticas - garantiria, por si só, uma vida melhor para os desprivilegiados e despossuídos. A globalização foi geralmente vista como uma panacéia. Logo, tornou-se claro que a globalização tinha suas desvantagens. Há fortes evidências de que ela aumentou as desigualdades entre e dentro dos Estados. A promessa de um mundo melhor e mais justo que resultaria do triunfo dos valores políticos "ocidentais" (o que quer que se queira dizer com isso) e da economia

²⁴⁴ Na interpretação crítica do embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, os regimes internacionais são, na verdade, instrumentos de dominação das grandes potências sobre os países periféricos: “O sistema amplo das Nações Unidas, que inclui o esquema de segurança coletiva cujo núcleo é o Conselho de Segurança (e seu braço armado informal, que é a OTAN) e as grandes agências econômicas ‘internacionais’, porém sob controle de fato das Grandes Potências econômicas do Ocidente, tais como o FMI, o Banco Mundial e a OMC, e os ‘regimes’ como o MTCR e o TNP, continuarão a elaborar a moldura de normas de disciplina de toda ordem de temas do sistema internacional, ‘gerenciando’ as crises políticas e as crises econômicas, e até administrando informalmente diversos países da periferia” (GUIMARÃES, 2001, p. 27).

de mercado não foi cumprido. Ao contrário das previsões de Francis Fukuyama, a História não encontrou o seu fim²⁴⁵.

Em tom ainda mais crítico, Guimarães (2001, pp. 201-202) argumenta que:

Com a queda do Muro de Berlim (1989), a desintegração da União Soviética (1991), a contra-revolução ideológica neoliberal a partir de 1979/80 e o desprestígio do Estado como agente econômico, surgiu oportunidade única para as **Grandes Potências, lideradas pelos Estados Unidos**, de “abrir” as economias ex-socialistas e os setores das **economias periféricas à ação das megaempresas multinacionais**. E isto se verificou **por meio** da inclusão de “condicionalidades” nos processos de renegociação de dívida externa e de reorganização das “economias em transição”, **sob a supervisão de agências internacionais**, que **levaram à adoção de programas econômicos de cunho neoliberal** com o objetivo de reduzir a ação do

²⁴⁵ Tradução livre para: “*The end of the Cold War was followed by a great deal of optimism in the face of a “new world order” some claimed would last forever – or, at least, for a very long period. There were high expectations that the practices of “good governance” – universal patterns to be followed by States in their domestic policies – would in and by themselves guarantee a better life for the unprivileged and the dispossessed. Globalisation was generally seen as a panacea. Soon, it became clear that globalisation had its downsides. There is strong evidence that it has increased inequalities among and within States. The promise of a better and fairer world that would result from the triumph of “Western” political values (whatever one means by that) and of market economy was not fulfilled. Contrary to Francis Fukuyama’s predictions, History did not meet its end*”. É interessante notar como as visões de mundo entre os chanceleres de Cardoso e Lula são diferentes: enquanto Amorim (2010a) refuta a tese do fim da história de Fukuyama, Lampreia (2010) a corrobora. Referindo-se a orientação neoliberal que guiou o Itamaraty durante o governo FHC, Lampreia (2010, p. 167) disse: “[...] esse rótulo de neoliberal é uma das grandes bobagens internacionais. Porque neoliberal é todo mundo: os Estados Unidos, a Inglaterra, a França, a Alemanha, a Rússia, a China, todo mundo é neoliberal. [...] Como dizia o Fukuyama, o fim da história é esse. O fim da história é que todo mundo é neoliberal”.

Estado, desregular e abrir a economia a bens, serviços e capitais estrangeiros, reformar as instituições econômicas e a própria legislação. **Esse processo** de reincorporação de áreas, ou **de globalização**, i.e. de formação de mercados globais, **veio a ser responsável**, em parte, **pela extrema vulnerabilidade de quase todos os Estados da periferia aos movimentos especulativos de capital internacional** (e nacional), que **levaram a sucessivas crises** de pagamentos em países como o México (1994), a Tailândia (1997), a Rússia (1998), **o Brasil (1999)** e em dezembro de 2001 ao sensacional e trágico naufrágio da economia e do sistema político argentino (*Grifo nosso*).

Atrelada à visão crítica do processo de globalização está a percepção negativa da unipolaridade estadunidense, a qual não consegue se legitimar diante da permanente tentação imperial (LIMA, 2005a, 2012). Segundo Amorim (2013b, pp. 293-294):

Todos conhecem bem o fato de que o esgotamento da ordem bipolar da Guerra Fria gerou o que foi chamado por uns de “momento unipolar”, e por outros de “ilusão unipolar”. No início do século XXI, e especialmente na esteira dos atentados de 11 de setembro, a unipolaridade conheceu seu auge.

Ao contrário do que pretenderam alguns de seus ideólogos, **a primazia da superpotência remanescente não gerou estabilidade no sistema. Como a invasão do Iraque em 2003 demonstraria, a extrema concentração de poder [...] era fonte de instabilidade em nível global.** Até porque era um **incentivo ao uso fácil da força.**

O estímulo aos elementos incipientes da **multipolaridade** foi a **resposta que o Brasil e outros países** procuraram oferecer **aos riscos do desequilíbrio unipolar** (*Grifo nosso*).

Nesse sentido, a mudança na política externa estadunidense na virada do século XX, que teria abandonado o discurso da cooperação por uma postura mais agressiva em relação aos países em

desenvolvimento, parece ter contribuído para despertar ainda mais a desconfiança nos “não-americanistas” em relação à potência hegemônica:

Em relação à periferia do sistema mundial, a estratégia americana parece ter abandonado a idéia otimista da cooperação internacional para o desenvolvimento e a de modernização dos Estados da periferia, como demonstra a redução acentuada dos programas americanos de assistência econômica, **em troca de uma noção pessimista de controle dos Estados da periferia, sempre que necessário pela força.** Assim, em primeiro lugar, prosseguem seus esforços de desarmar os Estados periféricos em termos de armas de destruição em massa e mesmo convencionais enquanto, paralelamente, procuram manter e ampliar sua presença militar direta. Em segundo lugar, desenvolvem uma política de natureza ideológica no sentido de convencer todos os Estados da periferia dos benefícios em “participar” da negociação de “normas” mundiais que consolidem as políticas de abertura de mercados para bens, serviços e capitais das megaempresas nos países da periferia (GUIMARÃES, 2001, p. 16, *grifo nosso*).

Nesse contexto, o principal objetivo da política externa brasileira em relação aos EUA deveria ser o de balancear a primazia da potência hegemônica e conter seus impulsos unilaterais por meio da maior participação brasileira nos fóruns multilaterais bem como na discussão das questões globais com base em alianças com outras potências emergentes, dentro e fora do espaço regional sul-americano (LIMA, 2005a, 2012). Assim, conforme Guimarães (2001, pp. 30-31), entre as prioridades da política exterior do Brasil estariam:

[i] **a promoção sistemática da multipolarização do sistema mundial.** A multipolarização do sistema mundial não é uma utopia, mas sim um processo em estágio avançado e **mais favorável ao Brasil do que uma estrutura unipolar ou bipolar de poder.** Estas são estruturas de poder mundial intrinsecamente prejudiciais à promoção e à defesa dos interesses brasileiros, pois facilitam a construção de normas internacionais restritivas e

contrárias aos interesses brasileiros e reduzem as possibilidades e o grau de liberdade de articulação política do Brasil com os demais Estados. [...] a **aproximação concreta** e a construção gradual de vínculos econômicos, políticos e militares, por meio de programas específicos, **com Estados interessados na emergência e consolidação de uma ordem mundial multipolar, tais como a China e a Índia, deve ser uma prioridade concreta efetiva e não apenas retórica da política exterior brasileira. A aproximação com esses países não impede**, de forma alguma, a existência de **vínculos comerciais, financeiros e culturais densos com as Grandes Potências.**

[ii] a **construção de um pólo sul-americano** a partir de uma liderança não-hegemônica, com a implantação de mecanismos de compensação, de reestruturação econômica e de firme redução das disparidades entre países na América do Sul. A premissa econômica sine qua non dessa estratégia é a **não absorção do Brasil e da América do Sul em qualquer grande bloco**, liderado por países altamente desenvolvidos, como seria a **ALCA** [...] (*Grifo nosso*)²⁴⁶.

O perfil revisionista moderado é explicitado no desejo da equipe diplomática de Lula de construir uma ordem internacional mais democrática, multilateral e livre de decisões hegemônicas, a partir da reformulação das instituições internacionais já existentes, mas não sua substituição.

Vivemos um período de transição no âmbito internacional. Caminhamos em direção ao mundo multilateral. Mas também multipolar, seguindo as experiências de integração regional, como ocorre

²⁴⁶ Em seu discurso de posse como secretário-geral das relações exteriores, Guimarães (2003, p. 69) assim se pronunciou: “O mundo multipolar sem hegemonias em que todos os Estados obedeçam ao Direito Internacional e procurem resolver suas controvérsias de forma pacífica é o mundo que mais interessa à nação brasileira. Cada dia, cada ato da Chancelaria, deve procurar contribuir para este objetivo. As organizações multilaterais, em especial as Nações Unidas e a OEA, devem contribuir para esses objetivos, e o Brasil nelas atuará de forma ativa”.

na América do Sul com a constituição da UNASUL. **Esse mundo multipolar não será conflitante com as Nações Unidas.** Ao contrário. **Poderá ser um fator de revitalização da ONU.** [...] **Ele aponta para a necessidade de construir uma nova ordem internacional,** sustentável, multilateral, menos assimétrica, livre de hegemonismos e dotada de instituições democráticas (AMORIM, 2009, pp. 103-104, *grifo nosso*).

Finalmente, os “não-americanistas” que capitanearam a formulação da política externa do Lula partilham entre si uma visão de país forte, em contraposição a tese da ausência de excedentes de poder (LIMA, 2005a, 2012). De fato, consoante Cruz (2014), a crítica formulada por Celso Amorim não se dirige tanto ao conteúdo teórico da tese de Saraiva Guerreiro, mas, principalmente, a certos usos que dela fazem para se justificar uma atitude prática que supostamente seria incompatível com a posição que o Brasil passou a ocupar na primeira década do século XXI.

[...] a **doutrina da ausência de excedente de poder**, proposta originalmente no contexto dos anos 1980, [...] seguiu sendo empregada, em contexto histórico diverso, para **justificar uma postura acanhada ou mesmo omissa no tabuleiro político internacional.** Essa perspectiva da ausência de excedente de poder **invoca vários tipos de argumentos, inclusive a existência de desigualdades sociais internas, que impediriam uma atuação internacional mais ativa.** Esse argumento desconhece que, por um lado, muitas dessas desigualdades estão sendo enfrentadas com sucesso, e que, por outro, **algumas das soluções para os problemas do nosso desenvolvimento passam por uma atitude ativa de defesa de nossos interesses pela criação de uma multipolaridade em fóruns como a OMC, o FMI etc.**

A doutrina do excedente de poder assume também formas mais sutis: é o caso daqueles que ressaltam a insuficiência dos meios militares, o chamado “poder robusto”, e sugerem que o Brasil concentre sua projeção externa no chamado “poder brando”.

Esta, entretanto, é uma falsa contradição (AMORIM, 2013b, p. 303, *grifo nosso*)²⁴⁷.

Ao criticar a tese da falta de excedente de poder, Celso Amorim buscava assinalar que algumas das críticas dirigidas à política externa por ele encabeçada se moviam dentro de um paradigma no qual uma preocupação excessiva com a limitação do poder brasileiro tendia a levar “aquela velha opinião” de que um protagonismo proporcional à dimensão do Brasil seria “inútil e até mesmo perigos” (CRUZ, 2014):

Nossa política externa enfrentou aquela “velha opinião” de que exercer, na cena internacional, o protagonismo compatível com a nossa grandeza – econômica, política e cultural – seria inútil ou mesmo perigoso. O Brasil soube desafiar o falso paradigma de que nossa política externa deveria pautar-se pela noção da “limitação de poder”. [...] nossa política externa derrubou “aquela velha

²⁴⁷ Em plena sintonia com Celso Amorim, Guimarães (2001, p. 11), postula que “a vulnerabilidade de natureza ideológica decorre da **aceitação resignada pelas elites dirigentes e intelectuais da existência de uma suposta ‘escassez de Poder’ do Brasil e de um sentimento difuso e timorato de inferioridade de toda ordem em relação às Grandes Potências, da hegemonia de difusão da visão dessas Potências entre as elites e na população em geral, por meio das grandes empresas de mídia, e da hegemonia cultural americana na sociedade brasileira.** [...] O Brasil não é um micro, mini, pequeno ou médio Estado. O Brasil figura nas listas dos dez países de maior território, de maior população, de maior PIB do mundo, em companhia apenas de dois outros Estados, que são a China e os Estados Unidos. Além disto, o Brasil é o terceiro país do mundo quanto ao número de vizinhos e possui fronteiras terrestres e marítimas das mais longas, sendo estas acessíveis durante todo o ano. O Brasil apresenta unidade lingüística e ausência de conflitos étnicos, religiosos e de fronteiras; não existem populações estrangeiras irredentas em seu território. Assim, a situação e o potencial brasileiros não podem ser comparados à situação e ao potencial de países médios e muito menos ao de países pequenos e assim, por definição, as políticas adequadas ao desenvolvimento político e econômico brasileiro não são as que correspondem àqueles Estados” (*Grifo nosso*). Dois anos depois, ao assumir um dos cargos de liderança do Itamaraty, Guimarães (2003, p. 70) diria também que “[...] **a auto-estima e altivez serão sempre a inspiração de nossa política externa. Não nos furtaremos ao protagonismo necessário.** Cabe a nós acreditar na possibilidade de **transformar o Brasil e o mundo** para torná-los mais justos, mais democráticos, mais prósperos, mais humanos” (*Grifo nosso*).

opinião” de que o Brasil precisa pedir licença para agir nas relações internacionais (AMORIM, 2011, p. 273).

Entrementes, acreditamos, ao lado de Cruz (2014), que Amorim não defendia uma atuação externa despreocupada de toda avaliação dos meios de poder ao alcance do Brasil. Para o ex-chanceler brasileiro, uma política externa baseada apenas na prudência tenderia apenas à paralisia e à omissão. Seria, portanto, indispensável alguma dose de ousadia:

Uma boa política externa exige prudência. Mas exige também ousadia. Não pode fundar-se na timidez ou no complexo de inferioridade. É comum ouvirmos que os países devem atuar de acordo com seus meios, o que é quase uma obviedade. Mas o maior erro é subestimá-los (AMORIM, 2010c).

Destarte, na visão dos “não-americanistas”:

O Brasil, além do vigor de sua democracia, de seus avanços sociais e econômicos e de sua longa trajetória de paz, reúne características outras, associadas também a áreas estratégicas, que nos habilitam a participar com especial autoridade dos processos de transformação internacionais em curso (PATRIOTA, 2010, s.p.).

Em síntese, o que argumentamos até aqui foi que, no interior do Itamaraty, existem, grosso modo, dois agrupamentos políticos que se distinguem entre si de acordo com suas respectivas visões de mundo e de país. Tais visões implicam um padrão peculiar de relacionamento com os Estados Unidos, de sorte que os dois grupos podem ser denominados, para fins analíticos, de “americanistas” e “não-americanistas”. A partir de uma visão de mundo unipolar e otimista do processo de globalização, conjugada a uma visão de país com ausência de excedentes de poder, os “americanistas” preconizam a aproximação do Brasil com os Estados Unidos e a acomodação da política externa brasileira à ordem internacional hegemônica. Os “não-americanistas”, por outro lado, partilham de uma visão de mundo multipolar cética em relação à globalização e da percepção de país forte em contraposição à tese da ausência de excedente de poder. Por isso, enfatizam o princípio

da autonomia em relação aos EUA e pregam uma política externa de balanceamento da potência hegemônica, com um viés revisionista (moderado) da ordem internacional vigente. A ascensão, com o governo Lula, dos “não-americanistas”, - em substituição aos “americanistas”, predominantes na gestão FHC -, aos postos centrais de decisão no Itamaraty, principal órgão estatal responsável pela formulação da política externa do Brasil, consiste, pois, em uma das fontes de mudança da política exterior brasileira em relação aos Estados Unidos no início do século XXI.

É importante destacar ainda que tanto os “americanistas” quanto os “não-americanistas” implementaram políticas e reformas no MRE com o objetivo de institucionalizar suas respectivas ideologias. De fato, de acordo com André Silva (2008), em 1994, o jornal Folha de São Paulo editou um número especial, dedicado a analisar a nova política externa do Brasil, em que procurava, através de entrevistas com diplomatas e reportagens, mostrar a virada ideológica que vinha ocorrendo na diplomacia brasileira nos últimos anos dentro do próprio corpo diplomático. Em referência a essa transformação, o jornalista da Folha de São Paulo teria dito:

O Itamaraty passa por um acelerado processo de ‘neoliberalização’. Sob a influência de um cenário internacional que ainda busca a acomodação à realidade pós-Guerra Fria, a diplomacia brasileira vive uma fase de revisão de conceitos. Durante os governos militares, o Itamaraty consolidou a fama de ‘terceiro-mundista’. Na gestão Collor, esteve às voltas com um onírico discurso direcionado para o ‘Primeiro Mundo. Agora, tenta firmar-se como uma casa ‘universalista’. A eleição de Fernando Henrique Cardoso, apoiado por aliados políticos de perfil liberal, reforça a nova tendência da política externa do país (SOUZA, 1994 *apud* SILVA, A., 2008, p. 140).

O fato é que, segundo Epstein (2009), desde 1992, existia uma preocupação clara por parte das autoridades brasileiras em promover o fortalecimento da capacidade do MRE em matéria de política econômica internacional. Uma das evidências mais concretas nesse sentido teria sido o estabelecimento da Comissão de Aperfeiçoamento das Práticas Administrativas do Itamaraty (CAOPA), em novembro de 1992, durante a gestão do próprio Fernando Henrique Cardoso, quando este ainda era

chanceler do governo Itamar Franco. Ainda segundo Epstein (2009), uma das decisões mais importantes emanadas da CAOPA foi a implementação de um ambicioso projeto de cooperação, gerenciado pelo BID, cuja meta era reforçar as capacidades do MRE, especialmente as competências técnicas e organizativas da Sub-Secretaria Geral de Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio Exterior. Esta sub-secretaria, além de funcionar como um canal de comunicação com o setor privado durante as negociações da ALCA na administração Cardoso, concentrava o grupo de diplomatas neoliberais na terminologia de Hirst e Pinheiro (1995) e Villa e Viana (2008).

Durante o governo FHC, o ex-chanceler Lampreia, além de manter Paulo Tarso Flecha de Lima, liberal assumido, como embaixador do Brasil nos Estados Unidos até 1999 (quando então foi substituído por Rubens Barbosa), teve a intenção de promover algumas reformas no Itamaraty de sorte a afastar os nacionalistas (“não-americanistas”) da condução dos temas multilaterais. Conforme Gelson Fonseca Jr., que fora embaixador brasileiro nas Nações Unidas durante a administração Cardoso:

[...] o Felipe [Lampreia] queria mudar um pouco a organização desse mundo multilateral dentro do Itamaraty, que... enfim, tinha sempre um grupo, mais ou menos, dominou isso a vida inteira, o Felipe queria ver se botava um pouco de sangue novo, ver como é que isso funcionaria. [...] Era o grupo que talvez fosse mais ligado ao Paulo Nogueira (FONSECA JR., 2011, p. 9)²⁴⁸.

Lampreia não chegou a promover reformas institucionais que tivessem alguma consequência direta ou indireta na política externa brasileira em relação aos EUA, mas implementou algumas políticas no Itamaraty que se coadunavam com a ideologia dos “americanistas”.

²⁴⁸ O diplomata Paulo Nogueira Batista Jr., que desde o início da sua carreira esteve próximo a Celso Amorim e Samuel Pinheiro Guimarães, foi um crítico contundente do Consenso de Washington e teve um papel expressivo, durante o governo Collor, nas críticas em relação ao modelo neoliberal de atuação da política externa brasileira, razão pela qual preferiu se afastar do Itamaraty no início da década de 90. Curiosamente, Paulo Nogueira chegou a apoiar a candidatura presidencial de Lula em 1989 (LIMA, L., s.a.; MESQUITA, 2013). Na polarização neoliberais x nacionalistas dentro do MRE, Flecha de Lima enquadrava Paulo Nogueira no grupo dos nacionalistas (CASARÕES, 2012).

Como demonstra Mesquita (2013), a bibliografia sugerida para entrada no Curso de Admissão à Carreira Diplomática do Instituto Rio Branco exprimia uma clara preferência autores de linhagem neoliberal institucionalista ou que faziam parte do governo. Já na gestão de Lafer como ministro das relações exteriores, a aprovação da “lei da mordaza” - circular recomendatória do Itamaraty que proibia qualquer manifestação pública sobre política externa, por parte dos diplomatas, sem autorização superior - tinha por finalidade, consoante Silva (2008), administrar a crise do modelo neoliberal, blindando-o das críticas feitas por embaixadores como Rubens Ricupero e Samuel Pinheiro Guimarães à submissão da política externa brasileira aos países ricos.

Quando Celso Amorim assumiu a chancelaria, uma reforma institucional importante foi feita na estrutura do MRE: criou-se a Sub-Secretaria Geral da América do Sul (SGAS). De acordo com Epstein (2009), a criação dessa sub-secretaria representou indubitavelmente um ponto de inflexão no processo de adaptação institucional do Itamaraty a novas prioridades e conteúdos da política externa pós-liberal. Isso porque ela passou a ser responsável pela condução da posição brasileira nas negociações da ALCA, função antes desempenhada pela antiga Sub-Secretaria Geral de Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio Exterior (SGAIECE), que, durante a gestão de Amorim, passou a se chamar Sub-Secretaria Geral de Assuntos Econômicos e Tecnológicos (SGAET)²⁴⁹.

Com essa reforma, afastava-se do processo decisório a influência dos diplomatas neoliberais cotados na SGAET e que eram liderados pelo embaixador Clodoaldo Hugueneu, o qual, desde o governo FHC, fora sub-secretário geral desta agência. Ora, como o próprio Amorim (2013a) recorda em suas breves narrativas diplomáticas, Hugueneu estava comprometido com a linha negociadora da administração Cardoso nas tratativas comerciais da ALCA, até porque, desde essa época, fora o responsável por liderar a posição brasileira nesse assunto.

²⁴⁹ Nas palavras de Amorim (2016, s.p.): “ao criar a Subsecretaria da América do Sul, não só nós quisemos deixar clara a prioridade da América do Sul no conjunto da política externa, mas também atribuímos a essa Subsecretaria as grandes negociações comerciais em que o Brasil está envolvido, à exceção da negociação multilateral, que continua a ser feita na Subsecretaria econômica. Eu creio que isso também é denotador de uma certa ótica, quer dizer, nós vamos fazer as negociações na ALCA, as negociações com a União Européia, pela ótica do MERCOSUL e da América do Sul. Daí o fato de termos atribuído ao Subsecretário da América do Sul a orientação geral para essas negociações”.

Desse modo, suas convicções se chocavam com as diretrizes da nova política externa que Amorim deseja implementar. Com efeito, referindo-se à disputa interburocrática no seio do processo decisório brasileiro em relação à ALCA, Amorim (2013a, p. 56) recorda:

[...] Clodoaldo [Hugueney] [...] havia sido o condutor das negociações [da ALCA] pelo Brasil no último período do governo Cardoso. Creio até que tentou dar-lhes alguma inflexão positiva, na medida das possibilidades. [...] Mas, bem ou mal, o embaixador Hugueney ficara associado ao curso de ação adotado pela administração anterior. Ainda que pudesse discordar de algum aspecto ou, talvez, ter “evitado o pior”, o fato é que agora Hugueney estava engajado com os procedimentos e cronogramas adotados em 2002, que tanta dificuldade nos causavam. Embora meu assessor, Clodoaldo deixou transparecer na reunião uma posição que se aproximava mais da dos outros ministros²⁵⁰, o que agravava meu isolamento e chegava mesmo a sugerir a impressão de um comportamento pouco racional ou pouco razoável da minha parte.

Por essa razão, compartilhamos o argumento de Epstein (2009) segundo o qual um dos objetivos de Amorim ao criar a SGAS foi afastar a influência de Hugueney (e dos diplomatas neoliberais como um todo), que gozava do respaldo da CAMEX e do empresariado nacional, e, assim, assumir o comando das negociações da ALCA a partir de uma nova sub-secretaria política vinculada diretamente ao vice-chanceler, em conformidade às linhas gerais da política externa de Lula²⁵¹. Não a toa, o “americanista” Roberto Abdenur qualifou a SGAS, em 2008, como expressão concreta, material e mais flagrante possível do processo de ideologização do MRE (EPSTEIN, 2009).

²⁵⁰ Amorim (2013a) se refere à reunião que tivera com os ministros Antonio Palocci, da Fazenda, Luiz Fernando Furlan, do Desenvolvimento, e Roberto Rodrigues, da Agricultura, partidários de uma atitude de franco engajamento nas negociações hemisféricas.

²⁵¹ Em entrevista com Epstein (2009), um embaixador anônimo no Itamaraty afirmou que o controle da ALCA respondia a uma necessidade política do MRE.

Para concluir, vale mencionar que, assim como ocorreu na gestão de Lampreia como ministro das relações exteriores, na gestão de Amorim, a bibliografia do Concurso de Admissão à Carreira de Diplomata do Itamaraty foi revisada, excluindo-se da lista obras de autores críticos ao projeto petista e governamental de política externa, como as do Professor Demetrio Magnoli (MESQUITA, 2013).

4.2.4. Alternância de Líderes Políticos.

A fonte de mudança mais evidente para a reorientação da política externa brasileira em relação aos EUA no início do século XXI foi justamente a alternância de FHC por Lula na presidência da República em 2003. Como se sabe, no Brasil, os presidentes são, ao mesmo tempo, chefes de Estado e de Governo e, por isso, os principais responsáveis pela condução da política externa do país²⁵². Em grande medida, essa fonte de mudança está associada à reestruturação doméstica e à reestruturação de órgãos descritas acima, porquanto: i) tanto FHC quanto Lula estiveram entre os principais fundadores de seus respectivos partidos políticos, isto é, o PSDB e o PT, de modo que, supõe-se, suas ideias de política exterior estão em consonância com as diretrizes gerais destes partidos; ii) a nomeação de chanceleres e embaixadores brasileiros é prerrogativa exclusiva do presidente da República, de modo que a alternância entre os “americanistas” e os “não-americanistas” nos principais cargos decisórios do MRE só ocorreu graças ao remanejamento administrativo promovido por Cardoso e Lula. Isso também sugere o alinhamento ideológico entre os dois presidentes e suas respectivas equipes diplomáticas. Seja como for, argumentamos, a seguir, que as diferenças entre as visões de mundo e de país de FHC e Lula igualmente condicionaram as mudanças na política externa brasileira em relação aos Estados Unidos no início do século XXI.

De acordo com Bernal-Meza (2010), o pensamento sobre política internacional de Fernando Henrique Cardoso teria se estribado no neoliberalismo, a que o autor também chama de neoidealismo kantiano. A partir dessa matriz teórica, FHC teria nutrido, durante seu governo, uma crença otimista em relação ao processo de globalização e às instituições multilaterais, as quais seriam capazes de promover relações

²⁵² Ademais, tanto a política externa de Cardoso quanto a de Lula ficaram reconhecidas na literatura pelo intenso engajamento dos dois presidentes em sua formulação e condução, dando-se o nome a esse fenômeno de Diplomacia Presidencial (CASON; POWER, 2009; RIBAS; FARIA, 2011).

internacionais mais justas e harmoniosas. Na mesma direção de Bernal-Meza (2010), caminham Cervo e Bueno (2010), segundo quem a filosofia do idealismo kantiano teria norteado a política externa da administração Cardoso nos fóruns de negociação e no sistema multilateral de segurança. Seriam resultados dessa orientação teórica o abandono, com o passar do tempo, da pretensão de se tornar membro permanente no CSNU reformulado, a renúncia ao projeto de país potência e a adesão aos pactos de erradicação de armas químicas e biológicas de destruição em massa, ao MTCR e ao TNP.

Para Pinheiro (2000, 2004), a política exterior do governo Cardoso teria sido caracterizada pelo paradigma do institucionalismo pragmático, corrente de pensamento tributária das tradições hobbesiana e grociana das relações internacionais. Na representação teórica da autora, a atuação externa da gestão FHC foi pautada, na dimensão multilateral, pela definição do Brasil como país intermediário com recursos limitados de poder e, em função disso, buscou fortalecer as instituições multilaterais internacionais, supondo que a adesão aos regimes internacionais lhe garantiria a preservação de espaços de autonomia. Já no entorno regional, a política externa de Cardoso teria sido calcada nos princípios de poder, buscando, ao mesmo tempo, resguardar sua autonomia frente a instituições supranacionais da região e edificar a liderança regional brasileira como forma de projetar a influência do Brasil no plano multilateral. Conforme Pinheiro (2000, 2004), tanto na dimensão multilateral quanto na regional, a política externa de Fernando Henrique Cardoso foi pautada na cooperação. Contudo, enquanto na primeira dimensão teria prevalecido a tradição grociana e a lógica dos ganhos absolutos, na segunda foram dominantes a tradição hobbesiana e a lógica dos ganhos relativos.

As caracterizações da política internacional de FHC feitas por Pinheiro (2000, 2004), Cervo e Bueno (2010) e Bernal-Meza (2010)²⁵³ guardam relação com as visões de mundo e de país da equipe diplomática de Cardoso, isto é, dos “americanistas”. No que diz respeito a globalização, por exemplo, o otimismo de Fernando Henrique é revelado em diversos de seus discursos. Em alguns deles, inclusive, o ex-presidente do Brasil chega a comparar o processo de globalização ao fenômeno do renascimento cultural do limiar da Idade Média

²⁵³ Poderíamos mencionar também a análise de Vigevani, Oliveira e Cintra (2003), que localiza as bases ontológicas da política externa de FHC na posição intermediária entre o paradigma grociano (equilíbrio entre realismo e idealismo) e o kantiano (idealismo).

(CARDOSO, 1995)²⁵⁴. Assim, na sessão de abertura da 8º reunião do MERCOSUL, em 1996, Cardoso (2010d, p. 82, 84-85) disse:

Permita-me, a esta altura, uma pequena reflexão, a qual tenho repetido nos últimos meses. **As transformações no mundo contemporâneo foram tantas que, talvez, nós não tenhamos dado conta ainda de que vivemos um novo Renascimento.** [...] Acredito verdadeiramente que as transformações que nós estamos vivendo dotaram o Homem de uma nova dimensão e nos obrigaram a uma revisão em nossos conceitos fundamentais, com relação à construção do Estado e das nações. [...] embora já tenhamos deixado para trás a competição na corrida pelo espaço exterior. **Esta idéia de competição era importantíssima, pois envolvia a noção de um ritmo de guerra. Hoje, esta competição se dá noutros termos: trata-se de um esforço mais de cooperação, como é o caso dos processos integracionistas, que transcendem as fronteiras nacionais. A verdade é que o Homem, hoje, está numa posição equivalente àquela do Homem do Renascimento [...]**

[...] **Essa nova visão de mundo, acoplada à capacidade criativa que o homem tem, obrigou-nos a ver além das fronteiras nacionais. Temos, assim de descobrir formas de convivência que não se podem limitar pelo egoísmo das classes e, sobretudo, não se podem limitar por eventuais pretensões de dominação de Estados por outros Estados. É por isso que nós convivemos pacificamente nos dias de hoje, queiramos ou não: não há mais alternativa senão a da integração, que nos permitirá descobrir formas novas de desenvolvimento econômico. [...] O mundo está morrendo, o mundo dos Estados que competiam visando à guerra, o mundo que tinha na ideologia uma paixão que freava e cegava, este mundo está**

²⁵⁴ De acordo com Cardoso (1995, p. 39): “[...] a globalização [...] sinaliza uma era de prosperidade sem igual na história do Homem – um novo Renascimento, como tenho afirmado [...]”.

morrendo porque não foi capaz de assegurar a liberdade. As partes do mundo que morreram, que foram ultrapassadas pela História, morreram porque não foram capazes de entender que, sem liberdade, não há ciência; que sem democracia não há nada que assegure a continuidade de um processo econômico. (*Grifo nosso*).

O enxerto acima demonstra claramente uma visão otimista sobre a realidade internacional em que se inseria o Brasil no início dos anos 90: um mundo mais cooperativo, sem ideologias, homogêneo, integrado economicamente e pacífico. Nesse mundo, em que o fim da confrontação ideológica entre os Estados elimina as antigas clivagens Leste-Oeste e Norte-Sul, o Brasil gozaria de uma “conjunção de fatores favoráveis nunca vista” para sua inserção internacional (BRASIL, 1995, p. 69). É bem verdade que o otimismo de Cardoso não o impedia de identificar os riscos e custos envolvidos na globalização que, inclusive, foram cada vez mais realçados com o decorrer do tempo, sedimentando-se, a partir da crise cambial de 1999, na crítica à globalização assimétrica (PECEQUILO, 2008, 2010, 2013a; SILVA, A. 2008, 2010). Entretanto, assim como Lampreia, Cardoso (1996b, p. 176) via

[...] a globalização antes pela ótica das oportunidades que oferece do que pelos riscos que também acarreta. Já começamos a colher os frutos de um maior grau de integração nos fluxos econômicos e financeiros internacionais. Em velocidades distintas, mas num movimento coletivo, **deixamos de lado os modelos econômicos de nosso passado recente, baseados na industrialização protegida para substituir importações, na forte presença do Estado no setor econômico produtivo** (*Grifo nosso*).

Em outras palavras,

Não vejo, portanto, obstáculos insuperáveis. Vejo, ao contrário, uma **extraordinária “janela de oportunidade”**, criada pela **difusão de valores favoráveis à transformação modernizadora das sociedades e à afirmação nacional de países como o nosso**, cujos esforços não estão dirigidos para a acumulação de poder ou para veleidades de

hegemonia, mas para a construção democrática de sociedades mais justas. Se isso é assim, é em parte **porque o mundo mudou e porque o fim da Guerra Fria abriu o caminho para a difusão de valores** como direitos humanos, desenvolvimento social e proteção ambiental. [...] **as relações entre os Estados não são um “jogo de soma zero”, mas um jogo no qual todos podem ganhar** (CARDOSO, 2000, pp. 59-60, grifo nosso).

Percebe-se, nas falas de Cardoso (2000), seu alinhamento aos principais valores hegemônicos que plasmaram o período imediato do pós-Guerra Fria, inclusive àqueles relacionados à liberalização econômica. As relações interestatais são entendidas, sobretudo, pela lógica dos ganhos absolutos, marca típica do pensamento neoliberal das relações internacionais. Essa visão de mundo otimista sugere menos uma postura revisionista da ordem internacional vigente, de balanceamento da potência hegemônica, do que um sentimento e necessidade de acomodação à “transformação modernizadora” das novas tendências globais. De fato, consoante Cardoso (2001, p. 7, 11):

O Brasil não se sente ameaçado pelo mundo. Sentimo-nos desafiados pelo mundo. E há uma grande diferença entre uma ameaça e um desafio [...] Já mencionei anteriormente que **o Brasil vê a si mesmo em harmonia com os principais valores prevaletentes nas relações internacionais de hoje.** Uma das razões disso é que esses valores são a expressão de uma profunda identidade de pontos de vista entre as pessoas em diferentes países em todo o mundo. [...] Temos aqui os alicerces de **uma perspectiva autenticamente cosmopolita, no sentido tão bem expresso pelo filósofo alemão Immanuel Kant,** quando defendeu **um estilo de política internacional que refletisse não apenas um equilíbrio de poder** entre as diferentes nações, mas também um ponto de vista mais elevado: o da humanidade como um todo. Alguns chamarão isso de utopia. Eu chamo de ética (**Grifo nosso**).

Acreditamos que a visão otimista de Cardoso em relação ao processo de globalização deriva, em boa medida, de sua tese sobre o

desenvolvimento dependente-associado, elaborada nos anos 70, em conjunto com o sociólogo Enzo Faletto, no âmbito da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) (CARDOSO; FALLETO, 1975). De acordo com essa tese, com o processo de internacionalização produtiva consubstanciada na disseminação mundial do capital e das empresas multinacionais, as relações de dependência entre a periferia e a metrópole haviam sido modificadas, de modo que as mesmas não mais são expressas na antiga divisão internacional do trabalho - em que os países periféricos se inseriam como exportadores de bens primários, dependendo da demanda externa para seu desenvolvimento -, mas sim, na dependência dos investimentos e das tecnologias estrangeiras. Nessa nova conjuntura, o novo caráter da dependência teria eliminado a oposição entre dependência e desenvolvimento, já que, com a internacionalização dos mercados, as empresas estrangeiras buscam trazer suas plantas produtivas para os países periféricos em busca do seu mercado doméstico, levando a um desenvolvimento industrial da periferia que minimizaria os efeitos da exploração tipicamente colonialista e abriria espaço para um tipo de desenvolvimento “dependente-associado” (CARDOSO; FALLETO, 1975; TEIXEIRA; PINTO, 2012).

Segundo Teixeira e Pinto (2012), esta versão da teoria da dependência passou a ser voz dissonante na esquerda do pensamento cepalino, dado seu otimismo quanto às possibilidades de desenvolvimento nacional sem o rompimento dos laços de dependência com os Estados centrais e o grande capital monopolista internacionalizado. Destarte, a crença na idéia de que o desenvolvimento capitalista da periferia só seria trazido por meio da abertura do mercado interno ao capital estrangeiro parece ter sido o substrato intelectual que fundamentou a adesão do governo FHC às premissas neoliberais do consenso de Washington, discutida no capítulo 2. De fato, conforme Teixeira e Pinto (2012, p. 5): “a concepção de Cardoso das décadas de 60 e 70 sobre a noção de desenvolvimento dependente-associado permaneceu a mesma na década de 1990 e, inclusive, orientou os aspectos fundamentais da inserção externa brasileira durante os seus dois mandatos presidenciais (1995-2002)”.

Como dissemos alhures, sobretudo após a crise do Real em 1999 e com o recrudescimento do unilateralismo estadunidense ao final do século XX, FHC passou a acentuar a visão e um discurso mais crítico a respeito da globalização, denunciando o protecionismo comercial praticado pelos países ricos e a desregulamentação do sistema financeiro internacional que aprofundava a vulnerabilidade externa dos países em

desenvolvimento aos ataques especulativos. No entanto, mesmo quando pressionado por setores domésticos a assumir uma postura mais firme diante das grandes potências no cenário internacional, Cardoso reconheceu que as limitações de poder do Brasil o impediam de implementar uma política externa de tom mais revisionista, o que sugere sua anuência à tese da falta de poder excedente propugnada pelos “americanistas” no Itamaraty. Com efeito, em 2002, em mensagem presidencial ao Congresso Nacional, o governo Cardoso alegava que:

O Brasil não se acovardou. Tem encarado o desafio, com os recursos de que dispõe, mensurados com realismo. Propõe-se às vezes que o País vire a mesa, rompa contratos, busque modificações profundas da arquitetura financeira internacional. Não temos força para tanto. Ninguém tem, sobretudo no mundo em desenvolvimento. E já se foi a época das manobras revolucionárias na cena internacional (BRASIL, 2002, p. 535. *Grifo nosso.*).

No que diz respeito à leitura da distribuição de poder mundial, Cardoso (1995b, 1995c, 2000) compartilhava com os “americanistas” a visão da unipolaridade, muito embora colocasse mais ênfase nos elementos de multipolaridade econômica trazidos com a disseminação global dos blocos de integração regional:

Se temos hoje um sistema que tende a uma certa unipolaridade político-militar, temos também elementos de multipolaridade econômica, tecnológica e cultural. Além disso, o próprio processo de globalização introduz nas relações internacionais algo de fluidez, de mobilidade, que opera em sentido contrário à concentração de poder em um único pólo (CARDOSO, 2000, p. 59).

Consoante Bernal-Meza (2010), em contraposição à visão de mundo otimista de FHC, Lula orientou-se por uma percepção neo-realista das relações internacionais, que dava maior ênfase às assimetrias e disputa de poder entre as nações e mostrava-se mais cética quanto aos reais benefícios trazidos pela globalização. Isso não significa dizer, como pondera o autor, que Lula renegasse alguns dos valores

supostamente universais, tais como direitos humanos, meio ambiente, democracia, etc. Contudo, os assuntos relacionados a esses valores foram subordinados, na agenda de política externa de Lula, a questões como desenvolvimento econômico, justiça social e segurança nacional. Por outro lado, o ex-presidente Lula esposou, em vários de seus discursos, uma crítica acirrada às políticas neoliberais emanadas do centro hegemônico durante a década de 90, como fica evidente no trecho a seguir:

Nos anos 80 e 90 do século passado, o pensamento conservador, que foi incapaz de prever e prevenir os efeitos das recentes aventuras especulativas do capital financeiro, nos impôs ajustes econômicos retrógrados, discriminatórios e vazios de preocupação social. Aquelas políticas foram ditadas por supostos especialistas que não conheciam nossa região, mas que agiam com o acordo submisso de parte de nossas elites dirigentes. **O modelo hegemônico separava o econômico do social, opunha estabilidade ao crescimento, desqualificava a política e a ação do Estado, ridicularizava a noção de soberania nacional** (SILVA, L., 2009, p. 93, *grifo nosso*).

Nesse sentido, Lula acreditava que a crise do modelo neoliberal ao final dos anos 90 deveria ter servido de insumo para reorientação da política externa brasileira de modo a torná-la mais ativa e crítica no controle dos fluxos de capitais estrangeiros:

A turbulência financeira por que passaram alguns países, sobretudo em desenvolvimento, entre os quais o Brasil, em 1998, e, mais recentemente, a Argentina, não inspirou a adoção de uma política externa inovadora e eficaz, destinada a promover a revisão de modelos financeiros e monetários já superados e a buscar a atualização das instituições e dos organismos financeiros internacionais. Muitas vezes, o recurso buscado limitou-se à reiterada condenação retórica dos fluxos voláteis de capitais financeiros (BRASIL, 2003, p. 248).

A reticência de Lula em relação às forças da globalização foi expressa, dentre outras formas, no objetivo de sua política externa de

preservar a autonomia do Estado de formular políticas de desenvolvimento nacional, diferentemente de FHC, que propunha a integração na economia mundial a partir de reformas estruturais que engendravam o recolhimento estatal: “As negociações internacionais – comerciais ou com organismos financeiros – têm de preservar a capacidade dos Estados nacionais de formularem políticas industriais, agrícolas, de ciência e tecnologia, sociais e ambientais”. (SILVA, L., 2004b, p. 27).

O pensamento realista de Lula na política externa era matizado, pelo menos na retórica, por elementos marxistas oriundos do pensamento internacional petista. Assim, a partir de uma leitura terceiro-mundista da ordem internacional vigente, Lula julgava que as instabilidades globais do início do século XXI estavam intimamente ligadas a desigualdade econômica entre as nações: “Muitos dos conflitos e tensões atuais decorrem de uma ordem internacional em que a distribuição da riqueza mundial é injusta e faltam oportunidades para os países mais pobres se desenvolverem” (SILVA, L., 2004b, p. 27). Por esse motivo, pregava uma globalização solidária, capaz de eliminar o hiato existente entre os países ricos e pobres²⁵⁵:

Estimularemos a idéia de uma globalização solidária e humanista, na qual os povos dos países pobres possam reverter essa estrutura internacional injusta e excludente. [...] Vamos [...] lutar para que uma nova ordem econômica internacional diminua as injustiças, a distância crescente entre países ricos e pobres, bem como a instabilidade financeira internacional que tantos prejuízos tem imposto aos países em desenvolvimento (SILVA, L., 2002a, p. 144).

Deriva-se da visão de mundo realista de Lula a necessidade brasileira de uma inserção mais autônoma no sistema internacional com a finalidade de, por meio de coalizões com outros países em desenvolvimento, promover uma nova “geografia econômica e política

²⁵⁵ Acreditamos que a retórica de Lula a favor de uma ordem internacional igualitária entre países ricos e pobres se associa, em parte, a sua história pessoal de vida enquanto imigrante nordestino que viria a se fixar em São Paulo como trabalhador metalúrgico, identificado com a luta sindical dos trabalhadores por melhores condições de vida.

mundial”, em que, supostamente, a distribuição de poder seria mais equilibrada.

Aos poucos vai sendo descartado o velho alinhamento conformista dos países do Sul aos centros tradicionais. Essa nova atitude não conduz, no entanto, a uma postura de confrontação. Simplesmente pelo diálogo direto, sem intermediação das grandes potências, os países em desenvolvimento têm-se credenciado a cumprir um novo papel no desenho de um mundo multipolar. Basta citar iniciativas como o IBAS, o G-20, as cúpulas América do Sul-África ou América do Sul- Países Árabes e a articulação dos BRICs. Está em curso a construção de uma nova geografia política, econômica e comercial no mundo. No passado, os navegantes miravam a estrela polar para “encontrar o Norte”, como se dizia. Hoje estamos procurando as soluções de nossos problemas contemplando as múltiplas dimensões de nosso Planeta. Nosso “norte” às vezes está no Sul (SILVA, L., 2008, p. 84, *grifo nosso*).

A inserção brasileira no mundo multipolar que se afigurava deveria se dar, sobretudo, por meio da unificação da América do Sul entorno de um pólo de poder independente. Implícito nessa lógica, estava o objetivo da política externa de Lula de contrabalancear o poderio estadunidense, tanto na política regional quanto internacional:

Um mundo multipolar está emergindo, como demonstra o processo de ampliação da União Europeia; o célere desenvolvimento da China; a afirmação da Índia; a recuperação nítida da Rússia; a articulação do Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA). **Nesse mundo multipolar, nem o Brasil nem a América do Sul podem ser absorvidos por qualquer um desses pólos. A defesa de nossos interesses exige a construção da unidade sul-americana** e a aliança estratégica com a Argentina. Daí a determinação de fortalecer o Mercado Comum do Cone Sul - MERCOSUL e de acelerar os acordos comerciais e de infra-estrutura, com vistas à

integração sul- americana (BRASIL, 2004, p. 207).

Além da defesa da multipolaridade e da visão revisionista da ordem internacional vigente, Lula partilhava, com os “não-americanistas” do Itamaraty, a percepção do Brasil como país forte, em contraposição à tese da falta de excedente de poder. Segundo Amorim (2011, p. 31), diferentemente da “mídia [que] está cheia de gente – e, às vezes, até entre nós [diplomatas] – que quer que o Brasil seja pequeno [...] o presidente Lula não pensa dessa forma. Ele pensa no Brasil como um país importante, um país que tem capacidade de produzir coisas boas, sem o desejo de dominar ninguém”. A partir dessa leitura otimista das capacidades nacionais do país, depreende-se, nos discursos de Lula, o desejo premente de elevar a posição do Brasil na hierarquia mundial de poder e inseri-lo no centro da tomada de decisão global (BERNALMEZA, 2010). De fato, conforme Amorim (2011, p. 34):

Essa é também uma das características da atual política externa do presidente Lula: há um desejo de exercer poder. Poder é uma palavra muito pesada, dá a impressão de que você vai desembarcar com tropas ou impor sanções econômicas. Não é isso. Estou falando de exercer sua influência positivamente.

Essa parece ter sido uma mudança importante em relação à política externa de FHC. Não que Cardoso tenha abdicado da vontade brasileira de exercer maior protagonismo na cena internacional. Todavia, no governo Lula, a ênfase nesse objetivo pareceu ser maior, o que, como argumentamos no capítulo 3, acabou gerando mais fontes de atrito com os Estados Unidos. Fernando Henrique, por outro lado, privilegiou os assuntos econômicos em sua política externa, razão pela qual as desavenças com os EUA, quando surgiram, mantiveram-se restritas, em sua maior parte, aos aspectos financeiro-comerciais²⁵⁶ (ALMEIDA, 2004a, 2004b).

²⁵⁶ Acreditamos que a diferença entre os perfis economicista de FHC e político de Lula incidiu, em boa medida, sobre a correlação de forças entre as agências burocráticas na estrutura decisório da política externa brasileira. Realmente, enquanto no governo FHC, a CAMEX e o Ministério da Fazenda tiveram maior influência na formulação da política exterior, no governo Lula, o MRE foi

Subjacente a esse conjunto de crenças e visões, Lula acreditava que o esgotamento do modelo político e econômico que caracterizou o governo FHC lançava a necessidade de mudança não só da política externa brasileira como um todo (SILVA, 2003b), mas também, especificamente, da política externa do Brasil em relação aos EUA. Com efeito, em mensagem presidencial ao Congresso Nacional em 2003, Lula afirmou que a atuação discreta e pouco incisiva que teria caracterizado a política externa de Cardoso refletiu-se de modo contundente nas relações do Brasil com os EUA (BRASIL, 2003). Em mensagem presidencial do ano seguinte, Lula voltou a se referir as relações com os Estados Unidos dizendo que “o enfrentamento dos desafios brasileiros passa por uma reorientação das relações históricas de amizade e cooperação com os países desenvolvidos, como os Estados Unidos e países da União Europeia” (BRASIL, 2004, p. 202). Acreditamos que o conteúdo dessas mensagens sugere a intenção de Lula de assumir uma postura mais assertiva em relação à potência hegemônica, o que, em parte, é corroborado pelos resultados da interessante análise de conteúdo dos discursos de FHC e Lula elaborada por Vilela e Neiva (2011). Segundo a pesquisa, Lula, apesar de se referir mais vezes aos Estados Unidos do que Cardoso durante seu governo, quando o fez, apresentou uma postura mais neutra ou desfavorável do que seu antecessor.

Em síntese, enquanto FHC nutria uma visão otimista do processo de globalização e partilhava da tese da ausência de poder excedente, Lula esposava uma visão de mundo multipolar e mais cética quanto aos reais benefícios da globalização, partindo da percepção do Brasil como país forte e capaz de exercer maior influência na política internacional. Com as eleições presidenciais em 2002, nas quais Cardoso foi repostado por Lula na chefia de Estado e de governo brasileiros, o segundo quadro de crenças descrito acima passou a orientar as diretrizes da política externa brasileira em relação aos EUA, fazendo com que o objetivo principal da última deixasse de ser o de aproximação/acomodação aos EUA e passasse a ser o de afirmação/balanceamento a potência hegemônica.

Na tabela 4, encontram-se sumariadas as quatro fontes de mudança da política externa brasileira em relação aos EUA no início do século XXI que apresentamos neste capítulo:

Tabela 4: Fontes de mudanças na política externa brasileira em relação aos EUA no início do século XXI de acordo com o esquema analítico de Hermann (1990) adaptado.

Fontes de mudança na política externa brasileira a partir do modelo de Hermann (1990)	
Parâmetros Sistêmicos (<i>estrutura</i>)	<p>1- Reorientação da política externa estadunidense pós 11 de setembro:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) unilateralismo político (securitização) e comercial (protecionismo); b) priorização do oriente médio e leste asiático (vácuo de poder na América do Sul); <p>2- Mudanças gradativas na distribuição mundial de poder (desgaste da hegemonia estadunidense e ascensão econômica de países emergentes, sobretudo da China);</p> <p>3- Crise do modelo neoliberal e ascensão de governos de esquerda na América do Sul.</p>
Reestruturação doméstica (<i>agência</i>)	<p><u>Janela de oportunidade</u>: Crise cambial do Real (1999).</p> <p>1- Alternância de partidos políticos no governo: Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) (nomeação de Celso Lafer) → Partido dos Trabalhadores (PT) (nomeação de Marco Aurélio Garcia).</p>
Reorientação de órgãos ou grupos específicos. (<i>agência</i>)	<p>1- Substituição de “americanistas” por “não-americanistas” em alguns dos principais cargos decisórios do MRE (chanceleres, secretários-gerais das relações exteriores, embaixadores brasileiros nos EUA, outros): Luiz Felipe Lampreia, Celso Lafer, Rubens Barbosa e Roberto Abdnur → Celso Amorim, Samuel Pinheiro Guimarães, Antonio Patriota e José Bustani;</p> <p>2- Reformas institucionais no MRE (criação da SGAS).</p>
Alternância de líderes políticos (<i>agência</i>)	<p>1- Alternância de presidentes: Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) → Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010).</p>

CONSIDERAÇÕES FINAIS.

Nesta dissertação, buscamos responder a duas perguntas centrais: i) quais as mudanças ocorridas na política externa brasileira em relação aos Estados Unidos com a alternância dos governos Cardoso e Lula no início do século XXI?; e ii) que fatores condicionaram a ocorrência dessas mudanças? Partindo das premissas e de modelos analíticos desenvolvidos na subdisciplina de APE, em especial o modelo de Charles Hermann (1990), para explicar as mudanças nas políticas exteriores dos Estados, argumentamos que as principais mudanças ocorridas na política externa brasileira em relação aos EUA com a alternância dos governos FHC e Lula foram de objetivos: enquanto a política externa de Cardoso apresentou como principal objetivo aproximar o Brasil dos Estados Unidos como forma de acomodar nosso país à ordem hegemônica estadunidense, Lula buscou, em primeiro lugar, afirmar o Brasil como uma potência emergente perante os EUA, capaz de contribuir para a construção de uma ordem multipolar, o que, na prática, significou o objetivo brasileiro de balanceamento brando da potência hegemônica na política regional e internacional. Esse exercício de balanceamento brando coincidiu com a adoção de uma postura revisionista moderada em relação à ordem internacional vigente, expressa no desejo de reforma, mas não substituição, das principais instituições internacionais, nomeadamente a OMC, o FMI e o CSNU.

Apontamos como evidências do objetivo de aproximação/acomodação da política externa de Cardoso: i) na dimensão bilateral: a adesão às premissas do Consenso de Washington e a promulgação da Lei de Patentes no plano doméstico; a promoção de reformas econômicas a exemplo da liberalização comercial unilateral e o programa de privatizações e de abertura econômica; a criação do mecanismo de concertação política Brasil-EUA e a defesa da assinatura do Acordo de Salvaguardas Tecnológicas Brasil-Estados Unidos a despeito da forte oposição gerada no âmbito doméstico; a prevenção da escalada de tensões diplomáticas entre ambos os países através da remoção de embaixadores brasileiros de cargos exercidos em agências internacionais questionadas pelos EUA; ii) na dimensão regional/hemisférica: a priorização da ALCA na agenda de política externa brasileira e a flexibilização da postura defensiva do Brasil nas tratativas da ALCA; a incorporação da abordagem multidimensional da segurança hemisférica e os acordos assinados com os EUA no âmbito da OEA para o combate regional ao narcotráfico e ao terrorismo; a

proposta do governo brasileiro de invocar o TIAR como forma de solidariedade aos Estados Unidos após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001; e a aproximação à posição estadunidense de condenação ao regime cubano; iii) no âmbito multilateral: a incorporação brasileira das normas da OMC; a adesão do Brasil aos diversos regimes de não-proliferação nuclear (MTCR, CBTB, TNP e NSG); e o aumento da convergência com os EUA, pelo menos em um primeiro momento, nas votações da AGNU.

Como evidências do objetivo de afirmação/balanceamento brando da política externa de Lula da Silva, indicamos: i) na dimensão bilateral: a afirmação de um modelo nacional de desenvolvimento que, muito embora guarde semelhanças com o modelo do governo anterior, traz inovações no sentido de resguardar a autonomia do Estado, em relação à ingerência externa, na gestão da economia; a diversificação de relações exteriores que não só logrou efetivamente dirimir a dependência econômica do Brasil em relação aos EUA como também aprofundou os laços políticos com outras potências emergentes igualmente propugnadoras da multipolaridade (BRICS, IBAS); a revogação brasileira do Acordo de Salvaguardas Tecnológicas por considerar algumas de suas cláusulas um avilte a soberania nacional; a defesa estrita do princípio da reciprocidade nas relações com os EUA e a adoção de posturas simbólicas que pretendiam reforçar a não subserviência do Brasil à potência hegemônica; ii) na dimensão hemisférica: o endurecimento da posição brasileira e a proposta de reformulação da arquitetura negociadora da ALCA de modo a torná-la mais equilibrada; a crítica ao TIAR e a criação do CDS para conter a ingerência estadunidense na dinâmica da segurança regional e, assim, conformar um pólo de poder independente na América do Sul em um mosaico mundial multipolar; a maior presença brasileira na América Central, tradicional zona de influência dos EUA, e o esforço diplomático de reincorporar Cuba à OEA sem as condicionalidades estadunidenses; iii) na dimensão multilateral, os esforços de “multipolarização” das negociações de Doha da OMC a partir da criação do G20; a antecipação da dívida brasileira com o FMI e as críticas às condicionalidades dos empréstimos cedidos pelo Fundo; a coalizão com os países da Frente para a Paz com vistas à obstaculizar os planos estadunidenses de ocupação militar do Iraque em 2003; a resistência às pressões dos Estados Unidos para que o Brasil aderisse ao Protocolo Adicional do TNP bem como a condenação deste tratado, considerado injusto e desigual; a priorização do tema da reforma do CSNU e da candidatura brasileira ao assento permanente, em que pese a oposição

estadunidense à proposta do G4; e o aprofundamento da tendência de redução da convergência Brasil-EUA nas votações da AGNU.

Ao mesmo tempo, ponderamos que, se de um lado, a política externa de FHC não implicou um alinhamento automático a Washington nem o abandono da autonomia nacional como um objetivo da política externa brasileira, por outro lado, a política externa de Lula também não implicou o menosprezo das relações de cooperação com os Estados Unidos nem a adoção de uma postura de confrontação aberta à potência hegemônica. Entre as evidências de não alinhamento automático nem de abandono do objetivo da autonomia nacional durante o governo Cardoso, elencamos: a crítica ao protecionismo comercial praticado pelos EUA, tanto na ALCA quanto na OMC (nas disputas comerciais no OSC e durante as conferências ministeriais multilaterais); a oposição ao recurso da guerra e da violência, sem o prévio consentimento do CSNU, na agenda estadunidense de combate ao terrorismo; a resistência do às pressões de Washington para que o Brasil transferisse, as suas forças armadas, funções de segurança pública, e priorizasse, em sua política de defesa, o combate às chamadas novas ameaças; a recusa em prestar apoio aos Estados Unidos na implementação do Plano Colômbia; a diminuição do nível de convergência do Brasil com os EUA nas votações da AGNU, sobretudo a partir do segundo mandato presidencial de Cardoso; e o objetivo do governo FHC de promover reformas em importantes instituições da ordem hegemônica, como o FMI, o G7/8 e o CSNU (com mais ênfase nos dois primeiros do que no último), de sorte a garantir a maior participação do Brasil e de outros países emergentes na tomada de decisão mundial.

Do mesmo modo, apresentamos como evidências da não confrontação direta nem do rompimento da cooperação com os Estados Unidos durante o governo Lula: as reformas liberalizantes feitas na economia (previdenciária, monetária e tributária) com a finalidade de atrair o investimento estrangeiro; o aumento absoluto do volume de comércio e das visitas presidenciais aos Estados Unidos; o estabelecimento de diálogo estratégico com Washington em 2005; as assinaturas do memorando de biocombustíveis em 2007 e do acordo com os EUA em matéria de defesa em 2010 (fato inédito na política externa brasileira em 30 anos); a cooperação com os Estados Unidos na condução da MINUSTAH (apesar de desentendimentos após o terremoto que abalou o Haiti em 2010) e no combate policial ao narcotráfico e terrorismo na região sul-americana.

Além de mudanças de objetivos, verificamos também, em algumas questões específicas, nas quais os objetivos e as metas de FHC

e Lula pareceram ser as mesmas, mudanças de programa e de ênfase nas estratégias da política externa brasileira em relação aos EUA. Como mudanças de programa, apontamos: o regionalismo pós-liberal (realce dos aspectos políticos e sociais) do governo Lula, como proposta de integração regional alternativa ao regionalismo hemisférico dos EUA, em substituição ao regionalismo aberto de Cardoso, que privilegiava os aspectos comerciais; no governo Lula, a preferência pela UNASUL como fórum para atuação brasileira de resistência à pressão dos EUA para conceder funções policiais às forças armadas e de defesa da preservação de peculiaridades regionais no conceito multidimensional de segurança hemisférica, ao passo que Cardoso agiu com esse fim somente no âmbito da OEA; substituição, com a política externa de Lula, do Grupo de Cairns pelo G20 para articulação da posição brasileira de crítica ao protecionismo estadunidense (e europeu) nas negociações comerciais da OMC; nas demandas por maior participação brasileira no G7/8, no FMI e no CSNU, Cardoso, em grande medida, agiu isoladamente e não buscou uma concertação política com outros países que tinham os mesmos interesses do Brasil, enquanto Lula o fez por meio de coalizões de geometria variável como G4, G20 financeiro, IBAS e BRICS.

Finalmente, acreditamos que houve mudanças de ênfase na estratégia brasileira de diversificação de relações exteriores com o fim de reduzir o nível de dependência econômica em relação aos Estados Unidos que, no governo Lula, aprofundou sobretudo as relações com o sul global – sem que isso tenha implicado menosprezo das relações com o Norte –, ao passo que, na gestão de FHC, visou primordialmente os países desenvolvidos – muito embora, ao final de seu mandato, Cardoso tenha se aproximado mais dos países em desenvolvimento. Do mesmo modo, houve mudança de ênfase nas relações de cooperação do Brasil com os EUA que, no governo Lula, a despeito de se manterem importantes, não eram vistas como essenciais, enquanto no governo FHC foram tidas como prioritárias. De fato, enquanto no governo Cardoso, os EUA mantiveram sua posição de maior parceiro comercial e de principal investidor externo no Brasil, ao final do governo Lula, China e Holanda deslocaram a potência hegemônica dessas respectivas posições.

Reconhecemos, assim, que algumas mudanças verificadas no governo Lula, na verdade, já haviam se iniciado ao final da administração FHC, tais como a ênfase na diversificação das relações exteriores com os países em desenvolvimento, expressa, sobretudo, na coalizão com a Índia e a África do Sul na demanda por reformas no

TRIPs, durante a Conferência Ministerial de Doha da OMC, em 2001, sem mencionar o apoio brasileiro à entrada da China na OMC e o incremento das relações comerciais com este país, que em 2002, tornou-se o segundo maior parceiro comercial do Brasil, atrás apenas dos EUA. De igual modo, é interessante notar que o relativo distanciamento dos Estados Unidos na administração Lula começou ainda no governo FHC, com a diminuição da convergência entre Brasil e EUA nas votações da AGNU e no aumento das demandas brasileiras na OSC contra o protecionismo estadunidense a partir dos anos 2000.

O segundo argumento de nosso trabalho é o de que a combinação de fatores sistêmicos e domésticos contribuiu para a ocorrência das mudanças na política exterior do Brasil em relação aos EUA no início do século XXI. Entre os fatores sistêmicos, destacamos:

- i) a reorientação da política externa estadunidense na virada do século XX para o XXI, sobretudo após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001;

A transição de uma postura multilateral, em meados dos anos 90, para outra unilateral (tanto em termos comerciais quanto políticos), ao final desta década, serviu de estímulo para que o Brasil aprofundasse sua estratégia de diversificação de relações exteriores e despendesse mais esforços diplomáticos no sentido de conter as decisões unilaterais e hegemônicas dos EUA (balanceamento brando). Além disso, a priorização absoluta da Eurásia no arco das relações exteriores estadunidenses, com a “doutrina Bush de guerra ao terror”, resultou no deslocamento relativo do subcontinente sul-americano da órbita de influência da potência hegemônica, o que, além de conceder maior espaço de manobra para que os países da região adotassem políticas mais assertivas, permitiu a emergência de lideranças políticas regionais como Hugo Chávez, na Venezuela, e Lula, no Brasil.

- ii) a ocorrência de mudanças gradativas na distribuição mundial de poder no decorrer da primeira década do século XXI;

A estrutura de poder em transição do início do século XXI caracterizada, de um lado, pelo declínio relativo do poder político e econômico, mas não militar, dos Estados Unidos e, de outro lado, pela ascensão, sobretudo em termos econômicos, de potências emergentes como Índia, Brasil, África do Sul e, especialmente, China, permitiu ao

Brasil agir de maneira mais autônoma em relação aos EUA na política internacional, e até mesmo balanceá-los, por meio de coalizões com outros países emergentes que também tinham como objetivo a construção de uma ordem mais multipolar, a exemplo de China e Rússia. Na década de 90, em que a estrutura de poder mundial era marcadamente unipolar, o governo FHC não viu outra opção se não aproximar-se da potência hegemônica.

iii) a ascensão de governos de esquerda ou de centro-esquerda na América do Sul com o esgotamento do modelo neoliberal no subcontinente.

A crise do modelo neoliberal e a ascensão de governos de esquerda na América do Sul, além de permitirem o engajamento brasileiro na adoção de uma política externa mais autônoma em relação aos EUA na região, fizeram com que o estabelecimento de uma parceria estratégica com o Brasil fosse concebida por Washington como essencial para fazer frente a líderes sul-americanos que expunham uma postura abertamente hostil e confrontacionista aos Estados Unidos, como Hugo Chávez e, em menor medida, Evo Morales, Rafeal Correa e Néstor Kirchner. Desse modo, a não resistência estadunidense, pelo contrário, o interesse dos EUA de que o Brasil assumisse uma posição de maior proeminência e liderança na região foi uma condição estrutural que permitiu ao governo Lula adotar uma política externa no entorno sul-americano mais afirmativa em relação aos EUA, tentando construir um bloco de poder independente através de instituições como a UNASUL, CDS e o aprofundamento do MERCOSUL.

Entre os fatores domésticos para a ocorrência de mudanças na política externa brasileira em relação aos EUA no início do século XXI, elencamos:

i) a reestruturação da política doméstica brasileira iniciada com a crise financeira de 1999 e consolidada com as eleições presidenciais de 2002;

A alternância de partidos políticos na condução do governo brasileiro ocorrida em 2002-2003, na qual a coalizão de centro direita liderada pelo PSDB foi substituída pela coalizão de centro esquerda liderada pelo PT, alterou o abanico de ideias que condicionaram as visões de mundo e as estratégias das políticas externas de Cardoso e Lula em relação aos Estados Unidos: o PSDB, em linhas gerais, propõe

uma maior aproximação à potência hegemônica, sem implicar alinhamento automático; o PT propugna o balanceamento da potência hegemônica, a partir de uma visão revisionista da internacional vigente.

ii) a reorientação de grupos específicos dentro do MRE (Ministério de Relações Exteriores);

Identificamos, no interior do Itamaraty, dois agrupamentos políticos que se distinguem entre si de acordo com suas respectivas visões de mundo e de país. Tais visões implicam um padrão peculiar de relacionamento com os Estados Unidos, de sorte que os dois grupos foram denominados de “americanistas” e “não-americanistas”. A partir de uma visão de mundo unipolar e otimista do processo de globalização, conjugada a uma visão de país com ausência de excedentes de poder, os “americanistas” preconizam a aproximação do Brasil com os Estados Unidos e a acomodação da política externa brasileira à ordem internacional hegemônica. Os “não-americanistas”, por outro lado, partilham de uma visão de mundo multipolar cética em relação à globalização e da percepção de país forte em contraposição à tese da ausência de excedente de poder. Por isso, enfatizam o princípio da autonomia em relação aos EUA e pregam uma política externa de balanceamento da potência hegemônica, com um viés revisionista (moderado) da ordem internacional vigente. A ascensão, com o governo Lula, dos “não-americanistas”, - em substituição aos “americanistas”, predominantes na gestão FHC -, aos postos centrais de decisão no Itamaraty, principal órgão estatal responsável pela formulação da política externa do Brasil, consistiu, desse modo, em uma das fontes de mudança da política exterior brasileira em relação aos Estados Unidos no início do século XXI.

iii) a própria alternância de FHC e Lula na presidência da República.

A fonte de mudança mais evidente para a reorientação da política externa brasileira em relação aos EUA no início do século XXI foi a alternância de FHC por Lula na presidência da República em 2003, pois, no Brasil, os presidentes são, ao mesmo tempo, chefes de Estado e de Governo e, por isso, os principais responsáveis pela condução da política externa do país. Em grande medida, essa fonte de mudança está associada à reestruturação doméstica e à reestruturação de órgãos específicos descritas acima. Ademais, as diferenças entre as visões de

mundo e de país de FHC e Lula igualmente condicionaram as mudanças na política externa brasileira em relação aos Estados Unidos no início do século XXI: enquanto FHC nutria uma visão otimista do processo de globalização e partilhava da tese da ausência de poder excedente, Lula esposava uma visão de mundo multipolar e mais cética quanto aos reais benefícios da globalização, partindo da percepção do Brasil como país forte e capaz de exercer maior influência na política internacional. Com as eleições presidenciais em 2002, nas quais Cardoso foi reposto por Lula na chefia de Estado e de governo brasileiros, o segundo quadro de crenças descrito acima passou a orientar as diretrizes da política externa brasileira em relação aos EUA, fazendo com que o objetivo principal da última deixasse de ser o de aproximação/acomodação aos EUA e passasse a ser o de afirmação/balanceamento a potência hegemônica.

Não pretendemos, nessa dissertação, esgotar o tema sobre mudanças na política externa brasileira em relação aos Estados Unidos com a alternância dos governos FHC e Lula, mas acreditamos ter contribuído para o avanço de outras pesquisas nesse sentido. Por exemplo, não levamos em consideração, em nossa pesquisa, outros assuntos que tradicionalmente dizem respeito às relações Brasil-EUA, como meio ambiente e direitos humanos. Além do mais, existe a possibilidade de explorar ainda mais a relação da causalidade entre nossas variáveis independentes (fontes de mudança) e dependentes (mudanças na política externa brasileira), se ampliarmos nosso período de análise. De fato, durante o primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff (2011-2014), muitas das variáveis explicativas das mudanças ocorridas na política externa de Lula em relação aos Estados Unidos foram mantidas constantes: a cena internacional continuou a apresentar uma estrutura de poder com vetores de multipolaridade, os países do entorno sul-americano continuaram a ser governados, em sua maioria, por lideranças políticas de esquerda, o PT seguiu liderando a coalizão de partidos no governo, sendo a presidenta não só integrante do PT, como também a candidata indicada pelo ex-presidente Lula, e os “não-americanistas” continuaram a ocupar os principais cargos de direção do MRE. Desse modo, é de se esperar que a política externa da Dilma, em seu primeiro mandato, tenha preservado as principais características do governo Lula, sobretudo, o objetivo de afirmação do Brasil perante os EUA e o balanceamento brando da potência hegemônica na política regional e internacional. As mudanças, assim, terão ocorrido apenas na margem, isto é, serão mudanças na continuidade. Entretanto, essa constitui apenas uma hipótese, que só poderá ser investigada com a realização de estudos mais detalhados a respeito da política externa de

Dilma Roussef, o que pretendemos fazer em nossos estudos de Doutorado.

Seja como for, o drástico processo de reestruturação doméstica por que passa o Brasil atualmente, com o impedimento da presidenta Dilma e o retorno de uma coalizão de direita ao poder - com o PSDB assumindo a pasta do MRE, na figura de José Serra, que não é um diplomata de carreira, a frente da chancelaria brasileira -, forjará um “laboratório” promissor para que os argumentos defendidos nesta dissertação sejam balizados nas futuras pesquisas sobre a ocorrência de mudanças na política externa brasileira em relação aos Estados Unidos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

ABDENUR, Roberto. Nem na Ditadura. In: **Revista Veja**, páginas amarelas, n. 1994, 7 de fevereiro de 2007;

ALBUQUERQUE. José Augusto Guilhon. A Política Externa do Governo Fernando Henrique. In: (Orgs.) ALBUQUERQUE, J.A.G.; SEITENFUS, R.; CASTRO, S. H. N. de. **Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1993-1990)**. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris. 2006, pp. 547-560;

ALCA. **Cúpula das Américas Terceira Reunião de Ministros Responsáveis por Comércio Declaração Conjunta Belo Horizonte**, Minas Gerais, Brasil, 16 de Maio de 1997. Disponível em: http://www.ftaa-alca.org/Ministerials/Belo/Belo_p.asp. Acesso em: 15/03/2016;

_____. **Summit of the Americas Fourth Trade Ministerial Joint Declaration San Jose**, Costa Rica, 19 de março de 1998. Disponível em: http://www.ftaa-alca.org/Ministerials/SanJose/SanJose_e.asp#AnnexI. Acesso em: 15/03/2016;

_____. **Site oficial da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA)**, 2006. Disponível em: http://www.ftaa-alca.org/alca_p.asp. Acesso em: 14/03/2016;

ALMEIDA, Paulo Roberto de. A Política Internacional do Partido dos Trabalhadores: da Fundação à Diplomacia do Governo Lula. In: **Revista Sociologia Política**; Curitiba, v. 20, 2003, pp. 87-102;

_____. A Relação do Brasil com os EUA: De FHC-Clinton a Lula-Bush. In: GIAMBIAGI, F.; REIS, J. G.; URANII, A. (Orgs.), **Reformas no Brasil: Balanço e Agenda**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004a, pp. 203-228;

_____. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. 2004b. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**; Brasília, v. 47, n. 1, 2004b, pp. 162-184;

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Never Before Seen in Brazil: Luis Inácio Lula da Silva's grand diplomacy. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília; v. 53, n. 2, 2010, pp. 160-177;

AMORIM, Celso. Entrevista do Embaixador Celso Amorim. In: **Gazeta Mercantil**, 18 de dezembro de 2002;

_____. O Brasil quer mudar o tom e rumo das negociações na ALCA. In: **Revista CNI – Indústria Brasileira**, 1 de outubro de 2003a;

_____. Intervenção do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal, em 7 de agosto de 2003. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, ano. 30, n. 93, 2º semestre, 2003b, pp. 49-65;

_____. O Brasil e os novos conceitos globais e hemisféricos de segurança – Texto apresentado no ciclo de debates, organizado pelo Ministério da Defesa, sobre atualização do pensamento brasileiro em matéria de defesa e segurança, em 11 de outubro de 2003. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, a. 30, n. 93, 2º semestre, 2003c, pp. 428-439;

_____. A ALCA e o jogo dos sete erros. In: **O Estado de São Paulo**, 24 de agosto de 2003d;

_____. Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, no debate geral da Conferência Especial de Segurança, no âmbito da OEA, no México, em 28 de outubro de 2003. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, a. 30, n. 93, 2º semestre, 2003e, pp. 175-178;

_____. A lição de Cancún. In: **Política Externa**, v. 12, n. 3, 2003f;

_____. Intervenção do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal, em 18 de setembro de 2003. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, a. 30, n. 93, 2º semestre, 2003g, pp. 93-103;

AMORIM, Celso. Ministro prepara-se para fechar detalhes da ALCA e crê que negociação com EUA ainda tem armadilhas. In: **Revista Época**, 5 de janeiro de 2004a;

_____. Entrevista do Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim ao programa Bom Dia Brasil, transmitido pela emissora de televisão **Rede Globo**, em 16 de janeiro de 2004b;

_____. Prioridades são OMC e UE, afirma Amorim. In: **O Estado de São Paulo**, 20 de junho de 2004c;

_____. Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, na reunião do G-90, em Georgetown, Guiana, em 3 de junho de 2004. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, a. 31, n. 94, 1º semestre, 2004d, pp. 141-144;

_____. Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, na Reunião Ministerial do G 90, nas Ilhas Maurício, em 12 de julho de 2004. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, a. 31, n. 95, 2º semestre, 2004e, pp. 43-47;

_____. A política externa do governo Lula: dois anos. In: **Revista Plenarium**; Brasília, DF, 25 de novembro de 2005a;

_____. Audiência do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, na Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, em 29 de novembro de 2005. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, a. 32, n. 97, 2º semestre, 2005b, pp. 169-178;

_____. Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal, em 31 de agosto de 2005. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, a. 32, n. 97, 2º semestre de 2005c, pp. 57-67;

_____. A ONU aos 60. In: **Política Externa**, v. 14, n. 2, 2005d;

AMORIM, Celso. Discurso no Debate Geral da 64ª Sessão da Assembléia-Geral das Nações Unidas - Nova York , 23/09/2009. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, a. 29, n. 105, 2º semestre, 2009, pp. 101-104;

_____. Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): an overview. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**; Brasília, v. 53, *special edition*, 2010a, pp. 214-240;

_____. Discurso do Ministro Celso Amorim na 8ª Conferência de Revisão do TNP, Nova York, em 03 de maio de 2010. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, a. 37, n. 106, 1º semestre de 2010b, pp. 163-165;

_____. No Novo Mapa do Mundo, o País Está Maior. In: **O Estado de São Paulo**, nove de agosto de 2010c;

_____. **Conversas com Jovens Diplomatas**. São Paulo: Benvirá, 2011, 600p;

_____. **Breves Narrativas Diplomáticas**. São Paulo: Benvirá, 2013a, 168p;

_____. Segurança Internacional: Novos Desafios para o Brasil. In: **Contexto Internacional**; Rio de Janeiro, v. 35, n.1, 2013b, pp. 287-311;

_____. **Entrevista concedida ao autor**. Rio de Janeiro, 2 de dezembro de 2015a;

_____. **Teerã, Ramalá e Doha: memórias da política externa ativa e altiva**. São Paulo: Benvirá, 2015b, 520p;

_____. **Discurso na Cerimônia de Posse do Subsecretário-Geral da América do Sul e de Diretores-Gerais de Departamentos**. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=7573:discurso-na-cerimonia-de-posse-do-subsecretario-geral-da-america-do-sul-e-de-diretores-gerais-de-departamentos&catid=163&lang=pt-BR&Itemid=478. Acesso em: 01/06/2016;

AMORIM NETO, Octavio. **De Dutra a Lula: a condução e os determinantes da política externa brasileira**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, 200p;

AMORIM NETO, Octavio; MALAMUD, Andrés. What Determines Foreign Policy in Latin America? Systemic versus Domestic Factors in Argentina, Brazil, and Mexico, 1946–2008. In: **Latin American Politics and Society**, v. 57, n. 4, 2015, pp. 1-27;

ARRAES, Virgílio Caixeta. O Brasil e o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas: dos anos 90 a 2002. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**; Brasília, v. 48, n. 2, 2005, pp. 152-168;

_____. O Brasil e a ONU, de 1990 a nossos dias. In: ALTEMANI DE OLIVEIRA, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (Orgs.). **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, v. 1, 2006, pp. 7-41;

AZEVEDO, Reinaldo. **Lafer acusa lavagem cerebral no Itamaraty**. Postado em sete de fevereiro de 2007, no Blog Reinaldo Azevedo. Disponível em: [http:// veja. abril. com. br /blog/reinaldo/geral/lafer-acusa-lavagem-cerebral-no-itamaraty/](http://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/geral/lafer-acusa-lavagem-cerebral-no-itamaraty/). Acesso em: 30/05/2016;

AZEVEDO, Roberto Carvalho de. Reflexões sobre o Contencioso do Algodão entre o Brasil e os Estados Unidos. In: **Política Externa**, v. 19, n. 2, 2010;

BAHADIAN, Adhemar Gabriel. Palestra proferida pelo Co-Presidente brasileiro das Negociações da ALCA, Embaixador Adhemar G. Bahadrian, intitulada “ALCA: um balanço das negociações”, na Escola Superior de Guerra, no Rio de Janeiro, em 22 de setembro de 2004. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, a. 31, n. 95, 2º semestre de 2004, pp. 105-117;

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Censo de Capitais Estrangeiros no País**. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/?CENSOCE>. Acesso em: 22/02/2016;

BANCO MUNDIAL. **Datos**. Disponível em: [http:// datos .bancomundial .org/](http://datos.bancomundial.org/). Acesso em: 23/05/2016;

BANDEIRA, Luiz Alberto Muniz. As políticas neoliberais e a crise na América do Sul. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**; Brasília, v. 45, n. 2, 2002, pp. 135-146;

_____. Política Exterior do Brasil - de FHC a Lula. In: **Projeto História**, São Paulo: n. 31, 2005, pp. 109-130;

_____. O Brasil e a América do Sul. In: ALTEMANI DE OLIVEIRA, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (Orgs.). **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, v. 1, 2006a, pp. 267-297;

_____. Brazil as a Regional Power and Its Relations with the United States. In: **Latin American Perspectives**, v. 33, n. 3, 2006b, pp. 12-27;

_____. **Brasil, Argentina e Estados Unidos: Conflito e Integração na América do Sul (da Tríplice Aliança ao MERCOSUL)**. 3 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010;

BARBOSA, Rubens. Perspectivas da ALCA. In: **Política Externa**, v. 13, n.2, 2004;

_____. A Política Externa do Brasil para a América do Sul e o Ingresso da Venezuela no Mercosul. In: **Interesse Nacional**, abril/junho, 2008;

_____. Política Externa de Dois Governos. In: **8º Fórum de Economia da Fundação Getúlio Vargas**. São Paulo, 26 de setembro de 2011. Disponível em: [http://cnd.fgv.br/sites/cnd.fgv.br/files/Rubens %20Barbosa%20-% 20 Pol %C3 % ADtica %20 externa%20de%20dois%20governos.pdf](http://cnd.fgv.br/sites/cnd.fgv.br/files/Rubens%20Barbosa%20-%20Pol%20-%20ADtica%20externa%20de%20dois%20governos.pdf). Acesso em: 29/05/2016;

_____. FHC e Lula, políticas externas divergentes. In: **Folha de São Paulo (ilustríssima)**, 29 de novembro de 2015. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2015/11/1711638-fhc-e-lula-politicas-externas-divergentes.shtml>. Acesso em: 21/05/2016;

BARNABÉ, Israel Roberto. O Itamaraty e a Diplomacia Presidencial nos governos FHC e Lula. In: **Revista Estudos Internacionais**, v. 1, n. 2, 2010, pp. 29-45;

BARROS, Sebastião do Rego. O Brasil e a OMC. In: **Gazeta Mercantil**, 26 de janeiro de 1996;

BAUMANN, Renato. O Brasil e Três Instituições Financeiras Internacionais nos Anos 90. In: ALTEMANI DE OLIVEIRA, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (Orgs.). **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, v. 1, 2006, pp. 195-216;

_____. Brazilian External Sector so far in the 21st century. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, *special edition*, 2010, pp. 33-53;

BBC BRASIL. **Rubens Barbosa vê ideologização na política externa**, 14 de março de 2008. Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/bbc/reporter/2008/03/14/ult4904u473.jhtm>. Acesso em: 29/05/2016;

BERNAL-MEZA, Raúl. A política exterior do Brasil: 1990-2002. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 45, n. 1, 2002, pp. 36-71;

_____. Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y Mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión). In: **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília: v. 51, n. 2, 2008, pp.154-178;

_____. International Thought in the Lula Era. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília: v. 53, n. *special edition*, pp. 193-213, 2010;

BERRINGER, Tatiana. **Bloco no Poder e política externa nos governos FHC e Lula**. Tese (Doutorado em Ciência Política --- Instituto de Filosofia e Ciências Humanas). Campinas, 2014;

BLAVOUKOS, Spyros. BOURANTANIS, Dimitris. Identifying Parameters of Foreign Policy Change: An Eclectic Approach. In: **Conflict and Cooperation**, v. 49, n. 4, 2014, pp. 483-500;

BOITO JR., Armando; BERRINGER, Tatiana. Brasil: Classes Sociais, Neodesenvolvimentismo e Política Externa nos Governos Lula e Dilma. In: **Revista Sociologia Política**; Curitiba, v. 21, n. 47, 2013, pp. 31-38;

BRASIL. **Mensagem ao Congresso Nacional**: abertura da 8ª Sessão Legislativa Ordinária da 51ª Legislatura/Fernando Henrique Cardoso. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica, 2002, 560p.;

_____. **Mensagem ao Congresso Nacional**: abertura da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 52ª Legislatura/Luiz Inácio Lula da Silva. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica, 2003, 266p.;

BRASIL. **Mensagem ao Congresso Nacional**: abertura da 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 52ª Legislatura/Luiz Inácio Lula da Silva. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica, 2004, 260p.;

_____. **Mensagem ao Congresso Nacional**: abertura da 3ª Sessão Legislativa Ordinária da 52ª Legislatura/Luiz Inácio Lula da Silva. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica, 2005, 300p.;

_____. **Mensagem ao Congresso Nacional**: abertura da 8ª Sessão Legislativa Ordinária da 52ª Legislatura/Luiz Inácio Lula da Silva. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica, 2010;

_____. **Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – Estatísticas de Comércio Exterior (DAEX)**. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br//sitiointerna/interna.php?area=5&menu=3158&refr=576>. Acesso em: 23/02/2016a;

_____. **Ministério das Relações Exteriores – Relações Bilaterais**. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3663&Itemid=112&lang=pt-BR. Acesso em: 14/04/2016b;

BRASIL. Biblioteca da Presidência da República. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/viagens>. Acesso em: 05/03/2016c;

BREUNING, Marijike. Foreign Policy Analysis: A Comparative Introduction. New York: Palgrave Macmillan, 2007;

BRIC. Comunicado Conjunto. Encontro dos Ministros de Assuntos Exteriores – 16 de maio de 2008, Ecaterimburgo. Disponível em: <http://brics6.itamaraty.gov.br/category-english/21-documents/173-brics-foreign-ministers-meeting-yecaterinburg-may-16-2008-joint-communicue>. Acesso em: 29/01/2015;

_____. **Declaração Conjunta dos Líderes dos Países do BRIC. I** Cúpula do BRIC; Ecaterimburgo, 16 de junho de 2009. Disponível em: <http://brics6.itamaraty.gov.br/category-english/21-documents/114-first-summit-2>. Acesso em: 29/01/2015;

_____. **Declaração Conjunta dos Líderes dos Países do BRIC. II** Cúpula do BRIC; Brasília, 15 de abril de 2010. Disponível em: http://brics.itamaraty.gov.br/pt_br/categoria-portugues/20-documentos/74-segunda-declaracao-conjunta. Acesso em: 07/05/2016;

BRIGIDO, Eveline Vieira. O Brasil e a Reforma do Conselho de Segurança da ONU: estratégias da diplomacia brasileira para a obtenção de um assento permanente. Tese (Doutorado em Ciências Políticas --- Programa de Pós-Graduação em Ciências Políticas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UGRGS). Porto Alegre, 2010;

CAMARGO NETO, Pedro de. O caso do algodão. In: **Política Externa;** São Paulo: HMG Editora, v. 23, n. 2, 2014, pp. 25-33;

CARDOSO, Fernando Henrique. Discurso de Despedida do Senado brasileiro para assumir a Presidência da República em 15 de dezembro de 1994. In: **Grandes Momentos do Parlamento Brasileiro. Portal o Senado Presidência.** Disponível em: <http://www.senado.gov.br/senado/grandes-momentos/fhc.shtm>. Acesso em: 02/02/2016;

_____. Discurso do Senhor Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, na sessão solene de abertura da

8ª reunião do Mercosul. Assunção, Paraguai, 5 de agosto de 1995. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, a. 22, n. 77, 2º semestre, 1995a, pp. 81-84;

CARDOSO, Fernando Henrique. Aula do Senhor Presidente da República, Professor Fernando Henrique Cardoso, na Universidade do Porto, na Cerimônia de outorga do Título Doutor Honoris Causa. Porto, 22 de Julho de 1995. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, a. 22, n. 77, 2º semestre, 1995b, pp. 69-74;

_____. Conferência do Senhor Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, no “College D’ Europe”. Bruges, 16 de setembro de 1995. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, a. 22, n. 77, 2º semestre, 1995c, pp. 117-121;

_____. Discurso do Presidente da República no encontro com representantes da comunidade empresarial da Costa Oeste dos Estados Unidos da América, São Francisco, 10 de março de 1996a. In: **Resenha de Política Externa do Brasil**, ano 23, n. 78, 1º semestre, 1996, pp. 87-90;

_____. Conferência do Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, na Universidade de Witwatersrand, sobre “Globalização e Política Internacional”, Joanesburgo, 27 de novembro de 1996. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, a. 23, n. 79, 2º semestre, 1996b, pp. 171-178;

_____. Exposição do Senhor Presidente da República Fernando Henrique Cardoso na Conferência Anual de 1999 do Export-Import Bank dos Estados Unidos, Washington, 10 de maio de 1999. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, ano 26, n. 84, 1º semestre de 1999;

_____. Palestra do Senhor Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, no Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI). Rio De Janeiro, 14 de Setembro de 2000 “O Brasil Em Transformação e o Contexto Internacional”. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, a. 27, n. 87, 2º semestre de 2000, pp. 55-60;

CARDOSO, Fernando Henrique. Discurso do Senhor Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, por Ocasião da Cerimônia de Posse do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Professor Celso Lafer. Brasília, Palácio do Planalto, 29 de Janeiro de 2001. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, a. 28 n. 88, 2001a, pp. 53-56;

_____. Discurso do Senhor Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, na Reunião de Cúpula do MERCOSUL, por Ocasião da Reunião do Conselho do Mercado Comum. Assunção, 22 de Junho de 2001. In: **Resenha de Política Exterior Brasileira**, ano. 28, n. 88, 1º semestre de 2001b, pp. 217-220;

_____. A política externa do Brasil no início de um novo século: uma mensagem do Presidente da República. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília; v. 44, n. 1, 2001c, pp. 5-12;

_____. Novas Oportunidades. In: **Desafios da Política Externa Brasileira**; CEBRI, edição especial, 2008, pp. 21-24;

_____. Discurso do Senhor Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, na abertura da III Reunião de Cúpula das Américas. Québec, Canadá, 20 de abril de 2001. In: OLIVEIRA, Miguel Darcy de (Org). **Discursos Seleccionados do Presidente Fernando Henrique Cardoso**; Brasília, FUNAG, 2010a, pp. 53-58;

_____. Discurso do Senhor Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, em Sessão Solene na Assembleia Nacional da República da França - Paris, 30 de outubro de 2001. In: OLIVEIRA, Miguel Darcy de (Org). **Discursos Seleccionados do Presidente Fernando Henrique Cardoso**; Brasília, FUNAG, 2010b, 59-64;

_____. Discurso do Senhor Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, na Abertura do Debate Geral da 56ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas. Nova York, 10 de novembro de 2001. In: OLIVEIRA, Miguel Darcy de (Org). **Discursos Seleccionados do Presidente Fernando Henrique Cardoso**; Brasília, FUNAG, 2010c, pp. 65-71;

CARDOSO, Fernando Henrique. Conferência do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, sob o título “O impacto da globalização nos países em desenvolvimento”, realizada no Colégio do México. Cidade do México, 20 de fevereiro de 1996. In: OLIVEIRA, Miguel Darcy de (Org). **Discursos Selecionados do Presidente Fernando Henrique Cardoso**; Brasília, FUNAG, 2010d, pp. 23-40;

CARDOSO, F. H.; FALLETO, Enzo. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**: ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Zahar, 1975;

CARVALHO, Maria Izabel Valladão de. Condicionantes Internacionais e Domésticos: O Brasil e o G-20 nas Negociações Agrícolas da Rodada Doha. In: **DADOS - Revista de Ciências Sociais**; Rio de Janeiro, v. 53, n. 2, 2010, pp. 405-445;

CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão e. O papel do Itamaraty na definição da política externa do governo Collor de Mello. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília; v. 55, n. 1, 2012, pp. 135-153;

CASON, J. W.; POWER, T. J. Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era. In: **International Political Science Review**, v.30, n. 2, 2009, pp. 117-140;

CASTAÑEDA, J. G. Latin America's Left Turn. In: **Foreign Affairs**, may/june, 2006, pp. 1-8;

CASTRO, Flávio Mendes de Oliveira. **Dois séculos de história da organização do Itamaraty (1808-2008)**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, v. 2, 2009, 332p;

CASTRO, Luiz Augusto de Araújo. Discurso do Embaixador Luiz Augusto de Araújo Castro, Subsecretário-Geral de Assuntos Políticos Multilaterais, Chefe da Delegação do Brasil à Conferência Especial dos Estados Partes da Convenção de Armas Químicas. Haia, 21 de Abril de 2002. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, ano. 29, n. 90, 1º semestre de 2002, pp. 137-140;

CEPALSTAT. **Bases de Datos:** Estadísticas e Indicadores Económicos. Disponível em: <http://interwp.cep.al.org/sisgen/ConsultaIntegradaFlashProc.asp>. Acesso em: 07/04/2016;

CERVO, Luiz Amado. **Inserção Internacional: Formação dos Conceitos Brasileiros.** - São Paulo; Saraiva, 2008, 297p.;

CERVO, Luiz Amado. **Relações Internacionais da América Latina:** de 1930 aos nossos dias. 3 ed. São Paulo, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2013. 276p.;

CERVO, A. L.; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010;

CHOHFI, Osmar Vladimir. Palavras de sua Excelência o Senhor Embaixador Osmar Vladimir Chohfi, Secretário-Geral das Relações Exteriores, Chefe da Delegação do Brasil à XXXII Assembléia Geral da OEA - Diálogo dos Chefes de Delegação - Tema 1: Abordagem Multidimensional à Segurança Hemisférica. Bridgetown, 3 de Junho de 2002. In: **Resenha de Política Exterior Brasileira**, ano. 29, n. 90, 1º semestre de 2002, pp. 251-254;

CINTRA, Maria Rita Vital Paganini. **A Presença da China na América Latina no Século XXI** – suas Estratégias e o Impacto dessa Relação para Países e Setores Específicos. Dissertação (Mestrado em Economia Política Internacional pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ). Rio de Janeiro, 2013;

COELHO, Jaime Cesar. Reformando as instituições financeiras multilaterais (passado e presente): Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional. In: (Orgs.) CINTRA, M. A. M. *et. al.* **As Transformações no Sistema Financeiro internacional**, IPEA, vol. 2, 2012. pp. 605-645;

COELHO, Natalia Bandeira Ramos. Continuidades e Mudanças no Discurso Brasileiro para Obtenção de Assento Permanente no Conselho de Segurança da ONU dos Governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva. In: **Brazilian Journal of International Relations**; Marília, v.3, n.3, 2014, pp. 525-547;

CORNETET, João Marcelo Conte. A Política Externa de Dilma Rousseff: Contenção na Continuidade. In: **Revista Conjuntura Austral**, v. 5, n, 24, 2014, pp. 111-150;

CORTES, María Julieta. O Brasil e a ALCA: um estudo a partir da Argentina. In: **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro: v. 26, n. 2, 2004, pp. 355-394;

COSTA, Thomaz Guedes. Em Busca de Relevância: os desafios do Brasil na segurança internacional dos pós-guerra fria. In: ALTEMANI DE OLIVEIRA, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (Orgs.). **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, v. 1, 2006, pp. 283-301;

COUTINHO, Carolina Riggoti. **Relações Triangulares e em Eixo: uma análise das relações entre Brasil, Argentina e Estados Unidos entre 1990 e 2010**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS), Porto Alegre, 2012.

COUTO, Leandro Freitas. Política Externa Brasileira para a América do Sul: as diferenças entre Cardoso e Lula. In: **Civitas - Revista de Ciências Sociais**; Porto Alegre, v. 10, n. 1, 2010, pp. 23-44;

_____. Relações Brasil-América do Sul: a construção inacabada de parceria com o entorno regional. (Orgs.) LESSA, A. C.; ALTEMANI DE OLIVEIRA, Henrique. **Parcerias Estratégicas do Brasil: os significados e as experiências tradicionais**. 1ª ed. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013;

COUTO, C. G.; BAIA, P. F. O governo Lula: uma avaliação política e econômica. In: SALLUM JUNIOR, Brasílio (Org.) **Brasil e Argentina hoje: política e economia**. Bauru, SP: Edusc, 2004, pp. 215-255;

CRUZ, José Humberto de Brito. A questão do poder nacional e o debate sobre a política externa. In: **Política Externa**, v. 23, n. 1, 2014, pp. 125-150;

DÁVILA, Sérgio. Mudança no governo Lula começa por Embaixada de Washington. In: **Folha de São Paulo**, Washington, 1º de novembro de 2006;

DEFESANET. **CLA - Integra do Acordo de Salvaguardas Brasil - EUA (2000)**; Brasília, 2013. Disponível em: [http://www.defesanet.com.br/space/noticia/11639/CLA---Integra-do-Acordo-de-Salvaguardas-Brasil--EUA--\(2000\)/](http://www.defesanet.com.br/space/noticia/11639/CLA---Integra-do-Acordo-de-Salvaguardas-Brasil--EUA--(2000)/). Acesso em: 05/03/2016;

DUARTE, E. E. Poder Militar, Crise Financeira e o Panorama de Segurança Internacional do Século XXI. In: **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**. Porto Alegre: v.2, n.3, 2013, pp.11-45;

ÉBOLI, Evandro. Mudou de tom. In: **Jornal O Globo**, 10/11/2004, seção o País, p. 5;

EMBAIXADA DO BRASIL EM WASHINGTON D.C. **Barreiras a produtos brasileiros no mercado dos Estados Unidos**. Rio de Janeiro, FUNCEX – Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior, 2007;

ENGE, Leonardo de A. C. **A Convergência Macroeconômica Brasil-Argentina Regimes Alternativos e Fragilidade Externa**, 2004. Dissertação (Mestrado em Diplomacia --- Programa de Formação e Aperfeiçoamento do Instituto Rio Branco). Brasília, 2004;

EPSTEIN, Juan Claudio. Determinantes domésticos del regionalismo en América del Sur: El caso brasileño (1995-2008). In: **Latin American Trade Network (LATN)**. FLACSO; serie regionalismo, working paper 109, agosto de 2009;

FARIA, C. A. P. de. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília: v. 51, n. 2, 2008, pp. 80-97;

_____. O Itamaraty e a Política Externa Brasileira: Do Insulamento à Busca de Coordenação dos Atores Governamentais e de Cooperação com os Agentes Societários. In: **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro: v. 34, n. 1, 2012, pp. 311-355;

FERREIRA, Marcos Alan Fagner dos Santos. **A Política de Segurança dos Estados Unidos e a Tríplice Fronteira no Pós 11 de Setembro: Uma Análise dos Interesses Norte-Americanos e o Posicionamento**

Brasileiro. Tese (Doutorado em Ciência Política --- Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas --- UNICAMP). Campinas, 2010;

FERREIRA, C. E. R.; MARTINEZ, E. D. M. O multilateralismo da Política Externa Brasileira na ONU. In: (Orgs.) LESSA, Antonio Carlos; ALTEMANI DE OLIVEIRA, Henrique. **Parcerias estratégicas do Brasil: os significados e as experiências tradicionais**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013, pp. 113-155;

FLEMES, Daniel. O Brasil na iniciativa BRIC: soft balancing numa ordem global em mudança? In: **Revista Brasileira de Política Internacional**; Brasília, v. 53, n. 1, 2010, pp. 141-156;

FOLHA DE SÃO PAULO. Segurança nos EUA faz Lafer tirar sapato. In: **Folha de São Paulo**, Mundo, 28/02/2002. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u37688.shtml>. Acesso em: 06/03/2016;

FONSECA JR., Gelson. **Gelson Fonseca Junior (depoimento, 2008)**. Rio de Janeiro, CPDOC, 2011. 16 p;

_____. BRICS: notas e questões. In: PIMENTEL, José Vicente de Sá (Org). **O Brasil, os BRICS e a Agenda Internacional**. Brasília, FUNAG, 2012, pp. 13-31;

FONSECA, P. C. D.; CUNHA, A. M.; BICHARA, J. da S. O Brasil na Era Lula: Retorno ao Desenvolvimentismo? In: **RedeDesenvolvimentista**, Textos para Discussão, n. 4, 2012;

FUKUYAMA, Francis. **O Fim da História e o Último Homem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1992;

GARCIA, Marco Aurélio. A Opção Sul-Americana. In: **Interesse Nacional**, a. 1, n. 1, abril-junho, 2008;

_____. O que está em jogo em Honduras. In: **Revista Política Externa**, v. 18, n. 3, 2009;

_____. O lugar do Brasil no mundo: uma política externa em um momento de transição. In (Orgs.) SADER, Emir;

GARCIA, M. A. **Brasil – Entre o Passado e o Futuro**. São Paulo; Editora Fundação Perseu Abramo, 2010, 197p.

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

GOLDEMBERG, José. O TNP e o Protocolo Adicional. In: **Política Externa**, v.19, n. 2, 2010;

GOLDMAN SACHS. Dreaming with Brics: The Path to 2050. In: **Global Economics Paper**, New York, n.99, 2003;

GONÇALVES, F. C. N. I.; ROSA, L. F. P. Mudanças na continuidade? A política exterior de Lula da Silva e Dilma Rousseff em comparação. In: **6º Seminário Nacional de Sociologia & Política – Releituras Contemporâneas: o Brasil na Perspectiva das Ciências Sociais**, Curitiba, PR, 2015;

GUIMARÃES, Alexandre Q. A. Economia Política do Modelo Econômico Chinês: o Estado, o Mercado e os Principais Desafios. In: **Revista Sociologia Política**. Curitiba: v. 20, n. 44, 2012, pp. 103-120;

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. ALCA, o Controle Neoliberal. In: **Jornal do Brasil**, 20 de abril de 2001a;

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Inserção Internacional do Brasil. In: **Economia e Sociedade**. Campinas; v. 17, 2001b, pp. 1-31;

_____. Discurso do Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães por ocasião da Transmissão do Cargo de Secretário-Geral das Relações Exteriores, em Brasília. In: SILVA, L. I. L. da.; AMORIM, Celso; GUIMARÃES, S. P. (Orgs.). **A Política Externa do Brasil**. Brasília; IPRI/FUNAG, 2003, 80p.;

_____. O mundo multipolar e a integração sul-americana. In: **Revista Comunicação&Política**, v. 25, n. 3, 2006, pp.169-189;

_____. **Catástrofes Ambientais, Energia Nuclear e Protocolo Adicional**. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 05 de maio de 2010a. Disponível em: <http://>

/www.sae.gov.br /documentos /artigos/ catastrofes- ambientais- energia-nuclear-e-protocolo-adicional/. Acesso em: 08/05/2016;

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Brasil en la era de los gigantes: La estrategia brasileña en el escenario global. In: **CARI/ Serie de Artículos y Testimonios**, n. 60, marzo – 2010b, pp. 1-5;

GUSTAVSSON, Jakob. How Should We Study Foreign Policy Change? In: **Cooperation and Conflict**, v. 34, n. 1, 1999, pp. 73-95;

G4. Comunicado conjunto de Imprensa do G-4, Nova York, 21 de setembro de 2004. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, a. 31, n. 95, 2º semestre, 2004, pp. 389-390;

G20. Comunicado da Reunião Ministerial do G20, 12 de dezembro de 2003. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, a. 30, n. 93, 2º semestre, 2003, pp. 403-405;

HAGAN, J. D. Domestic Political Regime Changes and Third World Voting Realignments in the United. In: **International Organization**, v. 43, n. 3, 1989, pp. 505-541;

HAKIM, Peter. O Brasil e a Agenda de Segurança dos EUA. In: **Política Externa**, v. 20, n. 3, 2012;

HERMANN, C. F. Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy. In: **International Studies Quarterly**, v. 34, n. 1, 1990;

HERMANN, M. G.; C. F. Who Make Foreign Policy Decisions and How: An Empirical Inquiry. In: **International Studies Quarterly**, v. 33, 1989, pp. 361-387;

HERZ, Monica. Brasil e Segurança Internacional. In: **Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) – Artigos**, a. 6, v. 4, edição especial, 2011, pp. 44-55;

HEY, J. A. K. Three building blocks of a theory of Latin American foreign policy. In: **Third World Quarterly**, v. 18, n. 4, 1997, pp. 631-657;

HILL, Christopher. **The Canging Politics of Foreign Policy**. New York: Palgrave Macmillan, 2003;

HIRST, Monica. Os cinco “A”s das relações Brasil-Estados Unidos: aliança, alinhamento, autonomia, ajustamento e afirmação. In: ALTEMANI DE OLIVEIRA, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (Orgs.). **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, v. 1, 2006, pp. 91-127.

HIRST, Monica. **Understanding Brazil-United States relations: contemporary history, current complexities and prospects for the 21st century**; Brasília: FUNAG, 2013;

HIRST, Monica; LIMA, M. R. S. de; PINHEIRO, Letícia. A política externa brasileira em tempo de novos horizontes e desafios. In: **Análise de Conjuntura OPSA**, n. 12, dez 2010;

HIRST, Monica; PINHEIRO, Letícia. A política externa do Brasil em dois tempos. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília; v. 38, n. 1, 1995, pp. 5-23;

HUDSON, V. M. Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations. In: **Foreign Policy Analysis**; v. 1, 2005, pp. 1-30;

_____. The history and evolution of foreign policy analysis. In: SMITH, Steve.; HADFIELD, Amelia.; DUNNE, Tim. (Orgs.) **Foreign Policy: theories, actors, cases**. New York: Oxford University Press, 2008. pp. 12-26;

HURREL, Andrew. Hegemony, liberalism and global order: what space for would-be great powers? In: **International Affairs**, v. 82, n, 1, 2006, p. 1-19;

IBAS. **Declaração de Brasília**, 6 de junho de 2003. Disponível em: http://www.ibsa-trilateral.org/images/stories/documents/comuneques/Brasilia_Declaration_2003.pdf. Acesso em: 15/04/2016;

_____. **Declaração Conjunta**. 1º Encontro de Cúpula do IBAS. Brasília, 13 de setembro de 2006. Disponível em: <http://www.ibsa-trilateral>

.org/images/ stories/documents /declarations /1st_summit_declaration.pdf.
Acesso em: 15/04/2016;

IBGE. Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor – Série Histórica do IPCA. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatística/indicadores/precos/inpc_ipca/defaultseriesHist.shtm. Acesso em: 07/04/2016;

IGLÉCIAS, Wagner. O Empresariado do Agronegócio no Brasil: Ação Coletiva e Formas de Atuação Política – As Batalhas do Açúcar e do Algodão na OMC. In: **Revista Sociologia Política**; Curitiba, v. 28, 2007, pp. 75-97;

JUNIOR, C. P. N.; BERTELLA, M. A. Da Crise Financeira à Crise da Dívida Soberana: Um Debate sobre a Política Fiscal. In: **Análise Econômica**. Porto Alegre: v. 31, n. 59, 2013, pp. 1-16;

KAARBO, Juliet; LANTIS, J. S.; BEASLEY, R. K. The Analysis of Foreign Policy in Comparative Perspective. In: BEASLEY, R. K. et. al. (Orgs.). **Foreign Policy in Comparative Perspective**. Washington: CQ Press, 2002. pp. 1-24;

LAFER, Celso. Brasil: dilemas e desafios da política externa. In: **Estudos Avançados**. São Paulo; v. 14, n. 38, 2000, pp. 260-267;

_____. Discurso do Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Lafer, no Memorial da América Latina, por Ocasião do Seminário “O Continente Americano e o Futuro das Integrações Regionais”. São Paulo, 4 de Abril de 2001. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, a. 28, n. 88, 1º semestre de 2001a, pp. 81-88;

_____. Palavras do Ministro Celso Lafer em Audiência Pública na Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, sobre o Acordo de Salvaguardas Brasil-Estados Unidos. Brasília, Câmara dos Deputados, em 23 de Agosto de 2001. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, a. 28, n. 89, 2º semestre de 2001b, pp. 99-104;

_____. Intervenção do Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Lafer, no Seminário o Brasil e a ALCA, Realizado na Câmara dos Deputados - “O Brasil e sua Inserção

no Mundo: MERCOSUL, ALCA, UE e OMC”. Brasília, 23 de Outubro de 2001. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, a. 89, n. 28, , 2º semestre de 2001c, pp. 151-154;

LAFER, Celso.. O Brasil Quer um Mundo Mais Multipolar. Entrevista do Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Lafer, Concedida ao Jornal “Público” de Portugal. In: In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, a. 28, n. 89, 2º semestre de 2001d, pp. 317-319;

_____. Aula Ministrada no Instituto Rio Branco pelo Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Professor Celso Lafer. Brasília, 12 de Abril de 2001. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, a. 28, n. 88, 1º semestre, 2001e, pp. 103-110;

_____. O Mundo Mudou. In: **O Estado de São Paulo**, 16 de setembro de 2001f;

_____. Discurso do Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Professor Celso Lafer: “A Agenda Comercial do Brasil para 2001”. Brazil-Us Business Council, 1 de fevereiro de 2002. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, ano 29, n. 90, 1º semestre de 2002a; pp 61-64;

_____. Discurso do Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Lafer, por Ocasão do Seminário “Doha e o Pós-Doha: Novos Cenários da Negociação Comercial Internacional”. São Paulo, 24 de Janeiro de 2002. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, ano 29, n. 90, 1º semestre de 2002b, pp. 51-59b;

_____. Suspeitas, Interesses e as Negociações da ALCA. In: **Folha de São Paulo**, São Paulo, 30 de julho de 2002c;

_____. Discurso do Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Professor Celso Lafer, por Ocasão do Seminário Promovido pelo Comitê de Cooperação Empresarial da Fundação Getúlio Vargas - “A Opção ALCA”, em 21 de Novembro de 2002. In: **Resenhas de Política Exterior Brasileira**, ano 29, n. 91, 2º semestre de 2002d;

_____. Discurso do Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Professor Celso Lafer, na Sessão de Abertura da 57ª

Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), 12 de setembro de 2002. In: **Resenhas de Política Exterior Brasileira**, ano 29, n. 91, 2º semestre de 2002e, pp. 111-114;

LAFER, Celso. Intervenção do Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Professor Celso Lafer, por ocasião do Fórum Nacional - “Nova Ordem Internacional, Globalização e o Mundo Pós-11 De Setembro”. Brasília, 9 de Maio de 2002. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, a. 29, n. 90, 1º semestre de 2002f, 187-193;

LAMPREIA, Luiz Felipe. Discurso do Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Luiz Felipe Lampreia, na XIV Sessão Plenária do Conselho Empresarial Brasil – Estados Unidos. Washington, 22 de setembro de 1995. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, ano 22, n. 77, 2º semestre, 1995a, pp. 137-139;

_____. O Mundo – Geografia e Política Internacional. In: **O Boletim**, agosto de 1995b;

_____. O Brasil e a Reforma das Nações Unidas. In: **O Estado de São Paulo**, 21 de outubro de 1995c;

_____. A política externa brasileira no primeiro ano do Governo Fernando Henrique Cardoso - Exposição do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Luiz Felipe Lampreia, perante a Comissão de Relações Exteriores da Câmara. In: **Resenhas de Política Exterior do Brasil**, ano 23, n. 78, 1º semestre, 1996a, pp. 165-177;

_____. Pronunciamento do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Luiz Felipe Lampreia, por ocasião do almoço oferecido pela “*America’s Society*”, em associação com o Conselho das Américas, sobre o tema “*A Pledge to New Interamericanism*”, Nova York, 25 de setembro de 1996. In: **Resenhas de Política Exterior Brasileira**, ano 23, n. 79, 2º semestre, 1996b, pp. 91-94;

_____. O Brasil e os processos de integração na sociedade global. Artigo do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Luiz Felipe Lampreia, para a publicação na obra “Seis cumbres, uma comunidade”. Outubro de 1996. In: **Resenhas de Política Exterior Brasileira**, ano. 23, n. 79, 2º semestre, 1996c, pp. 220-223;

LAMPREIA, Luiz Felipe. Um projeto de política externa para 1996. In: **Folha de São Paulo**, São Paulo, 28 de janeiro de 1996d;

_____. Palestra do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Luiz Felipe Lampreia, no III Encontro Nacional de Estudos Estratégicos, sobre o tema “O Brasil e o Mundo no Século XXI — Uma Visão do Itamaraty”, Rio De Janeiro, 14 de outubro de 1996. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, a. 23, n. 79, 2º semestre, 1996e, pp. 109-118;

_____. Pronunciamento do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Luiz Felipe Lampreia, na abertura do Seminário “Globalização: O que é e quais as suas principais implicações”, promovido pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, São Paulo, 23 de maio de 1996. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, a. 23, n. 78, 1º semestre, 1996f, pp. 231-234;

_____. Conferência do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Luiz Felipe Lampreia, na Escola de Guerra Naval sobre o tema “A Política Externa Brasileira”, Rio de Janeiro, 29 de março de 1996. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, a. 23, n. 78, 1º semestre, 1996g, 137-151;

_____. Palestra do Senhor Luiz Felipe Lampreia, Ministro de Estado das Relações Exteriores, no Conselho de Relações Exteriores de Nova York: “Brasil: Novas Tendências e seu Impacto sobre a Política Externa Brasileira e sobre as Relações Brasil-Estados Unidos”. Nova York, 18 de maio de 1997. In: **Resenhas de Política Exterior do Brasil**, ano 24, n. 80, 1º semestre, 1997, pp. 63-67;

_____. A política externa do governo FHC: continuidade e renovação. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília; v. 42, n. 2, 1998a, pp. 5-17;

_____. Exposição do Embaixador Luis Felipe Lampreia, Ministro de Estado das Relações Exteriores, no X Fórum Nacional “As perspectivas da situação mundial e a política externa do Brasil”. Rio de Janeiro, 12 de maio de 1998. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, a. 25, n. 82, 1º semestre, 1998b, pp. 51-59;

LAMPREIA, Luiz Felipe. **Diplomacia brasileira: palavras, contextos e razões**. 2 ed. Rio de Janeiro: Lacerda Ed., 1999, 420p.;

_____. Discurso do Ministro Luiz Felipe Lampreia ao receber o prêmio de personalidade do ano da Câmara de Comércio Brasil-Estados Unidos. Nova York, 19 de outubro de 2000. In: **Resenhas de Política Exterior Brasileira**, ano 27, n. 87, 2º semestre de 2000a, pp. 99-102;

_____. Discurso do Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Luiz Felipe Lampreia, na Abertura da 55ª Sessão da Assembléia-Geral da ONU. Nova York, 12 de setembro de 2000. In: **Resenhas de Política Exterior Brasileira**, ano 27, n. 87, 2º semestre de 2000b, pp. 49-53;

_____. **Entrevista ao Jornal Valor Econômico**, 12 de janeiro de 2001;

_____. Brasil comete erro de avaliação em Honduras. In: **Política Externa**, v. 18, n.3, 2009;

_____. **Luiz Felipe Lampreia (depoimento, 2008)**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010;

_____. Agenda para a Política Externa no Governo Dilma. In: **Interesse Nacional**, n. 13, abril-junho 2011;

LAYNE, Christopher. The Unipolar Illusion Revisited: the Coming End of United States' Unipolar Moment. In: **International Security**, v. 31, n. 2, 2009, pp: 7-41;

_____. This Time It's Real: The End of Unipolarity and the Pax Americana. **International Studies Quarterly**, 56, 2012, pp. 203-13;

LESSA, A. C. A Diplomacia Universalista do Brasil: A Construção do Sistema Contemporâneo de Relações Bilaterais. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília: v. 41, n. especial 40 anos, 1998, pp. 29-41;

LESSA, A. C. Brazil's strategic partnerships: an assessment of the Lula era (2003-2010). In: **Revista Brasileira de Política Internacional**; Brasília, v. 53, *special edition*, 2010, pp. 115-131;

LIMA, Lucas Oliveira Barbosa. **O Negociador: Um perfil do embaixador Paulo Nogueira Batista**, (s.a). Disponível em: http://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/JucaIrb/pt-br/file/destaques/Juca%204/Perfil_Paulo_Nogueira_Batista_JUCA_04_INTERNET.pdf. Acesso em: 31/05/2016;

LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições Democráticas e Política Exterior. In: **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro: v. 22, n. 2, 2000, pp. 265-303;

_____. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília; v. 48, n. 1, 2005a, pp. 24-59;

_____. Autonomia, Não-Indiferença e Pragmatismo: Vetores Conceituais da Política Exterior. In: **Latin American Trade Network (LATN)**; FLACSO, serie Brief, n. 21, 2005b, pp. 16-20;

_____. Brasil e polos emergentes do poder mundial: Rússia, Índia, China e África do Sul. In: (Org.) BAUMANN, Renato. **O Brasil e os demais BRICs: Comércio e Política**. Brasília, CEPAL; Escritório no Brasil/IPEA, 2010;

_____. **As aspirações do Brasil na Política Exterior**. Mimeo, 2012;

_____. **Relações Internacionais e políticas públicas: a contribuição da Análise de Política Externa**. In: (Orgs.). MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. de. A política pública como campo multidisciplinar. São Paulo: Editora UNESP, Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013, pp: 127-53;

LIMA, M. R. S de.; HIRST, Mônica. Brazil as an Intermediate State and Regional Power: Action, Choice and Responsibilities. In: **International Affairs**, v. 82, n. 1, 2006;

LIMA, M. R. S. de.; DUARTE, R. de S. Diplomacia presidencial e politização da política externa: uma comparação dos governos FHC e Lula. In: **Observatório Político Sul-Americano (OPSA)**; Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro IESP/UERJ, v.8, n. 9, 2013, pp. 1-24;

LOPES, D. B. A Política Externa Brasileira e a “Circunstância Democrática”: do silêncio respeitoso à politização ruidosa. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília: v. 54, n. 1, 2011, pp. 67-86;

LOPES, D. B.; JUNIOR, J. V. Balanço sobre a Inserção Internacional do Brasil. In: **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro; v. 26, n. 2, 2004, pp. 317-353;

MARIANO, M. P.; VIGEVANI, Tullo. A ALCA e a Política Externa Brasileira. In: ALTEMANI DE OLIVEIRA, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (Orgs.). **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, v. 1, 2006, pp. 321-354;

MASSOT, Affonso Emílio de Aencastro. Discurso Pronunciado pelo Representante Permanente do Brasil junto à Organização para a Proibição das Armas Químicas (OPAQ), Embaixador Affonso Emílio de Aencastro Massot, na Sessão do Conselho Executivo da Organização. Haia, 19 de Março de 2002. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, ano. 29, n. 90, 1º semestre de 2002, pp. 101-102;

MANZI, R. E. D. A Transição G7 – G20 e os BRICS na Ordem Econômica Internacional. In: **Os BRICS e a Transformação da Ordem Global - II Seminário de Relações Internacionais: Graduação e Pós-Graduação**. Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI), João Pessoa, 2014;

MATA, H. T. da C.; IZERROUGENE, Bouzid. Desequilíbrios Norte-americanos, Novas Práticas Comerciais e Enfraquecimento do Dólar. In: **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro: v. 31, n. 1, 2009, pp. 159-188;

MATTEI, Lauro; MAGALHÃES, Luiz Felipe. A política econômica durante o governo Lula: cenários, resultados e perspectivas. In: **Novos Estudos**, n. 87, 2010 pp. 35-58;

MELLO, Flavia de Campos. O Multilateralismo na Política Externa Brasileira. In: **Carta Internacional**, v.7, n.2, 2012, pp. 163-173;

MEARSHEIMER, John. **The Tragedy of Great Power Politics**. New York: Norton 2001;

MELO, Carlos. A crise cambial brasileira de 1999, a literatura de seus protagonistas e a compreensão do fato. In: **Revista Aurora**; São Paulo, ed. 6, v. 3, 2009;

MELLO E SOUZA, André de. Saúde pública, patentes e atores não estatais: a política externa do Brasil ante a epidemia de AIDS. In: PINHEIRO, Letícia; MILANI, C. R. S. (Orgs.) **Política externa brasileira: a política das práticas e as práticas da política**; Rio de Janeiro, FGV, 2011;

MERKE, Federico; PAUSELLI, Gino. El voto latinoamericano en Naciones Unidas 1975–2012: factores de convergencia con los Estados Unidos. In: **Seminario de Ciencias Sociales**; Universidad de San Andrés, Victoria, Buenos Aires, 3 de abril de 2014;

MESQUITA, Lucas Ribeiro. **Itamaraty, Partidos Políticos e Política Externa Brasileira**: institucionalização de projetos partidários nos governos FHC e Lula. Dissertação (Mestrado em Ciência Política pelo Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – UNICAMP). Campinas, 2013;

MILAN, Marcelo. A Crise Financeira e a Hegemonia do Dólar. In: **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**. Porto Alegre: v.1, n.1, 2012, pp.133-148;

MILANI, Carlos R. S. A Importância das Relações Brasil – Estados Unidos na Política Externa Brasileira. In: **Boletim de Economia e Política Internacional (IPEA)**, n. 6, abril/junho 2011;

MILANI, C. R. S; PINHEIRO, Letícia. Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua Caracterização como Política Pública. In: **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro: v. 35, n.1, 2013, pp. 11-41;

MONTEIRO, Leonardo Valente. Revisionismos de relações com os Estados Unidos e suas variáveis nos governos progressistas da América

do Sul. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**; Brasília, v.57, n. 1, 2014, pp. 177-196;

MORAIS, Lecio; SAAD-FILHO, Alfredo. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. In: **Revista de Economia Política**, v. 31, n. 4, 2011, pp. 507-527;

MOREIRA, L. F. V.; QUINTEROS, M. C.; SILVA, A. L. R. da. **As Relações Internacionais da América Latina**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010. 383p;

MRE. Declarações do Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, em Seminário sobre a ALCA e o MERCOSUL, 27 de Março de 2001. In: **Resenha de Política Exterior Brasileira**, ano. 88, n. 28, 1º semestre de 2001, p. 260;

_____. Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América sobre Cooperação em Matéria de Defesa. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, ano. 37, n. 106, 1º semestre, 2010, pp. 351-352;

_____. **Balço de Política Externa (2003-2010)**, Secretaria de Planejamento Diplomático, 2011;

NIETO, Nubia. A influência das economias emergentes em assuntos internacionais. In: **Estudos Avançados**, v. 26, n. 75, 2012;

OAS. **Declaration on Security in the Americas**. Special Conference on Security, México, 27-28 de outubro de 2003;

O ESTADO DE SÃO PAULO. Bustani aguarda parecer para assumir embaixada em Londres. In: **O Estado de São Paulo**, Internacional, 12/01/2003. Disponível em: [http:// internacional. estadoa. com.br /noticias /geral,bustani-aguarda -parecer- para-assumir- embaixada -em-londres, 20030112p24530](http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,bustani-aguarda-para-assumir-embaixada-em-londres,20030112p24530). Acesso em: 06/03/2016;

OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. O governo do PT e a ALCA: política externa e pragmatismo. In: **Estudos Avançados**; São Paulo, v. 17, n. 48, 2003, pp. 311-329;

OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado. A atuação do Brasil no sistema de solução de controvérsias da OMC: o caso do contencioso do algodão contra os EUA. In: **Boletim de Economia e Política Internacional**; IPEA, n. 2, 2010;

_____. Política Externa e Negociações Comerciais no Brasil. In: **Política Externa**, v. 21, n. 3, 2012;

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. Alianças e coalizões internacionais do governo Lula: o IBAS e o G-20. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**; Brasília, v. 8, n. 2, 2005, pp. 55-69;

_____. Multilateralismo, Democracia e Política Externa no Brasil: Contenciosos das Patentes e do Algodão na Organização Mundial do Comércio (OMC). In: **Contexto Internacional**; Rio de Janeiro, v. 29, n. 1, 2007, pp. 7-38;

OLIVEIRA, Marcos Aurélio Guedes de. Sources of Brazil's Counter-Hegemony. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**; Brasília, v. 53, n.2, 2010, pp. 125-141;

OLIVEIRA, M. F.; MORENO, F. V. Negociações Comerciais Internacionais e Democracia: O Contencioso Brasil x EUA das Patentes Farmacêuticas na OMC. In: **DADOS – Revista de Ciências Sociais**; Rio de Janeiro, v. 50, n. 1, 2007, pp. 189-220;

OLIVEIRA, A. J. de; ONUKI, Janina. Eleições, Partidos Políticos e Política Externa no Brasil. In: **Revista Política Hoje**, v. 19, n. 1, 2010, pp. 144-185;

ONU. **Voting Records** – New Keyword Search. Disponível em: <http://unbisnet.un.org/>. Acesso em: 31/01/2016;

OURO-PRETO, A. C. de. Nova Confirmação de Poder. In: PIMENTEL, José Vicente de Sá (org). **O Brasil, os BRICS e a Agenda Internacional**. Brasília, FUNAG, 2012, pp. 67-79; *

PAPE, R. A. Soft balancing against the United States. In: **International Security**, v. 30, n. 1, 2005, pp. 7-45;

PARSI, Trita. A Declaração de Teerã e o Futuro da Mediação Turco-Brasileira. In: **Política Externa**, v. 20, n. 3, 2012;

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. O Brasil e a Política Externa dos EUA. In: **Política Externa**, v. 17, n. 1, 2008;

_____. O Brasil no início do século XXI: uma potência emergente voltada para a paz. In: **Política Externa**, v. 19, n. 1, 2010;

PAUL, T. V. Soft balancing in the age of U.S. primacy In: **International Security**, v. 30, n. 1, 2005, pp. 46-71;

PAUTASSO, Diogo. Reorientação na diplomacia brasileira e o FOCEM: outra perspectiva sobre a integração regional. In: **Meridiano 47**, v. 13, n. 129, 2012, pp. 10-16;

PECEQUILO, Cristina Soreanu. A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**; Brasília: v.51, n.2, 2008;

PECEQUILO, Cristina Soreanu. A New Strategic Dialogue: Brazil-US Relations in Lula's Presidency (2003-2010). In: **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília: v. 53, edição especial, 2010;

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **A Política Externa dos Estados Unidos: continuidade ou mudança?** 3 ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011, 520p.;

_____. Brasil e Estados Unidos: Um enfoque contemporâneo das relações bilaterais (1990/2011). In: (Orgs.) LESSA, Antonio Carlos; ALTEMANI DE OLIVEIRA, Henrique. **Parcerias estratégicas do Brasil: os significados e as experiências tradicionais**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013a;

_____. A América do Sul como espaço geopolítico e geoeconômico: o Brasil, os Estados Unidos e a China. In: **Carta Internacional**, v. 8, n. 2, 2013b, pp. 100-115;

PECEQUILO, C. S.; GOMES, L. S. Oportunidades e Desafios: As Relações Bilaterais Brasil e EUA (1993/2004). In: **Cena Internacional**, Ano 6, n. 2, 2004, pp. 94-118;

PINHEIRO, Leticia. Traídos pelo Desejo: Um Ensaio sobre a Teoria e a Prática da Política Externa Brasileira Contemporânea. In: **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro; v. 22, n. 2, 2000, pp. 305-335;

_____. **Política Externa Brasileira (1889-2002)**. Rio de Janeiro: Editora Jorge Zahar, 2004;

PIRES, Waldir. **Parecer Reformulado Aditivo – Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional**, 20001. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=A4603A744484689DEE1822F66E911807.proposicoesWeb2?codteor=9591&filenome=Tramitacao-MS+296/2001. Acesso em: 05/03/2016;

PSDB. **Manifesto, Programa, Estatuto. 1985**. Disponível em: <http://www.psdb.org.br/psdb/programa/>. Acesso em: 26/05/2016;

_____. **Programa Partidário**; Brasília, 23 de novembro de 2007. Disponível em: http://static.psdb.org.br/wp-content/uploads/2010/04/Programa_PSDB_2007.pdf. Acesso em: 27/05/2016;

_____. **Programa de Governo José Serra. Uma Agenda para o Desenvolvimento Sustentável do Brasil**, 2010. Disponível em: <http://www.psdb.org.br/wp-content/uploads/2010/10/Programa-de-Governo-Jose-Serra.pdf>. Acesso em: 27/05/2016;

PT. **As Bases do Plano Alternativo de Poder**, 1989. Disponível em: <http://csbh.fpabramo.org.br/node/5881>. Acesso em: 27/05/2016;

_____. **Bases do Programa de Governo: Lula Presidente, uma Revolução Democrática no Brasil**, 1994. Disponível em: <http://csbh.fpabramo.org.br/node/5881>. Acesso em: 27/05/2016;

_____. **União do Povo. Muda Brasil: Diretrizes do Programa de Governo**, 1998. Disponível em: <http://csbh.fpabramo.org.br/node/5881>. Acesso em: 27/05/2016;

PT. Resoluções do II Congresso Nacional do Partido dos Trabalhadores. O Programa da Revolução Democrática para a construção de um Brasil livre, justo e solidário. Belo Horizonte (MG), 24 a 28 de novembro de 1999, 54p.;

_____. **Programa de Governo 2002. Coligação Lula Presidente:** um Brasil para todos, 2002. Disponível em: <http://csbh.fpabramo.org.br/node/5881>. Acesso em: 27/05/2016;

_____. **Resoluções do 3º Congresso do PT,** 2007a. Disponível em: <https://www.pt.org.br/wp-content/uploads/2014/03/Resolucoes-do3o-CongressoPT.pdf>. Acesso em: 27/05/2016;

_____. **Programa de Governo 2007-2010: Lula de novo com a força do povo,** 2007b. Disponível em: <http://csbh.fpabramo.org.br/node/5881>. Acesso em: 27/05/2016;

PURCELL, Susan Kaufman. Reiniciando a relação Brasil-Estados Unidos. In: **Política Externa**, v. 20, n.1, 2011;

QUINTANAR, Silvia; CIFUENTES, Marina. Posicionamientos y alianzas de los gobiernos de Brasil, Argentina y Venezuela en la Ronda Doha. In: **densidades**, n. 5, 2010, pp. 55-75;

RAMALHO, A. G. O Brasil, os BRICS e a agenda internacional: ceticismo, intersecções e oportunidades. In: PIMENTEL, José Vicente de Sá (org). **O Brasil, os BRICS e a Agenda Internacional.** Brasília, FUNAG, 2012, pp. 87-99;

RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. **Processo Decisório de Política Externa e Coalizões Internacionais: as posições do Brasil na OMC.** Dissertação (mestrado em Ciência Política pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP). São Paulo, 2009;

_____. Parcerias Estratégicas do Brasil no contexto do multilateralismo comercial. In: (Orgs.) LESSA, Antonio Carlos; ALTEMANI DE OLIVEIRA, Henrique. **Parcerias estratégicas do Brasil: os significados e as experiências tradicionais.** Belo Horizonte: Fino Traço, 2013;

RAMOS, Leonardo César Souza. Contra-hegemonia e política externa? A política externa brasileira no governo Lula. In: **Carta Internacional**, v. 7, n. 1, 2012, pp. 69-86;

RIBAS, Letícia Diniz; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A Política Externa Vista da Janela do Avião: A Diplomacia Presidencial nos Governos FHC e Lula. In: **III Simpósio de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Programa San Tiago Dantas** (UNESP, UNICAMP e PUC/SP), 8 a 11 de Novembro de 2011;

ROCHA, Antonio Jorge Ramalho da. O Brasil e os Regimes Internacionais. In: (Orgs.) ALTEMANI DE OLIVEIRA, Henrique; LESSA, Antônio Carlos. **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, v. 1, 2006, pp. 75-124;

ROCHA, A. J. R. da.; PEREIRA, P. M. de S. S. de A. Iran Talks: Das Palavras aos Atos. A Declaração de Teerã e o Plano de Ação Conjunto de Genebra em Perspectiva. In: **Contexto Internacional**; Rio de Janeiro, v. 36, n. 2, 2014, pp. 655-682;

ROMPEY, Jan Van. Brazil's strategy toward the FTAA. In: (Orgs.) VIZENTINI, Paulo; WIESEBRON, Marianne. **Free Trade for the Americas? The United States' Push for the FTAA Agreement**. Londres e Nova Iorque: Zed Books, 2004, pp.120-148;

ROSE, Guide on. Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. In: **World Politics**, v. 51, 1998, pp. 144-172;

ROSENAU, J. N. **The Scientific Study of Foreign Policy**. Londres: Printer, 1980;

RUSSEL, R.; TOKATLIAN, J. G. Modelos de Política Exterior y Opciones Estratégicas. El caso de América Latina frente a Estados Unidos. In: **Revista CIDOB d'Afers Internacionals**, n. 85-86, 2009, pp. 211-249;

SALOMÓN, Mónica; PINHEIRO, Letícia. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília: v. 56, n. 1, 2013. pp. 40-59;

SALLUM JR., Brasílio. Crise, democratização e liberalização no Brasil. In: SALLUM JUNIOR, Brasílio (Org.) **Brasil e Argentina hoje: política e economia**. Bauru, SP: Edusc, 2004, pp. 47-78;

SALLUM JR., Brasílio; KUGELMAS, Eduardo. Sobre o Modo Lula de Governar. In: SALLUM JUNIOR, Brasílio (Org.) **Brasil e Argentina hoje: política e economia**. Bauru, SP: Edusc, 2004, pp. 255-287;

SANTOS, R. de J.; SCHUTTE, G. R. A Criação de um Banco de Desenvolvimento do BRICSeseu Papel Frente aum Cenário Internacional em Transformação. In: **Os BRICS e a Transformação da Ordem Global - II Seminário de Relações Internacionais: Graduação e Pós-Graduação**. Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI), João Pessoa, 2014;

SARAIVA, Miriam Gomes. Brasil e Argentina: Política Externa para América Latina em Tempos Recentes. In: **Cena Internacional**; Brasília, a. 7, n. 2, 2005, pp. 122-134;

_____. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, v. 50, n.2, 2007, pp. 42-59;

_____. Brazilian foreign policy towards South America during the Lula Administration: caught between South America and Mercosur. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**; Brasília, v. 53, special edition, 2010a, pp. 151-168;

_____. A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas. In: **Mural Internacional**. Rio de Janeiro; a. 1, n. 1, 2010b, pp. 45-52;

SARAIVA, Miriam Gomes. Novas abordagens para análise dos processos de integração na América do Sul: o caso brasileiro. In: **Carta Internacional**, v. 8, n. 1, 2013a, pp. 3 a 21;

_____. Continuidade e Mudança na Política Externa Brasileira: as especificidades do comportamento externo

brasileiro de 2003 a 2010. In: **Relações Internacionais**, n. 37, a. 6, 2013b;

SARAIVA, M. G.; VALENÇA, M. M. A Política Externa Brasileira e sua Projeção Internacional: um projeto caracterizado pela continuidade. In: **CEBRI Artigos**, v. 1, a. VII, 2012;

SEARCH HATHITRUST'S DIGITAL LIBRARY. **Voting practices in the United Nations**: report to Congress submitted pursuant to Public Law 101-167. United States Department of State. Disponível em: <http://catalog.hathitrust.org/Record/003145605>. Acesso em: 31/01/2016;

SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe de. Discurso do Senhor Secretário-Geral das Relações Exteriores, Embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa: “Uma Perspectiva Brasileira sobre a ALCA e a Integração Regional”. Sociedade das Américas, Nova York, 14 de Maio de 2000. In: **Resenha de Política Exterior Brasileira**, ano. 27, n. 86, 1º semestre de 2000, pp. 109-113;

_____. Intervenção do Senhor Secretário-Geral das Relações Exteriores, Embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa, no Seminário Organizado pela Federação do Comércio do Estado de São Paulo - “O Brasil e a ALCA”. São Paulo, 2 de Julho de 2001. In: **Resenha de Política Exterior Brasileira**, ano. 28, n. 89, 2º semestre de 2001, pp. 29-35;

SILVA, André Luiz Reis da. **Do Otimismo Liberal à Globalização Assimétrica: A Política Externa do Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)**. Tese de Doutorado --- Programa de Pós Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Porto Alegre, 2008, p. 360;

SILVA, André Luiz Reis da. As Transformações Matriciais da Política Externa Brasileira recente (2000-2010). In: **Meridiano 47**, v. 11, n. 120, 2010;

_____. Acomodação Estratégica? As relações entre o Brasil e os Estados Unidos durante o governo Lula (2003-2010). In: **3º Encontro Nacional da ABRI: Governança Global e Novos Atores**; São Paulo, USP, 2011;

SILVA, André Luiz Reis da. O Brasil diante da globalização: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). In: **Carta Internacional**, v. 7, n. 1, 2012, pp. 20-34;

_____. Brasil, potência emergente: desafios do desenvolvimento e da inserção internacional. In: VISENTINI, Paulo Fagundes et. al. (Orgs.) **BRICS: as potências emergentes**. Petrópolis: Editora Vozes, 2013;

_____. Geometria Variável e Parcerias Estratégicas: A Diplomacia Multidimensional do Governo Lula (2003-2010). In: **Contexto Internacional**, v. 37, n. 1, 2015, pp. 143-184;

SILVA, Luiz Inácio Lula da. Discurso do Presidente Eleito Luiz Inácio Lula da Silva, “Compromisso com a Mudança”. São Paulo, 28 de Outubro de 2002a. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, a. 29, n. 91, 2º semestre, 2002, pp. 141-144;

_____. **Carta ao povo brasileiro**. São Paulo, 22 de junho de 2002b. Disponível em: <http://novo.fpabramo.org.br/uploads/cartaapovobrasileiro.pdf>. Acesso em: 07/05/2016;

_____. Discurso do Senhor Luiz Inácio Lula da Silva Presidente eleito da República Federativa do Brasil no “*National Press Club*”, em Washington, D.C., 10 de Dezembro de 2002. In: SILVA, L. I. L. da; AMORIM, C.; GUIMARÃES, S. P. (Orgs.) **A política externa do Brasil**; Brasília: IPRI/FUNAG, 2003a, pp. 7-24;

_____. Discurso do Senhor Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Sessão de Posse no Congresso Nacional, em Brasília, em 1º de janeiro de 2003. In: SILVA, L. I. L. da; AMORIM, C.; GUIMARÃES, S. P. (Orgs.) **A política externa do Brasil**; Brasília: IPRI/FUNAG, 2003b, pp. 25-46;

_____. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Sessão Inaugural do Encontro Parlamentar sobre a ALCA – O Papel dos Legisladores na ALCA, na Câmara dos Deputados, em 20 de outubro de 2003. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, a. 30, n. 93, 2º semestre, 2003c, pp. 157-160;

SILVA, Luiz Inácio Lula da. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no seminário “*Brazil Meets Markets*”, em Nova York, 23 de junho de 2004. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, a. 31, n. 94, 1º semestre de 2004a, pp. 191-196;

_____. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Abertura da II Sessão de Trabalho “Desenvolvimento Social”, na Cúpula Extraordinária das Américas, em Monterrey, México, em 13 de janeiro de 2004. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, a. 31, n. 94, 1º semestre de 2004b, pp. 25-27;

_____. Declaração à imprensa do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da Visita Oficial ao Brasil do Presidente dos Estados Unidos da América, George W. Bush, na Granja do Torto, em 6 de novembro de 2005. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, a. 32, n. 97, 2005, pp. 137-139;

_____. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura do debate geral da 63ª Assembléia Geral das Nações Unidas. Nova Iorque, EUA, 23/09/2008. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, a. 29, n. 103, 2º semestre, 2008, pp. 83-86;

_____. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Segunda Sessão Plenária da 5ª Cúpula das Américas, em *Port of Spain*, Trinidad e Tobago, 18 de abril de 2009. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, a. 29, n. 104, 1º semestre de 2009, pp. 93-98;

_____. Discurso do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva durante cerimônia em comemoração ao Dia do Diplomata - Palácio Itamaraty, Brasília, 20/04/2010. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, a. 37, n. 106, 1º semestre de 2010, pp. 163-165;

SIMONS, Marlise. To Ousted Boss, Arms Watchdog Was Seen as an Obstacle in Iraq. In: **The New York Times**, World, 13/10/2013. Disponível em: http://www.nytimes.com/2013/10/14/world/to-ousted-boss-arms-watchdog-was-seen-as-an-obstacle-in-iraq.html?_r=2&adxnll=1&adxnll=1382030398-eEXrwAtbaNrbSTY19yQFdQ. Acesso em: 06/03/2016;

SINGER, J. David. The Level-of-Analysis Problem in International Relations. In: **World Politics**, v. 14, n. 1, 1961, pp. 77-92;

SMITH, Steve; HADFIELD, Amelia.; DUNNE, Tim. Introduction. In: SMITH, Steve; HADFIELD, Amelia; DUNNE, Tim. (Orgs.) **Foreign Policy: theories, actors, cases**. New York: Oxford University Press, 2008. pp. 1-6;

SOARES, L. F. M.; BAHADIAN, A. G. Palavras do Subsecretário-Geral da América do Sul, Embaixador Luiz Filipe de Macedo Soares, e do Co-Presidente do processo negociador da ALCA, Embaixador Adhemar Bahadrian, em audiência na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional do Senado, em 18 de fevereiro de 2004. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, a. 31, n. 94, 1º semestre, 2004, pp. 61-68;

SOTERO, Paulo. Brasil-Estados Unidos, uma relação em compasso de espera. In: **Política Externa**, v. 18, n. 4, 2010;

SOUTO MAIOR, L. A.P. Desafios de uma política externa assertiva. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**; Brasília, v. 46, n. 1, 2003, pp. 12-34;

SOUZA E SILVA, Adriana. PT tipo exportação. ALCA, MERCOSUL e outros desafios da política externa põem em prova o discurso internacional de Lula. In: **Revista ISTOÉ**, Relações Exteriores; n. 1726, 30 out. 2002. Disponível em: http://www.istoe.com.br/reportagens/26766_PT+TIPO+EXPORTACAO. Acesso em: 05/03/2016;

SPEKTOR, Matias. A política externa de tucanos e petistas. In: **Folha de São Paulo (ilustríssima)**, 25 de outubro de 2015. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2015/10/1697612-a-politica-externa-de-tucanos-e-petistas.shtml>. Acesso em: 21/05/2016;

SPOSITO, Ítalo Beltrão. Mudança e Continuidade na Política Externa: Análise de Casos Brasileiros e Aplicação a Casos Sul-Americanos. In: **36º Encontro Anual da ANPOCS**, Águas de Lindóia, São Paulo, 2012;

TEIXEIRA, R. A.; PINTO, E. C. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e

desenvolvimento econômico. In: **Textos para Discussão 006, Instituto de Economia**; Rio de Janeiro, 2012;

TOMLIN, Brian W. Measurement Validation: Lessons from the Use and Misuse of UN General Assembly Roll-Call Votes. In: **International Organization**, v. 39, n. 1, 1985, pp. 189-206;

TUDE, J. M.; MILANI, C. S. A Política Externa Brasileira em relação ao Fundo Monetário Internacional durante o Governo Lula. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**; Brasília, v.56, n.1, 2013, pp. 85-103;

UNASUR. **Estatuto del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR**. Santiago, Chile, 11 de dezembro de 2008;

_____. **Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas**. Disponível em: [http://www. Unasursg .org /images/descargas /DOCUMENTOS %20 CONSTITUTIVOS % 20 DE %20 UNASUR /Tratado-UNASUR-solo.pdf](http://www.Unasursg.org/images/descargas/DOCUMENTOS%20CONSTITUTIVOS%20DE%20UNASUR/Tratado-UNASUR-solo.pdf). Acesso em: 29/04/2016;

US. DEPARTMENT OF STATE. **Congressional Reports**. 2016. Disponível em: <http://www.state.gov/p/io/rls/rpt/index.htm>. Acesso em: 31/01/2016;

VADELL, J. A.; LAMAS, Bárbara; RIBEIRO, D. M. de F. Integração e Desenvolvimento no MERCOSUL: Divergências e Convergências nas Políticas Econômicas nos Governos Lula e Kirchner. In: **Revista Sociologia Política**; Curitiba, v. 17, n. 33, 2009, pp. 39-54;

VADELL, Javier; RAMOS, Lemos; NEVES, Pedro. The international implications of the Chinese model of development in the Global South: Asian Consensus as a network Power. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília: v.57, edição especial, 2014, pp. 91-107;

VAZ, Alcides Costa. O Brasil e o Sistema Interamericano: dos anos 1990 até o presente. In: ALTEMANI DE OLIVEIRA, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (Orgs.). **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, v. 1, 2006, pp. 43-73;

VEIGA, P. da M.; RIOS, S. P. O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. In: **CEPAL – SERIE Comercio Internacional**, n. 82, 2007, pp. 1-48;

VIGEVANI, Tullo. Relações Brasil – Estados Unidos. In: **Inserção Internacional Brasileira: temas de política externa**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: IPEA, 2010, pp. 117-157;

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. In: **Contexto Internacional**, v. 29, n. 2, 2007, pp. 273-335;

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, M. F. de; CINTRA, Rodrigo. Política Externa no Período FHC: a busca de autonomia pela integração. In: **Tempo Social**; São Paulo, v. 15, n. 2, 2003, pp. 31-61;

VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. Autonomia, Integração Regional e Política Externa Brasileira: Mercosul e Unasul. In: **DADOS – Revista de Ciências Sociais**; Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, 2014, pp. 517-552;

VILELA, Elaine; NEIVA, Pedro. Temas e regiões nas políticas externas de Lula e Fernando Henrique: comparação do discurso dos dois presidentes. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília; v. 54, n. 2, 2011, pp. 70-96;

VILLA, R. A. D.; VIANA, M. T. Política exterior brasileña: nuevos y viejos caminos en los aspectos institucionales, en la práctica del multilateralismo y en la política para el Sur. In: **Revista de Ciencia Política**, v.28, n. 2, 2008, pp. 77-106;

_____. Security issues during Lula's administration: from the reactive to the assertive approach. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**; Brasília, v. 53, special edition, 2010, pp. 91-114;

VIOTTI, Maria Luiza Ribeiro. A Reforma das Nações Unidas. In: **Reforma da ONU**. Brasília: FUNAG, 2010, pp. 81-97;

VISENTINI, Paulo Fagundes. **Projeção Internacional do Brasil: 1930-2012**: diplomacia, segurança e inserção na economia mundial. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, 224p;

VISENTINI, P. G. F.; SILVA, A. L. R. da. O Brasil e o multilateralismo econômico, político e ambiental: o governo Lula (2003 – 2010). In: **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília: n. 53, special edition, 2010 pp. 54-72;

VIZENTINI, Paulo Fagundes. De FHC a Lula: Uma década de política externa (1995-2005). In: **Civitas –Revista de Ciências Sociais**. Porto Alegre; v. 5, n. 2, 2005, pp. 381-297;

_____. O G-3 e o G-20: o Brasil e as novas coalizões internacionais. In: ALTEMANI DE OLIVEIRA, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (Orgs.). **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, v. 1, 2006, pp. 159-193;

VOETEN, Erik. Clashes in the Assembly. In: **International Organization**, v. 54, n. 2, 2000. pp. 185-215;

_____. Data and Analyses of Voting in the UN General Assembly. In: **Routledge Handbook of International Organization**, 2013;

WALT, S. M. Keeping the World "Off-Balance": Self-Restraint and U.S. Foreign Policy. In: **America Unrivaled: The Future of the Balance of Power**. Ithaca, cap. 4, New York.: Cornell University Press, 2002.

WALTZ, K. N. **Theory of International Politics**. 1. ed. [S.l.]: McGraw-Hill Humanities/Social Sciences/Languages, 1979;

_____. **Man, the state, and war: a theoretical analysis**. New York : Columbia University Press, 2001.

WILKINS. T. S. ‘Alignment’, not ‘alliance’ – the shifting paradigm of international security cooperation: toward a conceptual taxonomy of alignment. In: **Review of International Studies**, n. 38, 2012, pp 53-76;

WTO – WORLD TRADE ORGANIZATION. **Dispute Settlement: The Disputes.** Disputes by country/territory. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm. Acesso em: 24/02/2016;

APÊNDICE

ENTREVISTA COM EX. SR. EMBAIXADOR CELSO AMORIM, DILOMATA DE CARREIRA E MINISTRO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO GOVERNO LULA DURANTE O PERÍODO 2003-2010.

1- Em alguns de seus artigos, discursos e entrevistas, o Sr Embaixador destaca o caráter inovador da política externa do Presidente Lula, qualificando-a como ativa e altiva. Em palestra proferida para as turmas do Instituto Rio Branco em 2005 (transcrita no seu livro *Conversas com Jovens Diplomatas*), por exemplo, o Sr. alertou os então futuros diplomatas do Itamaraty para se prepararem, pois a política externa brasileira havia tomado novos rumos. De maneira bastante pontual, quais foram, para o Senhor, as principais mudanças ocorridas na política externa de Lula em relação ao governo anterior?

Bom, eu acho que no primeiro passo as mudanças são de ênfase. Não é que agente tenha rejeitado a política externa anterior totalmente, muitas coisas já vêm de longa data, apenas a ênfase que mudou. Eu acho que certamente uma ênfase na América do Sul, como não havia sido dado (antes), embora o FHC tenha feito uma coisa importante, que foi a primeira Cúpula. A ênfase em América do Sul era algo que de alguma maneira tinha sido proposta na época pelo presidente Itamar Franco, (e) tinha ficado meio morta até a reunião do FHC. Mas a ênfase realmente grande em perseguir dia a dia essa integração foi uma coisa do governo Lula, sem a menor dúvida. A Cúpula promovida pelo FHC foi importante. Aliás, eu na época era embaixador e telefonei pra ele para cumprimentar. E teve só uma coisa interessante que ele disse que a casa - a minha casa -, “a sua casa está resistindo um pouco”. Mas a ênfase mudou muito. A ênfase, digamos, em outras relações com países chamados sul global também mudou totalmente. Então, América do Sul, África, países árabes e outros países asiáticos, isso também. Não é que não tenha havido nada, volto a dizer, FHC visitou a Índia, mas foi uma visita, enquanto o governo Lula foi três ou quatro vezes ou mais até, três vezes, eu acho. Eu fui umas dez ou doze vezes a Índia nesse período, então, a ênfase mudou substancialmente. Então, eu acho que essas mudanças são óbvias. A partir de uma visão de mundo que, digamos,

valorizava, no nosso caso, mais a multipolaridade, coisa que não percebo que fosse a ênfase do governo anterior sincera e honestamente. Claro que isso vai depender um pouco das épocas, é uma longa história, estou apenas fazendo uma comparação, um contraste. E eu diria também que um outro aspecto é que, digamos assim, antes a política externa era muito condicionada pela visão econômica, e econômico-financeira, mais especificamente, isto é, a visão do Ministério da Fazenda. Não só do Ministro, um homem muito talentoso que era o Malan, mas a visão que a Fazenda tinha. Talvez até porque a situação do Brasil exigisse. E, no nosso caso, isso mudou. Eu conto nos Breves Narrativas diplomáticas a proposta das nossas primeiras incursões no plano internacional. Eu recordo que, quando tinha colocado entre os pontos de conversação, e aí nós estamos falando de duas pessoas com a mesma origem, até, no caso, eu não era de formação, de ligação partidária, mas o personagem que eu ia falar sim, que é o Pallocci, pediu para ver os pontos de conversação que eu tinha preparado para o Presidente e disse: “olha, essa questão do Conselho de Segurança não foi tratada no programa de governo”. Eu falei: “olha, o Presidente aprovou”. E isso foi usado muito e continuou sendo. Quer dizer, não havia, digamos assim, essa dominância da área econômica que acabava sendo um limitador para muitas outras ações. Não vou nem discutir se era necessário ou não, se a situação do Brasil exigia ou não, nem estou discutindo a competência das pessoas, mas isso é óbvio. E, eu diria, sem querer me jactar de nada, mas digamos assim, a nossa visão, até mesmo das negociações comerciais - claro que aprovada pelo Presidente, evidentemente, tinha amparo na visão que ele tinha do mundo - foi a que predominou. Não foi nem a visão só da Agricultura, claro que agente procurava conciliar o que era conciliável, mas não era só a visão da Agricultura nem da Indústria e do Comércio, nem da Fazenda. A visão do Itamaraty ou a síntese que o Itamaraty fez e que, não necessariamente, às vezes, era imediatamente aceita pelos outros, foi a que dominou. Eu acho que são pontos evidentes que marcam a diferença de atitude. Agora, claro que haverá, muitas outras coisas (em) que houve uma continuidade, com maior ou menor ênfase. Não mudou, a própria América do Sul como eu disse, FHC fez uma coisa importante. E no Conselho de Segurança, por exemplo, embora eu achasse na época que havia pouco entusiasmo de Brasília, quando eu fui embaixador da ONU durante quatro anos nesse período, basicamente o primeiro mandato do presidente FHC e um pouquinho do segundo, havia pouco entusiasmo de Brasília, mas a posição era tolerada, agente defendia e ninguém chegava lá dizendo não faça isso, não. Mais ou menos entusiasmo, dependendo do momento. E eu acho que com o

governo Lula houve maior empenho, o Presidente passou a se empenhar nessa questão de maneira mais evidente como está nos discursos, etc. Então, houve mudança.

2- Houve mudanças na estratégia brasileira de se relacionar com as grandes potências?

Olha, eu acho que havia uma busca pela multipolaridade, então, veja bem, quando nós começamos, nós tínhamos duas ou três questões imediatas, que não dependiam inclusive de iniciativas nossas diretamente: a questão do Iraque, era como se posicionar, e tinham as negociações comerciais, principalmente a ALCA e a OMC. No caso do Iraque, nós ficamos do lado de algumas grandes potências, acho que Alemanha e França podem ser consideradas grandes potências e Rússia também, e em uma posição diferente da dos Estados Unidos. Não é que o objetivo fosse ser contra os Estados Unidos, é porque agente, naquele caso em particular, via dessa maneira. No caso da ALCA, também, o objetivo não foi ser contra os Estados Unidos, o objetivo foi defender nosso interesse, tanto que eu, e lhe digo com toda honestidade, eu trabalhei para que se chegasse à formulação de uma ALCA possível. Uma ALCA possível, na minha opinião, era uma ALCA muito menor do que a ALCA que tava proposta e muito mais equilibrada do meu ponto de vista. Mas eu não, embora houvesse gente próxima a mim e próxima ao PT que fosse contra, nem o Presidente nem eu dissemos não vai ter ALCA. Não, não era essa a linha. Agora, no final, claro que quando nós conseguimos chegar próximo de uma visão de ALCA que era aceitável para nós, ela deixou de ser criação dos Estados Unidos, mas o objetivo não era confrontá-lo. Pelo contrário, eu até acho que houve uma preocupação de manter uma relação boa com os Estados Unidos. O Presidente, ele próprio, fez questão de fazer uma viagem, no primeiro semestre ainda do ano, além da que ele já havia feito como Presidente eleito. E resultou daí uma relação muito fluída, tanto dele com o Presidente Bush, no que cabia, e quanto minha com os dois ministros tanto com o Colin Powell, falei muito com o Colin Powell principalmente da situação da Venezuela, e com a Condolezza Rice em uma amplitude maior de assuntos. Já era uma outra época, então o Oriente Médio entrava. Nós fomos convidados para Conferência de Anápolis sobre o conflito Israel-Palestina - poucos países que não fossem diretamente envolvidos ou doadores tradicionais foram chamados: Brasil, Índia e África do Sul, por coincidência, um grupo que

nós também tínhamos criado no segundo dia de governo, quer dizer, tomados a iniciativa de criar no segundo dia de governo.

3- Em diversos pronunciamentos públicos, sobretudo à imprensa nacional, o Senhor rechaçou a tentativa de se associar à política externa brasileira do governo Lula um viés anti-estadunidense. Do mesmo modo, em artigo publicado na edição especial da Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI) de 2010, o Sr. fez questão de realçar não só o bom relacionamento diplomático e econômico que o Brasil manteve com os Estados Unidos durante esse período, como também a proximidade identitária entre ambos os países por compartilharem valores da cultura ocidental, em especial a democracia. Destacou também o estabelecimento de diálogo estratégico com os Estados Unidos em 2005, que cimentou acordo de cooperação na área de biocombustíveis. Entretanto, Brasil e Estados Unidos também apresentaram posicionamentos divergentes em algumas ocasiões durante o governo Lula. Na dimensão bilateral, além da crítica contundente à invasão estadunidense do Iraque em 2003, o Brasil travou duas disputas com os Estados Unidos no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC que ganharam notoriedade, o caso do algodão e o caso do suco de laranja; na dimensão hemisférica, as divergências se deram nas negociações da ALCA e na solução da crise política em Honduras, com a deposição e abrigo na embaixada brasileira do então presidente hondurenho Manuel Zelaya; por fim, na dimensão multilareal, destacam-se os desentendimentos em torno da Rodada Doha da OMC e a recusa estadunidense no âmbito do P5+1 de apoiar a tentativa brasileira de mediação no acordo entre Irã, AIEA e as grandes potências para o fornecimento de urânio para fins pacíficos àquele país. Na sua visão, Sr. Embaixador, o que explica, de modo geral, essa divergência de posicionamentos...?

São questões muito diferentes. Eu se pudesse dar uma resposta geral, eu diria que é mais ou menos óbvio, são dois grandes países com interesses diversificados e esses interesses não necessariamente coincidem. Eu acho que nós, enfim, lógico que podem variar, mas eu acho que, digamos, a nossa atitude sempre foi procurar (...) Em quase todos esses assuntos que você mencionou, houve sempre muita troca de idéia, muita tentativa pelo menos de cooperação e em muitos casos cooperação mesmo, como você mencionou o etanol, entre Brasil e Estados Unidos. Em Rodada de Doha, por exemplo, nós divergimos muito em 2003,

mas nós fizemos juntos, em 2004, o chamado Arcabouço de Julho (*July Framework*). E na realidade quase que os Estados Unidos pediram ao Brasil para participar de um grupo pequeno de países que pudesse colocar a Rodada de novo nos trilhos. Se você acompanhar, se você ler minha narrativa sobre isso nesse último livro que eu escrevi, você vai ver que não é bem assim, em alguns momentos nós estávamos de acordo, em alguns momentos os Estados Unidos nos cortejavam para colocar o peso na União Europeia e, em outros momentos, a União Europeia nos cortejava para botar o peso nos Estados Unidos. E em outros momentos a União Europeia e os Estados Unidos se uniam e deixavam o Brasil, a Índia e outros de lado. Então não houve absolutamente isso e houve uma perfeita compreensão de que não era assim, tanto que a minha relação pessoal com todos esses - não pode separar uma coisa da outra, porque, se fosse uma relação de constante hostilidade, isso não ocorreria - com todos os ministros da área comercial e USTR foi a melhor possível. Com o Presidente Bush e o Presidente Lula também a conversa sempre fluiu muito bem. Então eu acho que não pode misturar as coisas, pois são sempre coisas muito diferentes. Os contenciosos, eu não me lembro bem do contencioso do suco de laranja. O do algodão que é o mais importante nessa época - o suco de laranja foi o uma questão anti-dumping, uma coisa menos, assim, relevante -, mas o do algodão que ia no cerne dos subsídios, etc., é uma coisa normal, os países têm, a União Europeia tem com os Estados Unidos, Japão tem com os Estados Unidos, Brasil tem com Japão, isso não tem nada a ver com... Aquilo ali não é um palco de demonstração de preferências ideológicas, aquilo é uma defesa de interesses, sobretudo o sistema de solução de controvérsias. São casos episódicos. No tempo, por exemplo, que não tinha o NAFTA, agora não porque muito das coisas deles vão para o NAFTA, mas no tempo que não tinha o NAFTA, eu já era uma espécie de embaixador do GATT, naquela época, toda reunião do conselho do GATT tinha lá uma questão: Estados Unidos contra o Canadá em *alcoholic beverage*. Aí o ponto seguinte era Canadá contra Estados Unidos em *alcoholic beverage*. Eram países amicíssimos e aliados em todos os sentidos. O fato é que nossa relação sempre foi... mesmo depois, por exemplo, com o negócio do Irã, que foi o momento mais difícil, porque ali, o que aconteceu foi que, não é que nós fizemos um acordo por iniciativa nossa, nós fizemos aquilo que os Estados Unidos haviam pedido e eles, com razões que eu tento analisar no livro, que as pressões de Israel foram muito grandes ou por algum, enfim, por qualquer razão, eles retiraram aquilo que eles mesmos haviam sugerido. E não o que eles

tinham sugerido seis meses antes, o Presidente Obama escreveu uma carta três semanas antes! O que acho que houve ali, sinceramente, é uma certa, bom, primeiro, uma certa confusão entre os atores americanos, com uma coisa na carta do Obama, depois outra na atitude da Hillary. Por um lado isso e, por outro, digamos, o máximo que você poderia dizer é o seguinte, houve uma certa, do ponto de vista diplomático, uma certa descortesia, porque pede para você fazer alguma coisa, você faz, o outro chega lá e diz: “ah não, muito obrigado”. Bom, então, não foi a atitude brasileira que ditou isso. Você pode dizer: “ah, mas vocês não poderiam ter adivinhado que haveria esse ator?” Poderíamos, mas não podemos trabalhar nessa base, sobretudo se você tem um ponto de coincidência entre uma pessoa que te pede o que você acha que deve ser, você está colaborando. E mesmo assim, digamos, nós continuamos tendo uma cooperação intensa, mesmo depois do episódio, da rejeição da declaração, em temas como o Haiti, por exemplo, muito próxima. Então, enfim, houve mesmo uma reunião já na Assembleia Geral da ONU, a Declaração de Maio e de Setembro, presidiu a reunião o ex-Presidente Clinton e estava a Hillary Clinton, e era toda hora Brasil pra cá, Brasil pra lá, *Mister Minister* Amorim pra cá... Agora, nós nunca achamos que deveríamos ter uma atitude subserviente. Se nosso interesse era diferente, nós íamos defender. Eu acho que isso foi apreciado! Você pega, por exemplo, na OMC. Às vezes uma reação imediata incomoda. Quando nós saímos de Cancún, poucos dias depois, o Bob Zoellick escreveu um artigo muito crítico, falando, não era só sobre o Brasil, mas ele falava cinco vezes sobre o Brasil em um artigo pequeno do *Financial*, um artigo médio, do *Financial Times*. Isso foi, Cancún foi em agosto se não me engano, foi logo em seguida a reunião. Bem, isso não o impediu, de alguns meses mais tarde, me telefonar e dizer: “Ah Celso, acho que tá na hora de nós olharmos aqui o que nós podemos fazer pela rodada e eu preciso de um grupo pequeno de países”. Ele não foi chamar aqueles que estavam de acordo, foi chamar o Brasil mesmo, a União Europeia naturalmente, inicialmente tinha chamado a África do Sul que acabou não ficando, ficou a Índia. Enfim, então não vejo absolutamente nenhum sinal de antagonismo nessas questões. O diálogo meu com os secretários de Estado sempre foi muito bom. Houve de fato esse episódio da Declaração de Teerã, mas, digamos também, as atitudes da grande potência, o fato de ela ser volúvel, o fato de ela querer poder mudar de idéia e não dar satisfação aos outros. Bom, aí nós também não ficamos zangados, não fizemos nota de protesto, não retiramos o embaixador, não fizemos nada disso, mas, também não ia dizer: “Ah, sim senhor, nós fizemos errado”. Não.

4- O levantamento de dados sobre a votação dos países nas resoluções da Assembleia Geral da ONU mostra que a convergência média entre Brasil e Estados Unidos no governo Lula foi de 12,07%, ao passo que no governo anterior a convergência média foi de 24,12%, ou seja, quase o dobro...

O dobro, mas é baixo, mesmo assim, né?

Sim, é baixo. Como o Sr. avalia esses dados estatísticos? Eles representam algum significado real de mudança nas diretrizes gerais da política externa durante o governo Lula?

Eu não sei, não, eu não sei. Houve situações como essa relacionada com o Iraque, pode ter questões como Israel, tem o fato, digamos, de o Brasil estar no Conselho de Segurança em um determinado momento que tenha havido mais votações. Enfim, tem muitos outros fatores que podem explicar. Eu nem, nunca fiz essa análise. Eu dizia antes, quando era embaixador já, porque era frequente dizerem: “Ah, porque o Brasil vota muito diferente dos Estados Unidos”, eu dizia: “Ué, não acho não, acho que os Estados Unidos é que votam diferente do Brasil”. Isso é o quê? São todos os órgãos da ONU?

São resoluções tiradas na Assembleia Geral... É porque existe uma linha de pesquisa na academia, inclusive um livro do Otavio Amorim Neto, em que ele faz um resgate da trajetória da política externa brasileira e o padrão de voto na Assembleia Geral da ONU. E aí ele consegue observar que há uma tendência de diminuição de longo prazo.

Bom, pode ser, provavelmente haveria, porque essa mesma pergunta que você está fazendo eu ouvia na época que eu era embaixador no governo do Fernando Henrique, não sei se falava da tendência, mas falava do pequeno número de votações coincidentes. Agora, muitas delas foram votações, por exemplo, em Cuba, que quem tava isolado eram os Estados Unidos, que votaram diferente do mundo inteiro. É preciso ver também que muitas coisas são aprovadas por consenso. Deve ter havido muita resolução sobre direitos humanos, em que o Brasil não necessariamente é favor de uma política de condenação. Só em casos extremos em que não há nada, não há nenhum diálogo possível. Nós somos a favor de uma política de diálogo, ainda que reconhecendo que é uma situação ruim de direitos humanos. Nós nunca

fomos fazer uma provocação em uma votação sobre Guantánamo, né? Ou com relação a algum aliado dos Estados Unidos, tipo a Arábia Saudita, então, nós simplesmente ficamos quieto. Agora, não faz sentido você tratar a Arábia Saudita, não tô defendendo nem falando mal de ninguém não, mas a Arábia Saudita de um jeito, por exemplo, que é aliada americana, e o Irã de outro, né? Quer dizer, quando há um problema de apreijamento ou condenação ou chibatada em uma mulher na Arábia Saudita, isso não tem importância. Quando é no Irã, vira uma violação de direitos humanos. Não tô dizendo que não é, mas você não pode pegar só um lado. Então tem que haver maneiras de lidar com esse problema. Nós temos certamente uma maneira diferente dos Estados Unidos.

5- Especificamente em relação ao Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, quase todas as investigações que o Brasil abriu nessa instância contra os EUA (9 de 10) foram iniciadas depois dos anos 2000. Por que razão até aquele momento o Brasil levou poucas disputas contra os EUA à OMC? Por que aumentou depois?

Nós fomos ganhando confiança, né? Fomos ganhando confiança no mecanismo. No antigo GATT, o Brasil teve uma ação até muito importante com relação a calçados, não me lembro se era subsídios ou dumping, mas enfim... Mas, no antigo GATT, você tinha que ter um consenso depois para [sancionar um país], e consenso nunca havia. Então, para evitar [ser sancionado], claro que o próprio país acusado, digamos assim, quebrava o consenso. Então, na OMC, mudou esse sistema. E a OMC passou a ter seu órgão de apelação, que era mais isento. Nós tínhamos tido uma experiência muito importante anterior a essas questões, ou mais ou menos, em parte elas são, se sobrepõe, mas começaram antes, com as questões do Canadá, sobre a Bombardie e a Embraer. Os Estados Unidos começaram ação conosco, mas depois retiraram sobre propriedade intelectual. Então, quer dizer, nós aos poucos fomos ganhando confiança nos mecanismos da OMC. Aliás, o início do processo, por exemplo, do algodão, digamos que a primeira fase que é consultas, foi feito ainda no governo do Fernando Henrique. A decisão difícil que eu tomei - difícil não, mas não óbvia - era a única que podia ser tomada: foi, uma vez que a fase de consultas esgotou, não lembro mais se isso foi em 2003 ou 2004, levar o caso mesmo ao *panel*, o pedido de *panel*. Mas, a rigor, agente não começou. Eu sei disso porque não fui eu nem que tomei a iniciativa. Mas eu participei, porque

eu me lembro que o funcionário do Ministério da Agricultura - talvez o nome dele me vem à mente a medida que agente fala -, tinha um cargo rotativo. Eu tava na OMC, eu tinha experiência porque tinha vivido as questões da Embraer e da *Bombardie*, uma parte do contencioso caiu já na minha época e nós tínhamos conseguido reverter uma situação muito negativa para o Brasil. Começou com o Canadá ganhando quase tudo e depois nós... Simplificando um pouco, o jogo que tava 4 a 1, terminou 4 a 4, vamos dizer, ou o jogo estava 3 a 0 e terminou 4 a 4. Tanto assim que depois as empresas tiveram que chegar a um acordo. Então eu tinha essa experiência, e esse funcionário (do Ministério da Agricultura) foi lá, contou-me o caso do algodão e quis saber o que eu aconselhava. Eu falei: “olha, aqui na OMC não basta que seja justo, você tem que ter um *case - case* no sentido anglo-saxão do termo, um bom caso jurídico - então o que eu te aconselho é olhar uma firma de advogados que ta aí e apresentar, e eles dirão a você se nós temos ou não um *case*”. E foi assim que começou. Eu participei disso dessa forma que eu tô te falando, porque eu tava doente e ele fez tanta questão de me ver que eu falei: “bom, vou ter que dar um jeito”. Então eu fiquei deitado no sofá da residência do embaixador, não podia levantar. Podia levantar, mas não podia ficar de pé ou nem sentado. E assim que começou todo.. As coisas foram ganhando.. Açúcar eu não sei, não me lembro mais quando começou. Eu sei que a decisão também de passar para o *panel* foi nossa. Açúcar não foi com os Estados Unidos, foi com a União Europeia. Mas, enfim, nós fomos ganhando confiança no sistema. Eu acho que não tem nada, não tem nenhuma relação, não tem nenhuma hostilidade, eu acho que, aliás, até para fazer justiça, nesse caso até a mídia brasileira não foi crítica tanto assim. Pode ter sido ou tenha sido, mas eu acho que houve um reconhecimento que aquilo não... É como você deixar de levar a juízo um sujeito que te pisou no pé, “ah não vou pedir indenização porque ele é forte”. Não.

6- Em diversos discursos oficiais, sobretudo no âmbito do BRICS e do IBSA, mas também em artigos acadêmicos, como aquele escrito na revista Contexto Internacional em 2013, o Sr. afirmou que um dos objetivos do Brasil é contribuir para o multilateralismo e para a multipolaridade no sistema internacional. Como o Sr. mesmo pondera, multilateralismo e multipolaridade são conceitos distintos, embora estejam relacionados. Enquanto o primeiro diz respeito à forma como as decisões são tomadas na política internacional, o segundo está relacionado à maneira como o poder bruto, medido em termos de capacidades materiais, se distribui na geografia mundial,

concentrando-se em um ou mais pólos de poder. Sendo assim, o que o Senhor exatamente quer dizer quando afirma que o Brasil deseja contribuir para a maior multipolaridade no sistema internacional?

Olha, é claro que a multipolaridade tem a ver com o poder bruto, mas tem a ver também com a capacidade de você criar alianças, posições comuns, porque, digamos, às vezes, o resultado da aliança é maior do que o peso individual. Vamos tomar as negociações do clima, que estão ocorrendo agora, quer dizer, que ocorreram também naquela época. O fato de nós termos sido capazes de criar uma aliança chamada BASIC, dá uma força que Brasil, Índia e África do Sul e China não teriam individualmente. Claro que eles teriam força mesmo assim, porque são países importantes, cada um a seu modo. Mas, juntos, eles têm muito mais. Então, eu acho, ao criar o BASIC, ao criar o BRICS, ao criar o IBAS mesmo, porque, de certa maneira, as pessoas esquecem que se não existisse o IBAS, eu tenho quase certeza que não teria existido o BRICS. Tinha existido a formulação do Jim O'Neil, mas não seria um grupo político, provavelmente não seria, eu posso estar enganado. Mas, na época que surgiu e tal, tenho boas razões para crer que historicamente isso tinha a ver com a criação prévia do IBAS. Enfim, ao criar esses grupos, ao criar uma relação dos países árabes com a América do Sul diretamente, aos aproximarmos da França e da Alemanha no caso do Iraque, mas tendo posições muitas vezes semelhantes aos Estados Unidos quando se tratava da questão da agricultura - não em todos os temas agrícolas, mas em alguns temas agrícolas na OMC -, então o Brasil agia, tanto nos fóruns econômicos quanto políticos, para fortalecer, digamos, essa multipolaridade, essa diversidade, digamos, de pólos. Agora a outra coisa, mas as duas coisas estão ligadas, mas não são as mesmas, é que multipolaridade só não basta. O equilíbrio de poder da Europa da época de Westphalia era a política do equilíbrio de poder, mas o equilíbrio não evitava as guerras, né? Podia evitar hegemonia, mas não evitava as guerras e não evitava outras ações condenáveis, digamos, dependendo do ponto de vista. Então é importante também você ter normas multilaterais para que, digamos, os conflitos, que inevitavelmente eles surgem, sejam encaminhados de forma consensual, se possível, mas, se não, de acordo com a norma de qualquer forma.

7- O senhor falou em equilíbrio de poder no sistema internacional. Na teoria realista das relações internacionais, os Estados podem perseguir estratégias para promover o equilíbrio de poder no

sistema internacional, entre as quais se destacam: o balanceamento externo, o balanceamento interno e agora, mais recentemente, foi lançada a tese do balanceamento brando (*soft balancing*), não sei se o senhor conhece...

Eu conheço a Teoria do *Soft Power*, mas eu nunca tinha ouvido falar do *Soft Balancing*, eu tô meio desatualizado com a teoria (risos).

Seria um balanceamento brando, pela própria tradução, em que não haveria o confronto direto com as grandes potências, inclusive reconhece a possibilidade de cooperação econômica, mas a idéia última é de que o Brasil estaria buscando maior autonomia na...

Não é só autonomia. Autonomia sim, agente busca, mas não é só pra isso. É que isso é mais favorável para nós e, no meu entender, mais favorável para o mundo, não é? Porque você minimiza... Eu acho que o mundo submetido a uma potência hegemônica, qualquer que ela seja, pode ser Estados Unidos, China, qualquer uma, até Brasil, não é bom para o mundo, entendeu? É bom que haja uma percepção, que haja uma realidade, e uma percepção também, mas de que há vários centros de poder. E eu acho que a nossa política, ao ajudar criar grupos como o IBAS, BRICS, a ASPA, a nossa aproximação com a África e também ter relações boas, um diálogo estratégico com os Estados Unidos, ter parceria estratégica com a União Europeia, mostra que nós estamos trabalhando com várias - e com a China também, né? - realidades e fazendo com que elas operem de modo a, sobretudo, dificultar decisões hegemônicas e unilaterais. Eu acho que essa é a visão.

8- A capa do seu último livro, Teerã, Ramalá e Doha: memórias da política externa ativa e altiva, possui a figura de um mapa-mundi antigo invertido, onde o continente africano ocupa o norte geográfico e o europeu, o sul.

Invertido, de acordo com a sabedoria convencional. Que ninguém, nunca veio um Deus e determinou que o Norte é encima e o Sul é embaixo e, no universo, não tem essa diferença. Isso você grava e coloca na minha resposta.

Já tá gravado (risos)...

**Especulei algumas possibilidades de interpretação para a imagem:
i) referência a um novo contexto mundial assinalado por mudanças**

na geografia política e econômica; ii) reorientação da política externa brasileira com o governo Lula, que passa a apresentar uma visão revisionista da ordem internacional vigente; iii) mudança de prioridades na política externa de Lula, em que as relações com a África passam a ter a mesma senão maior importância do que as parcerias tradicionais do Brasil. Alguma dessas especulações coincide com a sua real intenção ao estampar esse mapa na capa de seu livro?

Você conhece aquele negocinho de múltipla escolha que diz assim: “uma tá certa ou todas estão certas”? Eu acho que todas são mais ou menos certas. Eu não diria que a África passou a ter mais que os parceiros tradicionais. Não vou dizer que a África é mais importante pro Brasil do que a Argentina. Não posso dizer isso, ou que a América do Sul. Mas, é tão importante quanto. E antes era totalmente desprezada, essa é que é a diferença. Mas podemos botar um valor que é equivalente. Mas, digamos, fora pequeninas correções assim, talvez até de detalhe, eu acho que mais ou menos tudo isso é verdade. Agora não fui eu que desenhei o mapa, nem fui eu que o coloquei lá. Ele estava lá, ele ficava atrás da minha mesa. Então ele forçosamente era uma peça de conversação... Acho que você esqueceu um ponto ali porque ele tem... o conflito central está ali, Jerusalém, ou melhor, Belém, talvez, está no centro do mapa. Belém está no centro do mapa. Então, como esse livro aqui também tem muito a ver também com o Oriente Médio, eu acho que também é outra simbologia. Então você pode dizer que tem várias. É também o primeiro mapa que o Brasil aparece com o nome do Brasil, feito em 1.511. É uma coisa interessante! Acho até impressionante, porque se você virar de cabeça para baixo o mapa é muito realista. Não é? Impressionantemente realista!

(Risos...)

Então, mas ele estava lá. Eu apenas o encontrei lá e quando as pessoas perguntavam... Ele é reprodução, ele é uma tapeçaria, feita por uma tapeceira brasileira, uma artista brasileira, com base num mapa italiano de 1.511. Mas, eu acho que ele tem esse... justamente ele permite... é que nem um teste de Rorschach, cada um vê lá o quer (risos).

9- Em algumas passagens de seu livro Conversas com Jovens Diplomatas e Breves Narrativas Diplomáticas, o Sr. faz pequenas e indiretas alusões ao que eu interpretei como possível divisão interna

no Itamaraty, diante do tratamento dado a alguns temas específicos. Por exemplo, ao mencionar o telefonema que o Senhor deu ao então Presidente Fernando Henrique Cardoso cumprimentando-o pela iniciativa de convocar uma Cúpula de Países da América do Sul no ano 2000, o Sr. realça a resposta que Cardoso havia lhe dado e que repito agora: “Pois é, mas houve muita resistência na sua Casa”. Em outro momento, ao se referir às negociações travadas com Zoelick na ALCA, o Sr. afirma que a maior dificuldade, na verdade, foi lidar com o “front interno”, que “envolvia uma boa parte da indústria, a mídia e, de forma mais sutil, colegas de ministério e outros membros do governo”. De modo semelhante, o embaixador Flecha de Lima, em entrevista concedida ao professor Guilherme Stolle Paixão e Casarões, em 2011, confirmou a existência de pelo menos dois grupos políticos dentro do Itamaraty, que ele classificou como liberais e nacionalistas. O Sr. Embaixador corrobora a avaliação feita por Flecha de Lima?

Acho muito simplista. Muito simplista. Não, pra mim é, no meu ponto de vista... Respeito que ele tenha feito isso, mas eu não... acho que é uma coisa um pouco mais complexa. Eu acho que, primeiro que as burocracias têm um pouco, uma certa inércia, né? Então, sempre quando tem uma idéia muito nova, as burocracias reagem. As burocracias são sempre mais pela prudência. Então, quando o Fernando Henrique propôs aquela cúpula sul-americana, imagino que algum diplomata importante tenha dito a ele: “Olha, cuidado, pode ser que irrite os Estados Unidos, agente vai fazer...” Imagino eu, não sei. Tô falando porque ele não me explicou, nem eu procurei... Eu entendo o que acho que é mais ou menos óbvio, né? “Vai criar um problema com o México”, sei lá, não sei... Então, essa é uma tendência da burocracia. E também, às vezes, quando as pessoas, durante muito tempo, trabalham numa certa linha, é difícil fazer com que aquilo mude, né? É como você tá lá, há muito tempo tá fazendo um mesmo caminho, e alguém diz: “Não, olha, agora eu quero tentar ir por outro”, Você diz: “Mas eu sempre vim por aqui gente, que história é essa?” Então, às vezes, não é nem uma questão ideológica, a pessoa está convencida que aquilo é mesmo o melhor, é o... E, de fato, em alguns casos eu acho que é ideológico. Eu acho ideológico uma palavra muito... eu não gosto muito de usar porque também é usado assim, tudo que... eu dizia: “ideológico é sempre o dos outros, o nosso é o certo...”

É o pragmático...

“é o pragmático, o sensato ou o correto, o dos outros é ideológico”. Mas, um eu já te respondi, que é o da América do Sul. No caso da negociação da ALCA, o que eu sentia é que havia muitas pessoas já comprometidas com uma certa negociação, como uma certa linha negociadora. E é muito difícil você chegar para essa pessoa que esteve envolvida naquela negociação, tentando fazer o melhor possível dentro daquilo que era o quadro que existia na época, e chegar para a pessoa e dizer assim: “Olha, agora agente vai fazer assim. Não vai ser mais assim, isso aqui deixou de ser, isso aqui não é...”. Não é fácil! Então, mesmo pessoas pelas quais eu tinha muito apreço intelectual e tudo, eu senti que não... Outras talvez não, outras fossem mais teimosias mesmo, etc., mas umas, era difícil para elas, era naturalmente difícil porque ninguém... É um processo natural: se você passar a sua vida defendendo determinada coisa que tá convencido, depois muda, né? Quer dizer, aquilo lá não é a vida, mas os últimos anos, a negociação da ALCA já vem há um tempo, eu acho que é mais o lado da inércia das burocracias e o excesso de... No primeiro caso, a inércia com, digamos, a tendência a ser excessivamente prudente, não queria que houvesse mudança e, no segundo caso, além disso, digamos, o fato... Bom, alguns teriam a convicção de que realmente era melhor a ALCA, e aí entra o que o Paulo Tarso falou, quer dizer, os que queriam uma inserção internacional a qualquer preço, etc. Embora eu sempre tivesse adjetivos mais aceitáveis. Mas, tinha muito gente que achava... Eu ouvi de várias pessoas dizendo: “Olha, o Brasil deve eliminar as tarifas imediatamente e o PT devia ser a favor porque isso é bom para o povo”. Estava convencida a pessoa, entendeu? Então não é má fé, nem nada disso. Mas ele tinha essa visão. Outros não chegavam a ter uma visão tão ingênua quanto isso que eu acabei de descrever, mas eles tinham feito lá o trabalho para tentar encontrar o caminho dentro do quadro... Podia dizer assim: “Não, agora nós vamos simplesmente romper com esse quadro, vamos propor um outro quadro”. Foi o que nós fizemos, nós não dissemos não à ALCA, nós dissemos não a esse tipo de negociação. Inventei aquela história da estratégia dos três trilhos, que foi mencionada em vários lugares, e o Zoellick nunca disse que concordou, mas ele também não recusou, disse: “Não, vamos continuar discutindo numa - ele dizia - *problem solving approach*”, né? Pragmaticamente. Então, não acho que seja tão simples assim. Eu acho que os diplomatas, sobretudo, assim, não só os mais jovens, mas os diplomatas, eles querem muito ver o Brasil valorizado, né? E eles não percebiam muitos que o Brasil podia se valorizar atuando autonomamente, né? Eu acho que é

uma herança de tempos passados, que a melhor valorização que o Brasil poderia ter é ser aliado preferencial dos Estados Unidos. Isso é uma visão embutida em muitos! E outros, e aí que você pode dizer, não é questão de ser liberal ou não só na economia, não só isso. E outros diziam que: “Não, olha, o Brasil pode ter uma posição independente, e aí até os Estados Unidos vão nos valorizar mais”, que eu acho que foi que aconteceu. Então nacionalista/liberal eu acho que simplifica demais. Tem esse aspecto também, mas tem outros, não é? Porque, por exemplo, eu fui muito acusado, criticado por não ser suficientemente “nacionalista” em relação à Bolívia, em relação ao Paraguai, né? Na realidade, eu já até tinha dito com palavras menos eficazes aquilo que o Chico Buarque dizia: “Olha, eu gosto da política externa brasileira, porque ela enfrenta os fortes e é mais generosa com os fracos”. Por exemplo, só para terminar, muitos editorialistas aqui de um dos jornais, não todos, mas alguns, eles sempre fizeram muita questão de mostrar que eles eram nacionalistas em relação à Argentina, mas com a Europa e os Estados Unidos não tanto.

10- Alguns acadêmicos argumentam que, sobretudo a partir do governo Fernando Henrique Cardoso, a política externa brasileira vem apresentando duas tendências crescentes: a pluralização dos atores que participam de sua formulação e, de maneira mais intensa, a personalização da política externa ensejada pela diplomacia presidencial. Segundo esses acadêmicos, a tendência de personalização da política externa brasileira, que teria se aprofundado ainda mais com a diplomacia presidencial de Lula, mina a capacidade do Itamaraty de formular políticas de Estado de longo prazo e estratégias coerentes de inserção internacional que perpassem mudanças de governo. O Sr. Embaixador concorda com esse argumento?

Não, depende, porque o argumento aqui está composto de vários elementos. Mas você está perguntando se eu concordo com o fato que ocorreu, que você fez esse primeiro, dá uma premissa e depois, a partir da premissa, você pergunta se isso mina a política externa. Bom, eu vou começar pelo final. Eu acho que não houve nenhuma... Ao contrário, há mais capacidade de formação a longo prazo. E eu também não acho que foi assim... eu acho que as personalidades marcam, indiscutivelmente, né? E essa é uma tendência do mundo, esse negócio de falar que a diplomacia presidencial, quando alguém se pronuncia como tivesse sido inventado pelo Fernando Henrique ou por não sei quem e depois pelo

Lula, não tem nada a ver. A diplomacia presidencial é uma tendência do mundo. Quer dizer, quando eu fui ministro do governo Itamar Franco, as duas vezes quem falou na ONU fui eu e se eu olhasse em volta muito pouco chefe de Estado ia querer... Eu me lembro que tava lá, por exemplo, me lembro assim, esporadicamente, mas o do Reino Unido era o ministro do exterior, da Alemanha era o ministro do exterior. Às vezes, um ou outro país menor até ia, ou o Presidente dos Estados Unidos às vezes ia, porque é também um país anfitrião, então tinha aquela oportunidade de se dirigir ao mundo. Então com o tempo isso foi mudando porque a política, os temas da política internacional, passaram, queiramos ou não, cada vez mais a fazer parte da política interna. Então, os temas ambientais, climáticos o próprio comércio internacional, não é? Ou temas como terrorismo, enfim, eu tô dando os exemplos mais óbvios, mas enfim, fazem com que os presidentes não possam se ausentar da discussão desses temas, não é? Então, eu acho que não é, não houve, pelo que eu saiba, não houve uma decisão do Fernando Henrique. Claro, ele é uma grande personalidade, como o Lula é uma grande personalidade, isso facilita. Mas, a minha impressão é que, embora, digamos, por um outro caminho, se o presidente Collor tivesse ficado, ele provavelmente teria levado nesse sentido também. O próprio Sarney, o Sarney foi uma ou duas vezes, não é porque ele não gostasse de política externa, é porque não era essa a práxis. Então, isso é uma tendência mundial, a marca dos presidentes é inevitável, né? Quando você fala da política externa do Barão do Rio Branco, é a política externa do Barão do Rio Branco, ninguém vai lembrar quem eram os presidentes daquela época, ninguém mal se lembra quem era exatamente, a não ser os estudiosos como você. Agora, ninguém vai falar que a política externa é do Lampreia, ou do Celso Amorim ou do Celso Lafer, a política externa é do Lula e do Fernando Henrique, porque hoje em dia é assim, é visto assim no mundo inteiro, né? Às vezes, um ou outro ministro pode se destacar um pouco mais em uma determinada situação, mas, no fundo, é política externa do Putin, não é do Lavrov, por mais competente que o Lavrov seja. Então, eu acho que isso é um primeiro aspecto. Agora, o segundo aspecto que eu quero comentar, não acho que houve uma personalização, eu acho que alguns temas, por exemplo, que foram introduzidos na política externa, não vou dizer que o Lula não teve nada a ver com isso, claro que teve, ele e o fato de ele ter abraçado..., mas eram temas do Itamaraty. Por exemplo, a atuação no Conselho de Segurança não é uma invenção do governo Lula, aliás, uma vez eu fui censurado por um ministro do PT por ter incluído isso em uma – censurado e eu rebatí obviamente – por ter

incluído isso entre os pontos de conversação do Presidente Lula, porque não fazia parte do programa do PT nem do programa do governo, né? E o Lula, no entanto, abraçava plenamente e ficou totalmente dedicado com isso. Já outras questões, como por exemplo, a campanha da fome e da pobreza, obviamente aquilo era iniciativa do Lula, né? Nós apenas instrumentalizamos. Agora, em todas as situações, o peso do Presidente como o Lula, como o peso do Presidente Fernando Henrique, de uma outra forma, é inevitável em uma política externa, né? São personalidades muito importantes, reconhecidas internacionalmente. E no caso do Lula inclusive com esse lado simbólico pela trajetória pessoal dele, a do Fernando também, mas, cada um a seu modo, né? Então eu acho que é inevitável que a pessoa marque a política com a sua personalidade. Não há como desviar uma coisa da outra. Isso não quer dizer que seja contrário com os objetivos de Estado, ou que impeça os objetivos de Estado. Agora, imaginar que vai ter uma política de Estado só feita pela burocracia é não entender de política. Claro que a burocracia tem um peso, né? E a burocracia diz: “Vai, olha, estamos acostumados, é melhor fazer assim, vou fazer dessa maneira e tal”. Mas, a política externa, o nome diz, eu sempre disse isso, a política externa é uma política, como é a política econômica...

Uma política pública...

É uma política pública, é uma política, é *policy*, né? Eu não gosto muito desse negócio de política pública, porque parece que tem política privada, eu não sei te dizer... Em inglês eu entendo, que a *policy* se aplica à conduta em geral das pessoas. Mas enfim, é uma política, como tem a política econômica, a política social, ou a política agrária e tem a política externa. Claro que o básico que tá ali na constituição é do Estado, você não pode mudar aquilo, mexer naquilo. Mas, mesmo aquelas coisas, pra chegar a elas... Como dizem, integração latino-americana é um objetivo, tá na constituição, compete seguir, mas como é que você chega a ela? Vou propor direto ao México e ao Haiti fazer uma área de livre comércio entre nós, ou vamos fazer primeiro o MERCOSUL, como, aliás, já estava sendo feito antes, vamos fortalecer a América do Sul? Isso é política, um definição em função dos objetivos e dos meios disponíveis por onde você vai. Então, eu não vejo nenhuma contradição, eu não acho que houve interferência política no sentido menor em relação às nossas atitudes internacionais. Mesmo aqui na América do Sul, se você ler a minha narrativa, você já deve ter lido, mas enfim, eu to só chamando a atenção para o que foi que eu contei sobre o

grupo de amigos da Venezuela, por exemplo. Nós não fizemos o que o Chávez queria, nós fizemos o que era preciso fazer. O Chávez é que fez o que nós dissemos o que tinha que ser feito. Claro que nós fizemos de uma maneira respeitando lá o momento do país. O Chávez queria, como tá dito ali no livro, um grupo de amigos do Chávez, e o presidente Lula disse para ele: “Não, não é um grupo de amigos do Chávez, é um grupo de amigos da Venezuela, então tem que incluir outros países além daqueles que você gosta”. E bom, e por aí vão inúmeras outras situações desse tipo. A própria questão da Bolívia, que foi muito difícil, muito controversa, muito complexa, quando foi necessário o Lula me pediu: “Olha, você vai lá Celso, você vai conversar com eles, porque [e aí ele dizia] representa o Estado brasileiro”. Ele tinha plena percepção disso, né? Quando teve aquele episódio da refinaria que tinha sido ocupada e que eles retiraram. Gostamos? Não gostamos, mas o quê que fazer? Ia mandar tropa lá para tomar a Bolívia e que ia criar um problema imenso e quebrar com 150 anos de paz nas nossas fronteiras. Não sei o que as pessoas queriam, entendeu? E ao mesmo tempo nós mantivemos... Tanto que hoje ninguém nem lembra o quê que, lembra assim... Mas, quer dizer, o Delta Plus, que eles ganharam lá no preço do gás, é um fator mínimo, o preço de energia, e não faltou nenhuma molécula de gás no Brasil, numa época que faltava na Europa, que faltava em outros lugares. Então eram objetivos pragmáticos, apenas percepções diferentes de como alcançá-los. Como eu disse depois na defesa sempre: “Aqui, a cooperação é a melhor dissuasão”.

11- Alguns críticos da política externa de Lula apontam que a criação do cargo de Assessor Especial da Presidência da República para Assuntos Internacionais teria reduzido o espaço do Itamaraty na formulação da política externa brasileira. O Sr. concorda com essa avaliação?

Eu não vejo isso. Eu vejo o seguinte, como há uma tendência para uma diplomacia presidencial crescentemente, é importante que haja pessoas em que os outros vêem como um, digamos, uma pessoa que representa o presidente. Por exemplo, eu me lembro de o presidente Uribe ter pedido ao Lula que mandasse o Marco Aurélio para ajudar a negociar com o sindicato deles. Isso é uma coisa que eu jamais poderia fazer, nem deveria fazer, o Ministro do Exterior, né? Conversar com partidos políticos. O Marco Aurélio é um homem inteligente, estava ali como... Outros assessores antes deram opiniões sobre assuntos políticos que prevaleceram ou não, mas eu não me recordo de um tema realmente

importante, fundamental, em que tenha havido uma discordância e tenha prevalecido a visão, digamos assim, do Marco Aurélio vis a vis... Não, até porque nossas visões eram totalmente coincidentes, podia haver estilos diferentes de expressar, isso eu acho que é outro aspecto. Mas isso não tem nada a ver, eu nunca vi. E eu acho que em temas mais ligados à América do Sul naturalmente a opinião do Marco Aurélio tinha muito peso porque ele conhecia muito, de muitos anos, né? E, em outros temas, era menos assim. Ele tava ali, ajudava, dava opinião também como outras pessoas, outros ministros. Não vejo, não vejo dessa maneira, de forma alguma.

ANEXO

Tabela 5: Votos Coincidentes Brasil-EUA na Assembleia Geral da ONU.

Ano	Votos Coincidentes (%). Metodologia da Convergência Simples.	Votos Coincidentes (%). Metodologia do Departamento de Estado dos EUA.
1995	29,50	41,1
1996	30,26	42,4
1997	28,57	42,6
1998	24,19	41,7
1999	25,00	38,9
2000	23,88	39,7
2001	15,15	29,0
2002	16,43	31,0
2003	16,21	20,8
2004	12,16	14,9
2005	15,27	20,0
2006	11,50	17,9
2007	7,79	10,7
2008	9,21	20,3
2009	13,84	30,8
2010	10,60	34,3

Fonte: Tabela elaborada pelo autor a partir de dados coletados na base *United Nations General Assembly Voting Data* (disponível em: <https://dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml?persistentId=hdl:1902.1/12379>), na base de votações na AGNU do site da ONU (disponível em: <http://unbisnet.un.org/>), bem como nas publicações anuais do *Report to Congress on Voting Practices in the United Nations* (disponível em: <http://www.state.gov/p/io/rls/rpt/index.htm> e <http://catalog.hathitrust.org/Record/003145605>). Acesso em: 31/01/2016.

Tabela 6: Brasil - Estados Unidos: Votos Coincidentes no CSNU.

Ano	Votos Iguais	Votos Diferentes	Unanimidade
1998	73	0	68
1999	67	0	58
2004	58	3	55
2005	69	1	68
2010	55	1	50

Tabela elaborada pelo autor a partir de dados coletados nas publicações anuais do Report to Congress on Voting Practices in the United Nations e em Coutinho (2012, pp. 47-48).

Tabela 7: Comércio Exterior do Brasil com os Estados Unidos.

Ano	Exportações (X)		Importações (M)		Corrente de Comércio (X + M)	
	Total (US\$/FOB)	Porcentual (%)	Total (US\$/FOB)	Porcentual (%)	Total (US\$/FOB)	Porcentual (%)
1995	8.682.812.161	18,67	10.519.498.419	21,05	19.202.310.580	19,90
1996	9.182.584.604	19,23	11.818.422.203	22,15	21.001.006.807	20,77
1997	9.274.987.124	17,51	13.706.094.568	22,94	22.981.081.692	20,38
1998	9.747.316.066	19,06	13.514.742.008	23,40	23.262.058.074	21,36
1999	10.675.124.224	22,23	11.741.047.942	23,81	22.416.172.166	23,03
2000	13.189.576.929	23,93	12.899.226.083	23,10	26.088.803.012	23,5
2001	14.208.572.954	24,38	12.905.492.013	23,21	27.114.064.967	23,8
2002	15.377.822.589	25,44	10.287.452.316	21,78	25.665.274.905	23,83
2003	16.728.079.047	22,85	9.569.454.702	19,80	26.297.533.749	21,63
2004	20.099.235.400	20,79	11.357.061.637	18,07	31.456.297.037	19,72
2005	22.539.731.875	19,02	12.666.508.176	17,21	35.206.240.051	18,32
2006	24.524.748.523	17,80	14.657.479.678	16,05	39.182.228.201	17,09
2007	25.065.048.412	15,60	18.723.280.625	15,52	43.788.329.037	15,56
2008	27.423.048.799	13,85	25.627.961.850	14,82	53.051.010.649	14,3
2009	15.601.628.031	10,20	20.032.145.355	15,68	35.633.773.386	12,69
2010	19.307.295.562	9,56	27.039.270.805	14,89	46.346.566.367	12,08

Fonte: SECEX/MIDC

Tabela 8: Participação do total de exportações do Brasil – China e regiões (em %).

Ano	Países Desenvolvidos	Países em Desenvolvimento	MERCOSUL	América do Sul	África	Ásia	Orient e Médio	IBAS*	China
1995	60,30	38,92	13,23	20,46	3,41	17,61	2,64	1,25	2,59
1996	59,59	39,36	15,30	21,52	3,20	16,37	2,76	1,00	2,33
1997	56,74	41,94	17,07	24,16	2,87	14,59	2,70	0,94	2,05
1998	57,37	41,60	17,36	24,14	3,23	10,98	3,13	0,71	1,77
1999	61,38	37,15	14,12	19,66	2,78	11,94	3,09	1,15	1,41
2000	61,44	36,84	14,04	20,18	2,44	11,48	2,42	0,94	1,97
2001	59,04	39,19	10,94	17,64	3,41	11,93	3,48	1,22	3,26
2002	60,71	37,76	5,49	12,40	3,91	14,56	3,86	1,87	4,17
2003	57,72	40,75	7,77	13,90	3,91	15,96	3,83	1,76	6,19
2004	54,29	44,37	9,24	16,26	4,39	15,08	3,82	1,75	5,63
2005	50,59	47,67	9,91	17,92	5,05	15,66	3,62	2,12	5,77
2006	48,87	49,33	10,15	19,41	5,41	15,11	4,17	1,74	6,1
2007	49,34	48,89	10,80	19,86	5,34	15,62	3,98	1,69	6,69
2008	46,84	50,82	10,98	19,38	5,14	18,98	4,07	1,44	8,35
2009	41,64	56,65	10,35	17,65	5,68	26,30	4,94	3,06	13,73
2010	40,80	57,44	11,19	18,41	4,59	27,87	5,21	2,38	15,25

Fonte: SECEX/MIDC

* Índia, Brasil e África do Sul.

Tabela 9: Participação do total de importações do Brasil – China e regiões (em %).

Ano	Países Desenvolvidos	Países em Desenvolvimento	MERCOSUL	América do Sul	África	Ásia	Oriente Médio	IBAS*	China
1995	66,08	33,39	13,70	18,37	2,36	16,51	4,07	1,01	2,08
1996	64,36	35,62	15,56	20,05	3,17	14,32	4,13	1,13	2,12
1997	65,50	34,47	15,78	19,83	3,34	15,13	3,21	0,95	1,95
1998	67,82	32,15	16,30	19,68	3,15	13,64	2,15	0,86	1,79
1999	68,76	31,19	13,63	17,92	4,51	13,13	2,18	0,69	1,75
2000	63,84	35,94	13,96	19,48	5,21	15,40	2,79	0,89	2,19
2001	65,93	33,92	12,61	16,72	5,99	16,05	2,65	1,49	2,39
2002	64,71	35,17	11,88	16,15	5,66	16,93	3,03	1,60	3,29
2003	61,57	38,19	11,76	15,84	6,81	18,46	3,36	1,42	4,44
2004	57,85	41,95	10,17	14,77	9,84	19,54	3,68	1,31	5,91
2005	57,31	42,58	9,58	14,58	9,04	22,92	3,41	2,10	7,28
2006	53,39	46,52	9,82	16,38	8,88	25,06	3,46	2,09	8,75
2007	51,85	48,08	9,64	15,35	9,41	25,47	2,66	2,23	10,46
2008	50,35	49,50	8,63	13,95	9,11	27,25	3,60	2,51	11,59
2009	53,02	46,81	10,26	14,97	6,63	28,30	2,46	2,05	12,46
2010	51,35	48,21	9,15	14,21	6,22	30,91	2,58	2,75	14,09

Fonte: SECEX/MIDC

* Índia, Brasil e África do Sul.