



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

*Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais*

XII CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

FELIPE SOUSA XAVIER DE LIMA

**DIPLOMACIA E AUTONOMIA: ANÁLISE DOS GOVERNOS  
GEISEL, FHC E LULA**

Brasília

2011

FELIPE SOUSA XAVIER DE LIMA

**DIPLOMACIA E AUTONOMIA: ANÁLISE DOS GOVERNOS  
GEISEL, FHC E LULA**

Trabalho de Conclusão do curso de  
Especialização em Relações internacionais  
pela Universidade de Brasília, apresentado  
como requisito parcial para obtenção do  
título de Especialista em Relações  
Internacionais

Orientador: Professor Carlos Eduardo  
Vidigal

Brasília

2011

*Dedico este estudo a minha mãe, Elisia Sousa Xavier,  
por ser uma inspiração constante em minha vida.*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço todos os professores que ajudaram em minha formação intelectual desde a graduação e contribuíram para me fazer enxergar o quão instigante pode ser a área de Relações Internacionais.

*“caminante, no hay camino, se hace camino al andar”*

(Antonio Machado, poeta sevillano)

## **RESUMO**

O objetivo deste trabalho é analisar a evolução da política exterior brasileira à luz dos conceitos de “autonomia pela distância”, “autonomia pela participação” e “autonomia pela diversificação”, conforme enunciados por seus respectivos autores. O estudo busca verificar a adequação desses conceitos e suas aplicações nos respectivos períodos para os quais foram formulados, com ênfase nos mandatos dos presidentes que receberam maior número de análises pela literatura especializada, quais sejam, Ernesto Beckmann Geisel, Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva. As linhas de conduta diplomática e o factual histórico serão confrontados com os conceitos, de forma a permitir averiguar a contribuição destes para a caracterização dos períodos a que se referem. Evidencia-se, por meio do estudo, que os referidos conceitos representam uma importante ferramenta para conferir inteligibilidade à linha de conduta diplomática brasileira, quando se considera a autonomia como referencial de balizamento.

## **ABSTRACT**

The aim of this monograph is to analyze the evolution of the Brazilian foreign policy under the perspective of the concepts “autonomy through distance”, autonomy through participation” and “autonomy through diversification”, in agreement with the proposition of their respective authors. The study seeks to verify the adequacy of these concepts and their use in the periods they have been formulated for, emphasising the tenures of those presidents who have been object of the majority of the analyses by the specialized literature, namely, Ernesto Beckmann Geisel, Fernando Henrique Cardoso and Luís Inácio Lula da Silva. The keynotes of the diplomatic conduct and the historical facts shall be confronted with the previous concepts, enabling to examine their contribution for the characterization of those periods to which they refer. It can be concluded from this study that the concepts under consideration represent an import tool in order to confer intelligibility to the Brazilian diplomatic trend, when autonomy is taken as a baseline.

## SUMÁRIO

<b>Introdução.....</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo 1: A Autonomia pela Distância.....</b>	<b>6</b>
• 1.1: O Contexto Interno e Internacional.....	6
• 1.2: Relações com a República Popular da China e contatos no Extremo Oriente.....	7
• 1.3 A Aproximação com a África.....	9
• 1.4 O Oriente Médio e o Pragmatismo.....	10
• 1.5 O Contato com a Europa Ocidental.....	11
• 1.6 As Relações Brasil-EUA.....	12
• 1.7 O Brasil e o Mundo Socialista.....	14
• 1.8 A Diplomacia Multilateral Brasileira.....	14
• 1.9 Balanço da APD.....	16
<b>Capítulo 2: A Autonomia pela Participação.....</b>	<b>18</b>
• 2.1 O Novo Contexto Interno e Internacional.....	18
• 2.2 A Busca por Participação.....	21
• 2.3 A Abertura Comercial e Financeira.....	24
• 2.4 O Brasil e a não-proliferação.....	27
• 2.5 O Brasil e os Direitos Humanos.....	29
• 2.6 O Brasil e o Meio Ambiente.....	31
• 2.7 Balanço da APP.....	33
<b>Capítulo 3: A Autonomia pela Diversificação.....</b>	<b>35</b>
• 3.1 O Novo Contexto Interno e Internacional.....	36
• 3.2 O Fórum IBAS.....	36
• 3.3 O G-20 Comercial.....	39
• 3.4 O Bloco BRIC.....	41
• 3.5 Balanço da APDv.....	45
<b>Conclusão.....</b>	<b>46</b>

<b>Referências Bibliográficas.....</b>	<b>49</b>
--	-----------

## INTRODUÇÃO

A análise da conduta externa brasileira tem contado com a formulação de conceitos, ideias e noções que auxiliam em sua análise e permitem que seja entendida sob determinada perspectiva. Tais noções consistem em importantes ferramentas que auxiliam na inteligibilidade da história da política externa brasileira e possibilitam reflexões sobre os variados períodos, de forma que o conhecimento construído possa ter consistência. Assim, o entendimento sobre os diversos momentos que compõem a história da política externa brasileira deve estar lastreado em conceitos e bases sólidos, que possam de alguma forma esclarecer os aspectos fundamentais que determinaram a conduta brasileira nos variados períodos e, ao mesmo tempo, constituir um esteio sobre o qual as decisões futuras serão baseadas.

O presente trabalho analisará a conduta diplomática brasileira sob o comando dos presidentes Ernesto Geisel, Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Luís Inácio Lula da Silva. A opção por esses ex-mandatários deve-se ao fato de que suas escolhas no campo da política externa foram objeto de vários estudos, os quais lançaram mão de conceitos e noções variadas para explicá-las. O foco deste trabalho será a análise dos conceitos de “autonomia pela distância” (APD), “autonomia pela participação” (APP) e “autonomia pela diversificação” (APDv), os quais foram formulados em atenção à conduta diplomática dos governos Geisel, FHC e Lula, respectivamente.

O estudo se propõe a analisar os aspectos da política exterior dos referidos presidentes que autorizaram sua caracterização de acordo com as propostas dos referidos autores. Dessa maneira, à luz de tais conceitos, será feita uma análise com base na leitura e exame do factual histórico, das investigações de especialistas e dos diversos discursos governamentais que de alguma forma abordaram os principais fatos e as decisões mais importantes. Pretende-se, diante disso, demonstrar a importância de tal caracterização e sua utilidade na organização do entendimento da postura diplomática brasileira para os períodos propostos.

O capítulo I discutirá o governo Geisel e a aplicação do conceito de APD para sua diplomacia. Este governo vem sendo objeto de abundantes estudos e produziu uma vasta bibliografia sobre política externa (SPEKTOR, 2004), e o conceito de APD vem sendo utilizado com frequência para a sua análise. Gelson

Fonseca Junior<sup>1</sup> destaca tal noção a partir da existência de um cenário internacional marcado pela bipolaridade decorrente da Guerra Fria. Para o autor:

A primeira expressão da “autonomia” seria a de manter uma distância em relação às ações do Bloco Ocidental, sobretudo quando significavam engajamentos militares. Admitíamos um alinhamento quanto aos valores fundamentais, mas não o transformávamos em engajamento estratégico automático [...] (FONSECA JR, 1998, p. 362).

Lafer (2001) utiliza a ideia de APD em sua análise sobre a identidade internacional do Brasil e suas implicações para a política externa. O autor destaca o surgimento, no Brasil, de um “nacionalismo de fins”<sup>2</sup>, o qual teria por objetivo o alcance do desenvolvimento do Brasil. Esse “nacionalismo de fins” estaria entranhado na percepção da identidade internacional do Brasil e teve grande influência sobre os governos do regime militar. Durante tal período, a diplomacia foi conduzida por meio de um distanciamento dos principais centros de poder mundial e maior aproximação com novos parceiros. Adicionalmente, o Brasil demonstrava certo ceticismo em relação ao multilateralismo e sua capacidade de conferir condições para que o Brasil atingisse o desenvolvimento. Assim, surgia a ideia de autonomia pela distância, que representaria, segundo o governo, a melhor alternativa para se obter o desenvolvimento nacional.

Cervo (2008), em importante estudo que elenca os padrões de conduta que compõem o acumulado histórico da diplomacia brasileira<sup>3</sup>, não menciona tal conceito em seu trabalho. Todavia, deve ser destacado que o mesmo autor faz uso do conceito de “independência de inserção internacional”, que parece apontar na mesma direção da ideia de APD, citada anteriormente. Assim noções semelhantes de diferentes

---

<sup>1</sup> Conselheiro diplomático da Presidência da República de Brasil (1990-1991 e 1995-1999). Representante das Nações Unidas de 1999 a 2003. Embaixador do Chile (2003-2006). Professor do Instituto Rio Branco em Brasília. Autor de numerosas publicações sobre temas Internacionais. Membro do Conselho de direção do Conselho Brasileiro de Relações Internacionais e do Instituto de Relações Internacionais da USP.

<sup>2</sup> Nacionalismo de fins é um conceito criado por Hélio Jaguaribe: “O nacionalismo não é imposição de nossas peculiaridades, nem simples expressão de características nacionais. É, ao contrário, um meio para atingir um fim: o desenvolvimento” (Jaguaribe, 1958:52).

<sup>3</sup> Os padrões de conduta que compõem o acumulado histórico da diplomacia brasileira, segundo o autor, seriam: Autodeterminação, não intervenção e solução pacífica de controvérsias; Jurisdiccionismo; Multilateralismo normativo; Ação externa cooperativa e não confrontacionista; Parcerias estratégicas; Realismo e Pragmatismo; Cordialidade oficial no trato com os vizinhos; Desenvolvimento como vetor; Independência de inserção internacional

autores indicam a postura de maior autonomia e assertividade da diplomacia brasileira durante a presidência de Geisel.

O capítulo II analisará a diplomacia brasileira sob comando do presidente FHC. Com sua chegada ao poder, uma nova orientação pareceu dominar a conduta diplomática brasileira. Para Fonseca Jr. (1998), tal período poderia ser descrito por meio do conceito de APP. Para esse autor, a diplomacia brasileira passou por um momento de “renovação de credenciais de participação nos negócios do mundo” (FONSECA JR, 1998, p. 367), que vão desde a composição do Conselho de Segurança das Nações Unidas, aos mecanismos de implementação da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, em 1992 e da Rodada Uruguai, da OMC. Para o governo, era fundamental um novo tipo de inserção internacional que abarcasse os temas de maior relevância da agenda internacional pós-Guerra Fria, assim como inserisse o país na tendência globalizante de abertura aos fluxos comerciais e financeiros. Dessa forma, a postura de distanciamento não mais seria adequada ao Brasil.

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

Para Lafer (2001), como já exposto, a busca pelo desenvolvimento, fortemente influenciada pelo conceito de “nacionalismo de fins”, determinou diferentes formas de inserção da diplomacia brasileira no cenário internacional do século XX. Destarte, verificou-se, em alguns momentos, um esforço de busca por maior autonomia nacional por meio de um relativo distanciamento, determinado pelas condições do ambiente internacional. Da mesma forma, o autor reproduz a noção também defendida por Gelson Fonseca Junior de modificação da postura da conduta diplomática brasileira, a partir das modificações do ambiente internacional verificadas no fim da década de 1980 e início da década seguinte. Lafer explica a mudança de postura brasileira referindo-se ao distanciamento que vinha sendo

praticado pelo Brasil nos períodos anteriores à década de 1990: “A transformação da dinâmica de funcionamento do sistema internacional, trazida pelo fim da bipolaridade, tornou obsoleta esta opção” (LAFER, 1998, p. 13)

Vigevani e Cepaluni (2007), em artigo que analisa a política externa do governo Lula, valem-se dos conceitos de APD e APP. Para os autores, na esteira da argumentação de Gelson Fonseca Junior, há uma ruptura importante na política exterior a partir de 1990, por meio da qual o Brasil decide modificar sua postura de maior distância para uma postura de maior participação. Segundo os autores:

Nos períodos da Política Externa Independente (1961-1964) e de alguns governos militares, sobretudo a partir de 1967, particularmente na Presidência Geisel (1974-1979), a busca pela autonomia dava-se por meio de um distanciamento em relação aos centros de poder internacionais (AMADO, 1982). Porém, no período pós-Guerra Fria, acentua-se a tendência, entre formuladores da política externa, de buscar a “autonomia pela participação”, acreditando-se que isso favoreceria os interesses brasileiros (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 285-286).

No capítulo III, que trata do governo Lula, será utilizado um conceito desses mesmos autores que caracterizam a diplomacia desse governo por meio da ideia de APDv, segundo a qual o Brasil participaria do jogo das regras internacionais por meio de alianças Sul-Sul e por meio da aproximação com parceiros não tradicionais, na crença de que tais alianças reduziriam as assimetrias de poder com os países mais poderosos e incrementaria a capacidade negociadora do país. Esse intento de diversificação de parcerias parece representar o fator crucial para a formação de novos blocos como o IBAS, o G-20 Comercial e o BRIC.

Verifica-se, assim, a importância desses conceitos para a caracterização da política externa brasileira, os quais vêm sendo utilizados por diferentes autores, embora não exatamente com a mesma denominação. A organização e inteligibilidade do curso seguido pela diplomacia brasileira têm sido feitas por intermédio de seu uso, apontando os indícios de sua importância para a explicação da política exterior brasileira, nos respectivos períodos. Nessas condições, é forçoso analisar a condução da diplomacia dos referidos presidentes e tentar verificar a existência de elementos

que justificam a caracterização proposta pelos respectivos autores, demonstrando, dessa maneira, a consistência de seu uso.

## **CAPÍTULO I – A AUTONOMIA PELA DISTÂNCIA**

### **1.1 - O Contexto Interno e Internacional**

A análise da política externa do governo Geisel objetiva identificar os elementos que a levaram a ser qualificada por meio do conceito de “autonomia pela distância” (APD). O Presidente Geisel assumiu o governo no dia 15 de março de 1974, sucedendo o General Emílio Garrastazu Médici. Neste último governo, o Brasil atingira as maiores taxas de crescimento de sua história recente, com baixos níveis de inflação e, ao mesmo tempo, superávits em seu balanço de pagamentos (GIAMBIAGI et al., 2005). Dessa forma, tornou-se comum nos meios acadêmicos brasileiros análises sobre as possibilidades de projeção de poder do Brasil, assim como perspectivas sobre a hipótese de o país tornar-se uma potência.

Não obstante o anterior período de significativo crescimento da economia brasileira, o contexto internacional, a partir de 1973, começava a demonstrar sérios limites às aspirações dos militares em busca do desenvolvimento nacional e da transformação do país em uma potência. Em 1973, iniciava-se a Guerra do Yom Kippur, a qual opôs Israel contra uma aliança formada por Egito e Síria. Em resposta ao apoio norte-americano aos israelenses, a OPEP<sup>4</sup> anuncia a redução na produção de petróleo, a qual resultou em um significativo aumento no preço internacional do barril desse insumo. O projeto de desenvolvimento industrial brasileiro, fortemente dependente da oferta de petróleo, encontrava-se, dessa forma, ameaçado pela conjuntura internacional.

Ao governo era imperativo definir os rumos que o Brasil tomaria. Dois caminhos estavam em discussão para a definição da política econômica do governo Geisel: poder-se-ia proceder a um ajuste interno que conteria a demanda interna e evitaria que a externalidade (choque do petróleo) se transformasse em inflação e desemprego, ou, alternativamente, o governo poderia utilizar-se do financiamento

---

<sup>4</sup> A OPEP é uma organização formada por países que detêm a maior parte das reservas de petróleo do mundo. Foi fundada em 1960 e possui atualmente 12 membros. Seu objetivo é unificar a política petrolífera dos países membros, de forma a exercer um maior controle sobre o preço desse insumo.

externo, por meio dos petrodólares<sup>5</sup>, mantendo um crescimento elevado que lhe permitisse superar os constrangimentos econômicos impostos pelas condições externas adversas. O governo optou pela segunda estratégia, por meio da qual “manteve a economia funcionando em ritmo de marcha forçada” (GREMAUD, 2009 p. 417).

A análise da economia brasileira durante o governo Geisel torna-se relevante, na medida em que o projeto brasileiro de política externa visava fundamentalmente ao desenvolvimento de forma a dotar o país de recursos que lhe conferissem maior independência econômica. Dessa maneira, a diplomacia do período foi moldada e preparada para atingir fundamentalmente esse objetivo. De acordo com Vizentini:

[...] o comportamento pragmático no cenário internacional não era novidade, remetendo ao governo Costa e Silva. Praticamente todos os novos espaços explorados pela diplomacia de Geisel já haviam sido abertos no governo Médici. As mudanças no modelo econômico redimensionaram as estratégias externas, produzindo um autêntico salto qualitativo. A grande diferença era a existência no governo Geisel de um projeto de autonomização econômica do país, como resposta ao desafio gerado pela crise econômica internacional (VIZENTINI, 2008, p. 204)

Percebe-se, portanto, a grande ascendência do componente econômico sobre a conduta diplomática brasileira. De acordo com essa diretriz, o Brasil passou a formular sua política externa adotando aquelas medidas que mais lhe convinham na busca por maior independência. Conforme será demonstrado a seguir, os aspectos econômicos internos tiveram relevância significativa nas opções de política externa.

## **1.2 – Relações com a República Popular da China e contatos no Extremo Oriente**

Em 1974, mesmo ano da posse do presidente Geisel, o Brasil reata relações diplomáticas com a República Popular da China (RPC) <sup>6</sup>. Brasil e China

---

<sup>5</sup> Após o abrupto aumento do preço do barril de petróleo, em 1973, houve grande aumento das receitas em dólares dos países árabes, as quais foram depositadas em bancos no exterior. Esses recursos foram alcunhados de “Petrodólares” e geraram um grande aumento da liquidez internacional.

<sup>6</sup> É importante salientar que o Brasil rompe relações diplomáticas com Taiwan, porém continua mantendo relações comerciais, por meio de um escritório comercial, até os dias atuais.

compartilhavam interesses comuns relevantes, como o estreitamento de relações com os países do Terceiro Mundo e a diversificação de interesses em relação ao primeiro mundo. Além disso, ambos os países convergiam em relação a vários outros temas da agenda internacional de então, como o TNP, Meio Ambiente e Direitos Humanos (VIZENTINI, 1998).

Danielly Ramos destaca que no processo de aproximação sino-brasileiro foi importante a mudança de papel da China no cenário internacional, após sua entrada na ONU. Para o Brasil era relevante uma aliança com um país em desenvolvimento que possuía um assento permanente no Conselho de Segurança. Além disso, a China delegou-se o papel de principal defensora dos países do Terceiro Mundo naquele organismo, o que certamente exercia certo apelo junto à diplomacia brasileira, para que um relacionamento mais estreito fosse estabelecido (RAMOS, 2006, p. 69).

A mesma autora destaca ainda que as razões que possibilitaram um aprofundamento no relacionamento entre Brasil e China estão relacionadas a “mudanças internas de cunho ideológico, quanto a razões políticas e econômicas, ligadas à busca de autonomia e prestígio internacional e de novos mercados, tecnologias e investimentos” (RAMOS, 2006. p. 68). Já Vizentini (1998) assinala que a relação entre os dois países não envolvia laços de subordinação, como no caso do relacionamento com países desenvolvidos. Assim, o Brasil vislumbrava um grande potencial na parceria, o que estava em consonância com o objetivo do governo de busca por espaços alternativos dentro da bipolaridade que condicionava o sistema internacional.

Do lado brasileiro, ainda havia a pressão da classe empresarial para o restabelecimento de relações diplomáticas com a RPC, em razão do vasto potencial de seu mercado consumidor. Nesse sentido, já em 1977, uma missão comercial é enviada a Pequim e, posteriormente, diversos acordos foram assinados entre os dois países, de forma a buscar o incremento dos fluxos comerciais (VIZENTINI, 1998). Ramos (2006) ainda observa que

Os problemas econômicos tornaram o mercado interno insuficiente para as dimensões da economia, exigindo um incremento nas relações comerciais do Brasil, maiores garantias no suprimento de matérias primas e acesso brasileiro à tecnologia moderna (RAMOS, 2006, p. 69).

Por fim, cumpre assinalar que, de acordo com o governo, a aproximação com esse país não representava uma medida isolada, desligada de uma estratégia coerente. Tal aproximação fazia parte do quadro global da nova política exterior brasileira durante o governo Geisel. Dessa forma, o contato mais próximo entre Brasil e China nada mais era do que uma consequência natural das novas diretrizes estabelecidas pelo novo governo brasileiro (RAMOS, 2006, p. 74). Em consonância com a nova postura diplomática anunciada por Geisel (Pragmatismo Responsável e Ecumênico), era necessário adotar uma flexibilidade ideológica e a aproximação com a RPC representava uma forma de inserção internacional autônoma da diplomacia brasileira.

Ainda em relação ao continente asiático, percebe-se a busca de maior aproximação com o Japão, considerado um dos pólos alternativos de poder mundial em razão de seu espetacular crescimento econômico. Destaca-se, na relação com esse país, o Acordo Básico de Cooperação Técnica, de 1970, que possibilitou a consecução de importantes projetos, a exemplo do Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento Agrícola dos Cerrados (PRODECER)<sup>7</sup>, o qual viabilizou a agricultura brasileira nos cerrados, que mais tarde contribuiu fortemente para a imensa expansão da produção de soja (BRASIL, 2006).

### **1.3 - A Aproximação com a África**

A partir do Governo Geisel, verifica-se também um maior interesse em relação ao continente africano. A política externa brasileira já havia dado importantes passos em direção àquele continente durante o Governo Médici, principalmente após a realização do périplo africanista do então chanceler Mário Gibson Barboza, e mesmo durante o governo Jânio Quadros já havia um ensaio de aproximação com a África, que se refletiu muito mais na retórica do que na prática. Isso se deveu fundamentalmente aos laços entre Brasil e Portugal, que impediam aquele país de praticar uma diplomacia mais assertiva em relação ao continente africano, principalmente no que diz respeito a Angola e Moçambique, países que eram, até

---

<sup>7</sup> Programa de Desenvolvimento dos Cerrados. Programa de desenvolvimento da agricultura nos cerrados brasileiros, que contou com a participação da cooperação japonesa para seu financiamento e implementação.

então, colônias portuguesas. Com Geisel, tal situação alterou-se. O Brasil, por exemplo, foi o primeiro país do mundo a reconhecer a independência de Angola e o governo do Movimento pela Libertação de Angola (MPLA), em 1975.

Outro importante caso foi o de Moçambique. Após um ligeiro desgaste entre os dois países quando da declaração de independência moçambicana, Brasil e Moçambique estabelecem relações diplomáticas no mesmo ano da independência, 1975, enfatizando a mudança de postura brasileira em relação a Portugal. Tal atitude demonstrava a autonomia brasileira que orientava suas ações externas e o pragmatismo que agora deveria estar presente nas decisões fundamentais. Os laços existentes entre Brasil e Portugal não mais teriam papel predominante no relacionamento do Brasil com o continente africano.

#### **1.4 - O Oriente Médio e o Pragmatismo**

A diplomacia brasileira para o Oriente Médio foi altamente influenciada pela crise energética gerada pelo choque do petróleo de 1973. Os novos preços comprimiram a capacidade de importação do insumo por parte do Brasil e, por consequência, o seu crescimento econômico (GIAMBIAGI et al., 2005). A fim de tratar dessa dificuldade, o governo brasileiro ampliou as suas iniciativas diplomáticas em relação ao Oriente Médio, o que mais uma vez demonstrava a faceta pragmática da política externa brasileira, visto ser aquela região a principal produtora de petróleo do mundo.

Neste sentido é que devem ser entendidos os movimentos da diplomacia brasileira na região. Em 1974, quando da visita do ministro dos Negócios Estrangeiros da Arábia Saudita, Omar Al Sakkaf, Azeredo da Silveira proferiu um discurso apoiando a causa palestina, o que fez com que o Brasil fosse considerado “país amigo”, para o qual não haveria problemas em relação ao abastecimento de petróleo. Já em 1975, o Brasil votou a favor de uma resolução da ONU que condenava o racismo e considerava o sionismo como uma de suas formas. O governo argumentava ainda que o seu voto não representava um ato hostil aos judeus ou ao judaísmo, mas apenas uma demonstração da repulsa ao racismo em suas diferentes formas, como seria o caso do sionismo (VIZENTINI, 1998).

Dessa maneira, o Brasil conseguia garantir a obtenção de suprimento de petróleo e, ao mesmo tempo, buscava ampliar as suas exportações para o Oriente Médio. Vários acordos comerciais foram firmados, embora se deva registrar que o comércio bilateral entre Brasil e os países da região sempre foi deficitário para o lado brasileiro, em razão da forte dependência econômica do petróleo. Essa dependência também explica o motivo pelo qual a diplomacia brasileira movimentou-se rapidamente para aproximar-se do Iraque, quando da irrupção da Revolução Iraniana. O Brasil importava quantidades significativas do Irã e com a tomada do poder pelo Aiatolá Khomeini, houve interrupção do fornecimento de petróleo para o Brasil. Assim, o Iraque revelou-se uma alternativa fundamental para garantir o suprimento do produto e, adicionalmente, também houve incremento de fluxos de comércio entre os dois países.

### **1.5 - O Contato com a Europa Ocidental**

No que diz respeito às relações do Brasil com a Europa Ocidental, houve muitas visitas e assinaturas de acordos com diversos países, que revelam a ênfase do governo Geisel na busca por outras parcerias com o mundo desenvolvido, não se atendo somente aos EUA. O destaque no relacionamento com a Europa recaí sobre a Alemanha Ocidental (RFA), por conta do polêmico acordo nuclear assinado com aquele país para a instalação de reatores nucleares no Brasil. O governo brasileiro já buscara anteriormente ajuda dos EUA para a obtenção de cooperação nuclear a fim de levar a cabo a construção de usinas nucleares. Tudo isso estava em convergência com o plano do governo de sanar as dificuldades energéticas por que passava o país, após o choque do petróleo de 1973.

A recusa americana em assinar um acordo que envolvesse transferência de tecnologia foi fundamental para que o Brasil buscasse outros parceiros. Dessa forma, a RFA surgiu como alternativa para o Brasil, que pôde, por meio de acordos de cooperação assinado com aquele país, construir a Usina de Angra II. Conforme assinalado por Lohbauer

O Acordo foi fechado porque garantia a transferência de toda a tecnologia necessária para obtenção do ciclo completo de enriquecimento de material

físsil. O material sensível contido no equipamento importado para o enriquecimento de urânio despertava a desconfiança de que o Brasil utilizasse a tecnologia para desenvolver sua própria bomba atômica. Essa desconfiança manteve-se até o início dos anos 90 (LOHBAUER, 2000, p. 66-67)

Assim, em junho de 1975, Brasil e RFA assinam o Acordo Nuclear. Deve-se ressaltar a forte pressão que o governo norte-americano fez tanto em relação a Brasília, quanto em relação a Bonn, para que tal acordo não incluísse a transferência de tecnologia (processamento de urânio) (VIZENTINI, 1998). Os EUA praticavam uma política de contenção da proliferação da tecnologia nuclear. Ao se observar o contexto mais amplo do período, percebe-se que a preocupação americana naquele momento era grande, principalmente em função da explosão de um artefato nuclear pela Índia, em 1974. Esse foi o primeiro caso de um país do terceiro mundo que conseguia tal objetivo e sinalizava o potencial de produção de armas atômicas por países em desenvolvimento (LOHBAUER 2000, p.68)

O Brasil defendia a posição de que sua soberania não poderia ser desrespeitada em relação a tais assuntos. De acordo com a ideia do governo de busca por maior autonomia energética, considerava-se fundamental a obtenção de reatores nucleares capazes de dotar o país da devida capacidade de produção energética. Já do lado alemão, os argumentos levantados ressaltavam que tal acordo baseava-se puramente em interesses comerciais. O setor de energia nuclear era bastante significativo dentro da economia alemã e um negócio desse tipo com o Brasil aumentaria consideravelmente as perspectivas de ganho comercial. Lohbauer (2000, p. 69) salienta que “o governo alemão viu na ampliação dos negócios com o Brasil um instrumento apropriado para combater suas dificuldades econômicas”. Percebe-se, pois, que o pragmatismo permeava as ações de ambos os países: do lado alemão, enxergava-se a possibilidade de firmação de um negócio bilionário. Já do lado brasileiro, visava-se a independência energética, prestígio, tecnologia e desenvolvimento.

## **1.6 – As Relações Brasil-EUA**

Os atritos com os EUA foram uma marca do governo Geisel. Do ponto de vista sistêmico, deve-se ter em mente que a década de 1970 é considerada o momento da Détente entre EUA e URSS. As duas potências iniciam uma política de distensão e arrefecimento dos ânimos, do que a assinatura dos acordos SALT I e SALT II são exemplos claros. O Brasil percebia uma diminuição das assimetrias de poder com o seu vigoroso crescimento econômico (principalmente a partir do período prévio de “milagre econômico”) contrastando com o momento de relativa fraqueza pelo qual os EUA passavam. Tal debilidade podia ser verificada por meio da forte desvalorização enfrentada pelo Dólar, após o fim da quebra do padrão ouro-dólar, em 1971, dos problemas políticos norte-americanos que resultaram na renúncia do presidente Richard Nixon (Caso Watergate) e da flagrante derrota norte-americana na Guerra do Vietnã.

Assim, a combinação da percepção brasileira de relativo declínio norte-americano com a ascensão do Brasil e a decisão de implementar uma política externa mais assertiva e autônoma resultaram em diversos desgastes entre os dois países. A assinatura do acordo nuclear com a RFA mencionado anteriormente, foi um dos episódios de grande desentendimento entre os dois países. Em 1977, o vice-presidente norte-americano Walter Mondale realizou viagem a RFA e, em conversa com o chanceler Helmut Schmidt, apresentou suas queixas, instando os alemães a evitar o fornecimento de equipamentos relacionados ao Acordo, até que Bonn e Washington chegassem a um entendimento (LOHBAUER, 2000). Entretanto, Brasil e RFA mantiveram-se firmes no compromisso que haviam assinado e resistiram às pressões norte-americanas.

A partir da posse do presidente James Carter, em 1977, a política externa norte-americana passou a atrelar a questão nuclear à questão dos direitos humanos, o que resultou em atritos que acabaram culminando no cancelamento do acordo militar firmado em 1952 entre os dois países. Conforme ressalta Vizentini (1998, p. 223)

Geisel, aproveitando a atmosfera nacionalista gerada pelas pressões e, a pretexto de um relatório sobre direitos humanos no Brasil, denunciou, em setembro de 1977, o Acordo Militar com os Estados Unidos de 1952, bem como outros instrumentos de cooperação bilateral entre os países. [...] Foi um gesto simbólico, já que esse acordo já não tinha utilidade para o Brasil.

Em 1977, o Congresso Norte-Americano produziu um relatório a respeito das condições dos direitos humanos no Brasil. Tal documento trazia várias críticas ao Brasil relacionadas a esse aspecto, baseados em documentos da Anistia Internacional. Obviamente, o regime autoritário que se instalara no Brasil em 1964 estaria altamente sujeito a ataques nesse sentido, uma vez que a manutenção da ordem em um regime de exceção, como era o caso do Brasil, exigia inevitavelmente a utilização de meios condenáveis segundo os padrões internacionais dos Direitos Humanos. O documento foi entregue ao Itamaraty, sendo rechaçado pelo presidente Geisel e pelo chanceler Azeredo da Silveira, como uma inaceitável interferência nos assuntos internos brasileiros.

Apesar de todos esses embates, não se pode deixar de ressaltar a assinatura de um memorando de entendimento entre os dois países em 1976. De acordo com tal documento, ficou estabelecido que os dois governos deveriam realizar consultas semestrais sobre problemas relativos a política externa e qualquer questão específica que viesse a ser levantada por uma das partes. Os atritos entre os dois países não modificavam o fato de que, para o Brasil, os EUA ainda eram um parceiro fundamental.

### **1.7 - O Brasil e o Mundo Socialista**

No tocante à relação com os países socialistas, o Brasil buscou uma aproximação de forma a ampliar o mercado externo brasileiro. Em relação à URSS, o que predominava nas tratativas era o desequilíbrio da balança comercial, que era favorável ao Brasil. Importante salientar que o governo soviético emitiu um comunicado, em 1978, pelo qual deixava registrada sua visão de que o acordo nuclear entre Brasil e Alemanha era visto como algo aceitável. Tal posição refletiu uma modificação na postura soviética, que, anteriormente, criticava o acordo. Ainda em relação aos países socialistas, houve contatos importantes com Iugoslávia, Romênia, Polônia e Bulgária.

### **1.8 - A Diplomacia Multilateral Brasileira**

Deve-se destacar ainda a postura brasileira perante os diversos foros multilaterais de que participava na época. Vizontini (1998) destaca o discurso brasileiro de denúncia das tentativas de congelamento do poder mundial por parte dos países desenvolvidos. Mantinha-se a postura de distanciamento e autonomia, ou seja, o país evitava compromissos que limitassem as margens de manobra da diplomacia, numa atitude de claro pragmatismo. A esse respeito salientou Bueno (1994):

A partir do início da gestão Geisel (1974), o Brasil, que já vinha atuando na ONU em conjunto com os países latino-americanos pela identidade de problemas, buscou a ampliação de sua influência parlamentar, mas sem “comprometimentos automáticos com blocos parlamentares” daquela organização. [...] o Itamaraty, ao mesmo tempo em que procurava reduzir as “áreas de divergência potenciais ou atuais com afro-asiáticos e latino-americanos”, descartava o engajamento a uma “solidariedade íntegra que a posição emergente do Brasil na comunidade das nações não recomendaria” (BUENO, 1994, p. 98)

Outro aspecto relevante da atuação brasileira em foros multilaterais refere-se à inevitável influência dos relacionamentos bilaterais nas posições brasileiras perante os órgãos internacionais. Obviamente, a convergência política do Brasil com os parceiros pelos quais tinha interesse em se aproximar deveria se refletir em posições condizentes com essa postura nos principais foros internacionais. Como já analisado, o Brasil movimentou-se de forma contundente na direção de países que até então eram considerados periféricos para o interesse nacional. Sobre esse aspecto, pode-se dizer que

Com Geisel, [...] a política externa brasileira influiu em alguns aspectos, com reflexos nos foros multilaterais, havendo alteração e/ou aprofundamento de algumas posições, como no referente às colônias portuguesas na África (com estas, a aproximação foi facilitada em decorrência das transformações políticas internas havidas em Portugal, que pôs fim de uma vez às suas relações coloniais), ao Oriente próximo e a questão palestina ao colonialismo residual e problemas raciais da África do Sul, ingressando assim num período de maior colaboração com os países africanos, árabes e asiáticos (BUENO, 1994, p. 93)

De uma forma geral, o discurso brasileiro ia de encontro à lógica bipolar de confrontação leste-oeste e enfatizava as clivagens Norte-Sul. Nesse sentido, o Brasil defendeu propostas que atendiam aos anseios de desenvolvimento dos países do sul, principalmente no âmbito da UNCTAD, exemplificado por meio da ideia de Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI). O Brasil, embora não integrasse o Movimento dos Não-Alinhados, convergia com as idéias daquele grupo, por ser de seu interesse a diminuição das assimetrias entre países desenvolvidos e países não desenvolvidos.

Cumprir realizar um esclarecimento, conforme assinalado por Souto (2005). Durante o regime militar, a diplomacia brasileira buscou uma estratégia de multipolarização de sua ação externa. Isso significou um esforço de ampliação das parcerias bilaterais como forma de estratégia para a consecução dos objetivos. Durante o Governo Geisel, isso decorreu, conforme já frisado, das condições presentes no cenário internacional, que possibilitaram maior espaço de manobra para a atuação brasileira e aproximação com outros países, que não somente os EUA. Pode-se dizer que, no Governo Geisel, a multipolarização, predominou sobre a multilateralização, ou seja, a diplomacia multilateral ocupou espaço de menor prestígio.

### **1.9 - Balanço da APD**

Analisa-se, diante disso, que a estratégia brasileira, do ponto de vista bilateral, baseou-se no aumento de parcerias e contatos exteriores, de maneira a permitir alternativas ao tradicional predomínio do relacionamento bilateral com os EUA, o principal parceiro do Brasil. Muitos desses contatos foram decorrência do pragmatismo que eivou a diplomacia brasileira durante o governo Geisel e que permitiu ao país ampliar sua influência no sistema internacional. Dessa forma é que devem ser compreendidos os contatos com a Europa, África, Oriente Médio e outros, que foram mantidos pela diplomacia. Segundo Vigevani (2007), a postura de autonomia pela distância, abrangeu, entre outras iniciativas, “distanciamento em relação aos centros de poder internacionais”.

Do ponto de vista da diplomacia multilateral, não houve grande engajamento por parte do governo brasileiro, uma vez que essa via não tinha apresentado resultados substantivos nos anos anteriores. A irrupção de movimentos no terceiro mundo em defesa de uma ordem mais justa e igualitária, com substituição do confronto leste-oeste pelo confronto norte-sul, não teve o respaldo necessário dos países desenvolvidos, o que prejudicou a atuação dos organismos internacionais em favor dos países subdesenvolvidos. Conforme assinalam Cervo e Bueno (2002, p. 392).

Os resultados obtidos pela frente dos povos atrasados, após três décadas de negociações, revelam que o diálogo foi efetivamente instituído, não a nova ordem [...]. Os principais textos das Nações Unidas sobre a Nova Ordem Econômica Internacional foram aprovados em 1974 (Resoluções n. 3201, 3.202 e 3.281), 1975 (3.362) e 1980 (35/56) [...]. Em sua quase-totalidade, os textos representam apenas um avanço conceitual, em grande parte neutralizado pelo caráter não obrigatório em termos de direito

Disso decorreu o afastamento brasileiro e a distância defendida pelo governo. A opção por soluções autárquicas e introvertidas foi a tônica da diplomacia brasileira, uma vez que o ambiente internacional se mostrara hostil às reivindicações do terceiro mundo.

## **CAPÍTULO II - A AUTONOMIA PELA PARTICIPAÇÃO**

O presente capítulo versa sobre as alterações fundamentais na política externa brasileira a partir do início da década de 1990, mais especificamente, a partir do Governo de Fernando Collor de Mello. São recorrentes na literatura as menções sobre a modificação ocorrida na conduta diplomática brasileira a partir da redemocratização. Sobre isso, Gelson Fonseca Junior assinala que, desde então, a diplomacia brasileira empreende uma guinada e passa a caracterizar-se por uma postura de autonomia pela participação (APP). Na prática, isso significaria que o Brasil adotaria uma atitude de maior integração e interdependência no contexto internacional, em contraposição a sua postura de maior distância adotada no período prévio, principalmente a partir do Governo Costa e Silva, e destacadamente no Governo Geisel, conforme já assinalado.

As ideias de FHC em relação à política externa serão apresentadas, como forma de verificar as noções que orientavam a diplomacia desse presidente. Procurar-se-á averiguar os elementos que corroboraram para a construção da ideia de APP. Posteriormente, as principais linhas de conduta diplomática do Brasil nos temas relativos a Direitos Humanos, Meio Ambiente e Não-Proliferação serão apresentadas e analisadas, revelando sua afinidade com a postura de participação adotada pela diplomacia de FHC

### **2.1 - O Novo Contexto Interno e Internacional**

Do ponto de vista sistêmico, cabe ressaltar que o fim da Guerra Fria trouxe consigo modificações substanciais no ambiente internacional. A década de 1990 foi marcada pelo fim do embate entre EUA e URSS que dominou o cenário internacional desde o final da Segunda Guerra Mundial. A vitória norte-americana representou o triunfo da economia liberal capitalista sobre a economia estatal planejada. Conforme assinalam Amado Cervo e Clodoaldo Bueno, três fatores fundamentais passaram a influir sobre o reordenamento das relações internacionais: a ideologia neoliberal, a supremacia do mercado e a superioridade militar dos EUA (CERVO; BUENO, 2002, p. 455).

O processo de globalização ganhou proporções enormes na década de 1990, após o grande desenvolvimento das tecnologias de informação e dos transportes nas décadas precedentes. O entrelaçamento dos temas internacionais passou a ser uma realidade que não poderia ser ignorada. Os Estados tiveram de se adaptar a um número crescente de questões que passaram a exigir uma atuação conjunta em seus respectivos âmbitos e, além disso, o avanço da globalização ainda trouxe consigo a tendência à formação de blocos econômicos e nova assimetria entre o centro do capitalismo e sua periferia (CERVO; BUENO, 2002). Assim, as relações internacionais do início da década de 1990 apresentavam um cenário significativamente diverso daquele pelo qual durante vários anos a diplomacia brasileira atuara. A nova situação iria requerer dos governantes uma reformulação da conduta diplomática, de forma a adequar o Brasil aos novos tempos que emergiam.

A ideologia neoliberal, principalmente após os governos de Margaret Thatcher, no Reino Unido, e de Ronald Reagan, nos EUA, ganhou um forte ímpeto e passou a ser adotada por diversos países. As idéias na ordem do dia referiam-se basicamente à diminuição do papel do Estado, desregulamentação financeira, privatizações e abertura comercial. Todas essas propostas acarretariam um aprofundamento dos fluxos financeiros e comerciais internacionais, gerando uma necessidade ainda maior de coordenação de políticas e ações entre os Estados.

Adicionalmente, a agenda internacional passou a ser baseada em novos temas, em substituição ao enfoque excessivo às questões de segurança praticado durante a Guerra Fria. Dessa maneira, Meio Ambiente, Terrorismo, Narcotráfico, Direitos Humanos, Migrações, entre outros, passaram a ter um tratamento mais incisivo a partir da década de 1990. Tais temas, em consonância com o processo de globalização, não mais estavam adstritos a um país isoladamente, uma vez que suas conseqüências transcendiam as diversas fronteiras nacionais. O novo contexto trazia uma necessidade de articulação internacional sem precedentes.

Para os países, era necessário buscar formas de concerto de maneira a trazer respostas a questões que lhes obrigavam a uma solução conjunta. É nesse sentido que se compreende a importância dos regimes internacionais para a abordagem de temas ensejados pelo processo de globalização, conforme assinala Rocha (2006):

Afinal, aquilo que hoje se denomina um complexo processo de globalização implica a integração de mercados, das estruturas produtivas e financeiras da economia global, engendra a feitura de regras comuns para disciplinar o intercâmbio e os fluxos de bens e serviços, de ativos financeiros, de informações e de pessoas, amplia o grau de interdependência mesmo em áreas tradicionalmente reservadas aos governos, como é o caso da segurança internacional. Nesse contexto, elaborou-se o conceito de regimes internacionais para dar conta dos processos, por assim dizer, enfeixados pelo que se convencionou chamar de globalização (ROCHA, 2006, p. 85-86).

Restava evidente, portanto, a necessidade de se adotar tais soluções conjuntas. No que diz respeito ao Brasil, algumas temáticas importantes passaram a receber tratamento diferenciado a partir dessa nova percepção do cenário internacional, a exemplo do campo dos direitos humanos, do meio ambiente e da não-proliferação. Novas diretrizes seriam adotadas para o trato dessas questões que, como salientado, possuíam presença significativa na nova agenda internacional.

Do ponto de vista interno, deve-se destacar o sério problema inflacionário por que passava o Brasil desde meados da década de 1980. Sucessivos planos econômicos foram implementados durante a segunda metade daquela década, sem que fossem bem sucedidos no combate ao processo inflacionário que influía de forma bastante negativa sobre vastos setores da população brasileira. No início da década de 1990, com a ascensão de Fernando Collor de Mello, dois novos planos econômicos (Collor I e Collor II) foram postos em prática repetindo os fracassos dos planos anteriores. Foi também durante esse governo que se iniciou o processo de abertura econômica e privatizações na economia brasileira, que seriam aprofundados no governo FHC. Para Collor, a modernização da economia brasileira era um fator fundamental e somente a exposição da indústria brasileira à competição internacional poderia gerar o necessário aumento de produtividade de que esta tanto necessitava. Igualmente, as ineficientes e deficitárias empresas estatais deveriam ser transferidas para a iniciativa privada, que poderia aplicar um gerenciamento compatível com as regras de mercado e gerar lucros a seus acionistas.

Durante o governo Itamar Franco, iniciou-se a implementação do Plano Real, iniciativa de êxito no combate contra o processo inflacionário brasileiro. A

elaboração do Plano foi feita pelo então Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso e sua equipe. Em 1994, com a eleição de FHC, houve um aprofundamento da abertura da economia brasileira, com o prosseguimento dos processos de privatização, novos avanços na conformação do MERCOSUL e a abertura da economia brasileira aos fluxos financeiros internacionais. Assim, pode-se dizer que a ideologia neoliberal teve significativa influência no governo FHC, com reflexos tanto na política externa quanto na política interna.

## **2.2 - A Busca por Participação**

No período inicial da Guerra Fria, como se sabe, as alianças eram bastante rígidas e apenas com o passar do tempo foram flexibilizando-se, embora nunca se tenham desmantelado completamente. A emergência de movimentos reivindicatórios nos países do terceiro mundo por uma ordem mais justa e igualitária, as rupturas internas dentro de cada uma das alianças e a emergência de novos pólos de poder intermediários foram determinantes para a alteração da configuração do poder mundial, o que modificou paulatinamente a estrutura do contexto internacional anterior, embora ainda estivesse nítida a definição dos principais atores.

Ao fim da Guerra Fria, com a derrocada do império soviético, já não havia um antagonista à altura dos EUA e a formação de alianças já não tinha a mesma importância de anos anteriores. Reconhecia-se, dessa maneira, a emergência de novos tempos e novos temas que trariam renovados desafios para a diplomacia brasileira. Por ocasião da cerimônia de transmissão de cargo de Ministro das Relações Exteriores a Francisco Rezek, chanceler escolhido pelo presidente Collor de Mello, Abreu Sodré asseverou que

Sofre o mundo em nossos dias transformação profunda, que a última década do milênio, por certo, intensificará. Em brevíssimo tempo, alterou-se a face do Brasil, alterou-se a face da América, alterou-se a face do planeta. Com isso, findou uma era da diplomacia, que há de buscar face nova para adaptar-se a uma comunidade global que tem a fascinação de estar passando a ser outra e alenta a esperança de que será melhor (RESENHA DE POLITICA EXTERIOR DO BRASIL, 1990, p. 11).

Cumprasse assinalar, pois, que a retórica brasileira sinalizava no sentido da abertura do Brasil a parcerias diversas, as quais deveriam abranger a multiplicidade dos interesses brasileiros no plano internacional (BRASIL, 1993). Tal característica representou um elemento de continuidade em relação ao período anterior, no qual a busca por maior diversificação das parcerias era defendida pelo governo brasileiro como forma de se buscar o desenvolvimento nacional. A esse respeito, FHC, na condição de chanceler do presidente Itamar Franco, afirmou:

A política externa brasileira não comporta simplificações, nem admite rótulos. A abrangência e a multiplicidade de nossos interesses no plano internacional apontam para a necessidade constante de mantermos sempre abertas as nossas opções. Não podemos nos limitar a parcerias excludentes ou a critérios reducionistas de atuação internacional. Temos que atuar em diferentes tabuleiros, lidar com diferentes parcerias, estar em diferentes foros (CARDOSO, 1993, p. 9).

Importante assinalar que o discurso brasileiro passou a abranger temas que, anteriormente, apareciam de forma marginal e pouco significativa. Após um período em que as questões de segurança predominaram sobre a agenda internacional, o mundo pós-Guerra Fria trazia à baila os chamados novos temas internacionais. O governo brasileiro acompanhou tal evolução da dinâmica internacional e passou a conferir maior atenção a tais questões. FHC, em 1993, ressaltava que

No trato dos chamados temas globais, as diplomacias bilaterais e multilateral se confundem cada vez mais, tornando sempre mais necessária a constituição de coalizões de geometria variável para seu equacionamento. O Brasil, por seus interesses e suas dimensões, será sempre partícipe de muitas dessas coalizões. Temas como narcotráfico, direitos humanos, meio ambiente, desenvolvimento sustentável e não-proliferação são objeto de discussão multilateral intensa e permanente e demandam atitudes abertas e não recriminatórias e alicerçadas na cooperação internacional com base em regras multilateralmente acordadas (RESENHA DE POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL, 1993, p.68-69).

Nesse mesmo sentido, em artigo publicado em 1993, FHC expõe seu pensamento a respeito dos novos temas internacionais e a forma pela qual estes deveriam ser tratados

Os chamados “temas globais” – democracia, direitos humanos, meio ambiente, desarmamento, drogas, terrorismo – refletem responsabilidades compartilhadas pela comunidade internacional. [...] reclamam, sim, a crescente cooperação entre os estados, em bases realistas e transparentes. [...] Na questão do meio ambiente, por exemplo, o Brasil evoluiu de uma posição defensiva para uma atitude de abertura, transparência e participação (CARDOSO, 1993. p. 9).

Cumpramos ressaltar, neste ponto, as críticas feitas por Cervo (2008) em relação a diplomacia de FHC. Para esse autor, o Brasil teria adotado, a partir da presidência de Fernando Collor de Mello e subsequentemente com FHC, uma postura pautada pelas idéias neoliberais, com forte ênfase na redução do papel do Estado, e disseminação de supostos benefícios gerados a partir do aumento da interdependência e do aprofundamento do processo de globalização. Com isso, a conduta diplomática era movida por um “idealismo kantiano”, que previa que a adesão às novas regras da globalização teria o condão de alçar o Brasil à condição de potência, eliminando os estorvos que ainda permaneciam no caminho.

Em relação ao multilateralismo, conforme já analisado, observou-se uma grande frustração por parte da diplomacia brasileira sobre os seus resultados durante o período do governo Geisel. O discurso brasileiro apresentava um tradicional viés desenvolvimentista, por meio do qual se expressava o intento do governo de substituir temas de segurança por temas relativos ao desenvolvimento nos grandes foros internacionais. A frustração existente naquele período passou a ser substituída por um novo otimismo, segundo o qual, nos novos tempos, o multilateralismo passaria a ser uma ferramenta fundamental para os interesses brasileiros. Para FHC:

O Brasil acredita nas virtudes do multilateralismo. A construção de uma nova ordem internacional deve passar necessariamente pelo seu fortalecimento, em bases democráticas e não discriminatórias. O peso específico do país no cenário internacional o credencia para uma participação cada vez mais ativa (CARDOSO, 1993, p. 9).

No que tange às questões econômicas, o governo brasileiro decidiu que imprimiria uma postura diferente às relações comerciais com o mundo, diferentemente do que ocorria durante o período do governo Geisel, quando havia uma crença no desenvolvimento autárquico, fortemente baseado no mercado interno (VIGEVANI; CEPALLUNI, 2007). Nesse sentido, abertura comercial e integração regional passaram a ser enfatizadas como uma maneira madura de se inserir no novo contexto internacional:

Nesse âmbito (das questões econômicas) forças poderosas estimulam, de um lado, as tendências à globalização e à economia de mercado, em ambiente altamente competitivo e com ênfase crescente nos avanços tecnológicos, e, de outro, o processo de consolidação de grandes espaços econômicos por meio de arranjos regionais. Embora aqui não seja o espaço apropriado para uma análise mais profunda sobre a medida em que esses dois processos se contradizem ou se complementam, o fato mais importante é que eles indicam claramente que a alternativa do crescimento autárquico deve ser excluída do universo de opções à disposição das sociedades (RESENHA DE POLÍTICA EXTERIOR, 1993, p. 198).

Assim, restava evidente que os novos tempos da diplomacia brasileira não comportariam as mesmas atitudes introvertidas na abordagem de temas que deveriam ter trato compartilhado. A ideologia neoliberal e suas decorrências foram fortemente presentes no Brasil e influíram de forma significativa em sua política externa. A análise subsequente buscará demonstrar o perfil do engajamento brasileiro em relação a importantes temas da agenda internacional.

### **2.3 - A Abertura Comercial e Financeira**

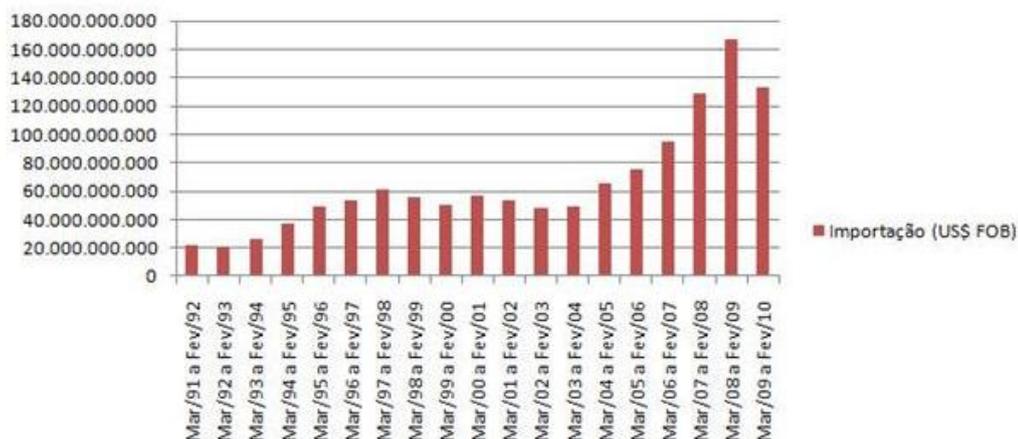
O Brasil tradicionalmente seguiu uma política de crescimento autárquico, com pouca abertura aos fluxos internacionais e forte proteção à indústria doméstica, resultado, principalmente do processo de industrialização por substituição de importações (GREMAUD, 2009, et al., p. 556) Fernando Collor de Mello

empreendeu a abertura da economia ao comércio internacional, sob o argumento de que as indústrias nacionais precisavam se expor á competição internacional para que fossem obtidos ganhos de produtividade e melhoria de sua eficiência. Dessa maneira, os recursos seriam alocados de forma mais eficiente, de acordo com as vantagens comparativas do Brasil.

A abertura comercial brasileira inicia-se com a extinção da Câmara de Comércio Exterior do Banco do Brasil (Cacex) e da Comissão de Política Aduaneira (CPA), pilares do aparato institucional da política comercial, e com a centralização do processo decisório em política comercial no Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento (CASTELAN, 2009, p. 52). O antigo sistema institucional, forjado em 1957, possuía forte presença do empresariado, o que garantia que setores estratégicos, com efeito multiplicador sobre a indústria, não fossem afetados por competição externa.

Partindo-se de uma tarifa nominal às importações de 57,5%, em 1987, chegou-se a uma nova tarifa de 11,2%, em 1994, por meio de um processo paulatino de queda no valor tarifário. No governo Collor, ganha destaque a extinção de medidas não-tarifárias de proteção. Já no primeiro governo FHC, o avanço da integração regional por meio do MERCOSUL representou um importante componente facilitador da redução das tarifas. (CASTELAN, 2009). A partir dessa forte redução tarifária, as importações brasileiras deram um salto, como pode ser observado no gráfico seguinte. Constata-se que, a partir de 1994, as importações crescem consideravelmente, quando comparadas aos anos de 1992 e 1993. À redução tarifária deve ser somada a forte valorização cambial, resultante da estratégia de combate à inflação com base na âncora cambial, que diminuiu a competitividade dos produtos brasileiros e favoreceu o crescimento das importações.

Gráfico I: Importações (FOB US\$)



Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC)

Esse aumento de importações passou a ter forte impacto no balanço de pagamentos, em função dos déficits causados nas Transações Correntes. Tal desequilíbrio foi corrigido por meio dos superávits na Conta Capital e Financeira, os quais, por sua vez, foram possibilitados pela desregulamentação financeira que permitia o ingresso livre de capitais, inclusive os voláteis. A Tabela I, a seguir, demonstra os sucessivos superávits na conta financeira, durante o período analisado, os quais permitiram o financiamento dos déficits em transações correntes.

**Tabela I: Sumário do Balanço de Pagamentos - 1994 a 2001 (US\$ milhões)**

Ano	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>Transações Correntes</b>	-1811	-18384	-23502	-30452	-33416	-25335	-24225	-23215
<b>Balança Comercial</b>	10466	3466	5599	-6753	-6575	-1199	-698	2651
<b>Serviços</b>	-14692	-18541	-20350	-25522	-28299	-6977	-7162	-7759
<b>Transferências Unilaterais</b>	2414	3622	2446	1823	1458	1689	1521	1637
<b>Conta Financeira</b>	8692	29095	33968	25800	29702	17319	19326	27052

<b>Erros e Omissões</b>	334	-2207	-1800	-3255	4256	194	2637	531
<b>Resultado do Balanço de Pagamentos</b>	7215	12919	8666	-7907	-7970	-7822	-2262	3307

Fonte: Banco Central do Brasil

Assim, verificou-se tendência contrária a ideia de crescimento autárquico, com pouca abertura aos fluxos comerciais e financeiros internacionais. O Brasil passou a integrar-se mais ao comércio internacional em consonância com os impulsos globalizantes que influenciavam a década de 1990. As idéias neoliberais foram incorporadas pela diplomacia brasileira, refletindo no alto grau de abertura da economia e determinando uma crescente participação do país na economia internacional.

#### **2.4 - O Brasil e a Não-Proliferação**

Do ponto de vista da não-proliferação, o Brasil já havia demonstrado claramente a sua opção por não fazer parte do TNP, de 1968, posição essa que não sofreria alterações até a presidência de FHC. O TNP, segundo as palavras do diplomata João Augusto de Araújo Castro, representava uma forma de congelamento do poder mundial, ao impedir que os países não detentores de armas nucleares buscassem produzi-las. Da mesma forma, o Brasil queixava-se de que o Tratado não dispunha de mecanismos contundentes o suficiente para impelir os países já detentores dos artefatos nucleares a se desarmarem. Assim, haveria uma perpetuação das assimetrias de poder entre países detentores e não-detentores, que contrariava a diplomacia brasileira.

O acordo militar do Brasil com a Alemanha, de 1975, remete à questão do TNP. Estando o Brasil ausente do referido tratado, Washington passou a preocupar-se acentuadamente com a possibilidade de o país concluir um acordo com a Alemanha que envolvesse transferência de tecnologia. Desde a perspectiva norte-americana, tal acordo seria um passo importante para que o Brasil conseguisse dominar os meios necessários à produção de um artefato nuclear, o que contrariava os interesses daquele país de impedir a disseminação horizontal desse tipo de armamento.

Durante a presidência de FHC, a questão da adesão ao TNP voltou a ser abordada e o encaminhamento escolhido foi diferente. Desde a década de 1980, o Brasil já vinha adotando medidas de salvaguarda contra a proliferação de armas nucleares na América do Sul. Exemplo disso foi a criação da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC), em 1985. Brasil e Argentina adotavam medidas para conter a rivalidade nuclear na região, forjando um ambiente mais propício à cooperação entre os dois países. No governo Collor, o Brasil determinou o fechamento do poço que havia sido cavado na Serra do Cachimbo, o qual seria destinado à realização de testes nucleares. Tal atitude demonstrava mais uma vez o intento de se adotar *confidence building measures* e arrefecer quaisquer tensões existentes no campo estratégico-militar. É importante assinalar ainda que, em 1996, o Brasil ratificou o Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares (CTBT), evidenciando ainda mais a nova tendência da diplomacia brasileira nesse âmbito.

Em 1998, foi a vez da assinatura do TNP. Os argumentos levantados à época, conforme ressaltava Rocha (2006), parecem indicar, de fato, o desígnio do Brasil de integrar-se mais aos regimes multilaterais sobre os grandes temas da agenda internacional. Segundo o referido autor:

[...] cabe ter presente que, em 1998, quando assinou o TNP, o Brasil era um dos quatro países no mundo que não haviam aderido ao Tratado (junto com Índia, Paquistão e Israel) Esse era, aliás, o principal argumento utilizado para justificar a mudança de posição brasileira com relação ao tratado: evitar que o País fosse percebido como uma espécie de contestador da ordem, além de um estado capaz de gerar desconfianças no plano internacional (ROCHA, 2006, p. 114-115).

Assim, esse foi o argumento principal utilizado pelo governo brasileiro para a assinatura do TNP, embora não fosse o único<sup>8</sup>. Em 1998, o Brasil ratificou o acordo e pôs fim a uma polêmica que se arrastava por décadas. Várias foram as críticas levantadas contra essa atitude, segundo as quais o governo estaria agindo de forma incoerente com a conduta diplomática brasileira. Os EUA elogiaram a decisão

---

<sup>8</sup> O mesmo autor salienta que, à época, o governo também expunha o argumento de que, com a assinatura do TNP, o Brasil conseguiria maiores facilidades para o acesso a tecnologias sensíveis, principalmente relativas à área nuclear.

brasileira, salientando o passo importante que o Brasil dava em direção ao círculo das grandes nações líderes (ALBRIGHT, 1998).

## **2.5 - O Brasil e os Direitos Humanos**

No tocante à questão dos Direitos Humanos, evidenciou-se, igualmente, uma significativa modificação da postura brasileira. Tal atitude decorreu, em grande medida, do ocaso do regime militar, período em que, por razões óbvias, o governo brasileiro cometia flagrantes desrespeitos aos direitos básicos dos cidadãos. Durante o governo Geisel a questão dos Direitos Humanos representou um tema sensível, conforme já exposto, em razão das pressões feitas pelo governo americano com a chegada do democrata Jimmy Carter ao poder e da vinculação da temática dos direitos humanos à temática nuclear. Contudo, o problema remontava a décadas anteriores.

Em 1946, ainda sob o impacto da Segunda Guerra Mundial, a recém criada ONU decidiu pelo estabelecimento de um órgão que tratasse dos temas relativos a Direitos Humanos. Assim, naquele ano, foi criada a Comissão de Direitos Humanos, da ONU (CDH), que trataria do tema em âmbito internacional. Em seu início, a atuação desse órgão ocorria de forma frouxa, sem que maiores conseqüências fossem sofridas por estados violadores dos direitos humanos, naquilo que ficou caracterizada como “fase absenteísta” da Comissão. A partir de 1967, porém, a CDH inicia uma fase de maior intervencionismo, em contraste com a fase de anterior (LAFER, 1995). Diante do aumento da pressão internacional sobre países que viviam sob regimes autoritários, como o Brasil, cresce o cerco contra o governo. Em 1977, o Brasil se elege para a CDH, em bases defensivas e acautelatórias, conforme ressalta Alves (2008). A estratégia do governo baseou-se no entendimento de que a presença no órgão lhe proporcionaria maiores chances de defesa contra pressões exógenas relativas a esse tema.

Cumprе ressaltar que, naquele momento, o Brasil adotava uma posição soberanista a respeito do tema. O discurso brasileiro era construído de forma a afastar quaisquer possibilidades de interferências externas no trato e

encaminhamento que o governo dava às questões relativas a direitos humanos. Nesse sentido, o chanceler Azeredo da Silveira afirmava:

Finalmente, a solução das questões dos Direitos do Homem é da responsabilidade do Governo de cada país. Num mundo ainda e infelizmente marcado por atitudes intervencionistas, abertas ou veladas, e pela distorção de determinados temas, a nenhum país, ou conjunto de países, pode ser atribuída à condição de juiz de outros países em questões tão sérias e tão íntimas da vida nacional (SILVEIRA, 1977, p. 347).

Após o fim do regime militar, já na presidência de José Sarney, modifica-se radicalmente a postura brasileira. É iniciado o processo de ratificação dos principais instrumentos internacionais de proteção aos Direitos Humanos (os dois Pactos de Direitos Humanos das Nações Unidas<sup>9</sup> e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos), sob recomendação do consultor jurídico do Ministério das Relações Exteriores, Antonio Augusto Cançado Trindade. Segundo esse autor:

Recordou o Consultor Jurídico do Itamaraty (A. A. Cançado Trindade) em seu parecer que, em diversas ocasiões, a partir dos anos 1940, manifestara-se o Brasil em favor da proteção internacional dos direitos humanos, e teve participação ativa na fase legislativa de elaboração dos instrumentos internacionais de proteção (inclusive apresentando projetos); somente a partir dos anos 1960 afastara-se o Brasil de seu melhor pensamento e sua tradição jurídico-diplomática sobre a matéria, ao mudar sua posição anterior e assumir atitude que, se se adequou às vicissitudes do triste ciclo de autoritarismo, ao mesmo tempo, curvou-se ante argumentos que revelaram “desconhecimento da matéria se mostraram e desprovidos de fundamentação jurídica” (CANÇADO TRINDADE, 2006, p. 226-227).

Seria somente na presidência de Collor, em 1992, que o Brasil ratificaria os três principais instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos, indicando mais uma vez a sua disposição em tratar dos grandes temas da agenda internacional de forma participativa. Na esteira desse movimento, outras iniciativas foram tomadas pelo governo brasileiro de forma a integrar-se a novos compromissos

---

<sup>9</sup> Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

internacionais nessa área. Em 1996, o Brasil decide aderir aos dois Protocolos à Convenção Americana sobre Direitos Humanos, o primeiro sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de San Salvador) e o segundo sobre a abolição da pena de morte. Para Cançado Trindade,

O primeiro Protocolo à Convenção Americana veio suprir uma lacuna histórica que persistia no sistema interamericano de proteção no tocante aos direitos econômicos, sociais e culturais; cabia dar expressão concreta a tese da indivisibilidade dos direitos humanos também em nosso sistema regional (CANCADO TRINDADE, 2006, p. 235).

Já em 1998, o Brasil toma outra importante decisão ao reconhecer a competência contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Dessa forma, o país poderia ser julgado, processado e condenado pela referida Corte tendo de arcar com a punição por ela imposta, diferentemente da situação anterior, em que apenas havia vinculação à competência consultiva. É importante salientar, igualmente, a ratificação pelo governo brasileiro do acordo internacional que criou o Tribunal Penal Internacional, em 2002. A referida corte foi criada no intuito de punir indivíduos pelos crimes de agressão, genocídio, crimes de guerra e crimes contra a humanidade.

## **2.6 - O Brasil e o Meio Ambiente**

O Brasil é um dos Estados mais conhecidos no que diz respeito à temática ambiental. Isso se deve principalmente ao fato de ser o maior detentor de riquezas biológicas do Planeta e dividir a Floresta Amazônica com outros sete Estados (BARROS-PLATIAU, 2006, p. 251). Tomando-se como ponto de partida a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humana, realizada em Estocolmo, em 1972, percebe-se a evolução do debate sobre a temática ambiental e da posição brasileira sobre esse assunto. (BARROS-PLATIAU, 2006). Durante a referida conferência houve um forte embate entre países em desenvolvimento e países desenvolvidos no que diz respeito à regulação internacional das questões ambientais. Os países desenvolvidos defendiam a idéia de que a forte pressão sobre os recursos naturais exercida pelos países pobres, decorrentes de sua busca pelo

desenvolvimento, estaria causando uma situação insustentável para o meio ambiente, devido ao que seria necessária uma forte regulação internacional sobre a exploração desses recursos. Por outro lado, os países pobres defendiam o seu direito legítimo ao desenvolvimento e acusavam os países desenvolvidos de impor o ônus da degradação ambiental exclusivamente sobre países em desenvolvimento. O Brasil, em consonância com sua condição de país em desenvolvimento, rejeitava a idéia de limitar o acesso dos países pobres aos recursos naturais.

A evolução do debate internacional em matéria ambiental passou por um importante momento após a publicação do relatório “Nosso Futuro Comum”, pela comissão Brundtland<sup>10</sup>. Tal relatório trouxe para as discussões, pela primeira vez, o conceito de “desenvolvimento sustentável”. Segundo tal ideia, o desenvolvimento deveria ser buscado de modo a garantir que as gerações atuais tenham suas necessidades atendidas, sem que os recursos para as gerações futuras sejam comprometidos. Outrossim, a partir do referido relatório, houve o estabelecimento de uma relação entre desenvolvimento e proteção ambiental (BARROS-PLATIAU, 2006). Tal ideia ia ao encontro dos princípios apoiados pela diplomacia brasileira, defensora da tese do desenvolvimento em bases conservacionistas, ou seja, da exploração racional dos recursos de forma a extrair seus benefícios e, concomitantemente, garantir a sua manutenção.

A partir desses desdobramentos, o Brasil engaja-se definitivamente na agenda multilateral ambiental, ao se oferecer para sediar a Convenção das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Humano (CNUMAD), em 1992. Durante essa conferência, mais uma vez aparece o tema da relação entre meio ambiente e desenvolvimento. Surgia o discurso de que os Estados mais pobres, para implementarem políticas de proteção ao meio ambiente, deveriam receber ajuda para combater a pobreza neles existente. Desta conferência resultaram importantes documentos<sup>11</sup>, que balizaram as discussões ambientais durante os anos seguintes

Em seguida, no ano de 1998, o Brasil assinou o Protocolo de Quioto, o qual foi uma derivação da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do

---

10 Essa comissão foi presidida pela Primeira-Ministra da Noruega, Gro Brundtland.

11 Convenção sobre Diversidade Biológica; Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre mudanças do Clima; Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento; Declaração de Princípios sobre Florestas; Agenda 21.

Clima<sup>12</sup>. O país teve presença ainda nas outras conferências sobre meio-ambiente realizadas no período subsequente, revelando sua disposição de maior engajamento em relação ao tema. Contudo, cabe observar que, embora tenha adotado uma postura de maior cooperação, o Brasil não deixou de pautar sua conduta com base em princípios que lhe permitem defender sua autonomia e impedir uma ingerência externa exagerada. Dessa forma, explica-se a adoção do princípio da soberania, ou seja, o Brasil reconhece que possui problemas de natureza ambiental e se compromete a enfrentá-lo, contudo, sem interferência externa, e do princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas<sup>13</sup>

## **2.7 - Balanço da APP**

Ao fim da Guerra Fria, uma atmosfera bastante otimista dominou o cenário internacional, com a perspectiva de que os valores do liberalismo político e econômico se disseminassem por todo mundo e viabilizassem a promoção do desenvolvimento por todas as partes. Igualmente, havia um claro otimismo em relação à promoção da paz e da estabilidade internacionais, uma vez findo o período de tensão entre EUA e URSS. O recrudescimento vigoroso do processo de globalização trouxe consigo promessas de disseminação de benefícios por todo sistema internacional e exigia, por parte dos Estados, a abertura aos fluxos comerciais e financeiros. Logo, dúvidas foram lançadas sobre o sucesso desse modelo, tendo em vista as diversas crises (principalmente cambiais) que se espalharam por várias partes do mundo, causando recessão e desemprego. Ademais, observou-se a emergência de um renovado nacionalismo, assim como de um fanatismo religioso, que provocaram graves conflitos pelo mundo, arrefecendo o otimismo em relação à manutenção da paz mundial.

Evidenciou-se, igualmente, o aumento substancial da participação brasileira no trato dos diversos temas internacionais que exigiam dos países a cessão de parcela

---

12 Em agosto de 2002 o Protocolo de Quioto foi ratificado pelo decreto legislativo nr. 144

13 Os Estados deverão cooperar em espírito de solidariedade mundial para conservar, proteger e restabelecer a saúde e a integridade do ecossistema da Terra. Na medida em que tenham contribuído em graus variados para a degradação do meio ambiente mundial, os Estados têm responsabilidades comuns, mas diferenciadas. Princípio 7º da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1992.

de sua soberania, no interesse maior da busca por soluções para problemas transnacionais. O Brasil revelou disposição para participar de arranjos internacionais sobre temas relevantes, segundo o argumento de que sua presença em regimes internacionais seria importante na busca por maior influência no cenário internacional. A participação ativa do Brasil na regulação das relações internacionais favoreceria o estabelecimento de mecanismos que possibilitariam colocar o país no rumo do desenvolvimento. Assim, o Brasil buscou prestigiar o multilateralismo, colocando-se à disposição para a discussão de temas que, anteriormente, não aceitaria negociar em âmbito internacional.

No que diz respeito à avaliação da estratégia brasileira de APP, Vigevani, Oliveira e Cintra (2003) assinalam que ao Brasil faltou preparação interna pra colher os frutos de uma adesão aos regimes e normas internacionais, o que lhe causou entraves na busca pelo desenvolvimento. Fatores relevantes como a ausência de recursos humanos adequados, assim como a debilitação do Estado representaram entraves que impediram o país de tirar melhor proveito da APP. Nesse sentido, poder-se-ia dizer que os custos dessa estratégia excederam seus benefícios.

### **CAPÍTULO III – A AUTONOMIA PELA DIVERSIFICAÇÃO**

Nesta seção, a política externa do governo Lula será investigada, com base no conceito cunhado por Vigevani e Cepaluni de APDv. Para os autores, a diplomacia de Lula não traz alterações substanciais para a diplomacia brasileira, sendo que há uma “mudança de ênfases e de tonalidade em sua política externa (ajustes), buscando novas formas de inserção internacional para o país (mudanças de programas)” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 282). O conceito de APDv é definido da seguinte maneira pelos autores:

[...] adesão do país aos princípios e às normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul, inclusive regionais, e de acordos com parceiros não tradicionais (China, Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental, Oriente Médio etc.), pois acredita-se que eles reduzem as assimetrias nas relações externas com países mais poderosos e aumentam a capacidade negociadora nacional (VIGEVANI E CEPALUNI, 2007, p. 283)

Cabe ressaltar que, para vários analistas, entre eles os diplomatas Paulo Roberto de Almeida (ALMEIDA, 2010) e Rubens Barbosa (BARBOSA, 2010) as escolhas diplomáticas exercidas durante o governo Lula refletem basicamente as posições ideológicas do Partido dos Trabalhadores (PT). Tais posições determinaram em grande medida as opções brasileiras por alianças Sul-Sul e o relativo desgaste nas relações com os EUA, como exemplificado pelas divergências em relação ao programa nuclear iraniano. Para esses analistas, portanto, tal diversificação decorre muito mais de concepções de mundo arraigadas no pensamento do partido governista do que propriamente de uma estratégia coerente e refletida, por meio da qual os objetivos de longo prazo da política externa brasileira pudessem ser atingidos.

A chegada do governo Lula, de fato, deu início a uma maior ênfase na diplomacia Sul-Sul, incluindo a formação de diversas alianças, que posteriormente tornaram-se institucionalizadas. A análise, a seguir, procederá a um exame das principais alianças firmadas, demonstrando seus objetivos e iniciativas. Dessa forma, pretende-se reunir os elementos que permitiram a denominação desse período por meio do conceito de APDv

### **3.1 - O Novo Contexto Interno e Internacional**

A gestão FHC foi fortemente marcada pela aplicação dos princípios neoliberais que já influenciavam boa parte do mundo. Diversos países como México, Argentina e Rússia haviam aplicado o receituário neoliberal, cada qual a sua maneira. A década de 1990 foi palco de grandes instabilidades do ponto de vista financeiro, com graves repercussões sobre as economias de países que haviam promovido a desregulamentação de seus mercados. Essa crise internacional chegaria ao Brasil em 1999, por meio de um ataque especulativo contra o Real que obrigou o governo a desvalorizar a moeda (LOPES; MOURA, 2011).

O governo Lula buscou empreender uma espécie de correção de rumos tanto do ponto de vista da política externa como do ponto de vista da política interna. Sintomático nesse sentido foram as diversas críticas do ex-presidente às políticas neoliberais e a assinatura do Consenso de Buenos Aires, entre o governo do Brasil e o governo da Argentina. Por esse instrumento, ambos os países se comprometeram a dar mais atenção a políticas sociais, em função dos graves problemas sociais que haveriam sido criados em decorrência do período neoliberal precedente.

No plano externo, cabe ressaltar que vários partidos de esquerda também assumiram o poder em seus respectivos países, contribuindo para a aproximação diplomática com o Brasil. Dessa maneira, houve facilidades para que o governo brasileiro pudesse empreender a desejada aproximação com os países do Sul, principalmente no que diz respeito aos países do entorno regional. Pode-se dizer que o Brasil encontrou um ambiente internacional propício a sua estratégia de diversificação e aprofundamento de laços com países subdesenvolvidos e emergentes.

### **3.2 - O Fórum IBAS**

Em junho de 2003, Brasil, Índia, e África do Sul decidem se unir em um esforço de coordenação política que resultou na criação do Fórum IBAS. Os ministros das relações exteriores do Brasil, Celso Amorim, da Índia, Yashwant

Sinha, e da África do Sul, Nkosazana Dlamini-Zuma, assinaram uma declaração pela qual se comprometeram a estabelecer consultas regulares a fim de aprofundar o contato trilateral em diversas áreas. Pode-se dizer que um ensaio de aproximação mais contundente já havia sido empreendido pelo presidente FHC, quando os três países se uniram em torno da defesa do licenciamento compulsório dos medicamentos utilizados no combate do vírus HIV/AIDS (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 296). No governo Lula, essa aproximação foi aprofundada e contou com forças sinérgicas que contribuíram para a constituição de uma aliança mais formalizada: três grandes democracias; três países periféricos, porém emergentes e três sociedades multiétnicas. Pecequillo (2010, p. 268) resume da seguinte maneira as características comuns entre os três países: “são países que se encontram pressionados por sua condição de países do Terceiro Mundo com sociedades complexas, multiétnicas e caracterizadas pelo desafio da inclusão, da superação das desigualdades e solidificação de regimes democráticos”.

A aproximação entre esses países visa, igualmente, a representar um contraponto ao período anterior de forte ação unilateral dos EUA e de modificação das estruturas do poder mundial, por meio da constituição de uma ambiente internacional mais multipolar e condizente com a nova configuração do poder mundial, constituindo, assim, um esforço para trazer maior equilíbrio às relações internacionais. Cabe ressaltar que Índia e África do Sul lideram blocos importantes em suas respectivas regiões, o que confere maior significância a uma aliança estabelecida entre eles. Na Ásia, a Associação Sul-Asiática para Cooperação Regional (SAARC) tem na Índia um de seus esteios. Trata-se de um bloco formado por Bangladesh, Butão, Índia, Maldivas, Nepal, Paquistão e Sri Lanka cujo PIB monta a quase US\$ 700 bilhões e uma população aproximada de 1,3 bilhões. (VIZENTINI, 2006). Na África, a África do Sul lidera a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC), um bloco composto pelos seguintes países, cada qual com uma função específica: África do Sul, finanças e investimentos; Angola, energia; Botsuana, produção animal e agrária; Lesoto, conservação da água, do solo e turismo; Malawi, florestas e fauna; Maurício (sem função específica); Moçambique, transportes, cultura e comunicações; Namíbia, pesca; Suazilândia, recursos humanos; Zâmbia, minas; Zimbábue, segurança

alimentar. Posteriormente, Tanzânia, República Democrática do Congo e Ilhas Seichelles aderiram ao bloco (VIZENTINI, 2006, p. 179-180)

Essa ascendência de Índia e África do Sul sobre suas respectivas regiões fortalecem a reivindicação dos líderes nos três países, que defendem a ideia de que é necessária uma atualização das organizações internacionais para abranger o novo papel exercido por potências emergentes. Existe, no âmbito do IBAS, a ideia de fortalecimento do multilateralismo e reorganização da ordem de forma a abarcar cada vez mais os interesses de países em desenvolvimentos. Dessa maneira, para os 3 países, seriam necessárias reformas em instituições como a ONU, o FMI e o Banco Mundial, para que aos países emergentes fosse concedido maior poder de influência. (PECEQUILO, 2010). Nesse sentido, os três já defenderam, por meio de declaração conjunta, a necessidade de o Conselho de Segurança da ONU ser expandido, tanto no que diz respeito aos membros permanentes, quanto aos não permanentes, com participação de países em desenvolvimento em ambas as categorias. Ademais, enfatizaram a necessidade de se aumentar a eficiência da Assembléia-Geral e do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (VIZENTINI, 2006)

O IBAS assenta-se sobre três grandes pilares: concertação política, concertação setorial e o Fundo IBAS. O primeiro diz respeito às consultas feitas entre os membros do Fórum, de modo a tentar se obter algum tipo de coordenação da posição dos membros frente a um amplo leque de assuntos internacionais. O segundo pilar refere-se aos grupos de trabalho estabelecidos com o intuito de aprofundar o conhecimento mútuo e explorar pontos em comum em diversas áreas. O terceiro pilar, o Fundo IBAS, foi estabelecido em 2004, para o Alívio da Fome e da Pobreza. Diz respeito ao financiamento de projetos de ajuda a países em desenvolvimento, principalmente países de menor desenvolvimento relativo (PMDRs). O foco da iniciativa são programas sociais relacionados às metas do milênio. O Fundo conta com a contribuição anual de US\$ 1 milhão de cada Estado anualmente e já promoveu vários projetos em países como Guiné-Bissau, Cabo Verde e Haiti. (PECEQUILO, 2010, p. 271). O Fundo explicita a intenção de conferir maior atenção a problemas sociais no campo diplomático, bandeira levantada desde o início da administração Lula.

O Fórum IBAS representa, portanto, um importante esforço de diversificação de parcerias empreendido pela diplomacia do governo Lula, em consonância com a busca de alianças Sul-Sul. Os resultados práticos dessa aproximação ainda são incertos e somente o recuo histórico poderá proporcionar uma visão retrospectiva adequada que possibilite uma avaliação abalizada. Nas palavras do chanceler de Lula, Celso Amorim, o IBAS pode consolidar-se em uma importante aliança da qual benefícios poderão ser colhidos (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 297). Segundo esses mesmos autores:

O mesmo impulso que nos leva a fortalecer nossa unidade sul-americana também pode ser encontrado em outras iniciativas, tais como o “IBAS” – o que veio a ser conhecido como G-3. Ao unir três grandes democracias do Sul, uma de cada continente, o G-3 pode ser útil como um ímã para a cooperação entre países em desenvolvimento, e como uma força para o diálogo – que é diferente do confronto – com o Norte rico (AMORIM apud VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 298)

### **3.3 - O G-20 Comercial**

Outra importante coalizão entre países em desenvolvimento formada sob liderança brasileira durante o governo Lula diz respeito ao G20 Comercial. Esse grupo foi formado por ocasião da reunião preparatória para a V Conferência Ministerial da OMC, realizada em Cancun entre os dias 10 e 14 de setembro de 2003. O forte impasse existente nessa reunião deveu-se, fundamentalmente, aos tímidos compromissos de abertura comercial na área agrícola assumidos pelos países da União Européia. Assim, um grupo de países adotou uma posição comum que trazia como plataforma central maiores compromissos na área agrícola, a fim de buscar um maior equilíbrio nos fluxos comerciais internacionais. A primeira reunião do Grupo deu-se em 2003, em Brasília. Na ocasião, foi emitido comunicado que apontou os principais objetivos do G20:

O G-20 é uma coalizão de países formada para tratar das preocupações de seus membros, que são também comuns à maioria dos países em desenvolvimento, no que se refere à eliminação de práticas que distorcem o comércio e a produção agrícolas; a busca de aumento substancial de

acesso a mercados; e seu desenvolvimento rural, segurança alimentar e/ou necessidades de subsistência dos agricultores nesses países (COMUNICADO DA REUNIAO MINISTERIAL DO G20 apud VIZENTINI, 2006, p. 170).

O movimento foi liderado pelo Brasil e conseguiu arregimentar importantes países emergentes, como China, África do Sul, Índia e Argentina. Posteriormente, o grupo ampliou-se e chegou ao número de 20 membros<sup>14</sup>. O governo brasileiro concentrou-se na área agrícola com base no argumento de que era possível procurar pautas em comum nas negociações com os países desenvolvidos. Da mesma forma, houve ênfase por parte do Brasil no sentido de realçar a necessidade do incremento do comércio entre países em desenvolvimento.

Ao longo do tempo, o G20 tem conseguido se consolidar como um importante interlocutor no que diz respeito às negociações no âmbito da OMC. É bastante ampla a representatividade do grupo, uma vez que parcela significativa da população, da produção e do comércio agrícola mundiais está abrangida por ele. Os países nele incluídos representam 63 % de todos os agricultores e 51% da população mundial, ademais, são responsáveis por 20% da produção agrícola mundial e por 26% da exportação agrícola total, além de 17% de todas as importações mundiais de produtos agrícolas (PECEQUILO, 2010, p. 272).

Cumprir assinalar a evolução das negociações no âmbito da OMC, após a conformação do G20 Comercial. No ano de 2004, não seria realizada nova Reunião Ministerial, porém ocorre um encontro no âmbito da OMC, em Genebra, destinado a retomar as negociações da Rodada Doha. Uma das medidas reivindicadas por grande número de países dizia respeito à eliminação dos subsídios à exportação e a retomada das negociações em torno da facilitação do comércio<sup>15</sup>. No ano de 2005, em Hong Kong, há o estabelecimento de um compromisso de eliminação dos subsídios à exportação até 2013. Nessa mesma reunião, os países concordaram em estabelecer um compromisso de salvaguardas especiais para os países periféricos, assim como a

---

<sup>14</sup> A composição do G20 Comercial tem variado ao longo do tempo. Atualmente é composto por: Brasil, Argentina, Bolívia, Chile, Cuba, Equador, Guatemala, México, Paraguai, Peru, Uruguai, Venezuela, China, Filipinas, Índia, Indonésia, Paquistão e Tailândia, África do Sul, Egito, Nigéria, Tanzânia e Zimbábue

<sup>15</sup> A Facilitação de Comércio visa à simplificação, harmonização, padronização e modernização de procedimentos de comércio. O seu objetivo principal é reduzir barreiras e custos de transação relativos ao comércio internacional (Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior)

definição de novos compromissos para o algodão, com a diminuição de subsídios a essa cultura.

Em 2006 há um novo impasse nas negociações, após o que foram suspensas pelo Diretor-Geral da OMC, Pascal Lamy. Os novos esforços de negociação seriam retomados apenas em 2008, com o lançamento do Pacote de Lamy, iniciativa que trazia novas propostas para a liberalização do comércio internacional, principalmente no tocante a bens agrícolas. As negociações duraram 9 dias (inicialmente somente 5 dias eram previstos) e acabou em novo impasse em função da recusa da Índia sobre aspectos envolvendo salvaguardas especiais. Em 2009, nova reunião foi realizada em Genebra, sem resultados concretos. Desde então, as negociações na OMC encontram-se paralisadas.

Constata-se, diante disso, que importantes modificações foram introduzidas nas negociações comerciais internacionais, no âmbito da OMC. A articulação de países em desenvolvimento para reivindicar demandas comerciais representa um importante elemento de reforço que tem o condão de contrabalançar as assimetrias de poder presente no âmbito dessas negociações. Não obstante tal reforço, o grupo ainda parece padecer de problemas de coesão, haja vista o resultado das negociações de 2008, em que um de seus importantes membros não alinhou sua posição com os demais do grupo. De fato, a heterogeneidade das respectivas economias torna imperativo um concerto que acomode os interesses principais dos membros do grupo, que seja traduzido, posteriormente, em maior coesão frente aos países em desenvolvimento, quando da realização das Conferências Ministeriais. Sobre a importância do G20, Pecequillo (2010 p. 278) afirma que:

A relevância do G20 reside, portanto, no caráter estratégico da coalizão como uma aliança Sul-Sul que aprofunda os mecanismos e a agenda de reivindicações horizontais. O grupo detém não só uma agenda comercial, mas como ressaltado, político-diplomática, que reflete a transição do poder mundial e a ascensão dos emergentes. Além disso, ela funciona como cabeça de ponte e complementa outras coalizões de geometria variável do país [...].

### **3.4 - O Bloco BRIC**

O termo BRIC surgiu de uma denominação feita pelo economista-chefe do Goldman Sachs, Jim O' Neill, em 2001, para designar os 4 países com grande potencial econômico (Brasil, Rússia, Índia e China), os quais, segundo suas previsões, teriam um papel dominante na economia mundial em um futuro próximo. Entre 2003 e 2007, o crescimento dos 4 países representou 65% do crescimento mundial e já em 2009 o PIB dos 4 países representava 14,3% da economia mundial (BRASIL, 2011). De fato, ao longo dos anos, como demonstra a tabela 6, abaixo, os 4 países tem apresentado um crescimento econômico bastante significativo, com destaque para as taxas de crescimento obtidas pela China que, em 2010, tornou-se a segunda maior economia mundial, superando o Japão.

**Tabela II: Comparação do PIB dos BRIC (PIB preços correntes em US\$ bilhões)**

<b>País Ano</b>	<b>Brasil</b>	<b>Rússia</b>	<b>China</b>	<b>Índia</b>
2008	1.574,0	1667,0	4.401,6	1.209,7
2007	1.334,0	1294,4	3.382,4	1.102,4
2006	1089,0	989,4	2.657,8	874,8
2005	882,4	764,0	2.243,7	780,8
2004	664,0	592,0	1.931,6	667,3
2003	553,6	431,4	1.641,0	576,5
2002	504,4	345,5	1.453,8	494,8
2001	553,8	306,6	1.038,0	473,0

Fonte: Pecequilo (2010, p. 279)

Apenas em 2006, houve a primeira reunião dos 4 chanceleres dos respectivos países, por ocasião da sexagésima primeira Assembléia-Geral das Nações Unidas. Pode-se dizer que somente a partir de então começaram a atuar de forma conjunta, buscando algum tipo de coordenação de suas posições ante as questões internacionais que lhes concerniam. A partir dessa data, o BRIC passou a atuar como um grupo informal que reunia economias dinâmicas e com grande potencial de expansão. A primeira reunião de cúpula do Bloco ocorreu em 2008, em Ecatimburgo, Rússia. Nesse encontro dos presidentes, ficou claro o intento da aliança de envidar esforços para modificar a atual estrutura das relações econômicas e financeiras internacionais.

Para os quatro membros da aliança, é necessária uma reforma da arquitetura financeira internacional de modo que esta reflita de maneira mais representativa o progresso econômico alcançado pelos países emergentes (FLEMES, 2010).

A partir da reunião, ficou claro que o foco predominante do BRIC estaria concentrado em questões econômicas e financeiras. Tal objetivo insere-se na iniciativa mais ampla de maior democratização da ordem internacional, por meio da construção de um ambiente mais multipolar. Cabe ressaltar os importantes desdobramentos dessa reivindicação. Os países do BRIC enfatizaram, no comunicado oficial, após a reunião de Ecatimburgo, a importância da ação coordenada por meio do G20 Financeiro no combate à crise econômica de 2008/2009, manifestando um apelo para que o foro fosse institucionalizado. Essa ênfase parece indicar a perspectiva da substituição definitiva do G8<sup>16</sup> como o principal foro de discussão dos grandes problemas econômicos internacionais. Após o desenrolar da crise, o G20 passou a ser o principal mecanismo de coordenação dos esforços de combate aos efeitos da crise, evidenciando o importante papel que os emergentes assumiram na economia internacional. Além do G20, o BRIC defende a redistribuição de cotas no âmbito do FMI, de forma que os 4 países detenham maior poder de decisão naquela instituição, o fim da hegemonia do dólar nas finanças e no comércio internacional, assim como processos mais transparentes para a indicação de diretores de instituições financeiras internacionais.

Não obstante a substantiva convergência do grupo no tocante à reforma econômica e financeiras da ordem internacional, cabe ressaltar as dificuldades que permeiam o relacionamento dos 4 países e que representam obstáculos para a construção da coesão entre si. Em primeiro lugar, deve-se dizer que, enquanto Índia e Brasil apresentam governos democráticos, a China permanece sob domínio do Partido Comunista Chinês (PCC) enquanto a Rússia segue sendo dominada por um governo fortemente centralizado, cujas decisões são controladas pelo ex-presidente e atual Primeiro Ministro Vladimir Putin. Para o cientista político Oliver Stuenkel:

Quando criou os Brics, O'Neill estava apenas considerando aspectos econômicos; sendo assim, os países que ele escolheu eram muito

---

<sup>16</sup> G8 é um grupo internacional que reúne os sete países mais industrializados e desenvolvidos economicamente do mundo, mais a Rússia.

heterogêneos. O Brasil e a Índia são duas democracias que ainda não estão plenamente estabelecidas na atual ordem mundial, enquanto a China e a Rússia, dois regimes não democráticos, são poderes estabelecidos desde 1945. Os quatro discordam sobre quase tudo, incluindo mudança climática, direitos humanos e a reforma da governança global. ( A Ilusão do BRIC, Oliver Stuenkel, *O Globo*. 27/10/2010)

Apenas Brasil e Índia defendem uma reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas. A economia da China supera em grande medida a economia dos outros 3 países, ocupando o posto de principal exportador mundial. Esse país representa um importante parceiro comercial do Brasil (o principal parceiro) e da Índia, contudo, apenas 2% do comércio da Rússia é feito com a China, apesar de serem vizinhos (FLEMES, 2010, p. 151). O Brasil concentra grande parte de suas exportações em bens agrícolas, enquanto a Rússia destaca-se pela exportação de gás e petróleo. Já Índia e China baseiam suas economias na produção de bens manufaturados, com maior valor agregado. A Índia tem nos EUA um importante parceiro político, enquanto a Rússia, assim como a China parecem querer contrabalançar o poderio norte-americano no mundo.

A aproximação entre os 4 países deve, portanto, ser analisada levando-se em conta os possíveis entraves às possibilidades de ação conjunta. O termo foi cunhado inicialmente apenas para reunir, em uma mesma denominação, esses 4 países com significativo potencial econômico. Não obstante a existência de posições coesas no que diz respeito aos aspectos econômico-financeiros da ordem internacional, há relevantes contrastes entre os membros do grupo, o que lança dúvidas a respeito de seu futuro. Deve ser assinalado ainda que o desenrolar dos acontecimentos não ocorre de forma linear, como se o crescimento econômico dos países do BRIC e o simultâneo declínio dos países desenvolvidos fosse algo fatal. Não parece haver indícios definitivos de que a economia da Rússia, por exemplo, fortemente baseada na exportação de commodities e com pouca diversificação, deverá seguir uma trajetória de continuado crescimento, haja vista o seu forte encolhimento, por ocasião da crise mundial de 2008/2009, quando houve uma retração do PIB da ordem de 7.9%.

### **3.5 - Balanço da APDv**

Após o período inicial que sucedeu o fim da Guerra Fria, o papel do Estado fora seriamente questionado, principalmente com a disseminação da ideologia neoliberal. As instabilidades financeiras internacionais, a estagnação econômica ocorrida durante o governo FHC, o aumento da distância entre as camadas mais ricas e pobres da sociedade brasileiras geraram várias críticas ao modelo de estado mínimo e suas implicações para a política externa (CERVO, 2008). O Brasil, segundo os analistas, havia trilhado um caminho de adesão aos cânones do capitalismo liberal e da globalização, sem que contrapartidas fossem obtidas. Assim, para Cervo (2008), o país alienou o patrimônio nacional de forma leviana, por meio das privatizações, abriu-se desordenadamente aos fluxos comerciais e financeiros internacionais e aumentou as dependências estruturais em relação ao centro do capitalismo.

Conclui-se, pois, que a diplomacia de Lula retomou um caminho semelhante ao que o Brasil já iniciara desde a década de 1960, com a Política Externa Independente de Jânio Quadros. Embora o Brasil não fosse grande entusiasta do Movimento dos Não-Alinhados, da década de 1960, pode-se dizer que, naquele período, houve uma nova orientação, que buscava alinhavar as posições dos países subdesenvolvidos contra a ordem mundial então existente. No governo Lula, novos movimentos são verificados nesse sentido, com o destaque para alianças entre países emergentes. O tempo dirá quão bem sucedida foi a estratégia brasileira e a sua preferência por alianças Sul-Sul.

#### 4. CONCLUSÃO

Evidencia-se, por todo o exposto, a importância dos conceitos de APD, APP e APDv, para a compreensão da política externa brasileira nos períodos mencionados. Tais noções constituem importantes ferramentas que viabilizam sua compreensão, tomando-se como referencial a busca por autonomia tentada pelo Brasil. Essa busca foi fortemente influenciada por fatores de ordem interna e externa, o que determinou diferentes posturas do governo brasileiro de forma a adaptar-se as circunstâncias da melhor forma possível.

Ao longo do governo Geisel, a política internacional foi fortemente condicionada pela Guerra Fria e suas conseqüências, o que tornava os temas de segurança fundamentais. Para as duas principais potências lutavam por áreas de influência e maior poderio bélico, enquanto os países do terceiro mundo visavam ao desenvolvimento econômico. Para atingir tal fim, Geisel buscou uma diversificação de parcerias, aprofundando o contato diplomático brasileiros com áreas até então consideradas periféricas para a diplomacia brasileira, como o Oriente Médio. Portanto houve um distanciamento relativo dos principais centros de poder internacionais e uma aproximação com os países do chamado Terceiro Mundo. Essa estratégia adotada visava conferir maior pragmatismo às ações diplomáticas brasileiras, colocando os interesses da nação acima de compromissos ideológicos. Do ponto de vista da diplomacia multilateral, deve-se assinalar a reticência do Brasil em relação aos foros internacionais relacionados ao desenvolvimento, tendo em vista os poucos resultados alcançados em períodos anteriores. Do ponto de vista interno, é importante salientar a influência da área econômica sobre as iniciativas de política externa, o que pode ser exemplificado por meio da aproximação com países do Oriente Médio, na busca pelo aumento de importações de petróleo e da aproximação com a RFA, o que visava basicamente à obtenção da tecnologia necessária para o desenvolvimento de usinas nucleares.

O governo FHC trouxe consigo uma postura de maior abertura do Brasil para o complexo fenômeno da globalização. Embora tenha sido iniciada já em momentos anteriores, foi durante esse período que o Brasil aprofundou sua abertura para os fluxos comerciais e financeiros internacionais, com ampla participação em organismos multilaterais. O Brasil entendeu a necessidade de flexibilizar sua

soberania em relação a importantes temas da agenda internacional e iniciou um processo paulatino de adesão a regimes que regulavam tais questões. Assim, houve ativa participação brasileira na organização de diversos regimes internacionais que passaram a lidar com os temas que emergiram em âmbito global, após o fim da Guerra Fria. No que diz respeito ao contexto interno, deve-se considerar que o esgotamento do modelo de industrialização por substituições de importações exigiu novos rumos para a economia, a fim de viabilizar o crescimento econômico da nação. Destarte, em consonância com os cânones da ideologia neoliberal, iniciou-se um processo de desregulamentação econômica e abertura aos fluxos comerciais e financeiros internacionais. Para o Brasil, portanto, a busca por autonomia envolvia maior engajamento nos grandes foros internacionais, assim como maior receptividade ao processo de globalização que deveria disseminar o progresso econômico por todo mundo.

A diplomacia de Lula buscou uma proposta de diversificação de parcerias, uma vez que, na opinião de seus condutores, o Brasil teria se aproximado demasiadamente dos países desenvolvidos e teria negligenciado a importância dos países em desenvolvimento. Dessa maneira, o Brasil buscou uma ênfase na diplomacia Sul-Sul, como forma de aumentar sua projeção e influência no ambiente internacional. Alguns analistas veem essa diversificação de parcerias e aproximação junto a países em desenvolvimento como decorrência da ideologia do PT e não necessariamente como uma atitude pragmática que colocaria os interesses acima de tais questões. Tal percepção deve-se basicamente a antiga retórica do próprio presidente Lula e de outros elementos do PT. Polêmicas à parte, de fato, a diplomacia de Lula buscou a formação de várias parcerias com países em desenvolvimento, a exemplo do G20 Comercial, do IBAS e do BRIC. Ainda não há recuo histórico suficiente que permita avaliar adequadamente o sucesso ou fracasso de tais parcerias. Embora alguns aspectos positivos possam ser ressaltados (como o fim da imposição de regras comerciais de forma unilateral no âmbito da OMC pelos países desenvolvidos), a heterogeneidade dos membros dos grupos acaba por impedir que estes atuem de forma harmonizada e coesa. Além disso, não obstante a aproximação diversificada promovida por Lula, o Brasil não obteve êxito nas várias tentativas empreendidas de eleger representantes brasileiros em organismos multilaterais.

Constata-se, pois, que a cada período, a diplomacia brasileira trilhou rumos distintos, com base nas condicionalidades diversas que a influenciaram. Diferentes abordagens foram conferidas à estratégia de busca por autonomia, o que determinou posicionamentos distintos do governo brasileiro para cada momento. Essas diferenças demonstram quão variadas podem ser as linhas de pensamento dos formuladores de política externa, uma vez que atitudes significativamente contrastantes são tomadas com base na defesa de uma ideia que assume idêntico rótulo: autonomia. Dessa forma, deve-se destacar a importância dos conceitos propostos, uma vez que elucidam e fornecem sentido para as linhas diplomáticas assumidas, representando um útil referencial para os estudantes da política exterior brasileira.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBRIGHT, Madeleine. Discurso proferido na cerimônia de adesão ao TNP pelo Brasil. Washington, 18 de setembro de 1998. Disponível em <<http://www.acronym.org.uk/dd/dd30/30braz.htm>>. Acesso em: 07 fev. 2011.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Pensamento e ação da diplomacia de Lula: uma visão crítica**. Revista Política Externa, vol. 19, n. 2, set.-out.-nov. 2010.

ALVES, José Augusto Lindgren. **Direitos Humanos e o papel do Brasil** in O Brasil e a ONU. FUNAG: Brasília, 2008, PP.185-204.

BARBOSA, Rubens. A Política Externa do Governo Lula. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, p. A=2, 23 fev. 2010.

BARROS-PLATIAU, A. F. A Política Externa Ambiental. In: ALTEMANI, Henrique & LESSA, Antônio Carlos (Orgs.). **Relações Internacionais do Brasil: Temas e Agendas**. Volume 2. São Paulo: Ed. Saraiva, 2006, p. 251-281.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **A cooperação técnica com países desenvolvidos**. Brasília. ABC/MRE. 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério das Relações Exteriores. **BRIC – Agrupamento Brasil-Rússia-Índia- China**. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/mecanismos-inter-regionais/agrupamento-bric>. Acesso em 10/03/2011.

\_\_\_\_\_. Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: MRE. n.1., mar, abr, maio e jun. 1990.

\_\_\_\_\_. Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: MRE. n. 72. 1993.

BUENO, Clodoaldo. A política multilateral brasileira. In: CERVO, Amado Luiz (Org.). **O desafio internacional: A política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias**. Brasília: Ed. UnB, 1994.

CANÇADO TRINDADE, A. A. O Brasil e o direito internacional dos direitos humanos. In: LESSA, Antônio Carlos; OLIVEIRA, Henrique Altemani de (Orgs). **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**, v.2. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 219-250.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

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

FLEMES, Daniel. **O Brasil na iniciativa BRIC: soft balancing numa ordem global em mudança?**. Rev. bras. polít. int., Brasília, v. 53, n. 1, Jul 2010. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S003473292010000100008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003473292010000100008&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 24 Mar. 2011.

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

GAMBIAGI, Fabio; VILLELLA, A.; BARROS DE CASTRO, L; HERMMAN, J. **Economia brasileira e contemporânea (1945-2004)**. Editora Elsevier/Campus, 2005.

GREMAUD, Patrick A. et al. **Economia brasileira contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2009.

LAFER, Celso. **A ONU e os direitos humanos**. Palestra feita pelo autor no Colóquio A Carta de São Francisco: 50 anos depois, organizado pela Área de Assuntos Internacionais do Instituto de Estudos Avançados na Sala do Conselho Universitário da USP no dia 23 de junho de 1995. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ea/v9n25/v9n25a14.pdf>. Acesso em 29/01/2010.

LOHBAUER CHRISTIAN. **Brasil-Alemanha: fases de uma parceria (1964 – 1999)**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

LOPES, Magno Carlos; MOURA, João Gonsalo de. **Ataques especulativos no Brasil: 1994-1999**. Disponível em:<[www.anpec.org.br/encontro2001/artigos/200103082.pdf](http://www.anpec.org.br/encontro2001/artigos/200103082.pdf)>. Acesso em: 20 fev. 2011.

PECEQUILO. Cristina Soreanu. **Manual do candidato: política internacional**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2009.

ROCHA, Antônio Jorge Ramalho da. O Brasil e os Regimes Internacionais. In: LESSA, Antônio Carlos; OLIVEIRA, Henrique Altemani de (Orgs). **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**, v.2. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 75-124.

SILVEIRA, Antonio Francisco Azeredo da. Discurso perante a XXXII Sessão Ordinária da Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas, 1977 in CORREA, Luiz Felipe de Seixas (org.). **O Brasil nas Nações Unidas 1946-2006**. Brasília: FUNAG, 2007.

SOUTO, C. V. **Bilateralismo e multilateralismo antes e depois do esgotamento do nacionalismo de fins**. Anais das Segundas Jornadas de História Regional

Comparada e Primeiras Jornadas de Economia Regional Comparada. Porto Alegre, 2005.

SPEKTOR, Matias. **Origens e direção do Pragmatismo Ecumênico e Responsável (1974-1979)**. Rev. bras. polít. int. [online]. 2004, vol.47, n.2, pp. 191-222. ISSN 0034-7329.

STUENKEL, Oliver. A ilusão do BRIC. O Globo, 27/10/2010A .

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. **A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação**. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 273-335, jul/dez. 2007.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA Marcelo F. de; CINTRA, Rodrigo. Política Externa no Período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Tempo Social**, São Paulo, v.15 n.2. Nov. 2003.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **A Política Externa do Regime Militar Brasileiro: Multilateralização, Desenvolvimento e a Construção de uma Potência Média (1964-1985)**. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1998.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. O G-3 e o G-20: o Brasil e as novas coalizões internacionais. In: LESSA, Antônio Carlos; OLIVEIRA, Henrique Altemani de (Orgs). **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**, v.2. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 159-193.