

Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC

Centro Sócio Econômico

Departamento de Economia e Relações internacionais

LARISSA VIEIRA

**ANÁLISE DAS MUDANÇAS OCORRIDAS NA POLÍTICA EXTERNA DE LULA
SOB A PERSPECTIVA DOS FORMULADORES: Celso Amorim, Samuel Pinheiro
Guimarães e Marco Aurélio Garcia.**

Florianópolis, 2017

LARISSA VIEIRA

**ANÁLISE DAS MUDANÇAS OCORRIDAS NA POLÍTICA EXTERNA DE LULA
SOB A PERSPECTIVA DOS FORMULADORES: Celso Amorim, Samuel Pinheiro
Guimarães e Marco Aurélio Garcia.**

Monografia submetida ao curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito obrigatório para obtenção do grau bacharelado.

Orientador: Daniel Ricardo Castelan

Florianópolis, 2017

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A Banca Examinadora resolveu atribuir a nota 8,0 à aluna Larissa Vieira na disciplina CNM 7280 – Monografia, pela apresentação deste trabalho.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Daniel Ricardo Castelan

Prof.^a. Dr.^a Clarissa Franzoi Dri

Prof. José Leandro Farias Benitz

RESUMO

Este trabalho se propõe a identificar as mudanças ocorridas na política externa brasileira durante o governo Lula e analisar se estas podem ser explicadas pelas visões de mundo que os principais formuladores tinham sobre a política internacional do período. Primeiramente dividimos o trabalho em três grandes dimensões a serem analisadas, são elas: Relação com os Estados Unidos, Relação com os países em desenvolvimento e estratégias regionais. Identificamos as linhas de rupturas e inovações para detectar quais foram as mudanças ocasionadas. Constatamos que as consequências dos ataques de 11 de setembro de 2001, além de reorientar a agenda de política externa norte-americana influenciaram fortemente a formulação da política externa brasileira. Lula e sua equipe liderada pelo Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim, o assessor especial para assuntos internacionais Marco Aurélio Garcia, e o secretário geral do MRE Samuel Pinheiro Guimarães, tinham uma visão bastante crítica do unilateralismo norte-americano. Buscando obstruir ações unilaterais, e contribuir para a consolidação de uma ordem multipolar Lula e seus assessores buscaram executar uma estratégia política, a qual definiram como “ativa e altiva”. Concluímos que embora tenha dado continuidade a algumas iniciativas já tomadas no governo FHC, as estratégias implementadas por Lula foram resultados da visão de ordem internacional que possuía os formuladores da sua política externa.

Palavras-chave: Política externa, multilateralismo, coalizões internacionais, MERCOSUL, Estados Unidos.

ABSTRACT

This paper aims to identify the changes made in Brazilian foreign policy during the Lula administration and to analyze these can be explained by the world views that are the main formulators of had. First, we divide or work in three large dimensions to be analyzed, such as: United States relationship, Relationship with countries involved and regional strategies. We identified lines of ruptures and innovations to detect which were to the changes caused. We note that, as a result of two attacks on September 11, 2001, in addition to reorienting the agenda of US foreign policy, it strongly influenced the formulation of Brazilian foreign policy. Lula and his diplomatic team lead Foreign Minister Celso Amorim, or special adviser for international assistants Marco Aurelio Garcia, and MRE Secretary General Samuel Pinheiro Guimarães, a critic of the beloved vision of American unilateralism. Seeking to obstruct unilateral actions and contribute to the consolidation of a multipolar order Lula and his advisors try to execute a political strategy that will define it as positive and elevated. We conclude that they subscribed a continuity to some initiatives already taken in the FHC government, as a strategy implemented by Lula as results of the international vision that the formulators of its foreign policy have.

Keywords: foreign policy, multilateralism, International Coalitions, MERCOSUL, United States of America.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALCA	Área de Livre de Comércio das Américas
APE	Análise de Política Externa
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CASA	Comunidade Sul-Americana de Nações
CAN	Comunidade Andina de Nações
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
EUA	Estados Unidos da América
FHC	Fernando Henrique Cardoso
GATT	Acordo Geral de Tarifas e Comércio
IBAS	Índia, Brasil e África do Sul
IIRSA	Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana
IPRI	Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais
OIC	Organização Internacional do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
OMC	Organização Mundial do Comércio
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MRE	Ministério das Relações Exteriores
NDB	Novo Banco de Desenvolvimento
PEB	Política Externa Brasileira
UNASUL	União das Nações Sul-Americanas

SUMÁRIO

1- INTRODUÇÃO	6
2- ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA E HERMANN	8
3- ESTADOS UNIDOS: A BUSCA PELA AUTONOMIA	15
4- ALIANÇAS E COALIZÕES: A TENTATIVA DE CONSTRUÇÃO DE UMA ORDEM MULTIPOLAR	27
4.1 - IBAS	28
4.2 - BRICS.....	31
4.3- G-20	34
4.4 - As coalizões como mudança na pnb de Lula: A contribuição dos formuladores ..	37
5- AMÉRICA DO SUL: O PAPEL DO BRASIL	43
6- CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	52
7- REFERÊNCIAS	55

1- INTRODUÇÃO

Nestes últimos anos, a academia intensificou os debates na área de Relações Internacionais, sobretudo na Análise de Política Externa - APE. Inúmeros autores e estudiosos se propuseram a analisar e comparar as estratégias adotadas por cada governo. Sabe-se que a elaboração de diferentes políticas implantadas pelo governo eleito é algo relativamente esperado e comum na academia, pois cada governo determina sua política externa, o que ocasiona a discussão teórica sobre a continuidade ou as mudanças ocorridas.

A chegada de Lula da Silva na presidência do Brasil em 1º de janeiro de 2003 marcou o início de uma nova retórica na Política Externa Brasileira (PEB). Ao assumir a presidência, junto com Lula, assumiram também novos protagonistas que foram responsáveis pela nova formulação e implementação da política externa brasileira: o chanceler Celso Amorim, o embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, e o assessor especial de relações internacionais da presidência da república, Marco Aurélio Garcia.

Na nova coordenação da política externa iniciou-se um movimento de reorientação da agenda brasileira em direção a uma política internacional mais ativa e altiva. Lula e os demais formuladores buscaram aumentar a margem de manobra da atuação brasileira defendendo uma ordem global mais justa e igualitária, sob a égide do multilateralismo, celebrando novas parcerias, alianças e coalizões. Seu governo também se destacou por ter uma participação mais ativa nos fóruns multilaterais, como na ONU e na OMC, e pela prioridade política dada para a América do Sul e o MERCOSUL. (Vigevani e Cepaluni, 2007).

Com vistas a essas interpretações, pretende-se com este trabalho: (i) caracterizar as principais mudanças ocorridas em diferentes dimensões da política externa durante o governo Lula, utilizando as categorias de Hermann para identificar os fatores e as causas; (ii) analisar se essas mudanças podem ser explicadas pelas visões de mundo que os formuladores da política externa de Lula tinham sobre o assunto.

Desta forma, o capítulo um apresenta um estudo abrangente do campo de estudos da Política Externa, o qual abordará a sua trajetória, as correntes teóricas desenvolvidas bem como os autores. Para analisar as mudanças ocorridas na política na PEB durante o governo Lula optamos por utilizar o modelo desenvolvido por Herman

(1990), que nos permitirá identificar os tipos de mudanças, sua intensidade, assim como os agentes responsáveis por elas. Com base neste conhecimento, faremos uma análise a fim de identificar em qual nível, estabelecido por Hermann, se enquadram as mudanças ocorridas durante o governo Lula.

O segundo capítulo, intitulado “Estados Unidos: A busca pela autonomia” tem como objetivo apresentar as mudanças ocorridas na relação bilateral Brasil e Estados Unidos, as quais foram fortemente impactadas pelas consequências dos atentados terroristas de 2001. Utilizando o contexto dos ataques de 2001 buscaremos apresentar como as dificuldades decorrentes do aprofundamento do unilateralismo norte-americano fizeram com que o Brasil buscasse novas estratégias para sua inserção internacional.

O terceiro capítulo denominado “Alianças e Coalizões Internacionais: a tentativa de construção de uma ordem multipolar” busca apresentar as principais alianças e coalizões formadas durante o governo Lula, as quais tinham como pano de fundo o desejo de construir uma ordem multipolar. Buscando obstruir ações unilaterais no sistema internacional e combater a desigualdade existente entre os países ricos e pobres, o governo Lula viu nos países em desenvolvimento uma alternativa para alcançar essa estratégia, a qual ficou conhecida como “Autonomia pela diversificação”.

E o quarto e último capítulo denominado “América do Sul”, trata da dimensão regional. Aborda a prioridade da política externa para a América do Sul, que se traduziu em um projeto de desenvolvimento regional, cooperativo e no desejo de consolidar o papel do Brasil de líder regional e player internacional. Isso refletiu em um projeto de Criação da Comunidade Sul-Americana das Nações (CASA), que serviu como premissa para estabelecer, mais tarde, a União Americana das Nações (UNASUL). Seguindo no mesmo viés integracionista, trataremos numa segunda parte, das propostas políticas cujo objetivo realçava o fortalecimento do MERCOSUL.

Por fim, faremos uma conclusão, na qual serão apresentados os resultados atingidos com a execução deste trabalho, assim como os conhecimentos elencados.

2- ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA E HERMANN

Atualmente no campo das relações internacionais, a análise de política externa (APE) tornou-se uma disciplina bastante consolidada. Inúmeros indicadores constataam essa consolidação, como a existência de revista e diversos manuais especializados sobre a APE, assim como a inclusão deste campo de estudos nas grades curriculares dos cursos de graduação e pós-graduação em Relações Internacionais.

No artigo intitulado “*Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos*”, elaborado por Leticia Pinheiro¹ e Mónica Salómon², as autoras argumentam que:

Em princípio, a substância da APE não se diferencia da substância da disciplina mãe, Relações Internacionais/Política Internacional. Ambas abrangem, com efeito, todos aqueles fenômenos suscetíveis de serem incluídos no continuum conflito-cooperação e que ultrapassam as fronteiras nacionais. O que outorga especificidade à APE é seu foco nas ações internacionais de unidades particulares. Com efeito, a APE tem como objeto o estudo de política externa de governos específicos, considerando seus determinantes, objetivos, tomada de decisões e ações efetivamente realizadas. (Pinheiros, Salómon, 2013, p. 40)

Neste artigo as autoras apresentam uma visão abrangente do campo de estudos de APE assim como também tentam demonstrar a trajetória que a APE vem percorrendo no Brasil. Importante ponto discutido no início do artigo é abordagem que as autoras fazem ao equiparar a política externa como uma política pública, embora tenha uma particularidade que a torna diferente das outras políticas públicas. O fato de ser implantada fora das fronteiras estatais pode acarretar uma distância relativamente grande entre os objetivos e resultados. Entretanto ao entender que a política externa é uma política pública é imprescindível considerar que em sua elaboração existem demandas e conflitos de vários grupos domésticos, assim como em qualquer outra política pública.

Contudo, não é surpreendente o fato de que a política externa tenha oscilado entre o campo das Relações Internacionais e da Política pública, uma vez que é considerada

¹Leticia Pinheiro é professora do Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (Puc-Rio).

² Monica Salómon é professora do Departamento de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

uma dimensão das relações internacionais e também uma política pública. Além disso, a APE também tem uma forte vinculação com outras disciplinas como a Psicologia Cognitiva, Psicologia Social, sociologia, direito entre outras.

Outro ponto levantado pelas autoras, igualmente importante, é o fato de que as elas não consideram somente o processo decisório como sendo o centro das análises, embora este tenha sido o marco constitucional da subdisciplina nos anos 1950. No entanto, atualmente isso não é mais válido. Cometeríamos um grande equívoco ao considerar que o processo decisório se constitua o único objeto de análise para o qual se volta a APE. Ao entender das autoras, este fator englobaria um dos diversos aspectos (influências, contextos, práticas sociais, entre outros) desse campo de estudos, e que incidem em todas as fases (desde a formação da agenda até a implementação) de uma política externa.

Na seção “*APE e as matrizes teóricas das Relações Internacionais*”, Pinheiro e Salómon apresentam a contribuição de três grandes escolas que se dedicaram a estudar a subdisciplina da APE. São elas: a escola liberal, a realista e a construtivista. O legado liberal, na opinião das autoras, constitui-se a base de sustentação de todo enfoque estrutural. Isso porque os liberais buscaram entender e pressupor que a cooperação entre os Estados é possível, dessa forma o conflito recorrente entre as nações é evitável, e o indivíduo, agindo por meio de instituições, seria o principal elemento de mudança na política internacional. Segundo as autoras:

“Uma das principais inovações da nascente da subdisciplina da APE nos anos 1950 foi a de abrir a caixa preta do Estados e passar a considerar a importância dos fatores domésticos na formação de políticas externas (sem que isso significasse ignorar os fatores sistêmicos); a influência das correntes liberais na APE é evidente”. (Pinheiros, Salómon, 2013, p. 45)

Dessa forma, os autores liberais passaram a focar em olhar de forma mais minuciosa as variáveis internas, ou seja, os processos internos carregam quase todo o peso na formação da preferência nacional. A resposta liberal é contrária à realista, a qual entende que o processo é inverso: as variáveis sistêmicas carregam quase todo o peso em comparação as variáveis internas.

Dentre os autores que trazem contribuições liberais, as autoras citam: Hobson (1902) que busca explicar fenômenos como o imperialismo; Angell (1913) a irracionalidade da guerra entre potências industrializadas; Zimmern (1936) e Mitrany

(1943) o papel pacificador das organizações internacionais. Mais tarde surgiram outras teorias de cunho liberal que continuaram a desenvolver trabalhos, cujos fatores internos continuaram a ser o centro das explicações, tais como: o neofuncionalismo de Haas (1958); o transnacionalismo de Deutsch (1957); e o modelo de interdependência complexa de Keohane e Nye (1977). Mais recentemente outro autor, chamado Andrew Moravcsik (1997-2008) tentou reformular a teoria liberal buscando reunir as principais variáveis que estavam segmentadas em diferentes correntes da escola liberal, são elas: ideacionais, institucionais e econômico-comerciais. Cada uma destas considerava os efeitos da sua denominação. Seu objetivo era construir uma teoria geral das Relações Internacionais com base nas variáveis internas, sem desconsiderar, no entanto, o impacto das variáveis sistêmicas.

Por décadas o paradigma realista dominou a APE, vale inclusive ressaltar que o desenvolvimento da APE foi construído em oposição aos pressupostos realistas. Mesmo assim a contribuição realista é indispensável para a compreensão da política externa. Exceto o neorealismo de Waltz, as outras dimensões do realismo continuam a compor um papel importante ao estudar a política externa.

Hans Morgenthau se tornou a figura mais representativa do realismo clássico ao estabelecer uma teoria que tratou tanto variáveis internas, ao abordar as escolhas políticas do governante e outros tomadores de decisão, quanto dos fatores sistêmicos, cujos efeitos eram iguais para todos os Estados. No entanto Morgenthau deu pouco valor às mudanças domésticas que ocorriam nas sucessões governamentais, assim como ignorou as preferências pessoais dos líderes.

A partir de 1979 com a publicação *da Theory of International Politics* de Kenneth Waltz, o neorealismo se tornou a corrente predominante da escola realista. O autor se ocupou em formar uma teoria da política internacional, uma vez que não possuía nenhum interesse em explicar políticas externas individuais, pois em sua visão a enorme quantidade de variáveis (internas e sistêmicas) tornava quase que impossível à elaboração de políticas externas. Por sua vez, a sua teoria de política internacional contemplou todos os fatores domésticos (forma de governo, Estado, ideologia, composição de grupos de interesse) como variáveis explicativas, no entanto tratou os fatores sistêmicos (distribuição de poder e anarquia) como sendo os fatores condicionantes a política internacional. Isso marca a diferença entre o neorealismo e o realismo tradicional, pois para Waltz a política internacional não era a soma de políticas

externas, como defendiam os realistas tradicionais. Tampouco aceitou Waltz, a ideia defendida por alguns autores como Elman (1996) de que seria possível reaproveitar alguns pressupostos da sua teoria para elaborar uma teoria neorrealista da política externa. De fato, Waltz já havia deixado claro que não era sua intenção fazer isso.

Outros autores como Schweller (1998), Wohfort (1993) e Zakaria 1998, declararam da mesma forma de Elman, suas pretensões em elaborar uma teoria realista de política externa. Eles alegavam que o neorrealismo e o realismo neoclássico são complementares, enquanto o primeiro aborda a política internacional, o segundo se ocupa da política externa. Segundo estes autores o argumento utilizado para explicar o porquê o realismo neoclássico continua sendo realista se baseia no fato de que a principal variável condicionante continua sendo a distribuição de poder cuja argumentação é tipicamente realista. Ao passo que também é considerado uma teoria de política externa embora não busque explicar questões de política internacional, no entanto aborda a atuação de Estados individuais. Segundo os autores dessa corrente, o que se busca explicar é como e em quais circunstâncias as características dos Estados influenciam a análise que os líderes fazem das políticas externas diplomáticas, assim como das oportunidades e ameaças. Concomitantemente o realismo neoclássico em suas explicações de política externa acaba (re)introduzindo de forma sistemática os fatores domésticos (influência dos atores sociais e domésticos e grupos de interesse, capacidade de mobilização, recursos, etc). Embora esses fatores não sejam considerados os principais determinantes das políticas externas, eles são ponderados como variáveis intervenientes, as quais dão prioridade explicativa aos fatores sistêmicos.

Ao abordar o construtivismo, mais especificadamente a vertente construtivista idealizada por Alexander Wendt (1992), as autoras ressaltam inicialmente que esta vertente nada mais é do que uma ideia complementar ao liberalismo, não sendo, portanto considerado uma teoria das relações internacionais/política internacional. Sendo uma teoria social, cuja função pode ser aplicada ao estudo da política internacional, esse legado aborda a importância da variável ideacional nas relações sociais. Em outras palavras, isso quer dizer que para os construtivistas o papel das ideias exerce um papel tão determinante na vida social quantos os fatores materiais.

Vale ressaltar ainda que os construtivistas não veem os Estados como foco em suas análises, e sim as próprias ideias (normas, identidades e interesses) bem como seu surgimento, como elas se propagam e se modificam. Os autores estatais ou não são

relevantes na medida em passam a participar dos processos de criação e difusão das normas. Mesmo assim é plausível considerar que existem conexões e influências mútuas entre o construtivismo e a APE.

Uma primeira conexão evidente é influência que os enfoques sociocognitivos exercem na constituição da corrente construtivista. Essa influência é reconhecida por vários autores como: Finnemore e Sikkink (2001) e Wendt (1992). Apesar de ter sido deixado de lado pelas correntes dominantes em RI nos EUA, estes enfoques com elementos provenientes da Sociologia, da Psicologia Social e da Psicologia Cognitiva sempre estiveram presentes na APE. Outra importante convergência entre e a APE e o Construtivismo reside no fato de que ambos atribuem importância à ação dos agentes na política internacional.

Atualmente é admissível argumentar que o Construtivismo seja mais influente na APE que vice-versa. Assim como também é plausível alegar que as ricas pesquisas construtivistas, tais como: formação de interesses (Wendt 1992, 1999), normas internacionais (Finnemore e Sikkink 1998), redes de ativismo transnacional (Keck e Sikkink 1998) ou interação de estruturas e agentes (Wendt 1999), entre outras, ao ser aplicada à análise das políticas externas individuais reforçam essa dimensão cognitiva que já existia na APE.

Simultaneamente a APE é compatível tanto com explicações realistas, que dá mais enfoque aos fatores sistêmicos, quanto com explicações liberais que focalizam os fatores domésticos. No entanto, cabe destacar que uma grande parte dos autores que trabalham com a APE mantém uma postura neutra a esse respeito, permitindo que a pesquisa empírica decida, para cada caso específico, que tipo de fatores teve um peso maior. Isso se assemelha à posição construtivista que não concede um peso maior nem às estruturas nem aos agentes. Assim como muitos autores que se identificam como analistas de política externa ao invés de se identificar como “realistas” ou “liberais”, os construtivistas também se opõem ao determinismo das teorias tradicionais das relações internacionais, segundo Salómon e Pinheiros (2013, p. 48) “essa é uma coincidência muito salutar”.

De acordo com este artigo de Salómon e Pinheiros (2013) podemos analisar que há uma interferência de fatores domésticos e sistêmicos nas análises de política externa. Conforme apresentamos algumas escolas e autores defendem a preponderância de apenas um fator em virtude de outro. Acreditamos, contudo, que tantos os fatores

domésticos quanto os sistêmicos exercem um papel de vital importância ao analisar a política externa. Dessa forma em meio a esta introdução buscamos utilizar um modelo de APE que trabalhasse com a interferência destes dois fatores, atribuindo a eles o mesmo grau de importância.

Assim com o propósito de analisar as mudanças ocorridas na política externa de Lula optamos por utilizar a teoria desenvolvida por Charles Hermann (1990). Em seu artigo intitulado “Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy”, o autor procura examinar a extensão das alterações de rumos e identificar atores e eventos que provocam tais mudanças, ressaltando que são as causas que geram extensões distintas de mudanças.

As causas podem ser agrupadas em quatro categorias: líderes; burocratas; reestruturação doméstica e choques externos. Cada uma dessas pode acarretar uma mudança brusca ou impactar de modo mais sutil nos ajustes de política externa.

Buscando examinar o grau dessas mudanças, o autor define uma escala de intensidade que parte do que ele denomina pequenos ajustes, passando por modificações de objetivos, em seguida, modificações de programa, e em último grau há uma alteração no posicionamento internacional dos Estados.

Os ajustes seriam pequenas mudanças que imprimem menor esforço em sua implementação, pois o que é decidido e a maneira como esta decisão é tomada permanecem inalterados, as alterações decorrem da percepção em aderir maior ou menor esforço e/ou clareza aos objetivos do país. As mudanças de programa envolvem alterações na implementação. As metas continuam as mesmas, entretanto a forma de executá-las muda. Nas mudanças de objetivo, como o próprio nome já diz, muda-se o objetivo. As propostas iniciais são abandonadas e há adoção de uma nova proposta. E por fim, estão as mudanças de orientação internacional, considerada a mais brusca. Nesta, altera-se todo o quadro da política externa, modificando-se o direcionamento total da orientação do ator com as questões mundiais.

Tais mudanças têm sua origem desencadeada por diferentes atores e eventos. Na primeira categoria estão às mudanças provocadas pelos líderes, sabendo que este tem o poder de interferir diretamente na política externa, sua conduta vai estar de acordo com os seus interesses e guiada segundo a sua vontade.

Na segunda categoria estão as mudanças ocasionadas por parte ou por um grupo de burocratas. Vale ressaltar que isso não significa que seja a burocracia estatal

como um todo, assim como também não significa que toda burocracia e também todo o governo estejam comprometidos com a mudança. Este grupo pode exercer uma grande influência em questões externas, no entanto é necessário que o mesmo tenha aprovação/aceitação do líder da nação para agir, ou até mesmo da oposição do governo, objetivando desmantelar a política construída.

Na terceira categoria estão as mudanças oriundas da reestruturação doméstica, a qual parte da organização de vários setores da sociedade que buscam desencadear mudanças que visam atender suas necessidades.

Na quarta categoria, por sua vez, estão os choques externos. Como o próprio nome já disse, são causados por eventualidades externas, cuja origem reside em fatos marcantes com capacidade suficiente para alterar a percepção dos formuladores de política externa. A sua relevância, no entanto, é concedida se for reforçada por novos fatores, o que significa que eventos isolados não são considerados choques externos. Além disso, sua natureza pode ser multidimensional, ou seja, pode ser de caráter político, econômico, social entre outros.

Com base neste modelo de Hermann, nos próximos capítulos buscaremos realizar uma análise cujo objetivo consiste em identificar quais foram às mudanças ocorridas na PEB durante o governo Lula, assim como os fatores que ocasionaram essas mudanças. E por fim buscando atingir o objetivo principal deste trabalho analisaremos se essas mudanças estão presentes na visão de mundo que os formuladores da PEB de Lula tinham acerca do sistema internacional.

3- ESTADOS UNIDOS: A BUSCA PELA AUTONOMIA

Neste capítulo nos propomos analisar as mudanças ocorridas na política externa brasileira em relação aos Estados Unidos durante o governo Lula. Para isso iniciamos este capítulo abordando o contexto dos ataques terroristas de 2001, cujo evento se constituiu um marco importante para a formulação da política externa de Lula. A fim de detectar as mudanças faremos uma breve comparação entre FHC e Lula. Ao longo do capítulo utilizaremos o modelo de Hermann (1990) para analisar a extensão e as causas das mudanças. Posteriormente, a fim de atingir o objetivo principal deste trabalho faremos uma análise para avaliarmos se essas mudanças se encontram presentes na visão de mundo que os principais formuladores de Lula tinham.

Em de 11 de setembro de 2001, os Estados Unidos - EUA sofreram uma série de ataques terroristas em seu território. Os aviões sequestrados colidiram intencionalmente contra as torres World Trade Center e o Pentágono, símbolos do poder econômico e militar dos Estados Unidos. A inviolabilidade do território norte-americano provocou uma importante inflexão na política externa dos EUA.

Em seu artigo intitulado “Multilateralismo acessório”, Celso Amorim (2003) argumentou que a nova estratégia de segurança nacional adotada pelo país norte-americano passou a substituir a ideia de dissuasão/contenção por uma doutrina de prevenção. Segundo Amorim, a partir de 11 de setembro, houve uma reformulação, ou ainda uma ampliação da busca pela invulnerabilidade dos Estados Unidos. Na esfera política, o engajamento unilateral se manifesta na “Doutrina Bush” propagada como guerra ao terror, a qual o país se lança em uma encruzilhada para combater o “eixo do mal” (países que supostamente financiavam o terrorismo, como Iraque, Irã, Coreia do Norte, Líbia e Cuba) propugnando a guerra preventiva.

Diante deste contexto, podemos observar que após os ataques de 11 de setembro de 2001 os Estados Unidos redefiniram sua estratégia de inserção internacional, modulada por uma política externa isolacionista unilateral. Diante da postura norte-americana e das dificuldades decorrentes da ampliação do unilateralismo, o Brasil teve que traçar novas estratégias para sua inserção internacional. Dessa forma, em consonância com Vigevani e Cepaluni (2007) acreditamos que as consequências dos ataques de 2001 configuram um claro exemplo do que Hermann (1990) denomina de

choques externos. Segundo Hermann (1990) os choques externos são eventos internacionais cujo impacto tem o poder de afetar um ou mais países do sistema internacional, sem ser aquele o qual o originou. Isso pode ser observado claramente diante do contexto de 2001, pois além de causar uma nova correção de rota na política externa estadunidense, os ataques de 2001 influenciaram significativamente a formulação da política externa de Lula. Segundo Vigevani e Cepaluni (2007, p.295) “as consequências de 11 de setembro de 2001 acabaram por dar sustentação à visão de mundo dos principais formuladores da política externa do governo Lula da Silva”. Isso se torna ainda mais evidente quando ao levarmos em conta a citação de Amorim (2005b) de que invasão militar ao Iraque liderada pelos EUA representou um momento importante e definidor da política externa de Lula, pois a partir de então esta passou a se caracterizar como independente, ativa e altiva, sem, contudo se tornar confrontacionista. Dessa forma, concluímos que esta intervenção como desdobramento das consequências dos ataques de 2001 é um exemplo do que Hermann denomina de choques externos.

Para entender melhor esse contexto, e como ele influenciou a formulação da política externa brasileira do período bem como as mudanças ocasionadas, faremos uma breve análise da política externa de FHC em relação aos EUA, cujo objetivo consiste em fazer uma análise comparativa com a política externa de Lula a fim de identificar as mudanças.

A primeira reação do Brasil logo após os atentados terroristas de 2001 foi convocar uma conferência na Organização dos Estados Americanos – OEA, no qual propôs a ativação do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca – TIAR, assinado em 1947. Este tratado estabelecia que qualquer ataque armado feito contra um Estado americano seria considerado um ataque contra todos os Estados americanos. Segundo a diplomacia brasileira a excepcionalidade dos ataques e seus desdobramentos justificavam o acionamento do recurso que serve como um mecanismo de segurança coletiva ao hemisfério. Contudo a solidariedade do governo brasileiro prestada aos Estados Unidos foi ainda maior, quando o ministro Celso Lafer, três dias após os ataques, declarou que caso ocorresse uma guerra o Brasil apoiaria uma ação militar dos EUA, desde que fossem identificados os grupos terroristas responsáveis pelos ataques. (Bandeira, 2005)

A solidariedade brasileira prestada aos EUA sinaliza o bom relacionamento que o governo brasileiro, na época Fernando Henrique Cardoso – FHC manteve com os

EUA. Não obstante autores como Almeida (2004) alegaram que durante o período FHC, a relação com os EUA alcançou uma visível melhoria de qualidade, como em nenhuma outra época anterior. Isso porque, de acordo com Hirst (2009), um dos objetivos da política externa de FHC em relação aos EUA foi promover o esforço na tentativa de revitalizar e normalizar a relação com a potência hegemônica, eliminando os possíveis desentendimentos do passado. Segundo Hirst (2009, p.59) “O novo governo (1995-2003) definiu seus objetivos externos em termos da reconquista de credibilidade internacional em quesitos financeiros, econômicos e de segurança internacional”. Dessa forma as ações da diplomacia brasileira se pautaram em repassar, não só para os Estados Unidos, mas também a toda comunidade internacional, uma imagem de confiabilidade e credibilidade. Embora tenha se observado um movimento de aproximação não podemos dizer, contudo, que houve um alinhamento automático à potência hegemônica, pois de acordo com Vigevani e Cepaluni (2007) a busca pelo desenvolvimento econômico e a autonomia nacional continuaram a ser os dois objetivos tradicionais diplomáticos perseguidos na política externa.

Contudo, assim como argumenta Hirst, (2009, p.19) “Inevitavelmente, a partir de 11 de setembro de 2001 as prioridades da política externa norte-americana impactaram as relações com o Brasil”. Isso porque à medida que seguia com suas investidas contra a guerra ao terror, as divergências entre Brasil e Estados Unidos se tornaram mais evidentes e resultaram em uma frustração de ambos os lados. Em sua encruzilhada contra a guerra ao terror, o governo Bush promoveu diversos ataques militares nas quais desconsiderou o respaldo jurídico do direito internacional público e até mesmo sem o aval necessário do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), deixando claro para comunidade internacional sua disposição em agir sozinho. Concomitantemente o apoio brasileiro dado aos EUA, diante dos atentados de 2001, se esvaeceu com o ataque militar dos EUA ao Afeganistão. Em sua tradição diplomática, o Brasil sempre se posicionou como país defensor dos princípios constitucionais, como a busca de meios pacíficos para solucionar conflitos internacionais e a defesa da integridade do sistema multilateral regido pelo CSNU, ou seja, qualquer ação ou intervenção militar deveria gozar de autorização expressa deste conselho, e na ausência deste se tornaria ilegítima. Zelando por estes princípios, diante das intervenções militares lideradas pelos EUA, sobretudo o ataque ao Afeganistão, o governo brasileiro redobrou seus esforços em seu pedido ao presidente Bush para agir com cautela ao invés

de fazer acusações apressadas e incertas. Apesar do notório esforço do governo FHC em evitar a escalada de tensões irremediáveis, Washington ignorou o pedido e seguiu com as suas investidas contra a guerra ao terror. Consequentemente, este cenário aprofundou ainda mais as divergências entre Brasil e Estados Unidos.

As diferenças entre Brasil e Estados Unidos, no terreno da política mundial, se aprofundaram diante das prioridades estratégicas globais dos Estados Unidos a partir do 11 de setembro. Buscando traçar um caminho próprio – e até certo ponto alternativo- de ação o Brasil reforçou a defesa do multilateralismo na abordagem de situações de crise de segurança e política internacional. Ao mesmo tempo ganhava visibilidade o esforço do governo brasileiro em globalizar sua política externa, ampliar o diálogo político com outras potências intermédias como África do Sul e Índia e com potências mundiais como China e Rússia (Hirst, 2009, p.159)

Apesar do bom relacionamento com a potência hegemônica, observa-se no final do governo FHC um relativo afastamento entre Brasil e Estados Unidos. Assim como argumenta Hirst (2009) diante das diferenças e das prioridades estratégicas dos Estados Unidos, o governo FHC buscou traçar “um caminho alternativo”, que se consubstanciou na aproximação com os países em desenvolvimento e na defesa do multilateralismo. A chegada de Lula, no entanto, marcaria o início de uma nova configuração na interação com os Estados Unidos, a qual segundo a autora ficou conhecida como uma etapa afirmativa perante a potência hegemônica.

Lula assume a presidência do Brasil em 1º de janeiro de 2003, e inicialmente, ressalta assim como FHC a importância de continuar mantendo boas relações com os Estados Unidos, baseada no respeito mútuo e interesse recíproco, almejando a construção de uma parceria madura. (Silva, L., 2003a, 2003b). Um dos objetivos de Lula, no primeiro momento foi não prejudicar a relação com os Estados Unidos. Assim, a convite do presidente Bush, logo após o resultado das eleições em 2002, Lula viajou aos Estados Unidos, como forma de demonstrar as intenções do futuro presidente em continuar mantendo boas relações com os EUA, assim como o desejo de honrar os compromissos financeiros e respeitar os acordos estabelecidos. Contudo, verifica-se que Lula assumiu uma postura mais assertiva nas decisões e ações do seu governo, sustentando o argumento de Hirst (2009) no qual a autora defende que o governo Lula marcou o início de uma fase afirmativa na interação com os Estados Unidos, sem haver, no entanto, confrontação direta. Isso posto, consideramos que dois objetivos principais caracterizam esse movimento de afirmação. O primeiro se baseia na tentativa do

governo Lula em enfraquecer o unilateralismo norte-americano, consolidado após os ataques de 2001. Segundo Vigevani e Cepaluni:

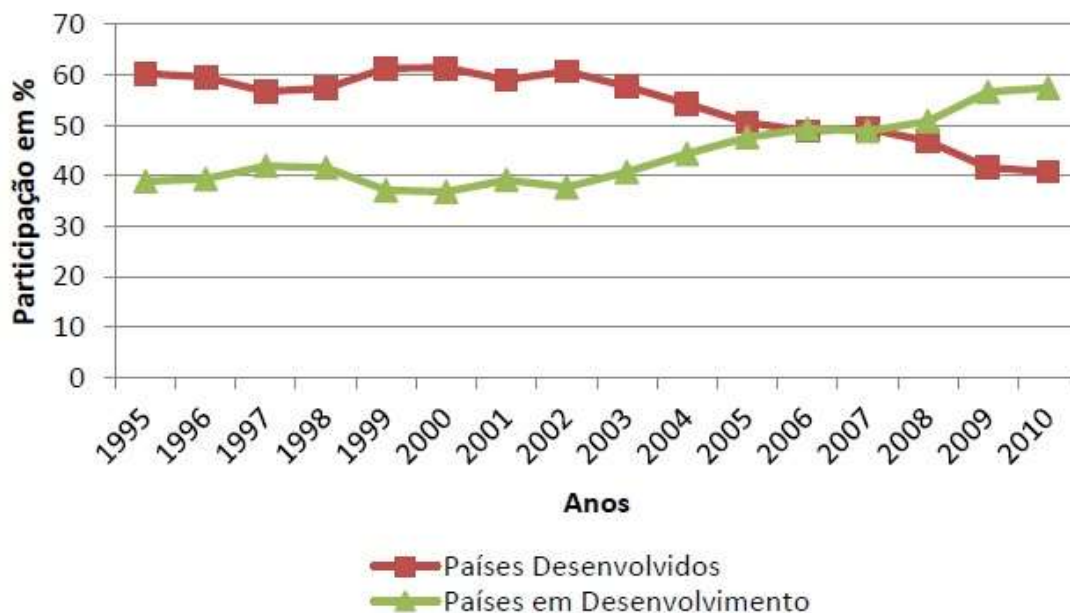
O critério que passou a reger as relações com os Estados Unidos foi o da não-exclusividade. Esse país continuou sendo o mais poderoso do mundo, inclusive economicamente para o Brasil, mas buscou-se fortalecer essa relação na perspectiva do enfraquecimento do unilateralismo, revigorando na administração George W. Bush- como fazem outros países aliados dos Estados Unidos, inclusive na América Latina. (VIGEVANI E CEPALUNI, 2007, p.306)

Aproveitando-se do isolacionismo norte-americano decorrente do seu engajamento contra a guerra ao terror, o governo Lula buscou fortalecer a projeção internacional do Brasil, inserindo-o no rol dos países cujas capacidades podem contribuir para a construção de uma nova ordem mundial. Ao priorizar as relações com os países em desenvolvimento e articular alianças estratégicas o governo Lula buscou dar ênfase ao fortalecimento da multipolaridade política e econômica.

Há um acordo tácito entre os membros do governo Lula da Silva que visa enfatizar que o Brasil está buscando alternativas à forte influência política e econômica dos países ricos, particularmente a norte americana. Essas ações e essa retórica visam à ampliação das opções de atuação para o país em diferentes tabuleiros (comercial, de segurança, regional), aprofundando parcerias com nações em desenvolvimento. (VIGEVANI E CEPALUNI, 2007, p.322)

O segundo objetivo se pautou no desejo de reduzir o nível de dependência dos países ricos, sobretudo dos Estados Unidos. Tal argumento assume pertinência se analisarmos os dados comerciais, pois verifica-se uma parcela significativa das exportações brasileiras entre 1995 e 2002 se destinava aos países desenvolvidos, no qual os EUA despontavam na época como principal parceiro do país. No entanto a partir de 2002 inicia-se uma tendência declinante. Por outro lado os países em desenvolvimento passaram a ter uma participação cada vez mais relevante no comércio brasileiro, o que fez com que a China, a partir de 2009, se tornasse o principal parceiro comercial do Brasil.

PARTICIPAÇÃO NO TOTAL DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS: Países desenvolvidos x Países em desenvolvimento (em %)



Fonte: Elaborada por Leandro Wolpert dos Santos (2016) com base nos dados da SECEX/MIDIC

De acordo com a literatura e com os dados comerciais, verificamos que durante o governo Lula houve um afastamento do Brasil em relação aos EUA. De acordo com a nossa análise, esse afastamento ocorreu devido ao i) objetivo do governo Lula de tentar diminuir a dependência brasileira aos países ricos, especialmente os Estados Unidos, o que não significa o abandono ou menosprezo com a potência hegemônica, o que pode ser observado no gráfico um, no qual evidência uma perda da importância dos EUA no quadro das relações exteriores brasileiras; e ii) o objetivo de tentar obstruir ações unilaterais no sistema internacional, consagrando o multilateralismo como princípio reitor das relações internacionais.

Essa mudança estratégica teve respaldo na visão de mundo que os principais formuladores da política externa de Lula tinham. Mas, afinal, quem eram esses formuladores? Com a chegada de Lula ao poder em 2003, houve uma substituição de figuras importantes, nos principais cargos do Ministério das Relações Exteriores (MRE), órgão responsável por formular e executar a política externa brasileira. As

figuras designadas por Lula para a nova composição do MRE foram: Celso Amorim³, que atuou como ministro das relações exteriores; Samuel Pinheiro Guimarães⁴ para o cargo de secretário geral do MRE; e Marco Aurélio Garcia⁵, assessor especial de relações internacionais da presidência da República, em detrimento dos antigos representantes Luiz Felipe Lampréia e Celso Lafer.

De acordo com o modelo de Hermann este grupo representa a categoria burocratas. Os burocratas são agentes de um determinado órgão específico, vinculado ao centro da tomada de decisão e com um grande poder de influência na formulação da política exterior. Com a mudança desse grupo na transição do governo em 2003, a reorientação ocorrida dentro do MRE, ocasionou uma mudança na correlação de forças dentro do Itamaraty a favor dos diplomatas que compartilhavam uma visão fervorosamente crítica do unilateralismo norte americano. Por meio dos discursos proferidos pelos formuladores podemos evidenciar a forte oposição à guerra ao Iraque, e as críticas que o grupo formulador da política externa de Lula fez contra as intervenções unilaterais.

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).

Assim como o presidente Lula, Garcia (2013) também condenou veemente a invasão ao Iraque, a qual na época considerou como um “ataque massivo e letal”. A predisposição do governo Bush em levar à guerra a diante acabou por evidenciar a incompatibilidade de interesses, fazendo com que os dois países seguissem por caminhos distintos. Enquanto Bush optou por travar uma “guerra sem fim” contra o

³ Celso Amorim já havia sido Ministro das Relações Exteriores no governo de Itamar Franco (1993-1995) No governo de Fernando Henrique, em 1995, Amorim chefiou a missão permanente do Brasil na ONU (Organização das Nações Unidas). Em 1999, ele assumiu a missão brasileira na OMC (Organização Mundial do Comércio), em Genebra, Suíça. Em 2001, Amorim passou a embaixador brasileiro no Reino Unido.

⁴ Samuel Pinheiro Guimarães ocupou o cargo de diretor do Instituto de Pesquisas em Relações Internacionais- IPRI do Itamaraty, em 1995 durante o governo FHC. Foi exonerado em 2001 por criticar publicamente a entrada do Brasil na ALCA.

⁵ Marco Aurélio Garcia foi um dos fundadores do PT. Atuou como professor de história da Unicamp. Foi também coordenador do programa de governo do presidente Lula nas eleições de 1994, 1998 e 2006.

terror, Lula deixou claro sua limitada disposição em apoiar Washington, salientando que a única guerra que o Brasil levaria naquele momento seria contra a fome.

Os Estados Unidos haviam sido atacados em seu território pelo terrorismo e, em vez de parar para pensar sobre as causas e o significado mais profundo daquele ato insano, o governo Bush enfiou-se, primeiro, em uma guerra sem fim no Afeganistão e, depois, programou um ataque massivo e letal ao Iraque, ao arripio do direito internacional. Nem mesmo o Conselho de Segurança das Nações Unidas deu aval à demanda do governo dos Estados Unidos, o que aprofundou a crise de legitimidade da ONU. Foi nessas circunstâncias que Luiz Inácio Lula da Silva ganhou as eleições presidenciais e, preparando-se para assumir suas responsabilidades em janeiro de 2003, visitou rapidamente, em dezembro de 2002, Buenos Aires, Santiago do Chile, Cidade do México e Washington. Na capital norte-americana, Lula encontrou no Salão Oval um presidente obcecado em atacar o Iraque. Sem entrar em uma discussão mais profunda sobre o 11 de setembro o dirigente brasileiro afirmou que a única guerra que ele queria levar adiante naquele momento era contra fome e a pobreza. (Garcia, 2013, p. 53)

Ainda no contexto dos ataques de 2001, complementando o discurso de Garcia (2010), Amorim (2005b) argumenta que invasão militar ao Iraque liderada pelos EUA representou um momento importante e definidor da política externa de Lula, pois a partir de então esta passou a se caracterizar como independente, ativa e altiva, sem, contudo se tornar confrontacionista. A visão fervorosamente crítica dos formuladores da PEB de Lula em relação ao unilateralismo instigou o grupo o anseio pela multipolaridade. Como podemos observar na citação de Amorim (2002) o desejo pela multipolaridade teria permeado a atuação da política exterior do governo Lula.

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

Podemos perceber também na citação de Amorim (2002) que o governo Lula optou pela ampliação do diálogo com os países europeus, mais notadamente países em ascensão, ou considerados potências emergentes, como é o caso da China, Rússia, Índia e África do Sul. Essa estratégia nos revela outra posição adotada pelo governo Lula. Os formuladores da política externa de Lula defendiam a ideia de que o Brasil não precisava dos países desenvolvidos para se desenvolver. Dessa forma o critério que passou a reger a relação com as grandes potências, foi o da estrita reciprocidade, como ficou claro na citação do presidente Lula apresentada no início do capítulo. Logo elas

continuam importantes, mas não são mais vistas como essenciais ao desenvolvimento político e econômico do Brasil. O governo Lula desejou manter boas relações com os EUA, contudo buscou também exercer a tão desejada autonomia, pois ao reduzir a influência norte-americana, o país teria autonomia para poder selar o estabelecimento de relações com diversos países, de maneira independente.

Na visão do grupo formulador da política de Lula (Amorim, Guimarães e Garcia) a independência era um critério primordial que deveria guiar as relações diplomáticas. Enquanto ocupava seu posto no Itamaraty, Guimarães (2007) defendeu arduamente a adoção de uma política externa independente e não submissa aos EUA. Em sua visão, este era o único jeito 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 tenha nenhuma razão para se submeter à hegemonia 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 Estados que se respeitam do que aqueles Estados que se submetem espontaneamente à sua hegemonia. (Guimarães, 2007, p. 15)

Utilizando o seu peso como potência emergente, o Brasil sob o governo Lula passou a projetar mais o seu poder, criando espaços para uma atuação em prol dos interesses dos países emergentes. Permitindo que o Brasil agisse de maneira mais condizente com a sua realidade e interesse. O caminho era superar a subordinação aos interesses das grandes potências, através de uma política externa independente.

Assim como Guimarães (2007), Amorim também defendia que a independência deveria ser uma posição nas relações internacionais, e a superação da excessiva subordinação ou dependência de um único mercado, país ou fonte de poder tem inspirado a política externa do governo Lula.

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 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 visitas de chefes de Estado e de Governo. O que temos procurado é diversificar esses parceiros. (Amorim, 2005b, p.170)

Dessa forma, podemos concluir que durante o governo Lula, a relação entre Brasil e Estados Unidos foram tratadas de acordo com o critério da não-exclusividade. Os países desenvolvidos continuaram sendo vistos como parceiros importantes, no entanto a estratégia definida pelo governo Lula, foi reduzir o grau de dependência das principais potências e inibir ações unilaterais. Em síntese podemos notar uma convergência, tanto na formulação dos teóricos quanto na análise de mundo dos principais formuladores, pois as mudanças decorridas pela academia estão presentes na visão que os formuladores da PEB de Lula tinham acerca do sistema internacional. Sendo assim, julgamos assim como Hermann (1990) que a figura dos burocratas, junto com a figura do líder foram um dos agentes importantes responsáveis pelas mudanças ocorridas na PEB durante o governo Lula.

Buscamos evidenciar neste capítulo como essas mudanças se encontram presentes na formulação da política externa, e concluímos que a visão de mundo dos principais formuladores são propulsores de mudanças. Essa conclusão é a mesma que outros autores tiveram, como Vigevani e Cepaluni (2007) como se pode ver no trecho abaixo:

As diferenças ideológicas e de concepções de mundo, as mudanças objetivas, os traços particulares de personalidades dos presidentes FHC e Lula da Silva e suas interpretações divergentes dos eventos internacionais são elementos de mudanças, assim como a substituição dos formuladores e executores da política externa (os ministros, os secretários-gerais, entre outros), que claramente possuem atitudes e visões de mundo distintas. (VIGEVA NI E CEPALUNI, 2007, p. 280)

Ao analisar as mudanças com base nas visões de mundo dos principais formuladores da política externa de Lula não podemos deixar de citar a contribuição da autora Maria Regina Soares Lima, que argumenta que “a principal diferença entre os dois governos é de perspectiva, da visão da ordem internacional de cada um deles” (Lima, 2005, p.12). Segundo Lima (2005) Cardoso enfatizava uma determinada perspectiva da ordem mundial, no qual a globalização era a tendência dominante, com o predomínio indiscutível dos Estados Unidos, com base na sua superioridade militar, econômica e tecnológica. Dessa forma a autora identifica no governo FHC, um modelo

de credibilidade, o qual envolveria a aceitação da globalização, assim como das normas e regimes internacionais, e a percepção de que os países médios, como o Brasil, não teriam excedentes de poder no plano internacional. Segundo Lima, essa estratégia almejava a atração de investimentos externos, ao mesmo passo que apresentava esses países como “politicamente confiáveis” à medida que eles aderiam as principais normas e regimes internacionais.

Já o entendimento da ordem internacional que transparece nos pronunciamentos e iniciativas do governo Lula é distinto e se caracteriza por uma visão multipolar do sistema internacional. Embora reconheça o predomínio militar dos EUA, a ascensão de potências emergentes como a China e a Índia reabrem caminhos para um movimento contra hegemônico.

Ainda que reconhecendo o predomínio militar dos EUA, a avaliação da ordem econômica é mais matizada, em função da criação do euro que enfraqueceu o poder do dólar e, conseqüentemente, fortaleceu a União Européia. Em um mundo menos homogêneo e mais competitivo, haveria espaço para um movimento contra hegemônico cujos eixos estariam na Europa ampliada, com a inclusão da Rússia e na Ásia, onde potências como China e Índia e podem vir a representar um contraponto aos EUA na região. (Lima, 2005, p.12)

Ao descrever o modelo adotado por Lula, Lima (2005) argumenta que em contraponto ao modelo anterior, adotado por FHC, o modelo de autonomia enfatiza a busca pelo desenvolvimento com autonomia em relação às normas de liberação neoliberais, e é caracterizado pela percepção de que países médios têm condições de exercer poder no mundo, mesmo que o sistema internacional possua uma potência hegemônica. A adoção do modelo de autonomia implica ainda que o país se encontre pronto para exercer um papel de protagonista no sistema internacional.

A estratégia oposta pode ser denominada de autonomista e combina o objetivo de projeção internacional com a permanência do maior grau de flexibilidade e liberdade da política externa. Crítica da avaliação positiva dos frutos da liberalização comercial e dos resultados benéficos da adesão aos regimes internacionais, esta visão preconiza uma “política ativa de desenvolvimento” e a necessidade de se “articular um projeto nacional voltado para a superação dos desequilíbrios internos em primeiro lugar”. A inserção ativa deve ser buscada na “composição com países que tenham interesses semelhantes e se disponham a resistir às imposições das potências dominantes”. A visão autonomista critica a tese da “insuficiência de poder” defendida pela estratégia da credibilidade, e a “postura defensiva” daí decorrente. (Lima, 2005, p. 11)

Com base nas argumentações de Lima (2005) que identifica no governo FHC um modelo de credibilidade, e no governo Lula um modelo de autonomia, podemos afirmar que o objetivo da política externa de Lula em relação aos EUA não foi o mesmo daquele almejado por FHC. Enquanto Cardoso buscou se reaproximar da potência hegemônica, aprofundando os laços de cooperação entre os dois países e acreditando nos resultados benéficos da adesão aos regimes internacionais, o governo Lula diferentemente de FHC não acredita na tese de “insuficiência de poder” e na hegemonia norte americana em todas as esferas. Pelo contrário, a política de Lula, segundo Lima (2005) busca articular uma projeção internacional e uma inserção ativa, junto com outros países que tenham interesses semelhantes, para superação dos desequilíbrios. Nesse sentido a inovação da política externa de Lula em relação aos EUA foi contrabalancear o poder da potência hegemônica no sistema internacional, sem, contudo assumir uma postura de confrontação direta ou abandonar os laços cooperativos com os norte-americanos. A análise de Lima (2005) dá sustentação para que ao utilizarmos o modelo de Hermann (1990) concluimos que há uma mudança de objetivo na política externa de Lula em relação aos EUA. Neste tipo de mudança há uma alteração no tipo de objetivo que se deseja alcançar, ou seja, os propósitos da política exterior sofrem uma modificação, fato devidamente certificado na PEB de Lula.

4- ALIANÇAS E COALIZÕES: A TENTATIVA DE CONSTRUÇÃO DE UMA ORDEM MULTIPOLAR

Neste capítulo buscaremos apresentar as principais alianças e coalizões formadas durante o governo Lula. A busca pela formação de alianças e coalizões sinaliza uma mudança na política externa de Lula, a qual se caracteriza por uma mudança na estratégia de inserção internacional, cujo objetivo era a redemocratização do sistema internacional, sobretudo a participação dos países em desenvolvimento no processo de decisão nos principais fóruns internacionais. Dentre as principais alianças e coalizões formadas durante o governo Lula podemos citar: o IBAS, BRICS e o G20.

Optamos por fazer uma subdivisão no capítulo, de forma que a primeira parte apresentará o histórico e a trajetória dessas coalizões, e a segunda consistirá em uma análise para avaliarmos se essas mudanças se encontram presentes na visão de mundo que os principais formuladores de Lula tinham, e de acordo com o modelo de Herman identificar as extensões e as causas dessas mudanças.

Como vimos no capítulo um, buscando reduzir o nível de influência e dependência econômica dos países ricos, sobretudo dos EUA, e buscando combater ações unilaterais no sistema internacional, o governo Lula viu nos países em desenvolvimento uma alternativa para alcançar essa estratégia. De acordo com Vigevani e Cepaluni (2007) essa tendência de aproximação com os países em desenvolvimento foi iniciada no final do governo FHC e aprofundada ainda mais no governo Lula. Embora tenha se aproximado de potências emergentes, o governo FHC não agiu de forma coordenada com estes países a fim de reivindicar mudanças e lutar por interesses comuns, diferente de Lula que institucionalizou canais diplomáticos com as potências emergentes.

Na prática, essas ações se consubstanciaram com a constituição de uma série de coalizões e alianças políticas. Nesse sentido ganha destaque o grupo IBAS, BRICS E G20, que serão abordados em tópicos no decorrer deste capítulo. Conforme a proposta analítica do trabalho, vamos analisar como o núcleo decisório da Política Externa, composto por Celso Amorim, Samuel Pinheiro Guimarães e Marco Aurélio Garcia, concebia a relação do Brasil com os países de segunda ordem.

4.1 - IBAS

A primeira coalizão formada durante o governo Lula refletiu a aproximação com a Índia e a África do Sul, a qual resultou na formação de uma coalizão, denominada IBAS. Criado em junho de 2003, o propósito era desenvolver uma parceria estratégica entre esses três países acerca de interesses comuns. Referindo-se com maior clareza os objetivos da coalizão, Lima e Hirst argumentam que:

A iniciativa Ibas, lançada em 2003, que reúne Índia, Brasil e África do Sul, demonstra o propósito de desenvolver uma parceria estratégica entre países em desenvolvimento em torno de três interesses comuns: o compromisso com instituições e valores democráticos, o empenho em vincular a luta contra a pobreza a políticas desenvolvimentistas, e a convicção de que instituições e procedimentos multilaterais devem ser fortalecidos para lidar com as turbulências nas áreas econômicas, política e de segurança. (LIMA E HIRST, 2009, p.67)

Segundo dados do Ministério das Relações Exteriores- MRE, até então já foram realizadas cinco reuniões anuais. A primeira Cúpula foi realizada em Brasília, em setembro de 2006, a segunda em Pretória em outubro de 2007, a terceira em Nova Délhi em outubro de 2008, a quarta em Brasília em abril de 2010, e a quinta em outubro de 2011, em Pretória.

A atuação do grupo se deu em três vertentes principais: coordenação política, cooperação setorial e fundo IBAS. A Coordenação política previa a adoção de uma posição conjunta a partir de um repertório de discussões sobre temas da agenda global, como: democracia, direitos humanos, inclusão social e desenvolvimento sustentável. Já a cooperação setorial envolvia a troca de informações em diversos setores, nos quais se destaca: defesa, administração aduaneira e tributária, assentamentos humanos, comércio e investimentos e Energia. As ações mais visíveis do grupo são feitas através do Fundo IBAS- no qual cada membro do grupo doa, anualmente, US\$ 1 milhão ao fundo, que é destinado a projetos em países de menor desenvolvimento relativo ou egressos de conflitos armados. Diversos países foram contemplados com o projeto, entre eles: Burundi, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Haiti, Serra Leoa e Palestina.

Dentre os propósitos de coordenação política, o que se destaca acentuadamente é a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas – CSNU, defendida fortemente pelos três países. Segundo Lima e Hirst (2009, p.68): “Para o Brasil, uma

das principais motivações por trás da criação do IBAS era a reforma do sistema ONU, especialmente do Conselho de Segurança.” Vários autores argumentam que esse grupo surge como uma “espécie de candidatos naturais” por representarem três países que se encontram no mesmo patamar: são países desenvolvidos situados em três grandes continentes, assumem papel de potências regionais e representam três democracias multiétnicas. Além de expressarem o desejo de assumir novas responsabilidades no campo regional e internacional.

A novidade desta iniciativa, um exemplo ímpar de coalizão Sul-Sul, deriva parcialmente do fato de envolver um grupo de países em desenvolvimento que são potências regionais. O Brasil, junto à África do Sul, tem expressado de modo explícito sua intenção de assumir novas responsabilidades em questões de segurança regional, defesa da democracia e consolidação de esquemas de integração regional – e o IBAS foi uma de suas mais importantes iniciativas Sul-Sul. (LIMA E HIRST, 2009, p.67)

O discurso aderido pelo grupo para justificar a reforma do CSNU, se baseia na ideia de que as instituições internacionais não acompanharam as mudanças ocorridas no contexto político-econômico internacional. O cenário internacional não é mais o mesmo de 1945, ano de criação da instituição, e a atual configuração do conselho não representa um processo democrático.

A expansão do Conselho tem sido justificada pela necessidade de se adaptar as instituições à nova realidade do mundo pós-Guerra Fria e pelo argumento segundo o qual o alargamento e o equilíbrio da representação aumentariam a legitimidade da organização e a efetividade de suas decisões coletivas. (LIMA E HIRST, 2009, P.56)

Dessa forma, o grupo defende uma expansão no número de cadeiras permanentes e não-permanentes, objetivando a inclusão de países em desenvolvimento, o que daria a organização um caráter mais democrático e legítimo.

A posição brasileira, naquele momento, era um diferencial acerca dos demais países latino-americanos. O destaque brasileiro não se deu só em vista das suas proporções territoriais e econômicas muito mais expressivas do que as dos seus demais vizinhos, foi também reflexo do ativismo brasileiro em questões regionais e internacionais. Conforme Ricupero:

É inegável que o Brasil conquistou neste momento uma situação diferenciada em relação a outros aspirantes latino-americanos como o México e a

Argentina, distanciando-se como favorito para ocupar uma cadeira que vier acaso a ser destinada à América Latina. Reflexo principalmente do próprio crescimento econômico e estabilidade brasileira, a percepção diferenciada deve ser também creditada ao ativismo e ao senso de oportunidade da atual política externa. (Ricupero, 2010, p.40)

Embora tivesse muitos aspectos a seu favor, a atuação brasileira na região Sul-americana, intermediando crises regionais, não conseguiu promover o apoio necessário dos países vizinhos para pleitear um assento permanente no Conselho de Segurança. Dessa forma a ambição brasileira encontrou profundos obstáculos, e o desejo de usufruir da representação regional em assuntos mundiais foi se distanciando cada vez mais. Essa questão pode ser mais bem compreendida através da descrição sucinta feita por Lima e Hirst:

Quanto à candidatura brasileira a um assento permanente no CSNU, o Brasil conseguiu obter apoio regional significativo, à exceção de Argentina e Colômbia. Por motivos distintos, ambos os países têm sido relutantes a endossar a aspiração brasileira de se tornar uma potência regional. No caso da Argentina isso se deve a um padrão histórico relacionado, por um lado, à antiga rivalidade entre os países e, por outro, à dificuldade enfrentada pelo Brasil em construir uma relação especial com a Argentina compatível com seus objetivos globais e regionais mais amplos. Quanto a Colômbia, as razões estão relacionadas ao alinhamento desta com os Estados Unidos e à percepção de que a presença estadunidense e brasileira na região gera inevitavelmente um jogo de soma zero. (LIMA E HIRST, 2009, p.62)

A busca pelo assento permanente no CSNU tomou proporções gigantescas e produziu ações em diversas frentes de atuação. Segundo Almeida (2007), muitas ações da diplomacia brasileira podem ser compreendidas a luz da aspiração brasileira de conquistar um assento permanente.

No governo Lula, entretanto, a busca por reconhecimento tomou maiores proporções. A proposta de democratização das relações de poder do sistema internacional foi uma das principais bases sobre as quais se desenvolveu sua política externa, na esperança de que, quando concretizada, legasse ao Brasil um assento permanente no CSNU, passando a guiar as principais ações da diplomacia brasileira e visando a reorientar o foco das atenções para o país de maior destaque da América do Sul. (ALMEIDA, 2007, p.8)

Alguns autores como Ricupero (2010) admitem que a atuação do IBAS foi possível devido a afirmação de um policentrismo, no qual permitiu que alguns países

emergentes, como Brasil, Índia e África do Sul, pudessem ter uma influência maior em questões que antes eram limitadas aos países desenvolvidos.

Na esfera política, houve a afirmação de um novo policentrismo, isto é, a possibilidade de que atores de poder intermediário (Brasil, Índia e África do Sul) tomem iniciativas autônomas em temas globais antes reservados às potências preponderantes (os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU: Estados Unidos, China, Rússia, Reino Unido, França. (Ricupero, 2010, p.38).

Vale ressaltar que desde os primórdios da Liga das Nações, a obtenção de um assento permanente no CSNU é um desejo clássico da diplomacia brasileira. No entanto no governo Lula, esse foi um dos temas tratados com prioridade. Isso porque essa ambição brasileira era fruto do desejo em consolidar-se como representante regional em assuntos mundiais, sobretudo nas instituições internacionais. (Lima e Hirst, 2009).

4.2 - BRICS

A segunda estratégia que buscou evidenciar os projetos de reorganização do sistema internacional, com vistas à inclusão de novos atores, se traduz na aliança denominada BRICS.

Em 2001, Jim O’neill, utilizou pela primeira vez o acrônimo BRIC, para referenciar um grupo de países cujo desenvolvimento econômico vinha despertando atenção dos acadêmicos e economistas. O’neill era economista-chefe de um grupo de investimentos, chamado Goldman Sachs, conhecido por identificar oportunidades de investimento no mercado financeiro nos próximos dez anos. Seu estudo intitulado “*Building better global economic BRICs*” previu que o desenvolvimento econômico dos BRICS, cresceria consideravelmente nos próximos anos, especialmente da China. Além de identificar as possíveis oportunidades de investimento, o grupo passou a questionar os impactos das economias do BRICS no mundo.

No entanto, as mudanças ocorridas no contexto político e econômico contribuíram para que sob iniciativa do ministro russo Sergei Lavrov, ocorresse a primeira reunião dos chanceleres dos quatro países, em 23 de setembro de 2006, no qual vislumbrou-se na formação do BRIC, união do Brasil, Rússia, Índia e China.

Entretanto, em 2011, o “S” passa a ser adicionado na sigla BRIC, como resultado da incorporação da África do Sul ao bloco, traduzindo-se na sigla BRICS.

Esse evento consolidou o fortalecimento do grupo, e resultou na I Cúpula de Chefes de Estado, realizada em junho de 2009, em Ekaterimburgo, na Rússia. No contexto da crise, esse encontro teve como assunto central os temas econômico-financeiros. Nesta cúpula os países adotaram uma posição conjunta, e ressaltaram a legitimidade do G20 ao defender que este se constitua o principal fórum de debate sobre economia internacional. Já na II Cúpula realizada em Brasília, em 2010, foram discutidas as oportunidades de negócios e investimentos para setores de energia, tecnologia da informação, infraestrutura e agronegócio. Ainda em 2010, houve uma reunião dos quatro ministros da agricultura, em Moscou, no qual se discutiu o tema da cooperação entre os setores. A III Cúpula foi realizada em 2011, em Sanya, na China. Dessa vez, com a incorporação da África do Sul, a reforma das instituições de Bretton Woods se constituía como tema central. A IV Cúpula foi realizada em Nova Délhi, na Índia. O tema discutido foi “A parceria dos BRICS para a Estabilidade Global, Segurança e Prosperidade. Encerrado o governo Lula, a V Cúpula ocorreu em março de 2013, na cidade de Durban, na África do Sul, no qual a presidente Dilma Rousseff foi a anfitriã. O tema central foi: "Brics e África: Parceria para o Desenvolvimento, Integração e Industrialização". A VI Cúpula do BRICS ocorreu em Fortaleza no Brasil, em julho de 2014. Esta Cúpula foi marco da criação do NBD - Novo Banco de Desenvolvimento, cujo objetivo principal consiste em financiar projetos de infraestrutura nos países do BRICS. A VII foi realizada na cidade de Ufa, novamente na Rússia, em julho de 2015. Já a VIII Cúpula foi realizada na cidade indiana de Goa, em outubro de 2016.

Outro tema que se apresentou como uma demanda nas reuniões do BRIC foi a reforma da ONU. Embora não tenha sido abordada de forma objetiva e precisa, se comparada a questão da reforma do FMI, o grupo comunicou a necessidade de uma reforma abrangente na instituição. A agenda dos BRICS buscou contemplar também outros temas importantes como: comércio internacional, desenvolvimento e segurança alimentar.

A crise internacional de 2008, no entanto, realça o potencial dos BRIC, ao evidenciar os bons sinais de recuperação desses países. Os países do grupo não só

conseguiram se recuperar, como também ajudaram a combater a crise, doando US\$ 80 bilhões ao FMI. Isso contribuiu para dar mais voz ao grupo na busca da reforma do sistema financeiro. Essa tem sido uma das demandas mais reivindicadas pelo grupo. Podemos perceber essa constatação, através do artigo 11 do comunicado emitido pelo BRICS:

Nós 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. Conclamamos que a reforma no poder de voto no Banco Mundial seja realizada nas reuniões que se realizarão na próxima primavera, e esperamos que a reforma de cotas do FMI seja concluída na Cúpula do G-20, em novembro próximo. 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 participação dos países em desenvolvimento. A comunidade internacional deve apresentar um resultado digno da confiança que todos nós depositamos nessas instituições, dentro do prazo acordado, ou correr o risco de vê-las desaparecer por obsolescência.

Ainda no contexto da crise, o grupo destacou a maior adequação e legitimidade em considerar o G-20 financeiro como principal foro de debate sobre questões de economia internacional. De acordo com o grupo, a substituição do G-20 ao G-8 daria maior eficácia ao debate devido a sua representatividade, pois permitiria uma ampliação do diálogo, encontrando assim, de uma maneira mais rápida soluções mais eficientes.

A participação brasileira no BRICS traduz claramente o esforço do governo Lula em tentar alcançar seus objetivos por meio do engajamento a novos pólos de poder. Esses objetivos se concentram em aumentar o protagonismo brasileiro no cenário internacional, colaborando no reforço da elaboração de normas mais favoráveis, através de mecanismos de articulação políticas implementadas por meio das coalizões.

Para a política externa brasileira, a concertação com os grandes países do Sul, incluindo os BRICS, tem objetivos estratégicos e táticos. Do ponto de vista estratégico, essas alianças visam retomar o protagonismo clássico no plano multilateral com vistas a tornar as normas e regras de diversos regimes internacionais mais permeáveis aos interesses dos países em desenvolvimento, de modo geral, e dos países em ascensão, em particular. A desconcentração do poder decisório nestas várias instâncias de regulação internacional e a utilização de mecanismo de concertação político-diplomática são cruciais para fazer valer os seus interesses no plano global,

tendo em vista que o país renunciou à posse de armas nucleares e depende fundamentalmente desta capacidade de concertação para fazer valer seus interesses. Taticamente, a implementação desta estratégia se faz por via da formação de coalizões de geometria variável, como são os BRICS, o IBAS, e o G-20 comercial para citar as mais expressivas. Delas participam alguns dos grandes países periféricos estando ausentes os países centrais. (LIMA; CASTELAN, 2012, p.178)

Assim o desejo brasileiro em aumentar o seu protagonismo na esfera internacional, reforçando a consolidação do multilateralismo, traz na verdade, condições mais favoráveis ao Brasil e aos demais países emergentes, isso porque o desejo primordial desses países é fazer com as que as normas e regras do sistema internacional se tornem favoráveis também aos países em desenvolvimento, e mais ainda aos países em ascensão, como é o caso do Brasil.

4.3- G-20

Com o aumento dos fluxos comerciais e da interdependência entre os países do Sul e do Norte, houve a necessidade de implementar uma plataforma institucional que regulasse as negociações comerciais com mais eficiência, de forma justa, e transparente. O projeto idealizado pela carta de Havana em 1948 que previa a criação da Organização Internacional do Comércio – OIC não obteve êxito. Entre 1944 a 1994 o arcabouço normativo do comércio internacional era o Acordo Geral de Tarifas e Comércio – GATT. Durante este período ocorreram oito rodadas de negociações. Com o passar dos anos, passou-se a questionar a criação de uma organização cujo caráter tivesse alicerçado em um maior grau de legitimidade e legalidade. Foi então na oitava rodada de negociações, mais conhecida como Rodada Uruguai (1986-1994) que se estabeleceram as bases para criação da Organização Mundial do Comércio – OMC, cuja carta constitucional foi assinada em Marrakesh, em 1994.

O processo de negociação ocorre em três etapas: lançamento da rodada, definição da agenda e dos prazos para conclusão, e fechamento da rodada. Desde sua criação, a OMC realizou oito conferências ministeriais: Cingapura (1996); Genebra (1998); Seattle (1999), Doha (2001), Cancun (2003); Hong Kong (2005); Genebra (2009); e Genebra (2011).

Segundo Onuki (2007) a criação da OMC representou um grande feito para os países em desenvolvimento ao permitir que estes fizessem parte efetivamente de um

conjunto de regras comerciais multilaterais, podendo assim alcançar seus interesses através da negociação comercial. Além disso, A criação da OMC deu início a um novo regime internacional, no qual se destacou a regra do pacote único. Segundo esta regra, para um Estado ingressar na OMC ele deve primeiramente se condicionar à adesão de um conjunto de normas, no qual o Estado fica impossibilitado de escolher os acordos mais favoráveis ficando suscetível a regra do consenso, premissa indispensável para que as normas tivessem uma maior aceitação e credibilidade.

Apesar de gozar de uma estrutura bastante aperfeiçoada, a OMC ainda sofre a interferência de fatores e meios de poder, o que acaba impactando o ambiente que na prática deveria servir à negociação igualitária entre os Estados. Dessa forma, ao invés de mitigar as assimetrias de poder entre os Estados membros, a organização muitas vezes acaba tornando-se um meio para reproduzi-las. Dessa forma não se estranha o fato de que na maioria das rodadas predomina os interesses dos países desenvolvidos.

Em meio a este processo, os países em desenvolvimento optaram por fazer uso da ação coletiva como instrumento para aumentar seu poder de barganha e alcançar seus interesses no resultado das negociações, aumentando também seus ganhos relativos. É diante desse contexto que surge a formação do G-20. Notadamente a coalizão que até hoje, mais obteve destaque no âmbito institucional da OMC, foi o G-20.

Nos últimos anos, a participação brasileira na OMC foi bastante expressiva. Tanto FHC como Lula buscaram ter uma participação pró ativa nas mesas de negociações. Quanto as já discutidas continuidades e diferenças das políticas adotadas por FHC e Lula, Vigevani e Cepaluni argumentam que:

No que diz respeito à OMC, ambos os governos deram relevância à participação nas negociações comerciais multilaterais. O governo FHC dedicou-se ao diálogo, mas não a uma coordenação institucionalizada com os países do Sul, ao passo que o governo Lula da Silva traçou um grande arco de alianças, destacando-se a formação do G-20 e do IBAS. O resultado final destas alianças ainda é incerto, mas sua importância em Doha, em Cancun, em Hong Kong e nas rodadas sucessivas de negociações, é reconhecida. (Vigevani e Cepaluni, 2007 p. 296)

Dessa forma uma das mudanças do governo Lula em relação ao seu antecessor FHC, foi lançar uma estratégia inédita que se deu através de uma atuação conjunta com outros países em desenvolvimento no âmbito da OMC.

A preocupação do governo Lula da Silva em fortalecer a própria posição negociadora a partir de alianças Sul-Sul, traduziu-se, pouco antes da reunião ministerial de Cancun, em setembro de 2003, na formação do G-20, um grupo de países interessados no fim dos subsídios domésticos às exportações de produtos agrícolas e em um maior acesso aos mercados norte-americano e europeu. Como em outras alianças do Sul, a administração Lula da Silva parece acreditar que essa coalizão possui interesses que vão além da ampliação dos benefícios econômicos individuais, e que seus integrantes compartilhariam uma identidade comum, buscando uma ordem social e econômica mais “justa” e “igualitária”. (Vigevani e Cepaluni, 2007, p. 298)

Como podemos observar, o grupo centrou-se nas questões de agricultura, buscando defender os interesses agrícolas dos países em desenvolvimento por meio de uma coordenação política intergovernamental, através da mobilização de diversos países, para que juntos pudessem lutar por interesses em comuns. O grupo busca reduzir as disparidades vigentes no comércio agrícola, implementando medidas efetivas que visem combater práticas protecionistas que desvirtuam o comércio e desfavorecem os países menos favorecidos de suas vantagens comparativas.

A posição brasileira, de demandante é, sobretudo, resultado da alta competitividade das exportações agrícolas brasileiras. Dessa forma a busca pela liberalização do comércio agrícola, inibindo a estratégia da União Européia e dos Estados Unidos de protelarem a liberalização dos seus setores agrícolas é do máximo interesse do país.

Tudo começou com o lançamento da rodada Doha em 2001, cujo emblema “Mandato do desenvolvimento” se constituiu o eixo das negociações. A discussão girou em torno do tema da liberalização agrícola, após o reconhecimento de que isto seria um fator importante no processo de redução de desigualdades e atuaria como indutor ágil no desenvolvimento dos países mais pobres. Além disso, este mandato serviu como procedimento de orientação para a reunião seguinte, a qual se consubstanciou com a V Conferência Ministerial em Cancun, que ocorreu em 2003. A perspectiva desta conferência era discutir dois temas principais: o primeiro já comentado, o comércio agrícola, já havia sido agendado na rodada Doha, e era de magno interesse para os países em desenvolvimento, e um segundo, agendado na rodada de Cingapura em 1996, constituía os interesses dos países ricos, tais como: facilitação de comércio, sujeição de investimentos, políticas de concorrência e compras governamentais.

Não conseguindo atender a demanda de ambos os lados, as negociações não obtiveram avanços em 2003. Contudo assim como foi dito na citação de Vigevani e

Cepaluni (2007) no início do capítulo, embora o resultado das negociações não tenha sido um sucesso, o papel do grupo é reconhecido nas rodadas sucessivas de negociações. Além disso, Lima e Hirst (2006) também compartilham a ideia de que embora não tenha conseguido resultados efetivos, a criação desse grupo foi fundamental para o Brasil demonstrar-se como ator indispensável na condução de negociações entre os países fracos e fortes.

Mais do que a luta pelos interesses dos países em desenvolvimento, a atuação do G20 impulsionou as mudanças em cursos no cenário internacional, as quais trazem uma modificação na correlação das forças e balanças de poder. Segundo Ricupero (2010), o G-20 representa uma das maiores transformações da ordem internacional dos últimos anos. Na citação abaixo, podemos analisar a contribuição que o G-20 proporcionou aos países emergentes, ao permitir que estes tenham uma voz ativa nos fóruns multilaterais.

A incorporação súbita de novos atores a um processo decisório até então protegido com exclusividade pelas grandes economias avançadas representou, ao mesmo tempo, a imposição de uma exigência nascida da crise financeira mundial e o reconhecimento de modificação na correlação das forças econômicas que já estavam em curso. Para o Brasil, o salto foi ainda mais significativo por nos habilitar a aceder ao âmbito das grandes decisões financeiras e monetárias a que antes só compareceríamos como réus de moratórias e atrasos de pagamento. (RICUPERO, 2010, p.44)

4.4 - AS COALIZÕES COMO MUDANÇA NA PEB DE LULA: A CONTRIBUIÇÃO DOS FORMULADORES

Podemos constatar que para o governo Lula, as alianças e coalizões com os países emergentes mostraram-se um caminho alternativo para o alcance dos propósitos da PEB durante este período. O Brasil juntamente com outros grandes países em desenvolvimento buscou aumentar seu protagonismo no cenário internacional, através de uma ativa participação nos principais fóruns multilaterais, defendendo os interesses dos países periféricos e reivindicando algumas reformas nas estruturas das governanças globais. Podemos observar que cada aliança ou coalizão centrou-se em questões diferentes, ou seja, contemplou fóruns de discussão distintos. Percebe-se que o IBAS direcionou sua atuação para a ONU, através da reivindicação pelos países membros da reforma do CSNU; já a aliança BRICS insistiu na necessidade de reforma do sistema financeiro internacional, sobretudo do FMI e do Banco Mundial; e a coordenação

política do G-20 reivindicou políticas mais favoráveis e defendeu os interesses dos países em desenvolvimento nas negociações da OMC. Tais reformas se baseiam na necessidade em modificar a estrutura dessas organizações, as quais ainda continuam dominadas por práticas e mecanismos que retratam o contexto da época em que foram criadas.

Essa estratégia do governo Lula de atuação no cenário internacional, por meio de alianças e coalizões, constitui uma característica particular da sua política externa. Enquanto FHC buscou dar ao Brasil uma melhor inserção ao mesmo passo que também sinaliza uma mudança na política externa brasileira. De acordo com o modelo de Hermann, essa estratégia adotada por Lula retrata uma mudança de programa, pois há uma alteração na maneira como o Brasil busca se inserir no cenário internacional. Segundo Vigevani e Cepaluni (2007) essa inserção passa a ser feita via coalizões Sul-Sul, através de uma ativa participação na produção das regras e normas do sistema internacional.

Define-se “autonomia pela participação” com a adesão aos regimes internacionais, inclusive os de cunho liberal, sem a perda da capacidade de gestão da política externa; nesse caso, o objetivo seria influenciar a própria formulação dos princípios e das regras que regem o sistema internacional; e “autonomia pela diversificação” com a adesão do país aos princípios e às normas internacionais por meios 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. (VIGEVANI E CEPALUNI, 2007 p. 283)

Analisando os dois modelos de autonomia ficam evidentes as distintas formas de atuação que Cardoso e Lula conduziram a política externa. Para Lula e seus formuladores, as alianças Sul-Sul, como cita Vigevani e Cepaluni, foram um meio encontrado para que os países emergentes, entre eles o Brasil, pudessem ter uma maior atuação no cenário internacional. Juntos, esses países buscaram dar uma “frente de equilíbrio” a diversas questões que retratam a desigualdade existente entre os países ricos, fortes e desenvolvidos, e os países do terceiro mundo, que ficam à mercê das decisões e dos interesses dos países mais poderosos.

O engajamento brasileiro nas alianças e coalizões reflete a parcela ideacional que estava presente no pensamento que os formuladores tinham acerca do sistema

internacional. Na visão do presidente Lula e seus formuladores o Brasil tinha que buscar meios de superação que almejassem combater a desigualdade existente entre os países do Norte, ricos, desenvolvidos e tomadores de decisões nos principais fóruns internacionais e os países do Sul, pobres, dependentes dos países desenvolvidos e com baixo grau de influência nos assuntos mundiais. Dessa forma os países da periferia ficam a mercê das decisões tomadas pelos países desenvolvidos e seus interesses/demandas muitas vezes não são levados em consideração.

Segundo Amorim (2010) o Brasil deveria eliminar a percepção de que a política externa devia constituir simples acessório dos interesses das grandes potências, especialmente dos Estados Unidos. Deveria apagar aquela imagem de subserviência e transformar a realidade internacional, através de uma política externa, que nas palavras dele além de ativa e altiva, foi criativa.

[...] apostar que o Brasil não poderia ter uma postura meramente reativa no mundo. Precisávamos trabalhar para ajudar a transformar a realidade internacional. Escolhemos colocar em marcha uma política externa não somente “ativa e altiva”, mas também “criativa”. Foi o que fizemos capitaneando ou apoiando uma série de iniciativas transformadoras, como o G20 da OMC, o Fórum Índia-Brasil-África do Sul (IBAS), o BRIC ou a UNASUL.⁶

Na visão do Secretário Geral do Itamaraty à época, Samuel Pinheiro Guimarães (2007), o Brasil tinha que reagir às iniciativas das Grandes potências, e transformar as relações tradicionais, historicamente desequilibradas, através de uma estratégia que se daria por meio de um movimento de rearticulação de forças no sistema internacional, no qual os países em desenvolvimento deveriam articular uma ação conjunta vantajosa na defesa de seus interesses. Como podemos perceber na citação do embaixador essa articulação se revelou na proposta de alianças e coalizões, permitindo que atores com menos poder de barganha pudessem optar por agir coletivamente com vistas a alcançar seus interesses nas negociações multilaterais.

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 especialmente os Estados Unidos; o Brasil tem que articular alianças políticas, econômicas e tecnológicas com os Estados da periferia do sistema

⁶ Entrevista dada à revista do IPEA “*Desafios do Desenvolvimento*”, Ed. 61, Maio/Junho de 2010. Disponível em: < <http://www.ipea.gov.br/sites/000/17/edicoes/61/pdfs/rd61not01.pdf> >

internacional para promover e defender seus interesses; o Brasil tem que transformar suas relações tradicionais com as Grandes Potências, historicamente desequilibradas. (Guimarães, 2007, p.33)

Conforme Guimarães (2006) a atuação individual, não seria vantajosa, pois o Brasil ou os demais países desenvolvidos não conseguiriam exercer grande influência nos rumos do sistema internacional. Entretanto esses países conseguem ter uma influência maior através de alianças e articulações regionais e globais. Dessa forma, a probabilidade desses grupos provocarem um impacto sistêmico é maior do que, caso, eles decidissem agir sozinhos.

Ao falar da estratégia de articulação política com os países da periferia mundial, Marco Aurélio Garcia ressalta a importância de se ter adotado essa estratégia, argumentando que as relações tradicionais são subordinadas aos interesses das grandes potências, assim se faz necessário criar um meio de superação, a partir da adoção de estratégias que retomem ideais desenvolvimentistas, buscando combater a desigualdade econômica e social conjuntamente.

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

Como contraponto a esta conjuntura, marcada pela desigualdade, o governo Lula passou a defender o multilateralismo na percepção de que este seria o caminho para a transição de uma nova ordem multipolar, marcada pela desconcentração de poder no sistema internacional, favorecendo assim os países em desenvolvimento. O multilateralismo atuaria como um equilíbrio na balança de poder global permitindo que os países em desenvolvimento adquirissem maior espaço para defesa de seus interesses, uma vez que estes países possuem interesses diferentes daquelas das potências hegemônicas.

Na visão de Amorim (2011) a ascensão dos grandes países em desenvolvimento é o fenômeno mais importante das relações internacionais. Esses países têm se tornados imprescindíveis para a manutenção da realidade global, assim como tem impulsionado o crescimento da economia mundial. Dessa forma houve uma readequação do papel desses países no sistema internacional. Eles deixaram de ser expectadores passivos e passaram a ter uma atuação mais significativa. Isso permitiu um realinhamento das forças no sistema internacional e evidenciou a configuração de uma nova ordem multipolar.

A ascensão de grandes países em desenvolvimento – Brasil, China, Índia, África do Sul, Indonésia, México, Egito, Turquia, entre outros – é o mais relevante desdobramento do período pós-Guerra fria. Essa tendência tornou-se mais evidente após a crise econômica de 2008. Os chamados países emergentes têm um peso econômico e político maior nos assuntos globais. O realinhamento das forças no sistema internacional está abrindo caminho para uma ordem multipolar. (AMORIM, 2011, p.234)

Garcia, também compartilha o mesmo pensamento de Amorim, baseado na ideia de que as coalizões surgem como uma nova dimensão do equilíbrio de forças internacional.

A participação de países como a África do Sul, a Argentina, a Austrália, a China, a Coreia, a Índia, a Indonésia e o México, ao lado do Brasil, no G20 reflete a nova geográfica econômica e política mundial que foi se forjando nos últimos anos. Expressa, assim, uma mudança na correlação de forças internacional. (GARCIA, 2010, p.169)

Essa nova configuração de poder tem trazido a tona a necessidade de reforma nas mais variáveis instituições internacionais, buscando torná-las mais representativas e inclusivas. Dessa forma as alianças e coalizões atuariam no sentido de ajudar a construir uma ordem mundial mais justa e democrática.

Enquanto o BRIC pode corretamente reivindicar ser o novo peso-pesado das relações internacionais, o IBAS é talvez um exemplo de diplomacia imaginativa colocada a serviço da construção de uma ordem mundial mais justa e democrática. (AMORIM, 2011, p. 256)

Podemos concluir, dessa forma, que existe um consenso na visão dos três formuladores. Percebe-se claramente um grau de insatisfação com a atual configuração

do sistema internacional. Para eles, esse sistema retrata fortemente a desigualdade existente entre as grandes potências e os países mais pobres, e para combater essas diferenças, é necessário que esses países se unam para equilibrar a balança de poder. Essa união se daria através das alianças e coalizões formadas, com o intuito de fortalecer o multilateralismo e eliminar as desigualdades existentes.

5- AMÉRICA DO SUL: O PAPEL DO BRASIL

O objetivo deste capítulo consiste em apresentar as mudanças ocorridas durante o recente processo de integração da América do Sul ocorridas no governo Lula. Vários autores têm analisado e se dedicam a comparar as diferentes formas de condução entre Lula e FHC ao que se refere à PEB em relação à América do Sul. Embora o continente sul americano tenha sido contemplado na agenda de política externa de ambos os governos, a literatura indica que houve algumas diferenças no processo de condução e formulação de políticas regionais.

Para isso, optamos por estruturar este capítulo da seguinte forma: inicialmente faremos uma análise das mudanças ocorridas entre os governos FHC e Lula, em seguida buscaremos apresentar uma descrição das iniciativas de ambos os governos, por fim faremos uma análise da visão que os formuladores da política externa de Lula tinham em relação a esse assunto.

Tanto no governo FHC como na gestão Lula buscou-se implementar políticas de aproximação e integração com os vizinhos sul-americanos. A diferença entre os dois governantes é que ao passo que priorizava a relação com os países vizinhos, FHC também buscou dar atenção também às negociações da ALCA, reduzindo o engajamento em iniciativas regionais, pelo menos até 1998. Isso, segundo Vigevani e Cepaluni (2007) fez com que as estratégias para América do Sul se tornassem iniciativas escassas.

“No governo FHC, as relações com os países da região eram definidas como prioritárias. Ao mesmo tempo, a concentração de energia em outros objetivos, com implicações regionais diretas, como seria o caso da negociação para criação da Alca, traduziu-se em iniciativas escassas, sobretudo ao longo do primeiro mandato, até 1998”. (Vigevani e Cepaluni, 2007, p.309).

A eventual prioridade dada a América do Sul durante o governo FHC era em grande medida reflexo do desejo de fazer do Brasil líder regional. Segundo Hirst e Lima, 2009, p.57: “Durante o segundo governo FHC (1998-2002), o Brasil assumiu uma presença mais ativa na América do Sul e passou a desenvolver uma liderança mais ostensiva na região”. Ainda, segundo a autora, essa iniciativa, no entanto foi cuidadosa a fim de evitar a impressão de que o país ousava bater de frente com os Estados Unidos,

país que claramente conseguiu estabelecer sua hegemonia e busca constantemente exercer influência no continente como forma de garantir seus interesses. Qualquer que fosse seu propósito FHC buscou cooperar com os EUA a fim de alcançar um bom nível de relacionamento com os EUA, como vimos no capítulo dois. Segundo Vigevani e Cepaluni (2007) isto se tornou um entrave para alcançar as aspirações regionais, pois ao passo que buscou concretizar este objetivo concentrou energias também nas negociações comerciais da ALCA mostrando-se disposto à cooperação. Embora não tenha sido um defensor entusiasta pelo projeto procurou estruturar ações que tornassem possíveis a sua concretização (Vigevani e Cepaluni, 2007).

Embora a América do Sul também tenha sido priorizada no governo Lula e o desejo da liderança regional tenha sido também um dos objetivos perseguidos pelo governo Lula, Hirst e Lima (2009) argumentam que mudanças significativas ocorreram nesta área após a posse de Lula.

Também nessa área mudanças significativas ocorreram após a posse de Lula. O Itamaraty passou a ser muito mais explícito em seu desejo e determinação de conquistar mais rapidamente uma posição de liderança na América do Sul. [...] O Itamaraty tem insistido fortemente em que a América do Sul deve ser promovida ao topo da lista de prioridades da política externa brasileira; e o presidente e seus assessores, por sua vez, também têm demonstrado maior interesse e envolvimento com a política regional. (HIRST E LIMA, 2009, p.58)

Em primeiro lugar houve uma ênfase maior na região. Segundo Hirst e Lima (2007) durante o governo Lula o Itamaraty assumiu um discurso mais acentuado e profundo sobre suas intenções de conquistar mais rapidamente uma posição de liderança na América do Sul. Desde o começo do seu mandato o presidente Lula deixou claro suas intenções em priorizar as relações com os vizinhos sul-americanos. Segundo o assessor especial da Presidência da República, Marco Aurélio Garcia, 2010, p.158: “A partir de 2003, a prioridade número um da política externa foi uma forte aproximação com os 12 países que integram a América do Sul, dez dos quais fazem fronteiras com o Brasil”. A diferença entre Lula e outros governantes é que o governo Lula optou por fazer uso de uma estratégia mais consistente e menos retórica na busca da autonomia e por uma inserção internacional múltipla, o que potencialmente revelou o desejo de tornar-se líder regional.

A política externa do presidente Lula, mantendo a postura multilateralista, defende a soberania nacional com maior ênfase do que a administração anterior. Essa característica pareceu traduzir-se em alguns momentos em um sentimento de liderança, ao menos regional. (VIGEVANI E CEPALUNI, 2007, p.301)

Em segundo lugar, isso implicou um distanciamento de iniciativas de integração extra regionais, como a ALCA. Ao contrário de FHC, Lula e os principais formuladores da política externa durante este período manifestavam uma forte oposição à ALCA.

Lula da Silva, antes da reunião presidencial de 2002, opunha-se ao que chamava de um “projeto de anexação” da América Latina pelos Estados Unidos (Lula da Silva, 2002a), visão conectada com futuros representantes da burocracia brasileira (Guimarães,1999, p 119-120). (Vigevani e Cepaluni, 2007, p 315)

A diplomacia do governo Lula foi enfática ao declarar que não iria aderir acordos que fossem incompatíveis com os interesses brasileiros e que remetessem a uma posição de subserviência e/ou submissão. Contrariando as expectativas de outros setores da sociedade o governo Lula optou por manter o Brasil na mesa de negociações, entretanto passou a barganhar de forma mais dura.

Lula da Silva, em seu projeto de governo nas eleições de 2002 e em sua ação na presidência, mostrou aceitar o princípio de livre-comércio, mas passou a barganhar de forma mais dura, o que levou ao aumento de conflitos nas negociações da ALCA. Enquanto os Estados Unidos desejavam liberar temas como serviços, comprar governamentais, investimento e propriedade intelectual, a posição brasileira centrava-se no comércio agrícola e no acesso a mercados, evidenciando assim a incompatibilidade de interesses. (VIGEVANI E CAPALUNI, 2007, p. 314)

No entanto desde o início do mandato sem muito entusiasmo pela ALCA, Lula optou por priorizar as relações com os membros do Mercosul. Nesse sentido, o governo brasileiro buscou liderar o bloco na tentativa de alcançar uma posição coordenada e coesa frente à potência hegemônica. Segundo Vigevani e Cepaluni (2007 p. 317) “Na formulação inicial do governo Lula da Silva, o MERCOSUL atuaria como uma fortaleza defensiva contras as pressões comerciais dos países ricos”.

De acordo com o Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim (2011) isso foi uma tarefa bem difícil, pois alguns países do bloco, como Paraguai, Uruguai e

Argentina, compartilhavam uma visão pró-ALCA e se dispuseram a fazer concessões mais amplas que o Brasil. Segundo Amorim (2011, p.508) “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”.

Por fim, a ênfase na região foi implementada pela expansão do bloco. Durante o governo Lula houve a percepção de que o MERCOSUL poderia atuar como uma aliança estratégica que possibilitasse aos países membros enfrentar de forma mais sutil os desafios do cenário internacional. Para alcançar esse objetivo seria necessário implantar ações que resultassem na ampliação e revitalização do bloco. Dessa forma a ampliação do Mercosul prosseguiu no governo Lula com a adesão do PERU (2003), Colômbia, Equador e Venezuela (2004). Muito tem se discutido na literatura e na academia que embora muitos governantes tenham demonstrado apreço pelo desenvolvimento do Mercosul, no governo Lula houve um maior interesse no fortalecimento e ampliação do bloco.

Em relação às ações adotadas durante o governo FHC poucas iniciativas foram implementadas na América do Sul como uma região estratégica. Ganha destaque à reunião de chefes de Estados da América do Sul, realizada em agosto de 2000 em Brasília. Esta resultou na Integração da Infra-estrutura Regional Sul Americana (IIRSA), a qual contou com a participação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e tinha como objetivo promover uma infra-estrutura compartilhada para transportes, comunicações e energia entre os países da América do Sul. Assim como o acordo de Livre Comércio entre o Mercosul e a Comunidade Andina das Nações (CAN), que embora tenha sido anunciado no governo FHC foi firmado só na gestão seguinte, quando o governo Lula prosseguiu com as negociações e concluiu o acordo em dezembro de 2003.

A reunião de Chefes de Estados da América do Sul serviu como um importante antecedente para a política externa de Lula, pois a partir dessa reunião surgiu a estratégia política para criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), a qual tomou corpo no governo Lula. A CASA é o resultado político de uma ampla aproximação dos 12 países sul-americanos, criada a partir de uma conferência de Chefes de Estado em Cuzco no Peru, em 2004. Entretanto devidos alguns obstáculos

institucionais a CASA se transformou no que hoje conhecemos como UNASUL - União de Nações Sul-Americanas, cujo projeto previa a integração no âmbito político, social, econômico, ambiental e de infraestrutura. (UNASUR, 2009)

A emergência da UNASUL ocorreu em 2008, com o Tratado de Brasília, por meio da iniciativa de vários Chefes de Estados sul-americanos como Lula, Chávez e Alejandro Toledo. Conforme discurso do ministro Celso Amorim, 2010:

Quando o presidente Lula assumiu, a intenção era fortalecer a integração, sobretudo da América do Sul porque achávamos que era mais factível, a proximidade geográfica geraria possibilidades em infra-estrutura, no trânsito de pessoas, facilidades para investimento e comércio. Nossa preocupação foi consolidar o MERCOSUL, que não é tarefa fácil porque estamos diante de países importantes, mas com tamanho e economias diferentes. Então, as tensões são muitas. [...] Melhoramos a situação do MERCOSUL e ao mesmo tempo lançamos essa integração de toda a América do Sul. Isso nos primeiros três anos de governo. Trabalhamos primeiro com a ideia de firmar um acordo MERCOSUL e Comunidade Andina, o que criava um espaço comercial único em praticamente toda a América do Sul. Guiana e Suriname são casos à parte, são mais frágeis. A partir daí, criaram-se as bases para o que inicialmente se chamou de CASA e, depois, União das Nações Sul-Americanas (UNASUL).

A UNASUL foi elaborada a partir da ideia de que a integração regional não deveria restringir-se ao MERCOSUL, que se limitava geograficamente à Bacia do Prata, e por ter forma substancialmente comercial. Dessa forma, diferentemente do MERCOSUL, a UNASUL é uma organização muito mais abrangente, sendo composta pelos 12 países da América do Sul.

A sede da UNASUL localiza-se em Quito no Equador. A presidência da organização é rotativa e tem duração de um ano. Além disso, a UNASUL é composta por vários órgãos estruturais, sendo oito conselhos existentes além das presidências *pro-tempore* e de uma secretaria geral.

A atuação da UNASUL tem se mostrado muito útil na solução pacífica de controvérsias e na defesa da democracia na esfera regional. Atribui-se destaque ao papel de mediadora que a organização desempenhou na resolução da crise separatista do Pando, na Bolívia em 2008; da tensão política entre Colômbia e Venezuela em 2010 e da crise institucional do Equador. (Balanço de Política Externa, 2010). A intenção do governo Lula era desenvolver relações cooperativas com os países vizinhos.

Após a ocorrência de alguns conflitos na região e como forma de excluir a participação de atores externos ao continente, foi proposto pelo Brasil a criação de um

conselho de defesa. No mesmo ano, através de uma cúpula extraordinária da UNASUL foi criado o Conselho de defesa Sul-Americano. Apresenta-se, idealmente, como sendo um órgão pautado na cooperação sub-regional em defesa. Seu caráter deliberativo consiste em um consenso de decisão intergovernamental. O Conselho foi visto como um instrumento valioso para desestimular intervenções estrangeiras, alcançando assim uma maior independência em relação aos países centrais, o que também pode ser traduzida como a busca pela tão sonhada autonomia regional. Além disso, buscou-se criar um arranjo que se pautasse na identidade sul-americana em matéria de defesa.

Conforme análise de Hermann, examinando as estratégias capitaneadas pelo governo Lula para a América do Sul verificamos uma mudança de ajustes, a qual se caracteriza pela mudança de ênfase e tonalidade, uma vez que os objetivos iniciais não se alteram, apenas os meios e métodos para alcançá-los. Importante característica notada no governo Lula é o fato de que a América do Sul constitui um ponto chave na agenda da política externa, assim como foi no governo FHC. Isso torna evidente que apesar da troca de governantes e figuras importantes na formulação da PEB os objetivos mantiveram-se os mesmos. A mudança decorre do fato de que o governo Lula optou por fazer uso de uma estratégia mais consistente e menos retórica ao que tange as estratégias regionais.

As relações com os países sul-americanos e a busca pela integração regional foram priorizadas no governo Lula porque eram vistas como estratégicas na visão de todas as figuras consideradas importantes no processo de formulação e implantação da política externa, cujo destaque ganha o Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim; o Secretário Geral do MRE Samuel Pinheiro Guimarães; e o assessor especial de relações internacionais da presidência da República Marco Aurélio Garcia. Tal alegação ganha respaldo quando consideramos a declaração contida em um documento de Orientação Estratégica do Ministério das Relações Exteriores:

O Brasil busca uma integração real e efetiva da América do Sul, que propicie condições para o desenvolvimento de todos os países da região. [...] A estabilidade e o desenvolvimento da região são condições essenciais para o Brasil. Uma política pró-integração solidária com os parceiros sul-americanos, corresponde ao interesse nacional de longo prazo. (MRE, 2007 *apud* Brasil- FUNAG, 2007, p.42)

Ainda segundo o chanceler Celso Amorim:

Consideramos essencial aprofundar a integração entre os países da América do Sul nos mais diversos planos. A formação de um espaço econômico unificado, com base no livre comércio e em projeto de infraestrutura, terá repercussões positivas tanto internamente quanto no relacionamento da região com o resto do mundo. (...) Uma América do Sul politicamente estável, socialmente justa e economicamente próspera é um objetivo a ser perseguido não só por natural solidariedade, mas em função do nosso próprio progresso e bem estar.⁷

Segundo Lima e Hirst (2006) por trás dessa estratégia existia o desejo de consolidar-se como líder da América do Sul, pois este seria o primeiro pilar necessário para alavancar as aspirações brasileiras, isso porque o apoio regional traria respaldo suficiente para ampliação da atuação do país e expandir sua presença nas relações internacionais. Quando questionado sobre o tema da liderança, Amorim argumenta que:

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

A UNASUL e o CDS foram vistos pelo governo Lula como mais um instrumento para a construção de uma ordem multipolar. Havia uma expectativa de que essas instituições criariam um pólo de poder regional autônomo em relação aos EUA, o que conseqüentemente possibilitaria expandir a influência brasileira no cenário internacional. Na citação abaixo podemos observar a inadmissão do presidente Lula em aceitar a imposição de fórmulas intolerantes:

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. (Lula, 2009, p.94)

Guimarães também compartilhava a mesma linha de raciocínio:

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-região de qualquer outro pólo econômico ou político. A construção paciente, persistente e gradual da união política da

⁷Repertório de Política Externa: Posições do Brasil, 2007.

América do Sul e a firme e serena rejeição de políticas que submetem a região aos interesses estratégicos dos Estados Unidos deve constituir o cerne desta estratégia. (Guimarães, 2001, p.19)

A ênfase dada ao movimento de integração regional conferia o desejo do Brasil e dos demais países sul-americanos em assegurar sua autonomia, principalmente em matéria de segurança regional. Esse já era um objetivo estratégico do governo Lula. De fato, a proposta do governo Lula de criação do CDS além de consistir uma inovação importante para a PEB, é também, em grande parte, resultado da insatisfação que este governo tinha com sistema de segurança coletiva estabelecido no TIAR. Enquanto Lafer acionou esse mecanismo para premeditar uma resposta coletiva aos atentados terroristas de 2001, Amorim (2003) defendia a ideia de que era necessário reformá-lo e atualizá-lo de acordo com a nova realidade internacional. Conforme Amorim:

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 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)

Dessa forma fica claro que além de buscar anular as investidas dos EUA na América do Sul, o governo também desejou criar uma região autônoma em relação EUA. Isso porque conforme visto no capítulo dois, os formuladores da PEB de Lula tinham uma visão fervorosamente crítica do unilateralismo norte-americano. Assim a UNASUL e o CDS foram vistas como vistas como uma estratégia, cujo objetivo era construir uma ordem multipolar, regida pelos princípios do multilateralismo.

Com o estancamento das negociações da ALCA e sua eventual suspensão em 2005, houve um redirecionamento da agenda da PEB, no qual as iniciativas de integração regional vieram a preencher o espaço antes reservado as tratativas da ALCA. Delas resultaram a ampliação do MERCOSUL, a CASA, que se converteu mais tarde na

UNASUL, e o CDS, que são os exemplos mais destacados de instituições criadas e reformuladas durante a trajetória de Lula.

6- CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho consistia em caracterizar as mudanças ocorridas na política externa de Lula da Silva durante o período entre 2003 e 2010, assim como analisar se estas podem ser explicadas através da visão de mundo que os principais formuladores da política externa de Lula tinham. Com a execução deste trabalho, podemos concluir que houve mudanças na condução da política externa brasileira nas três dimensões analisadas: relação com os EUA, relação com os países em desenvolvimento e no âmbito regional.

Constatamos que uma das mudanças ocasionadas na política externa brasileira durante o governo Lula foi um relativo afastamento com os Estados Unidos. Defendemos aqui o argumento que essa estratégia foi guiada de acordo com dois objetivos principais: i) reduzir o nível de dependência econômica dos Estados Unidos e ii) obstruir decisões unilaterais. Dessa forma enquanto FHC buscou se reaproximar dos Estados Unidos com o objetivo de dissipar desentendimentos do passado, acreditando nos resultados benéficos da adesão aos regimes internacionais, Lula buscou afirmar a posição do Brasil como potência emergente, cuja capacidade pudesse contribuir para o equilíbrio da balança de poder no sistema internacional.

Observamos também uma mudança na estratégia de inserção internacional do Brasil durante o governo Lula. Segundo Vigevani e Cepaluni (2007) essa inserção passa a ser feita via coalizões Sul-Sul, a partir da aproximação com outras potências emergentes também propugnadores da multipolaridade. Essa aproximação se traduziu na formação de alianças e coalizões internacionais, as quais podemos citar o caso do IBAS, G20 e do BRICS. De fato o governo Lula assegurou uma maior participação nos principais fóruns de decisão mundial, defendendo reformas que almejassem torná-las mais democráticas e representativas, como foi o caso do CSNU, da OMC e do FMI.

No âmbito regional chegamos à conclusão que tanto FHC quanto Lula buscaram priorizar a agenda sul-americana. A diferença entre os dois é que ao passo que FHC

Sabemos que para que haja uma mudança na política externa é imprescindível a realização de uma interpretação multicausal, pois como argumenta Vigevani e

Cepaluni (2007, p.282) “as modificações da política externa brasileira exigem a utilização combinada de diferentes níveis de mudança”. Mas acreditamos assim como Hermann (1990, p.12) que “a maior parte das mudanças na política externa resulta da percepção dos líderes e seus assessores a respeito de algumas mudanças ou iniciativas no cenário internacional”. Dessa forma as distintas visões de relações internacionais e suas interpretações são os principais fatores que estabelecem as diretrizes da agenda de política externa. Por isso defendemos neste trabalho que as mudanças ocorridas na política externa de Lula possuem respaldo estratégico na visão de mundo que os principais formuladores tinham.

Analisando as visões de mundo que possuíam os principais formuladores da política externa de Lula a citar: Celso Amorim, Samuel Pinheiro Guimarães e Marco Aurélio Garcia constatamos que todos tinham uma visão bastante crítica do unilateralismo norte-americano, e defendiam a adoção de uma política externa firme e não submissa aos países desenvolvidos, sobretudo dos EUA. Defendiam também que a independência tinha que ser uma posição nas relações internacionais. Dessa forma as ações na política externa acabaram sendo guiadas pelas visões de mundo desses formuladores. Isso refletiu no relativo afastamento com os EUA e na aproximação com os países em desenvolvimento.

Igualmente na esfera regional, o governo Lula buscou conter a ingerência estadunidense, sobretudo na dinâmica de segurança regional. Tal fato se torna evidente quando o governo Lula, através da UNASUL, propõe a criação do Conselho de Defesa Sul-americano, o qual revela claramente as intenções de criar um pólo de poder independente na América do Sul, assim como também as críticas feitas contra o TIAR e a oposição à ALCA.

Partindo das premissas e de modelos analíticos desenvolvidos na subdisciplina de APE, optamos por utilizar o modelo elaborado por Charles Hermann (1990) para identificar as causas e as extensões das mudanças. Verificamos que as causas foram: os líderes, os burocratas e os choques externos. Assim como a figura do líder, o corpo burocrático exerceu significativa influência na formulação da política externa brasileira durante o mandato de Lula. O ataque de setembro de 2001 além de reorientar a agenda de política externa norte-americana influenciou fortemente a formulação da política externa brasileira. Os principais formuladores da PEB de Lula tinham uma visão

fervorosamente crítica do unilateralismo norte-americano, dessa forma buscaram adotar estratégias que obstruíssem ações unilaterais e contribuísse para a construção de uma ordem multipolar. Concluimos, então, que os ataques de 11 de setembro de 2001 configuram o que Hermann (1990) denomina de choques externos.

Ao analisar as extensões das mudanças ocorridas na política externa de Lula, de acordo com o modelo de Hermann (1990) constatamos que ocorreram mudanças de programa, objetivo e de ênfase. A mudança de programa ocorreu porque houve uma alteração na maneira como o Brasil buscou se inserir no cenário internacional, essa inserção passou a ser feita via alianças e coalizões, e não mais por meio da adesão das regras e normas internacionais, como fez FHC. Já a mudança de objetivo consistiu no grau de proximidade e afastamento à potência hegemônica. O governo FHC visou os países desenvolvidos, apesar de que no final de seu mandato houve uma aproximação com os países em desenvolvimento. Ao contrário de FHC, Lula optou por priorizar as relações com os países em desenvolvimento ou potências emergentes. Por fim, a mudança de ênfase ocorreu na esfera regional. Apesar de ambos os governo terem dado prioridade para a América do Sul, Lula optou por fazer uso de uma estratégia mais consistente e menos retórica ao que tange as estratégias regionais.

7- REFERÊNCIAS

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

AMORIM, Celso. “Brazilian foreign policy under President Lula (2003-2010): an overview”. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 53, Dec. 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292010000300013&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 10 out. 2017.

AMORIM, Celso. Entrevista do Embaixador Celso Amorim. In: **Gazeta Mercantil**, 18 de dezembro de 2002;

AMORIM, Celso. **Multilateralismo acessório**. In: Revista de política externa, vol. 11, n. 3, p. 55-61, dez/fev. 2002/2003

AMORIM, C. Sem medo de decidir. In: A nova política externa. 2003-2010: o Brasil em transformação. Volume 4. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2010.

Balanco de Política Externa 2003/2010. Disponível em: <<http://www.mre.gov.br>> . Acesso em 27 out 2017.

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

GARCIA, Marco Aurélio. O lugar do Brasil no mundo: a política externa em um momento de transição. In: SADER, E.; GARCIA, M. A. (Org.). Brasil, entre o passado e o futuro. São Paulo: Boitempo, Fundação Perseu Abramo, 2010. p. 153-176.

GARCIA, Marco Aurélio. A política externa não é um bibelô na vitrine do governo. **Carta Maior**, Rio de Janeiro, 23 mar. 2010. Disponível em: http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=16479. Acesso em: 10 out. 2017

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Quinhentos anos de periferia: uma contribuição ao estudo da política internacional - 5. ed. 2007**

HERMANN, C. F. Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy. *International Studies Quarterly*, 34, n. 1, Março 1990. p.3-21.

HIRST, Monica. **Brasil - Estados Unidos: desencontros e afinidades**. São Paulo: FGV, 2009

LIMA, Maria Regina Soares. **A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul**. In: Revista Brasileira de Política Internacional, nº 48, Vol. 1, Brasília: RBPI/UnB, 2005, p. 24-59

LIMA, Maria Regina Soares. HIRST, Mônica. Brasil como país intermediário e poder regional. In: HURRELL, Andrew et al. Os Brics e a ordem global. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009

LIMA, Maria Regina Soares de; CASTELAN, Daniel Ricardo. O Brasil, os BRICS e a institucionalização do conflito internacional. In: FUNAG. **O Brasil, os BRICS e a agenda internacional**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão. 2012, pp. 175-186.

O'NEILL, JIM. Building better global economic BRICs. **Global Economics Paper (Goldman Sachs)**, 2001, n.66.

ONUKEI, Janina. O Brasil e a construção do Mercosul. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos. **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, 2006. pp.299-320.

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

SALOMÓN, MÓNICA; PINHEIRO, LETICIA. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. *Rev. Bras. Polít. Int.* 56 (1): 40-59 [2013]

SANTOS, Leandro Wolpert dos. Mudanças na Política Externa Brasileira em Relação aos Estados Unidos no início do século XXI: da acomodação ao balanceamento brando. 2016. 376 f. Dissertação. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

UNASUR (2009). **Unión de naciones Suramericanas**. Disponível em: <<http://www.unasur.org/>>. Acesso em 27 out 2017.

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

_____. **BRICS – agrupamento Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/mecanismosinterregionais/agrupamento-brics>>. Acesso em: 10 out. 2017

_____. **Eventos no âmbito do BRICS – de 2006 a 2012**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temasmaisinformacoes/saibamaisbric/eventosbric2006-a-2010/view>>. Acesso em: 10 out. 2017

_____. **Comunicado Ministerial do BRIC, 2008**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temasmaisinformacoes/saibamaisbric/documentosemitidos-pelos-chefes-de-estado-e-de/comunicado-ministerial-do-bric-2009/view>>. Acesso em: 10 out. 2017

_____. 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.