

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

**Lídia Domingues Peixoto Prado**

**A POLÍTICA EXTERNA DO PRIMEIRO GOVERNO LULA  
(2003-2006)**

Dissertação de mestrado apresentada ao  
Programa San Tiago Dantas  
(UNESP/UNICAMP/PUC-SP), sob a  
orientação do Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto ,  
como parte dos requisitos para obtenção do  
título de mestre em Relações Internacionais,  
na área de Política Externa Brasileira

**Campinas, 2007**

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA  
BIBLIOTECA DO IFCH - UNICAMP**

**P882p** **Prado, Lídia Domingues Peixoto**  
**A política externa do primeiro governo Lula (2003-2006) /**  
**Lídia Domingues Peixoto Prado. - - Campinas, SP : [s. n.], 2007.**

**Orientador: Shiguenoli Miyamoto.**  
**Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas,**  
**Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.**

**1. Silva, Luis Inácio Lula da, 1945-. 2. Relações internacionais.**  
**3. Brasil – Relações exteriores. 4. Brasil– Política e governo, 2003-**  
**2006. I. Miyamoto, Shiguenoli. II. Universidade Estadual de**  
**Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.**

**(cn/ifch)**

**Título em inglês: Lula's first foreign relations (2003-2006)**

**Palavras chaves em inglês (keywords) : International relations**  
**Brazil – Foreign relations**  
**Brazil – Politics and government, 2003-2006**

**Área de Concentração: Relações Internacionais**

**Titulação: Mestre em Relações Internacionais**

**Banca examinadora: Shiguenoli Miyamoto, Andrei Koerner, Paulo César**  
**Manduca**

**Data da defesa: 19-12-2007**

**Programa de Pós-Graduação: Relações Internacionais**

# **A política externa do primeiro governo Lula (2003-2006)**

**Lídia Domingues Peixoto Prado**

## **Banca Examinadora:**

Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto (Orientador)

---

Prof. Dr. Andrei Koerner (Membro)

---

Prof. Dr. Paulo César Manduca (Membro)

---

Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa (Suplente)

---

Prof. Dr. Suzeley Kalil Mathias (Suplente)

---

**Campinas, 2007**



## RESUMO

A análise da política externa do primeiro governo Lula (2003-2006) pode ser relacionada a três fatores fundamentais: a ideologia partidária do Partido dos Trabalhadores - PT, o contexto internacional e a tradição diplomática brasileira. Nesse sentido, o estudo das principais ações em âmbito externo realizadas durante o período considera tais questões, com a finalidade não só de constatar a atuação do governo Lula no panorama internacional, como também os reais motivos que levaram a essa atuação.

O objetivo da presente dissertação consiste em verificar se as diretrizes propostas pelo governante para a política exterior de seu primeiro mandato foram consolidadas, para, assim, indicar os motivos dos êxitos e revezes da diplomacia petista. As intenções de Lula podem ser associadas às seguintes temáticas: processos de integração regional, instâncias multilaterais e economia internacional, já habituais nas escolhas diplomáticas brasileiras. No entanto, a grande inovação do governo correspondeu à imagem projetada do Brasil no sistema internacional, de país capaz de exercer liderança, sejam nos foros multilaterais ou regionalmente.

Tendo em vista que a principal finalidade da política externa de Lula foi a ampliação do espaço brasileiro no cenário internacional, com a conquista de melhor posicionamento diante das relações de poder existentes entre os países, pretendeu-se relacionar as preferências do governante para as relações internacionais de acordo com esse objetivo. Ainda que os resultados efetivos da

diplomacia de Lula não tenham sido integralmente favoráveis ao país, as ações do Brasil no sistema internacional promoveram uma imagem mais atuante e enérgica à diplomacia nacional.

# ABSTRACT

The analysis of the foreign policy in the first Lula's government (2003-2006) can be related with three basic factors: the ideology of the Partido dos Trabalhadores - PT, the international context and the Brazilian's traditional diplomacy. In this direction, the study of the most important actions in external scope during the designated period considers these questions, with the purpose not only to show the actions of the government Lula in the international system, but also the real reasons to have this type of performance.

The objective of this work consists in verifying if the directions proposed by the government for the foreign policy in the first mandate had been consolidated, in order to indicate the reasons of the successes and failures of this diplomacy . Lula's intentions can be associated to these subjects: processes of regional integration; multilateral instances and international economy, already usual in the Brazilian's diplomatic choices. However, the great innovation of the government was related to the projected image from Brazil in the international system, as a powerful country, capable to be a leader, in international instances or regionally.

Knowing that the main purpose of Lula's foreign policy was the increasement of Brazilian's space in the international scene, with a of better positioning on relationship of power existing between the countries, was intended to relate the preferences of the government for the international relations to the above-mentioned desire. Although the results of Lula's diplomacy have not been

integrally favorable to the country, the Brazilian's actions in the international system had promoted a better image to the national diplomacy.

*Ao meu amor, Daniel,  
o engenheiro mais politizado  
que eu já conheci.*



# AGRADECIMENTOS

A finalização desse trabalho simboliza a concretização de mais uma etapa acadêmica cumprida. O processo de desenvolvimento da dissertação correspondeu a um momento de amadurecimento intelectual muito importante, e eu não poderia deixar de agradecer àqueles que, de alguma maneira, tornaram esse momento ainda mais especial.

Agradeço primeiramente à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo - FAPESP, pela bolsa concedida.

Gostaria de agradecer, em especial, ao meu orientador, Professor Shiguenoli Miyamoto, pela sua grande amizade e por ter acreditado no meu trabalho, desde a graduação, com a Iniciação Científica e a Monografia. Obrigada pelo apoio e pelos ensinamentos de longa data.

Agradeço também a todos os colegas do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais *San Tiago Dantas*, particularmente à Giovana, Secretária do Programa, pela paciência e a presteza em todos os momentos. Registro também minha gratidão a todos os professores do Programa.

Ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, sobretudo à Secretaria de Pós-Graduação, agradeço pelo auxílio e disposição.

Com especial atenção, destaco o agradecimento ao Professor Andrei Koerner e ao Professor Paulo César Souza Manduca, pelas contribuições especiais durante o exame de Qualificação. Sou imensamente grata às sugestões e críticas recebidas.

Finalmente, agradeço aos amigos que me auxiliaram nessa jornada, me dando apoio e carinho, sempre: Romis, Dilmara, Clara, Alim, Carolina e Inácio, muito obrigada pelo companheirismo!

À minha família, querida e amada, que sempre esteve presente, apesar da distância. Pai, Mãe, Fábio, Ciça, Vovô, Vovó, Tia Wilsa, Elisa, Vitor, Kwal...(ufa, é muita gente!!!), o meu MUITO OBRIGADA não seria suficiente para agradecer todo o amor que vocês me dão. Agradeço também à Lume, que, com seu bom senso canino, apoiou e alegrou meus dias de estudo.

E, como não poderia deixar de ser, por último gostaria de agradecer o carinho, o amor, a compreensão, a amizade, as faxinas e as roupas passadas... Daniel, esse trabalho é dedicado a você. Obviamente, os erros contidos nele não fazem parte do *script*, mas toda a dedicação já vale a pena. Todo o esforço se tornou mais simples com a sua ajuda.

# SUMÁRIO

<b>RESUMO</b> .....	v
<b>ABSTRACT</b> .....	vii
<b>AGRADECIMENTOS</b> .....	xi
<b>SUMÁRIO</b> .....	xiii
<b>LISTA DE SIGLAS</b> .....	xv
<b>Introdução</b> .....	1
Apresentação do Tema de Pesquisa .....	10
<b>Capítulo 1</b> .....	17
1.1 A diplomacia brasileira de Sarney a Fernando Henrique Cardoso: adaptações à nova realidade internacional .....	20
<b>Capítulo 2</b> .....	41
2.1 A política externa de Lula e a manutenção dos ideais petistas: da campanha eleitoral ao governo .....	51
<b>Capítulo 3</b> .....	59
3.1 Os setores prioritários e as questões polêmicas: a consolidação da diplomacia petista .....	66
3.1.1. Processos de integração regional .....	67
3.1.2. Atuação nas instâncias multilaterais .....	76
3.1.3. Bilateralismo e desenvolvimento econômico .....	81
<b>Capítulo 4</b> .....	91
4.1 Resultados efetivos da política exterior de Lula .....	97

<b>Considerações finais .....</b>	<b>105</b>
<b>Bibliografia .....</b>	<b>113</b>

## LISTA DE SIGLAS

**ALCA** - Área de Livre Comércio das Américas

**ALCSA** - Área de Livre Comércio Sul Americana

**BID** - Banco Interamericano de Desenvolvimento

**CASA** - Comunidade Sul-Americana de Nações

**ECO 92** - nome dado à Conferência das Nações Unidas para o Meio ambiente e Desenvolvimento realizada em 1992 no Rio de Janeiro

**EUA** - Estados Unidos da América

**FARC** - Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia

**FHC** - Fernando Henrique Cardoso

**FMI** - Fundo Monetário Internacional

**G-20** - Grupo de países emergentes criado para combater os subsídios agrícolas da Rodada Doha da OMC. Composto pelos seguintes países: África do Sul, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, China, Cuba, Egito, Equador, Filipinas, Guatemala, Índia, Indonésia, México, Nigéria, Paquistão, Paraguai, Peru, Tailândia, Tanzânia, Uruguai, Venezuela e Zimbábue.

**IBAS** - Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (também conhecido como G-3)

**MERCOSUL** - Mercado Comum do Sul

**MINUSTAH** - Missão das Nações Unidas para a estabilização no Haiti

**NAFTA** - North America Free Trade Agreement

**OIT** - Organização Internacional do Trabalho

**OMC** - Organização Mundial do Comércio

**ONU** - Organização das Nações Unidas

**PL** - Partido Liberal

**PMDB** - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

**PRN** - Partido da Reconstrução Nacional

**PSDB** - Partido da Social Democracia Brasileira

**PT** - Partido dos Trabalhadores

**TEC** - Tarifa Externa Comum

**UIT** - União Internacional de Telecomunicações

**URSS** - União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

# **Introdução**

A análise da política externa de um país corresponde a uma das mais expressivas vertentes de estudo nas Relações Internacionais. Juntamente com áreas como a história e teoria das Relações Internacionais, questões de segurança internacional, temas de integração regional e organizações multilaterais, o campo da política exterior compõe a disciplina, e exige estudos pormenorizados.

Para uma reflexão acadêmica sobre política externa, faz-se necessária a introdução de termos relacionados ao tema, o que permite uma análise plena e baseada nos princípios teóricos apropriados. As terminologias utilizadas para compor um texto são determinadas de acordo com a escola de pensamento adotada como base. Nas Relações Internacionais, as principais correntes de

estudo são o liberalismo, realismo, marxismo, teoria crítica, construtivismo e pós-modernismo<sup>1</sup>.

Entre as abordagens supracitadas, o realismo, cujas premissas serão utilizadas para analisar o objeto de estudo da presente dissertação, corresponde a uma das mais clássicas e expoentes nos estudos de política externa. O surgimento da escola realista remonta às idéias de TUCÍDIDES<sup>2</sup>, que narrou a guerra do Peloponeso (431a.C a 404 a.C), conflito bélico envolvendo Esparta e Atenas. Já no século XVI, os fundamentos da escola foram manifestados em MAQUIAVEL (1532)<sup>3</sup>, sendo aprimorados no século seguinte, com as idéias de HOBBS (1651)<sup>4</sup>, e obtendo respaldo apropriado no clássico de MORGENTHAU (1948)<sup>5</sup>. Após esse marco bibliográfico, outras obras foram lançadas, envolvendo também outras correntes das Relações Internacionais, e criando novas formas de análise, como o neo-realismo. Entretanto, o realismo continua sendo, de fato, uma abordagem tradicional e muito utilizada no meio acadêmico.

A obra de TUCÍDIDES (465 a.C - 395 a.C) inaugura a utilização de aspectos realistas para narrar um conflito. A guerra de Peloponeso, que durou vinte anos, foi retratada com racionalidade pelo autor, o que foi considerado uma inovação à época, quando as obras possuíam tom romântico e religioso. Tucídides

---

<sup>1</sup> Para informações sobre cada escola de pensamento, consultar MESSARI, Nizar & NOGUEIRA, João Pontes. *Teoria das relações internacionais - correntes e debates*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

<sup>2</sup> TUCÍDIDES. *História da guerra do Peloponeso*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

<sup>3</sup> MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1969.

<sup>4</sup> HOBBS, Thomas. *Leviatã - ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil*. São Paulo: Editora Martin Claret, 2001.

<sup>5</sup> MORGENTHAU, Hans. *A política entre as nações - a luta pelo poder e pela paz*. Brasília: Editora Universidade de Brasília: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2003.

demonstrou o caráter realista de sua obra ao narrar o conflito em termos de *poder*, isto é, o autor caracterizou as relações diplomáticas como um campo onde os países que têm poder comandam aqueles que não o possui, os quais, por sua vez, se subordinam, por temerem as conseqüências de uma eventual colisão.

A partir da obra de MAQUIAVEL (1532), deu-se a separação, nas ciências humanas, entre a esfera política e preceitos morais (religiosos), até então agregados. Surgiram, dessa forma, os fundamentos da política moderna, e a célebre citação maquiavélica de que *os fins justificam os meios*, essencial à teoria realista, foi difundida a partir dos séculos subseqüentes.

Essa separação entre política e moral foi essencial para o estabelecimento da vertente realista nas Relações Internacionais. A partir dessa visão, a política passou a ser tratada como um domínio próprio, independente de outros âmbitos, como a religião, dando a ela, dessa forma, fundamentos específicos para caracterizar ações e escolhas, entre as quais a diplomacia se enquadra.

O autor subseqüente cuja obra deve ser mencionada é HOBBS (1651). Em seu *Leviatã*, ele apresentou o Estado Moderno, que corresponderia ao ator fundamental do sistema internacional na perspectiva realista. O autor descreveu também o *estado de natureza*, isso é, a sociedade na ausência de um poder legítimo para controlar as tendências egoístas dos indivíduos. Esse poder seria o Leviatã. O panorama do *estado de natureza* hobbesiano foi retratado no paradigma realista, quando se caracteriza o cenário global, onde os países buscam a maximização dos próprios interesses, o que gera anarquia, uma vez que não existe um poder supremo, acima do direito soberano dos Estados (um

Leviatã), no sistema internacional. Nesse sentido, a descrição do cenário global, de acordo com o paradigma realista, busca ilustrar a incessante disputa por interesses particulares (no caso, entre os países) característico de um sistema em que os atores agem com o intuito de maximizar poder e concretizar seus objetivos.

Outro autor expressivo é CARR<sup>6</sup> (1939). Sua obra correspondeu a um marco teórico importante, por esboçar um debate entre as idéias realistas e idealistas das Relações Internacionais. No entanto, Carr pode ser considerado tanto realista quanto liberal<sup>7</sup>: existem preceitos de ambas as escolas em seu texto. O autor analisa quais seriam as causas do insucesso do Tratado de Versalhes (e o conseqüente início da Segunda Guerra Mundial) e, nesse sentido, sua contribuição realista está relacionada à subordinação dos princípios diplomáticos à política.

Porém, embora Carr tenha divulgado o realismo como escola das Relações Internacionais, e apesar das contribuições de autores clássicos nos séculos XVI e XVII, foi somente na década de 1950 que essa vertente de fato se difundiu. O ciclo de maior prestígio de tal abordagem iniciou-se após o fim da Segunda Guerra Mundial, vindo a persistir ainda hoje, nas diversas análises de conjunturas, principalmente com outras roupagens, ao se relacionar a outras vertentes da disciplina, como já foi dito.

---

<sup>6</sup> CARR, Edward Hallett. *Vinte anos de crise: 1919-1939. Uma introdução ao estudo das relações internacionais*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

<sup>7</sup> MESSARI, Nizar & NOGUEIRA, João Pontes. *Teoria das relações internacionais - correntes e debates*. Rio de Janeiro: Elsevier, p. 32, 2005.

Anteriormente às duas grandes guerras do século XX, o realismo já se constituía em uma importante influência no campo das Relações Internacionais, vindo a ser substituído pelo paradigma idealista (ou liberal) no entre-guerras, e retornando nas discussões da disciplina no período da Guerra Fria.

A obra de MORGENTHAU (1948), *A política entre as nações*<sup>8</sup>, foi o marco da influência realista nas ciências humanas. Ao redigir tal obra, o autor apresentou as principais características e os temas norteadores da abordagem, disseminando assim a concepção realista das Relações Internacionais. Temas como os objetivos da diplomacia, o conceito de poder e de política externa foram explorados no livro, de caráter histórico.

A escola realista possui um grupo de premissas, as quais fundamentam e identificam tal abordagem. Essas características gerais estão presentes nos textos que utilizam o realismo como base teórica, e podem ser determinadas da seguinte maneira:

- a teoria realista propõe o *estadocentrismo*, isso é, a centralidade do Estado no sistema internacional, situando-o como principal ator do cenário global. O Estado, nesse caso, é soberano, e tem por objetivo máximo garantir sua sobrevivência no sistema, através da maximização de interesses, os quais são relacionados à ampliação de poder: “os *realistas*

---

<sup>8</sup> MORGENTHAU, Hans. *A política entre as nações – a luta pelo poder e pela paz*. Brasília: Editora Universidade de Brasília: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2003.

*consideram que o Estado é um ator unitário e racional, o que significa que o Estado age de maneira uniforme e homogênea e em defesa do interesse nacional*<sup>9</sup>;

- os Estados, na teoria realista, definem seus interesses no sistema internacional em termos de poder (*“pode-se afirmar que os realistas consideram o poder como o elemento central da sua análise das Relações Internacionais”*<sup>10</sup>), de forma racional – concepção racional das Relações Internacionais. Tais interesses correspondem aos chamados *interesses nacionais*, os quais, para Morgenthau<sup>11</sup>, determinam as ações políticas dos países;
- o sistema internacional, de acordo com os realistas, é anárquico e competitivo, uma vez que os Estados agem com o intuito de maximizar interesses particulares, que muitas vezes são concorrentes com os objetivos de outros.

Apesar de existirem outras definições presentes na abordagem realista, elas são alteradas, de acordo com a visão de cada autor. Entretanto, são essas as premissas peculiares da escola, as quais foram alistadas com o propósito de

---

<sup>9</sup> MESSARI, Nizar & NOGUEIRA, João Pontes. *Teoria das relações internacionais - correntes e debates*. Rio de Janeiro: Elsevier, p. 25, 2005.

<sup>10</sup> MESSARI, Nizar & NOGUEIRA, João Pontes. *Teoria das relações internacionais - correntes e debates*. Rio de Janeiro: Elsevier, p. 28, 2005.

<sup>11</sup> MORGENTHAU, Hans. *A política entre as nações - a luta pelo poder e pela paz*. Brasília: Editora Universidade de Brasília: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, p.18, 2003.

apontar a idéia geral da teoria, de maneira elucidativa. Os autores considerados *clássicos* da literatura realista, nas Relações Internacionais, possuem percepções próprias acerca dos diversos conceitos existentes. Tais conceitos realistas foram utilizados para estabelecer as suposições e hipóteses da presente dissertação, uma vez que a base teórica é fundamental à pesquisa científica, para corroborar os resultados práticos da mesma. Supondo que a análise da política externa do primeiro mandato de Lula ainda não pode ser de fato completa (Lula foi reeleito em 2006 e parece dar continuidade à sua atuação na esfera internacional), cabem às premissas teóricas das Relações Internacionais estabelecerem as explicações para os resultados práticos da diplomacia brasileira do período.

Assim, de acordo com o realismo, a política externa dos países corresponde à consolidação de seus *interesses nacionais*<sup>12</sup>, estabelecidos de acordo com princípios como: a proteção territorial (a questão da segurança); o resguardo da soberania e independência; a concretização de políticas econômicas (através do comércio exterior); a busca por poder<sup>13</sup>, dependendo de seu projeto nacional e de suas aspirações, além da assinatura de acordos bilaterais e/ou multilaterais com outros países, organismos internacionais e blocos regionais.

---

12 Segundo STOESSINGER, a "política exterior de uma nação é a expressão de seu interesse racional relativamente a outras nações". In STOESSINGER, John. O poder das nações. A política internacional de nosso tempo. São Paulo: Editora Cultrix, p. 48, 1978.

13 Entende-se por poder a capacidade que uma nação possui de influenciar e definir a conduta de outras nações e/ou os desdobramentos do cenário internacional. Segundo STOESSINGER, poder é "a capacidade que uma nação tem de influir no comportamento de outras" In STOESSINGER, John. O poder das nações. A política internacional de nosso tempo. São Paulo: Editora Cultrix, 1978. p. 48. Para outro ator realista, o poder corresponde à capacidade de determinado Estado de alterar o status quo de outro Estado ou mesmo do sistema internacional como um todo. In MORGENTHAU, Hans. A política entre as nações - a luta pelo poder e pela paz. Brasília: Editora Universidade de Brasília: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, p. 49, 2003.

Os objetivos para a política externa são definidos em função dos interesses nacionais e das conjunturas internacionais e são elaborados visando, por exemplo, atender aos interesses de aliados (para que haja um equilíbrio de vontades nas políticas diplomáticas) ou satisfazer os requisitos concernentes ao projeto governamental determinado.

Os interesses nacionais e as conseqüentes metas dos governantes para as relações exteriores variam, portanto, de acordo com suas intenções: as aspirações dos Estados no sistema internacional estão relacionadas a diversos objetivos, como a segurança internacional (integridade territorial); questões econômicas (maximização de acordos econômicos com países e/ou blocos regionais, por exemplo) e manutenção ou modificação do *status quo* das relações de poder. No caso do Brasil, os governantes seguem certos parâmetros tradicionais ao elegerem os objetivos do país para a política externa. Entretanto, os propósitos específicos de cada governo são determinados de acordo com os contextos internacional e nacional, além das reais possibilidades de efetivação dos mesmos no sistema internacional e, por esse motivo, podem ser diferentes. Outro fator de distinção corresponde à ideologia partidária do governante: no caso do atual governo brasileiro, o PT formulou sua política externa baseando-se também em ideais de esquerda, típico de um partido de bases sociais.

A política externa de um país é responsável pela manutenção da independência e segurança nacionais, além da promoção de interesses no

sistema internacional<sup>14</sup>, e constitui um requisito fundamental para o desenvolvimento dos Estados em um cenário globalizado e interdependente. É fundamental aos governos estabelecerem sua política exterior de acordo com suas estratégias, visando o fortalecimento de alianças entre os mesmos, além de acordos com organismos multilaterais e blocos regionais. Essas estratégias são constantemente modificadas, de acordo com os objetivos dos governantes, uma vez que em determinados momentos os objetivos da política externa podem ser mutáveis, devido à instabilidade internacional, comportando-se de forma agressiva ou não, em nome dos interesses do país<sup>15</sup> (para adaptar-se à conjuntura internacional vigente). Através da política externa, os países estabelecem relações de conflito e cooperação, que determinam seu papel no mundo, estabelecendo as diferenças de poder para com isso influenciar o sistema global.

Dessa forma, estudar como determinado país age no panorama internacional é essencial para entender o governo em sua totalidade, à medida que a política externa deve fazer parte de um amplo projeto nacional: através da análise de suas ações diplomáticas, é verificado como o governo Lula agiu no sistema mundial.

Após a breve contextualização teórica do objeto de pesquisa, pode-se apresentá-lo de modo mais específico, avaliando, dessa forma, os objetivos do

---

<sup>14</sup> DEUTSCH, Karl. Análise das relações internacionais. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1979, pp. 117. Para Deutsch, a política externa dos países visa a preservação da independência e segurança nacionais, além da promoção e proteção dos seus interesses econômicos.

<sup>15</sup> O governo Lula, por exemplo, adotou uma postura agressiva no sistema internacional, devido ao interesse de conquistar um papel mais influente no mundo.

presente trabalho. A análise da política externa do primeiro governo Lula (2003-2006), comporta duas requisições: a especificação das intenções diplomáticas do país e os motivos pelos quais tais intuitos foram ou não alcançados. Assim, os limites e possibilidades do Brasil no sistema internacional contemporâneo podem ser visualizados.

## **Apresentação do tema de pesquisa**

A análise da política externa do governo Lula requer, além de especificar-lhe as intenções, descobrir suas motivações e por que determinados projetos não foram plenamente alcançadas, de acordo com as tendências diplomáticas atuais.

Em discurso de posse, apresentado no Congresso Nacional, em Brasília, no dia 01º de Janeiro de 2003<sup>16</sup>, Luiz Inácio Lula da Silva propôs, para o âmbito externo, alternativas baseadas no aumento de poder e influência mundial, com a ampliação da inserção brasileira no cenário internacional. Entre essas medidas constavam: a busca da vaga permanente no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas - ONU; a revitalização do Mercado Comum do Sul - Mercosul; a aproximação econômico-comercial com médias e grandes potências, além da atuação ativa do país em negociações com os Estados Unidos da América - EUA e União Européia.

---

<sup>16</sup> LULA DA SILVA, Luiz Inácio. Discurso do presidente Lula. In: SESSÃO DE POSSE NO CONGRESSO NACIONAL. Brasília, 01/01/2003.  
Disponível em: [http://www.mre.gov.br/portuques/politica\\_externa/discursos/discurso\\_detalhe.asp?ID\\_DISCURSO=2029](http://www.mre.gov.br/portuques/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=2029)  
Acesso em 04/12/2006.

O governo Lula sugeriu ainda a proximidade com países semelhantes ao Brasil no que se refere ao nível de desenvolvimento econômico e sua posição no sistema internacional. Esse aspecto foi definido por CERVO (2004)<sup>17</sup> como um *universalismo de ação*: o governo desejava expandir a política exterior, estabelecendo alianças multilaterais com diferentes países, com a intenção de ampliar as relações entre o Brasil e países em desenvolvimento, como África do Sul, China, Índia, Sudeste Asiático e Oriente Médio. Tal medida, proposta na consolidação da *nova geografia comercial*, correspondeu a um dos sustentáculos do comércio exterior brasileiro, durante o primeiro mandato de Lula.

Outra questão da política externa brasileira no período analisado correspondeu ao ativismo internacional, com a participação de autoridades, como o Ministro Celso Luiz Nunes Amorim, o Secretário-Geral Samuel Pinheiro Guimarães Neto e o Assessor Marco Aurélio Garcia, em eventos que interessaram ao país<sup>18</sup>, em busca de novas alternativas diplomáticas. Essa característica pode ser avaliada como a intensa participação partidária na esfera internacional. É bem verdade que, durante algum tempo, sobretudo no início do governo, criou-se uma dúvida sobre quem efetivamente coordenaria as Relações Exteriores do Brasil. Essa questão deve ser ressaltada para indicar a intensa participação do governo em eventos internacionais.

---

<sup>17</sup> CERVO, Amado Luiz. Os objetivos da política exterior de Lula. Disponível em: [http://www.relnet.com.br/Arquivos/html/2004/A\\_7873.html](http://www.relnet.com.br/Arquivos/html/2004/A_7873.html). Acesso em 27/04/2005.

<sup>18</sup> VILLA, Rafael Duarte. Política externa do governo Lula: continuidades e rupturas. *Revista Adusp* São Paulo, p. 16, Maio 2005,.

A política externa de Lula correspondeu a um dos maiores esforços do governo, uma parte fundamental de um projeto maior de desenvolvimento nacional, como uma tentativa de superação da vulnerabilidade do país no sistema internacional. Para o governo, as relações diplomáticas constituiriam uma maneira de inserir o Brasil no cenário internacional e equilibrar as diferenças de poder existentes nesse ambiente, para, dessa forma, abarcar os objetivos de crescimento interno.

De acordo com pronunciamentos das autoridades brasileiras, a ação diplomática do governo possuiu, também, caráter humanista<sup>19</sup>, o que conduziu a gestos como a tentativa de mobilização de recursos financeiros, provenientes das grandes potências, para a criação de um fundo para combater a fome e a miséria nos países em desenvolvimento<sup>20</sup>. Esse ideal democrático foi retratado pelo chanceler Celso Amorim:

O Brasil terá uma política externa voltada para o desenvolvimento e para a paz, que buscará reduzir o hiato entre nações ricas e pobres, promover o respeito da igualdade entre os povos e a democratização efetiva do sistema internacional. Uma política externa que seja um elemento essencial do esforço de todos para melhorar as condições de vida do nosso povo, e que esteja

---

<sup>19</sup> AMORIM, Celso. Conceitos e estratégias da diplomacia do governo Lula. *Diplomacia, estratégica e política*, ano 1, n. 1, p. 41, 2004.

<sup>20</sup> A criação de um Fundo internacional para o combate à miséria e à fome nos países em desenvolvimento é citada no discurso de Lula. LULA DA SILVA, Luiz Inácio. Discurso do presidente Lula. In: XXXIII FÓRUM ECONÔMICO MUNDIAL. Davos, Suíça, 26/01/2003. Disponível em <http://www.mre.gov.br>. Acesso em 10/04/2005.

embasada nos mesmos princípios éticos, humanistas e de justiça social que estarão presentes em todas as ações do governo Lula.<sup>21</sup>

Essas questões, entre outras, como as alianças com potências médias; a investida nas negociações internacionais dentro de instâncias multilaterais (disputas na Organização Mundial do Comércio - OMC, com a formação do G-20<sup>22</sup>); a busca pelo assento permanente no Conselho de Segurança da ONU; a tentativa de aumentar a influência brasileira na América do Sul (através da cooperação com países sul-americanos e esforço na revitalização do Mercosul, integrando a região, para a liberalização dos fluxos comerciais)<sup>23</sup>; e a inserção global do país em busca de posição mais ativa, serão analisadas na pesquisa, para se verificar a maneira como o governo Lula atuou no sistema internacional, além dos fatores determinantes das prioridades de sua política externa.

Esses temas serão estudados na presente dissertação, a fim de analisar como o governo se comportou no cenário internacional, a partir de tais apostas

---

<sup>21</sup> AMORIM, Celso. Discurso do embaixador Celso Amorim. In: TRANSMISSÃO DO CARGO DE MINISTRO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Brasília, 01/01/2003.  
Disponível em: <http://www.mre.gov.br>  
Acesso em 10/04/2005.

<sup>22</sup> O G-20 é um grupo criado para atuar nas disputas da OMC, composto por países em desenvolvimento, com o objetivo de lutar pela extinção dos subsídios internos e das subvenções às exportações de produtos agrícolas, além de um maior acesso aos mercados protecionistas das potências mundiais.

<sup>23</sup> Essa investida significou, inclusive, o financiamento brasileiro de projetos dos países latino-americanos, com a transferência de recursos nacionais, como o BNDES, para essas nações. Outra atitude do governo, neste sentido, foram as intervenções políticas, como no caso da Colômbia e Venezuela, para solucionar, de forma pacífica, suas crises internas. Foram adotadas algumas diretrizes no sentido de ampliar o espaço do Brasil no sistema mundial, como: fortalecer as relações interestatais tanto com grandes potências quanto com países médios; conferir maior representatividade em organismos internacionais e apostar na revitalização do Mercosul, além de possibilitar melhores negociações com a ALCA, com a união de interesses dos países sul-americanos e a conseqüente obtenção de benefícios (o chamado acordo 4 + 1 - Mercosul-EUA).

para a política externa. Nesse sentido, a política externa será analisada no que diz respeito à comparação entre os interesses do país para a esfera internacional e os resultados obtidos, de acordo com as investidas diplomáticas de Lula.

Para um melhor aproveitamento teórico do tema, o texto está disposto em quatro capítulos: A política externa brasileira e a redemocratização: as transformações da década de 1990; O Partido dos Trabalhadores e a política externa; A diplomacia e o governo Lula: diretrizes e questões polêmicas e A realidade do sistema internacional e as possibilidades do Brasil: os resultados da política externa de Lula.

O primeiro capítulo contém uma breve revisão bibliográfica da política externa brasileira, desde 1985, com o processo de redemocratização da política nacional e o governo José Sarney, até 2001, quando o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso foi concluído, e Luiz Inácio Lula da Silva eleito o novo governante. Através da análise das principais contribuições diplomáticas de cada governo, pode-se compreender a escolha de determinadas diretrizes na política exterior do país. A opção pela continuidade dos propósitos, em alguns momentos, ou mesmo pela alteração dos desígnios diplomáticos do governo anterior, influencia as possibilidades e aspirações do governante subsequente.

No segundo capítulo é elaborada a discussão a respeito da influência do PT no estabelecimento das diretrizes adotadas pelo governo Lula na política externa. O Partido dos Trabalhadores, fundado na década de 1980 por militantes de esquerda, entre eles o próprio Lula, apresenta nos fundamentos partidários uma ideologia própria no que se refere à maneira pela qual o Brasil deve se comportar

no cenário global. Dessa forma, faz-se necessário o exame da presença das diretrizes do PT nos objetivos diplomáticos do governo como determinantes às escolhas para essa área.

O terceiro capítulo apresenta os interesses nacionais do governo Lula, bem como um balanço das pretensões brasileiras (principalmente as que geraram polêmica) no âmbito internacional e a concretização das mesmas. Tal capítulo aborda, igualmente, a discussão dos possíveis motivos que podem ter prejudicado a consolidação de determinadas diretrizes diplomáticas do governo.

Finalmente, o capítulo quatro avalia os resultados efetivos das ações brasileiras no sistema internacional, durante o primeiro mandato de Lula. Nesse sentido, destaca-se o debate sobre os fatores responsáveis pela efetivação ou não dos objetivos propostos para o âmbito internacional.

Nas considerações finais são estabelecidas as conclusões da pesquisa, bem como as contribuições teóricas da presente dissertação ao estudo da política externa do primeiro governo Lula.



# Capítulo 1

## A política externa brasileira e a redemocratização: as transformações da década de 1990

A década de 1990 correspondeu a um marco temporal importante para a transformação do sistema internacional em geral e para os rumos da política externa brasileira em particular. O fim da Guerra Fria desarticulou a bipolaridade existente (entre EUA *versus* União das Repúblicas Socialistas Soviéticas - URSS) e possibilitou o rearranjo das relações de poder.

A bipolaridade característica da Guerra Fria foi substituída por outro modelo de organização do poder, que se caracterizou pela ausência de pólos específicos de hegemonia no sistema internacional. Na realidade, a potência norte-americana foi fortalecida pela queda do socialismo como forma política antagônica ao

capitalismo e o encerramento da Guerra Fria, o que se manifestou na preeminência da potência no contexto internacional que eclodiu nesse processo de fragmentação do bipolarismo mundial. Ainda que a transformação do sistema internacional tenha se iniciado no século passado, as conseqüências são notadas ainda hoje, com a aceleração da interdependência global e o processo de globalização econômica.

Nesse sentido, o Brasil, assim como outros países emergentes, necessitou alterar a tônica de sua política exterior, a fim de buscar um papel mais relevante no cenário global, já que durante a Guerra Fria se manteve marginalizado por não ter se alinhado a um dos pólos de poder.

Aliado a isso, o fim do Regime Militar no país, vigente de 1964 a 1985, permitiu alterações políticas que foram fundamentais ao desenvolvimento nacional, além de promover um novo sentido à política externa brasileira, que, a partir da década de 1990, precisou ser adaptada à nova realidade do sistema internacional.

O retorno dos governos democráticos no Brasil teve início com o governo de José Sarney, a partir de 1985, e a readaptação política do país foi estabelecida de acordo com os princípios neoliberais, numa tentativa de estabilizar a economia nacional (marcada pelas conseqüências negativas da década anterior – “década perdida”) e ajustá-la às necessidades advindas da globalização (abertura econômica).

A política externa brasileira atravessou um período de adaptações por dois fatores distintos: primeiramente, devido ao momento político nacional, com a transição do Regime Militar para a redemocratização, estreada por José Sarney e a Nova República. Além disso, as mudanças acarretadas pelo processo transitório mundial também exigiram inovações na condução da política externa brasileira.

A diplomacia brasileira foi alterada de forma mais enfática somente a partir do governo Collor (1990-1992). Por questões práticas, uma vez que se tratou de um período transitório, a Nova República deu continuidade, na medida do possível, às diretrizes diplomáticas adotadas durante o autoritarismo militar. Todavia, a partir da década de 1990 iniciou-se a implantação das políticas neoliberais no país, o que alterou intensamente suas relações econômicas e o comércio exterior.

O processo de redemocratização brasileira teve início com a vitória de Tancredo Neves (do Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB) no colégio eleitoral em Janeiro de 1985. Entretanto, o Presidente eleito faleceu em 21 de Abril de 1985, sendo substituído, assim, pelo seu vice, José Sarney (também do PMDB). Dessa forma Sarney tomou posse, exercendo o primeiro mandato após a cessação do autoritarismo militar, entre 1985 e 1989.

Os governos brasileiros subseqüentes foram responsáveis pela transformação dos fundamentos da política externa do país, que se tornou

universalista e recebeu outros propósitos condizentes com a nova realidade do Brasil no sistema internacional.

### **1.1 A diplomacia brasileira de Sarney a Fernando Henrique Cardoso: adaptações à nova realidade internacional**

O governo que se seguiu após o fim do Regime Militar inaugurou uma fase política importante no Brasil. A redemocratização, após três décadas de autoritarismo, foi recebida pela população brasileira com esperança de melhores condições ao país.

O colégio eleitoral criado para promover as eleições de 1984 indicou Tancredo Neves para ocupar o cargo de presidência da República. Porém, a morte de Tancredo, em Abril de 1985, conferiu a posse de seu vice, José Sarney, para comandar o primeiro mandato democrático, desde o Golpe Militar de 1964.

Durante os cinco anos de governo Sarney (1985-1989), optou-se por conservar características, na esfera política, do período anterior, uma vez que se tratou de um período transitório na política brasileira. A partir de Março de 1985, o Brasil passou a vivenciar transformações tanto internamente quanto no âmbito internacional.

No contexto interno, a maior alteração se deu na própria transição de um regime autoritário para a democracia: uma nova Constituição foi promulgada em

Outubro de 1988, o que demonstrou o espírito de mudanças (e ruptura com o passado) transferido à sociedade nacional<sup>24</sup>.

O Plano Cruzado, criado para tentar conter a inflação (com o congelamento dos preços) e estabilizar a economia do país, correspondeu a um marco importante da política econômica brasileira. Ainda que Sarney tenha resgatado algumas características dos governos anteriores (já que a transição não seria possível sem a manutenção de certos princípios, sobretudo políticos<sup>25</sup>), a mudança da moeda brasileira (de Cruzeiro para o Cruzado), seguida de políticas econômicas de congelamento dos preços correspondeu a uma mudança importante para dar início à transformação econômica, tão necessária ao país. Entretanto, o Plano Cruzado, em vigor a partir de Fevereiro de 1986, não diminuiu os elevados índices inflacionários: em termos práticos, não rompeu com a condição econômica nacional do período autoritário. No ano seguinte, o Brasil decretou a moratória, o que disparou ainda mais a inflação, alargando a crise financeira.

Em relação à política externa, a situação do governo de Sarney também era delicada, posto que, no plano internacional, a crise da Guerra Fria pressionava as grandes potências, as quais não se detinham nos problemas enfrentados pelos países em desenvolvimento, que, por sua vez, sofriam com a fragilidade

---

<sup>24</sup> CORRÊA, Luis Felipe de Seixas. "A política externa de José Sarney", in ALBURQUERQUE, José Augusto Guilhon (org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990), crescimento, modernização e política externa*. São Paulo: Cultura Editores Associados, p. 361, 1996.

<sup>25</sup> PEREIRA, Analúcia Danilevicz. *A política externa do governo Sarney. A Nova República diante do reordenamento internacional (1985-1990)*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, p. 94, 2003.

econômica. À medida que o bilateralismo dava indícios de cessação, o neoliberalismo se tornava uma realidade necessária ao Brasil, para se adequar às condições do comércio exterior e estabilizar a economia nacional.

Para tanto, o governo Sarney, cujo Ministro das Relações Exteriores foi Abreu Sodré, optou pela mudança gradativa das diretrizes da política externa brasileira, de forma a facilitar a maior inserção do país no cenário global. O governante rompeu com o quadro vigente quando ampliou os laços diplomáticos do Brasil para além dos laços com os EUA: as relações com a América Latina, além de países como China e África do Sul (dentro da Cooperação Sul-Sul)<sup>26</sup>, foram reformuladas, e o universalismo brasileiro fora novamente consolidado.

A Argentina, principal parceiro regional do Brasil, também passara por transformações internas, com a redemocratização, o que aprofundou as relações entre os dois países, uma vez que, além dos interesses em comum (ampliação do processo de integração regional), o contexto interno era similar a ambos os governos (Sarney e Alfonsín).

Como foi explicitado, a política externa de Sarney intensificou, além da aproximação regional, o universalismo diplomático, o que significou a transferência do momento político interno para a esfera internacional: a diplomacia brasileira desse período enfatizou relações com o maior número de países possível, o que não agradou, de certa forma, o governo norte-americano (de Ronald Reagan),

---

<sup>26</sup> VIZENTINI, Paulo Fagundes. *Relações internacionais do Brasil- de Vargas a Lula*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo. Cap. 3: "A crise do Projeto Nacional - a resistência num contexto adverso (1979-1990)", p. 70, 2003.

habitado ao alinhamento do Brasil aos seus interesses. Sarney elegeu um relacionamento com os EUA pautado no respeito mútuo e na garantia das diretrizes nacionais, porém iniciou o processo de abertura diplomática, ao valorizar a ampliação de laços com outros países.

As diretrizes diplomáticas adotadas durante o governo Sarney, portanto, estabeleceram por vezes a dicotomia entre a inovação e a continuidade ao período ditatorial. Tal característica pode ser considerada peculiar ao momento político no qual o mandato estava inserido, de transformações intensas no contexto interno. Somente no prosseguimento da redemocratização, com o governo Collor, o Brasil consolidou de fato as mudanças necessárias, tanto em âmbito nacional quanto diplomático.

Nas primeiras eleições diretas do Brasil desde 1961, ocorridas em 1989, o candidato Fernando Collor de Mello (do Partido da Reconstrução Nacional - PRN) saiu vitorioso nas urnas. O desejo maior da sociedade brasileira era eleger um governante capaz de estabilizar a economia do país, passada a euforia da redemocratização. A inflação galopante desestruturou a economia, e as conseqüências eram sentidas por toda a população.

Collor tinha como meta reorganizar o setor econômico brasileiro e modernizar o país, consolidando no sistema internacional a imagem de um promissor mercado emergente. Para tanto, o governante introduziu na política

econômica as reformas neoliberais, através da sujeição aos dez pontos fundamentais do *Consenso de Washington*<sup>27</sup>:

- disciplina fiscal: os altos e contínuos déficits fiscais contribuiriam para a inflação e fugas de capital. Nesse caso, pretendia-se fazer com que os países latino-americanos tivessem maiores condições de administrarem as dívidas externas deles;
- priorização dos gastos públicos: as políticas públicas deveriam ser pontuais, de modo a diminuir o ônus do Estado;
- reforma tributária: a base de arrecadação tributária deveria ser ampla;
- taxas de juros: os mercados financeiros domésticos deveriam determinar as taxas de juros do país: taxas de juros reais e positivas desfavoreceriam fugas de capitais e aumentariam a poupança local);
- busca e manutenção de taxas de câmbio competitivas: países em desenvolvimento deveriam adotar uma taxa de câmbio competitiva que

---

<sup>27</sup> BATISTA, Paulo Nogueira. O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. In *Em defesa do interesse nacional: desinformação e alienação do patrimônio público*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

favorecesse as exportações, tornando as mercadorias mais baratas no exterior;

- abertura comercial: as tarifas seriam minimizadas e não deveriam incidir sobre bens intermediários utilizados como insumos para as exportações (liberalização comercial e financeira ao mercado externo);
- liberalização do investimento direto estrangeiro: investimentos estrangeiros poderiam introduzir o capital e as tecnologias que faltavam no país e deveriam, portanto, ser incentivados;
- privatização das empresas estatais: as estatais deveriam ser privatizadas;
- desregulação: a regulação excessiva poderia promover a corrupção e a discriminação contra as empresas menores com pouco acesso aos maiores escalões da burocracia. Os governos precisariam, dessa forma, desregular a economia;

- fortalecimento do direito de propriedade: os direitos deveriam ser aplicados (sistemas judiciários e leis frágeis reduziram os incentivos para poupar e acumular riqueza).

As políticas neoliberais implementadas no Brasil tiveram como objetivo estabilizar a economia e encerrar o ciclo de crises inflacionárias, que perdurava desde a década de 1980. Através do Plano Collor, decretado desde o primeiro dia do mandato, o congelamento dos preços e o bloqueio das poupanças (o dinheiro circulante diminuiria sensivelmente) deveriam extinguir a inflação.

Collor iniciou, juntamente com o seu plano, o processo de privatizações de estatais, além da abertura ao mercado internacional e liberalização econômica. Nesse sentido, a política externa do governo teve que ser adequada às transformações neoliberais, uma vez que se tornou via de acesso às políticas econômicas internas (relacionadas ao mercado externo).

As mudanças nas diretrizes da política exterior do Brasil haviam sido anunciadas ainda no governo anterior, de José Sarney. As condições do cenário internacional possibilitavam a inserção mais ativa do país no sistema global, o que fora utilizado pelo governante para tentar alterar a imagem do Brasil: de um país terceiro-mundista, Collor almejava destacar a imagem do Brasil mundialmente. O seu primeiro Ministro das Relações Exteriores, Francisco Rezek, optou pelo atrelamento diplomático do país aos interesses econômicos, tendo em vista a crise nacional e a necessidade de inserir o Brasil no comércio internacional, em

constante transformação. Para tanto, elegeu o alinhamento aos EUA como a melhor opção para conquistar o novo mercado.

Assim, os propósitos da política externa de Collor estiveram relacionados ao crescimento da economia nacional. A abertura econômica, apesar dos problemas que gerou, atraiu novos investidores e modernizou o campo industrial brasileiro, permitindo assim o prosseguimento das políticas de privatizações e empréstimo de organismos de fomento, como o Fundo Monetário Internacional - FMI e Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID. Nesse sentido, a chancelaria elegeu a ampliação das relações (fundamentalmente comerciais) apenas com países que trariam benefícios ao Brasil, uma vez que a liberalização do mercado nacional era interessante apenas com parceiros em estágio de desenvolvimento econômico passível de gerar saldos positivos à economia brasileira<sup>28</sup>.

Com os EUA, principal incentivador da abertura do mercado nacional, o governo adotou uma política diplomática favorável à aproximação entre os países. Entretanto, devido às diferenças de interesses que persistiam entre os mesmos (o governo brasileiro não era favorável às restrições comerciais e medidas protecionistas adotadas pelos EUA), a convergência de interesses de fato não existiu.

Uma questão importante na política externa brasileira a partir da década de 1990 foi a crescente aproximação com os países sul-americanos. Particularmente,

---

<sup>28</sup> SENNES, Ricardo. *As mudanças da política externa brasileira nos anos 80. Uma potência média recém-industrializada*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, p. 124, 2003.

a partir da condução da pasta das Relações Exteriores de Collor por Celso Lafer, em Abril de 1992, a integração regional se desenvolveu dada a tendência provocada pela transformação do sistema internacional Pós-guerra Fria, com a criação de blocos econômicos, como o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio - NAFTA (entrou em vigor em 1994). A consequência da priorização regional, não apenas pelo Brasil, como também pelos vizinhos latino-americanos, foi a criação do Mercosul: em 1991 foi assinado o Tratado de Assunção, estabelecendo a aliança comercial entre Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, que se concretizou na criação do bloco em 1995. Na realidade, a temática da integração regional e sub-regional (Mercosul) se consolidou como o eixo principal da política externa brasileira, a partir da década de 1990.

As mudanças no cenário mundial, trazidas pela reformulação do sistema, geraram a necessidade de atualizar a agenda internacional de acordo com o novo contexto. Alguns temas surgiram no debate internacional e foram introduzidos nas políticas exteriores dos países: questões como a defesa dos direitos humanos, proteção do meio-ambiente e não-proliferação de armas nucleares passaram a ser discutidas em âmbito global, principalmente nos foros dos organismos internacionais.

O governo brasileiro investiu nas novas discussões em pauta no cenário global, inserindo-os na agenda internacional do país. Nesse sentido, Collor se destacou com a realização da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento - ECO-92, que ocorreu no Rio de Janeiro entre 03

a 14 de junho de 1992. Apesar da boa repercussão internacional concedida ao Brasil, a ECO-92 não obteve resultados concretos, o que fez da conferência apenas uma denúncia à devastação ambiental<sup>29</sup>.

Em suma, o breve governo Collor, que foi interrompido em 1992 pelo processo de *impeachment*, devido aos escândalos de corrupção aliado às crises desencadeadas pelo fracasso do Plano Collor, deu à política externa brasileira um novo rumo, ao alterar as diretrizes diplomáticas do país para adequá-las às transformações do sistema internacional e às aspirações próprias do governante. Ainda que tenha constituído um triste marco da política nacional, o mandato de Collor foi crucial para as mudanças de rumo no âmbito diplomático, causadas pela transição interna (retorno da democracia) e externa (fim da bipolaridade EUA *versus* URSS).

Com a extinção do governo Collor, o seu vice, Itamar Franco (PRN), assumiu a presidência da República em Dezembro de 1992. Apesar dos escândalos, Itamar não participava ativamente do mandato, visto que possuía idéias distintas do governante (no que se refere à preferência de Collor pelas políticas neoliberais<sup>30</sup>), e por esse motivo sua imagem não havia se desgastado perante a sociedade brasileira.

---

<sup>29</sup> BATISTA, Paulo Nogueira. A política externa de Collor: modernização ou retrocesso? *Política Externa*, ano 1, n. 4, p.117, Março de 1993.

<sup>30</sup> VIZENTINI, Paulo Fagundes. *Relações internacionais do Brasil- de Vargas a Lula*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo. Cap. 4: "Um gigante à deriva - globalização neoliberal, Mercosul e abandono do Projeto Nacional (1990-2004)", p. 85, 2003.

Embora o novo governo tenha alterado algumas esferas de atuação governamental, as quais possuíam elevado grau de personalismo durante o período governado por Collor, as propostas de liberalização econômica, inseridas no Consenso de Washington, foram mantidas, assim como as privatizações.

Estrategicamente, o governo Itamar lançou, em 1994, o Plano Real, para conter a inflação galopante dos últimos anos. Seu estabelecimento valorizou a moeda nacional, o que, juntamente com as políticas de liberalização comercial, diminuiu a vulnerabilidade externa do país (em troca de outros problemas). O plano econômico representou o grande marco do mandato de Itamar Franco, uma vez que suscitou resultados favoráveis à estabilização monetária.

Na política exterior, o governo Itamar não atuou em todas as esferas de atuação as quais Collor direcionou suas ações diplomáticas, por questões de cunho prático:

Frente a um quadro político doméstico problemático, o governo Itamar teve início sem dar prioridade à agenda externa, mostrando pouco interesse em dedicar-se a uma diplomacia presidencial. A política externa foi então delegada a atores de reconhecido prestígio de fora ou de dentro da corporação diplomática<sup>31</sup>

Dessa forma, apesar de não priorizar a esfera internacional, o governo de Itamar Franco foi caracterizado, em relação à política externa, por certa

---

<sup>31</sup> HIRST, Mônica e PINHEIRO, Letícia. A Política Externa do Brasil em Dois Tempos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 38, n. 1, p. 10, 1995.

continuidade ao governo anterior, apesar do distanciamento da figura presidencial do cenário internacional e a adoção de diretrizes próprias (de acordo com sua chancelaria).

Durante o governo Itamar, o Ministério das Relações Exteriores foi ocupado por Fernando Henrique Cardoso (que permaneceu na chancelaria mas logo foi remanejado para o Ministério da Fazenda) e por Celso Amorim. Deu-se prioridade a questões relacionadas aos novos temas da agenda internacional (direitos humanos; meio-ambiente; crítica à proliferação nuclear e à intervenção a outros países sem respeitar a soberania<sup>32</sup>).

Na realidade, a política exterior de Itamar Franco tinha como objetivo central a revitalização da imagem do Brasil no cenário internacional. Nesse sentido, o governo brasileiro participou ativamente dos foros e atividades de organizações multilaterais, como a ONU e a OMC. No âmbito das Nações Unidas, o Brasil reiterou, com maior intensidade, o interesse em participar do Conselho de Segurança como membro permanente, apoiando, dessa forma, as discussões sobre uma possível reforma do órgão.

Em relação à atuação na OMC, o governo brasileiro também trabalhou de maneira intensa na Rodada Uruguai, para defender os interesses comerciais do país (liberalização do mercado dos países desenvolvidos).

---

<sup>32</sup> HIRST, Mônica e PINHEIRO, Letícia. A Política Externa do Brasil em Dois Tempos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 38, n. 1, p. 12, 1995.

Com o Mercosul já consolidado, em 1994, a integração regional passou a ser ainda mais prioritária na diplomacia nacional. A estratégica posição ocupada pelo Brasil no bloco regional proporcionou melhores condições comerciais ao país, que passou a se esforçar no sentido de consolidar a união aduaneira da América Latina, no âmbito do Mercosul. O governo Itamar também promoveu a formação da Área de Livre-Comércio Sul-Americana - ALCSA, como um plano de união comercial que deveria ser concretizado em um prazo de dez anos<sup>33</sup>.

Apesar dos avanços, as relações entre Brasil e Argentina foram abaladas entre os anos de governo Itamar, devido às diferenças de prioridades entre os países: enquanto o Brasil apostava na integração regional, o governo Menem permanecia focado no fortalecimento das relações com os EUA, num contexto pós-Guerra Fria. Ainda assim, o Mercosul foi fortalecido, através da união de forças (que ambos possuíam) em âmbito regional.

Com o governo norte-americano, o principal aliado econômico do mercado brasileiro, as relações foram, de fato, alteradas, como uma tentativa do governo de garantir maior autonomia ao Brasil no sistema internacional. A partir da gestão de Celso Amorim na chancelaria, os parâmetros do multilateralismo foram retomados e o alinhamento aos interesses dos EUA foi minimizado, tendo em vista a necessidade de ampliar as relações diplomáticas brasileiras.

---

<sup>33</sup> HIRST, Mônica e PINHEIRO, Letícia. A Política Externa do Brasil em Dois Tempos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 38, n. 1, p. 15, 1995.

Assim sendo, a política externa do governo de Itamar Franco retomou algumas diretrizes do breve mandato anterior, de Collor. Outras questões, de cunho ideológico, não foram endossadas, devido aos preceitos do novo governante e sua chancelaria.

Com o fim do período governado por Itamar Franco, as eleições presidenciais de 1994 garantiram a vitória ao candidato Fernando Henrique Cardoso (Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB), que havia sido ministro no governo anterior. E, em 1998 o mesmo foi reeleito, estendendo o período de governo para oito anos.

Durante os anos em que foi governante FHC prosseguiu com as idéias neoliberais de Collor, para desenvolver o projeto econômico do Plano Real, articulado por ele (juntamente com a equipe do Ministério da Fazenda) durante o governo anterior, de Itamar Franco. O sucesso do plano econômico e as conseqüências positivas que vinha acarretando ao Brasil desde 1994 contribuíram para o apoio da sociedade brasileira à adoção de medidas neoliberais, que, em um primeiro momento, estabilizaram a moeda nacional e conteve a inflação.

Entretanto, já nos últimos anos do primeiro governo de FHC, e principalmente durante o segundo mandato, o Plano Real não conseguiu manter os índices positivos que havia conquistado durante sua fase inicial, e as implicações negativas da adoção das medidas apregoadas pelo Consenso de Washington foram realçadas.

O país, durante o governo FHC, foi adaptado, através do Plano Real e das medidas neoliberais, às novas necessidades do sistema internacional, e a dinâmica do comércio exterior foi alterada para se ajustar à velocidade das transformações. Para países em desenvolvimento, como o Brasil, o fenômeno da globalização possibilitou maiores condições de acesso e participação no mercado global. Por outro lado, a interdependência do mercado tornou a economia brasileira ainda mais dependente dos países detentores de poder.

Com o novo ordenamento do sistema internacional e a necessidade de desenvolvimento econômico pelas vias diplomáticas (através do comércio global), o governo brasileiro adotou um novo padrão para a política exterior: a *autonomia pela integração*<sup>34</sup>.

O novo paradigma estabelecido pela diplomacia de FHC tinha como objetivo inserir o Brasil no sistema internacional globalizado (para acompanhar as transformações mundiais), porém de uma maneira autônoma, valorizando o multilateralismo e diversificando os parceiros comerciais, de modo a conquistar novos mercados. Ao mesmo tempo, a integração (regional ou global) foi priorizada, para possibilitar ao país um papel mais ativo nos blocos econômicos e organismos internacionais.

FHC tinha por objetivo introduzir o Brasil no cenário mundial através da imagem de um *global trader*, isto é, um país relevante no mercado globalizado.

---

<sup>34</sup>OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de e VIGEVANI, Tullo. A política externa brasileira na era FHC: um exercício da autonomia pela integração. *Tempo Social*, São Paulo, ano 15, n. 2, p. 2, Novembro de 2003.

Para tanto, o governante instituiu como aspectos prioritários da agenda externa brasileira, nos oito anos de mandato, aqueles que garantissem a autonomia do país (porém sem isolá-lo do mundo), além de resultados favoráveis ao crescimento econômico nacional e a ampliação da segurança nas articulações com o sistema global.

O governante, que havia sido Ministro das Relações Exteriores no governo Itamar Franco, era figura conhecida no meio diplomático. Juntamente com seus chanceleres Luiz Felipe Lampreia (1995 - 2000) e Celso Lafer (2001 - 2002), FHC conduziu as ações diplomáticas brasileiras nos foros internacionais para os temas inseridos no sistema mundial a partir dos anos 1990: direitos humanos; democracia e questão ambiental, de modo a dar prosseguimento aos governos anteriores.

Tais tópicos estiveram constantemente presentes nos discursos presidenciais, e, juntamente com outras diretrizes, fizeram parte das prioridades da política externa brasileira entre os anos de 1995 a 2002.

Entre os principais objetivos de FHC para o âmbito internacional estavam: a integração regional, através do aprofundamento do Mercosul (envolvimento brasileiro nas discussões da agenda do bloco regional, que já estava consolidado); a diversificação e ampliação das relações bilaterais do Brasil, tendo em vista o interesse nacional em angariar novas parcerias comerciais; e a participação intensa do país nos foros das organizações internacionais (em especial na OMC e

ONU – esse último com o objetivo de conquistar vaga permanente no seu Conselho de Segurança)<sup>35</sup>.

Nesse sentido, o reconhecimento da América do Sul como alvo prioritário da diplomacia brasileira, realidade desde o governo Collor, foi agregado ao momento de maturidade vivenciado pelo Mercosul, o que trouxe a intensificação da importância da integração regional à agenda brasileira. O bloco, já em pleno funcionamento, garantiu ao Brasil novas possibilidades comerciais e a perspectiva de participar da evolução do sistema internacional (que se caracterizou pela consolidação dos blocos regionais).

Para assegurar parcerias comerciais variadas, o governo FHC diversificou as relações bilaterais, estabelecendo laços com países como África do Sul, China, Índia, Oriente Médio e Rússia, além dos países sul-americanos, a União Européia e os EUA.

Embora esses países já fizessem parte da diplomacia brasileira, algumas alterações foram realizadas, de acordo com a postura adotada pelo governante para o âmbito internacional. Nesse sentido, destacaram-se as relações com os EUA: apesar de possuírem interesses divergentes, ambos os países iniciaram um processo de maior entendimento, e centraram as discussões em torno da consolidação da Área de Livre-Comércio das Américas - ALCA, já que a credibilidade do Brasil perante o governo norte-americano havia se reestruturado.

---

<sup>35</sup> VIZENTINI, Paulo Fagundes. *Relações internacionais do Brasil- de Vargas a Lula*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo. Cap. 4: "Um gigante à deriva - globalização neoliberal, Mercosul e abandono do Projeto Nacional (1990-2004)", p. 90, 2003.

Através da imagem de um país autônomo e participante do sistema internacional, o governo brasileiro adaptou suas diretrizes para realizar a inserção ativa do país e, para tanto, elegeu os organismos multilaterais para manifestar seus interesses nacionais.

No âmbito da OMC, o Brasil se empenhou por melhores condições de mercado ao país. Em 2001, teve início a Rodada Doha, e o governo passou a negociar pela abertura dos mercados agrícolas, principalmente dos países desenvolvidos, para possibilitar melhores condições para os países em desenvolvimento, a maioria exportadores de produtos primários.

Em relação às Nações Unidas, a política exterior de FHC tinha como um dos objetivos ocupar uma vaga permanente no Conselho de Segurança. Assim, o governo definiu tal posição com argumentos relacionados à dimensão territorial do país (e sua população) e à condição de décimo maior contribuinte da ONU<sup>36</sup>, deixando claro, nos discursos da chancelaria, o anseio pela reforma democrática do organismo internacional.

No entanto, embora a postura diplomática do governo brasileiro tenha sido modificada, nos mandatos de FHC, essas questões arroladas não são inovadoras na agenda internacional do país. De outro modo, um assunto importante foi introduzido pelo governante, no âmbito da política externa: a questão da segurança internacional.

---

<sup>36</sup> VIZENTINI, Paulo Fagundes. *Relações internacionais do Brasil- de Vargas a Lula*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, Cap. 4: "Um gigante à deriva - globalização neoliberal, Mercosul e abandono do Projeto Nacional (1990-2004)", p. 94., 2003.

Com os ataques terroristas ocorridos nos EUA em 11 de Setembro de 2001, a preocupação dos países com a defesa nacional foi intensificada. Assim, inserida nos chamados *novos temas* erigidos no sistema internacional a partir dos anos 1990, a preocupação com o desarmamento e a campanha pela não-proliferação de artefatos nucleares aumentou significativamente. Durante o governo FHC essa questão foi priorizada, de modo a indicar o ponto de vista brasileiro frente aos conflitos internacionais.

Durante os mandatos de FHC, a economia nacional foi estabilizada (fundamentalmente no primeiro mandato de FHC), embora de forma problemática: as metas neoliberais provocaram a dependência do comércio internacional e a vinculação do crescimento econômico à conquista de novos mercados.

A política externa, atrelada ao desenvolvimento nacional, teve como objetivo principal a inserção do Brasil no sistema internacional como *global trader*, inaugurando a imagem de um ator influente. Independentemente dos avanços concretos das diretrizes estabelecidas para o âmbito internacional, os governos FHC estabeleceram um novo papel ao Brasil, o que esteve entre os propósitos brasileiros desde o governo Collor. Ao ser adequado às condições da globalização econômica, o país pôde se alinhar ao mercado global.

Entretanto, as conseqüências da economia liberal conduziram o cenário político brasileiro ao descontentamento da população e ao desejo de mudanças na esfera política, o que seria supostamente confirmado com a conquistada presidência da República por de Luiz Inácio Lula da Silva, nas eleições de 2002.

Lula conseguiu a vitória ao derrotar o principal adversário, o candidato José Serra, do PSDB, e se reelegeu em 2006.

A partir de Janeiro de 2003, portanto, a presidência do Brasil passou a ser ocupada por um governante de origem sindical, fundador de um partido de tradição de esquerda, o que alterou os rumos do país, refletindo também na política externa.

Os propósitos da diplomacia empregados pelo governo subsequente foram designados de acordo com a conjuntura internacional e os motes tradicionais da política externa, desde o governo Sarney (que inaugurou uma nova fase da política nacional, e por esse motivo foi eleito como marco histórico na presente dissertação) aos mandatos de FHC. Visto que o objetivo da pesquisa acadêmica consiste em analisar a política exterior do primeiro mandato de Lula, a descrição dos governos anteriores, no que se refere às ações no âmbito internacional, foi imperativa para uma melhor apreciação do tema. A partir do exame do período pós-Regime Militar, desde 1985, até o governo anterior ao de Lula, é possível relacionar certas escolhas diplomáticas às atuações precedentes, além de apreender historicamente os limites e possibilidades do Brasil.

Nos próximos capítulos, a temática da política externa de Lula será explorada a fim de verificar as tradições petistas para a área (e se elas foram mantidas durante o governo), bem como os campos prioritários e as questões polêmicas as quais o país esteve envolvido. Através desse exame, pode-se constatar que as

ações diplomáticas tiveram a pretensão de fazer o Brasil angariar posição mais expressiva no sistema internacional.

# Capítulo 2

## O Partido dos Trabalhadores e a política externa

O Partido dos Trabalhadores, fundado no Brasil em 10 de Fevereiro de 1980<sup>37</sup> por militantes de esquerda, incluindo filósofos, estudiosos e representantes de movimentos sociais (como líderes sindicais), possui uma trajetória ímpar na história política brasileira.

Criado como reação ao Regime Militar vigente no país (a Ditadura Militar foi extinta em 1985), o PT corresponde ao principal partido de base de massa do país. Suas aspirações estão relacionadas, dessa forma, ao desenvolvimento nacional baseado nos valores democráticos e de defesa da classe trabalhadora. Nesse sentido, cabe ressaltar a expressiva afinidade do partido com os

---

<sup>37</sup> Para maiores informações históricas sobre o partido, consultar <http://www.pt.org.br>  
Acesso em 27/10/2007

movimentos sindicais e sociais em geral, o que demonstra a preocupação com a manutenção das diretrizes do mesmo.

No momento da criação do partido, seus ideais estavam pautados na defesa do socialismo como regime político, uma vez que a Ditadura Militar gerava problemas sociais e repressão ao pensamento de esquerda. Porém, com o passar dos anos, o PT alterou a tônica dos seus discursos, para conquistar novos eleitores. Assim, ao longo do tempo a aspiração socialista foi substituída por ideais de maior aprovação popular.

Logo na Reunião Nacional de fundação do PT, em Junho de 1980, as propostas políticas foram estabelecidas de acordo com cada área de atuação do poder público: saúde, educação e economia, entre outras.

No que diz respeito às diretrizes petistas para a política externa, os dirigentes do partido criaram alguns itens cujos objetivos eram a consolidação de uma posição soberana do Brasil no cenário mundial, o fim da internacionalização da economia nacional (fim da “dominação imperialista”<sup>38</sup>), o não-alinhamento às potências globais, (as quais dominariam e controlariam o sistema de acordo com seus interesses), e a defesa de uma “política internacional de solidariedade entre

---

<sup>38</sup> PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Programa e Plano de ação*. Documento aprovado na reunião de fundação do PT, p. 5, em 01 de Junho de 1980. Disponível em <http://www.ptgte.org.br/pt25anos>. Acesso em 09/03/2007.

os povos oprimidos e de respeito mútuo entre as nações, que aprofunde a cooperação e sirva à paz mundial”<sup>39</sup>.

Em 1980, no documento aprovado na reunião de criação do PT, o partido expôs as intenções para a esfera internacional:

O PT tomará posição sobre os grandes temas nacionais a partir da perspectiva daqueles que constroem a riqueza do País, defendendo uma linha de ação na qual o desenvolvimento nacional reflita os interesses dos trabalhadores e não os interesses do grande capital nacional e internacional. O PT combate a crescente dívida externa, ao mesmo tempo que submete a classe trabalhadora a uma exploração ainda mais desenfreada. Os trabalhadores brasileiros são os grandes prejudicados pela crescente dependência externa, econômico-financeira, tecnológica e cultural. <sup>40</sup>

Assim, logo na primeira declaração oficial do partido, a política externa brasileira foi elucidada sob uma ótica própria, e as diretrizes petistas para essa esfera já indicavam o tom ideológico e a representatividade da classe trabalhadora. Nesse documento, o âmbito internacional aparece como espaço de comércio desigual controlado pelas grandes potências: para o PT, o combate à entrada ilimitada do capital internacional no Brasil seria uma das apostas para o desenvolvimento nacional, sendo a política externa, assim como todas as esferas

---

<sup>39</sup> PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Programa e Plano de ação*. Documento aprovado na reunião de fundação do PT, p. 4, em 01 de Junho de 1980. Disponível em <http://www.ptgte.org.br/pt25anos>. Acesso em 09/03/2007.

<sup>40</sup> PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Programa e Plano de ação*. Documento aprovado na reunião de fundação do PT, p. 3, em 01 de Junho de 1980. Disponível em <http://www.ptgte.org.br/pt25anos>. Acesso em 09/03/2007.

de atuação política, responsável por defender os interesses da classe trabalhadora.

Entretanto, apenas em 1984, em registro que relata as concepções do partido para cada âmbito governamental, a política externa passou a ter destaque nas teses partidárias. Nesse documento, em sub-item intitulado *Questão Internacional*, a ideologia socialista na diplomacia foi assim justificada:

Como partido político que aspira ao socialismo, o PT deve defender uma política internacional em favor dos interesses dos povos que lutam por sua libertação. Devemos recusar todas as formas de submissão do País à dominação imperialista, como as que impõem restrições nas relações internacionais. Uma política externa independente implica, hoje, a ampliação das relações comerciais e diplomáticas com os países socialistas e do Terceiro Mundo. A luta do povo brasileiro é inseparável das lutas dos outros povos latino-americanos, pela semelhança das condições econômicas, históricas e culturais. Daí nossa prioridade para o fortalecimento de laços com os movimentos de libertação latino-americanos, que têm, hoje, como pontos principais a Nicarágua, El Salvador e Cuba.<sup>41</sup>

A influência de esquerda no partido se fundamentou através da defesa do socialismo e dos movimentos revolucionários latino-americanos da década de 1980, por parte dos ideólogos petistas. Dessa maneira, a política externa, que também é influenciada por elementos conjunturais, serviu ao PT como espaço de

---

<sup>41</sup> PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Teses para a atuação do PT*. Documento aprovado no 3º Encontro Nacional do PT, p. 8, em 08 de Abril de 1984. Disponível em: <http://www.ptgte.org.br/pt25anos>. Acesso em 09/03/2007.

denúncia à exploração capitalista das grandes potências, em evidência naquele momento.

Por outro lado, o tom revolucionário das perspectivas para a área internacional gerou, somado às outras áreas de atuação, o respaldo negativo da população brasileira, como foi demonstrado nas eleições presidenciais de 1989, 1994 e 1998.

Em 1989 foi redigido um texto contendo as bases do plano de ação de governo para as eleições daquele ano, quando o candidato petista sofreu a primeira derrota presidencial, e Fernando Collor de Mello se tornou presidente. Para as eleições de 1989, o PT lançou como propostas para a política externa o não-pagamento da dívida externa (considerada pelo partido “ilegítima e impagável”<sup>42</sup>), além da condução de uma diplomacia voltada para a ampliação do espaço do Brasil no sistema internacional<sup>43</sup> e o apoio ao socialismo em escala global. Tais diretrizes, equivalentes às aquelas descritas nas declarações oficiais anteriores, continham intensa influência de esquerda nas suas intenções, o que demonstrou a relação estreita com a vocação revolucionária do partido. Entretanto, a adoção de uma política internacional baseada no reconhecimento

---

<sup>42</sup> PARTIDO DOS TRABALHADORES, *As bases do PAG [Plano de Ação do Governo]* - Campanha 1989, p. 9. Disponível em [http://www.pt.org.br/pt25anos/anos80/documentos/89\\_as\\_bases\\_pag.pdf](http://www.pt.org.br/pt25anos/anos80/documentos/89_as_bases_pag.pdf). Acesso em 27/10/2007.

<sup>43</sup> De acordo com o documento, “o governo do PT mobilizará esforços para que o País ocupe, no cenário internacional, posição compatível com sua real dimensão econômico-social, geográfica, cultural”. In PARTIDO DOS TRABALHADORES, *As bases do PAG [Plano de Ação do Governo]* - Campanha 1989, p. 19. Disponível em [http://www.pt.org.br/pt25anos/anos80/documentos/89\\_as\\_bases\\_pag.pdf](http://www.pt.org.br/pt25anos/anos80/documentos/89_as_bases_pag.pdf). Acesso em 27/10/2007.

das lutas latino-americanas contra o capitalismo desagradou à maioria dos eleitores.

De acordo com ALMEIDA, “em 1989, em sua primeira disputa, a característica do candidato Lula era sua identificação com a luta dos oprimidos da América Latina”<sup>44</sup>. No discurso oficial, Lula propunha uma

política externa independente e soberana, sem alinhamentos automáticos, pautada pelos princípios de autodeterminação dos povos, não-ingerência nos assuntos internos de outros países e pelo estabelecimento de relações com governos e nações em busca da cooperação à base de plena igualdade de direitos e benefícios mútuos<sup>45</sup>.

Além disso, sugeria a

política antiimperialista, prestando solidariedade irrestrita às lutas em defesa da autodeterminação e da soberania nacional, e a todos os movimentos em favor da luta dos trabalhadores pela democracia, pelo progresso social e pelo socialismo<sup>46</sup>.

---

<sup>44</sup> ALMEIDA, Paulo Roberto de. “A política internacional do Partido dos Trabalhadores: da fundação do partido à diplomacia do governo Lula”. *Sociologia e Política*. Curitiba: UFPR, n° 20, p. 2, Junho 2003.

<sup>45</sup> PARTIDO DOS TRABALHADORES, *As bases do PAG [Plano de Ação do Governo]* - Campanha 1989, p. 19. Disponível em [http://www.pt.org.br/pt25anos/anos80/documentos/89\\_as\\_bases\\_pag.pdf](http://www.pt.org.br/pt25anos/anos80/documentos/89_as_bases_pag.pdf). Acesso em 27/10/2007.

<sup>46</sup> PARTIDO DOS TRABALHADORES, *As bases do PAG [Plano de Ação do Governo]* - Campanha 1989, p. 19. [http://www.pt.org.br/pt25anos/anos80/documentos/89\\_as\\_bases\\_pag.pdf](http://www.pt.org.br/pt25anos/anos80/documentos/89_as_bases_pag.pdf). Acesso em 27/10/2007.

O discurso do candidato petista para a área diplomática ilustrava o perfil do seu partido, ao defender ideais revolucionários e pretender adotar uma política externa sem alianças com potências mundiais (principalmente com os EUA, considerado um país *imperialista* pelos petistas), além de apoiar incondicionalmente os países socialistas. O discurso enérgico de Lula, não só para as ações diplomáticas, pode ter prejudicado o candidato nas eleições de 1989: além das manobras políticas para desgastar a imagem do líder sindical, realizadas pelos agentes de Fernando Collor de Melo, a população temia a exclusão do país em relação ao resto do mundo, com a vitória de um governo de tradição de esquerda.

De tal modo, em 1994 o tom da campanha eleitoral foi alterado, como tentativa de atrair a população receosa dos objetivos revolucionários do partido. Nessas eleições, o partido optou por excluir a luta pela implantação do regime socialista das pautas. O interesse de inserção soberana do Brasil no mundo foi mantido, porém, o repúdio às relações desiguais no sistema internacional, controladas pelas potências *imperialistas* foi substituído pela aspiração de modificar as relações de força nesse sistema<sup>47</sup>.

O programa de governo criado para as eleições de 1994 também destacava a ênfase dada pelo PT à ampliação da Cooperação Sul-Sul, isto é, a aproximação econômica com países médios localizados, assim como o Brasil, no hemisfério

---

<sup>47</sup> ALMEIDA, Paulo Roberto de. "A política internacional do Partido dos Trabalhadores: da fundação do partido à diplomacia do governo Lula". *Sociologia e Política*. Curitiba: UFPR, n° 20, p. 4, Junho 2003.

sul: China, Índia, Rússia, África do Sul, entre outros. Além disso, o partido indicou como eixo da economia internacional do seu governo a ampliação das relações com os países vizinhos, em âmbito regional, destacando a importância do Mercosul.

A plataforma de governo estabelecida pelo PT propunha

desenvolver uma política externa que buscará simultaneamente uma inserção soberana do Brasil no mundo e a alteração das relações de força internacionais contribuindo para a construção de ordem mundial justa e democrática<sup>48</sup>.

Nessas eleições, o candidato petista deu muita ênfase à área diplomática, relacionando-a ao projeto de desenvolvimento nacional para o fortalecimento democrático do país. Dessa forma, corroborou a máxima de que a política externa não pode ser separada da política interna, uma vez que ambas faziam parte de um projeto nacional amplo, e estavam interligadas.

Em outro documento, para a campanha eleitoral daquele ano, o partido indicava como metas para a política externa brasileira

Faremos da soberania nacional um valor tão caro quanto o da soberania popular. Buscaremos uma integração soberana do Brasil no mundo para enfrentar as grandes transformações políticas, econômicas e sociais hoje em curso.

---

<sup>48</sup> PARTIDO DOS TRABALHADORES, *Bases do programa de governo*. Documento aprovado no 9º Encontro Nacional do PT, em 01 de Maio de 1994. Disponível em <http://www.ptgte.org.br/pt25anos>. Acesso em 09/03/2007.

O Brasil afirmará sua vocação universal, em suas relações internacionais, defenderá o meio ambiente e os direitos humanos, lutará pela democratização das relações internacionais, propugnará por uma reestruturação econômica internacional em proveito dos países do Sul, na defesa do emprego e de uma cooperação científica e tecnológica.

O Brasil enfatizará as relações com a América Latina, em especial a América do Sul, fortalecerá políticas de integração continental, dentre as quais o Mercosul reformulado, e fará de sua política externa um componente essencial do seu projeto nacional de desenvolvimento<sup>49</sup>.

Apesar de mais concreto em todas as esferas de atuação política, o discurso petista de 1994 não agradou, mais uma vez, a população brasileira, e o candidato Fernando Henrique Cardoso venceu as eleições.

Em Maio de 1998, o diretório lançou os propósitos para as eleições daquele ano, os quais continham as perspectivas para a política externa, entre outras temáticas. Para essa área, o partido colocou novamente a questão do resguardo da soberania brasileira e da necessidade de criação de uma ordem internacional justa.

Para a ampliação do papel do Brasil no mundo, o documento propôs maior atuação do país nos organismos internacionais e a articulação da integração regional, através do Mercosul. De acordo com o texto, a política externa do PT:

---

<sup>49</sup> PARTIDO DOS TRABALHADORES, *Lula presidente - uma revolução democrática no Brasil*. Documento aprovado no 9º Encontro Nacional do PT, p. 4, em 01 de Maio de 1994. Disponível em [http://www.pt.org.br/pt25anos/anos90/documentos/94\\_revolucao\\_democratica\\_brasil.pdf](http://www.pt.org.br/pt25anos/anos90/documentos/94_revolucao_democratica_brasil.pdf)  
Acesso em 09/03/2007.

...buscará definir as bases da construção do Brasil como Nação, a partir de uma presença soberana do Brasil no mundo, que orientará as bases de nossa política externa. Propugnamos por uma política de paz e de busca de construção de uma ordem econômica internacional justa e democrática. Lutaremos pela reforma de organismos multinacionais, como a ONU [Organização das Nações Unidas], FMI [Fundo Monetário Internacional], BIRD [Banco de Reconstrução e Desenvolvimento], BID [Banco Interamericano de Desenvolvimento], OMC [Organização Mundial do Comércio], hoje a serviço do hegemonismo norte-americano. Nossa política externa privilegiará as relações com a América Latina e África Meridional, além de buscar uma articulação com países como a China, Índia, Rússia e África do Sul. Uma política mais ativa em relação à União Européia permitirá aproveitar as contradições desta com os Estados Unidos e abrir mais espaços internacionais. O princípio de reforçamento da soberania nacional não se confunde com uma posição autárquica, de fechamento para o mundo. Ao contrário, para viabilizar nosso projeto nacional deveremos ter uma forte e ativa presença internacional, buscando alianças táticas e estratégicas capazes de alterar a correlação de forças atual, desfavorável aos países do sul.<sup>50</sup>

Outras questões foram debatidas nesse documento, como a recusa à iniciativa norte-americana da criação da ALCA (por ferir a soberania brasileira, na visão dos petistas), e o apoio a Cuba (“em sua luta contra o bloqueio econômico”<sup>51</sup>). Tais propostas demonstraram, mais uma vez, a tendência de

---

<sup>50</sup> PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Diretrizes para o programa de governo*. Documento aprovado no Encontro Extraordinário, p. 4, em 24 de Maio de 1998. Disponível em: <http://www.ptgte.org.br/pt25anos>. Acesso em 09/03/2007.

<sup>51</sup> PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Diretrizes para o programa de governo*. Documento aprovado no Encontro Extraordinário, p. 5, em 24 de Maio de 1998. Disponível em: <http://www.ptgte.org.br/pt25anos>. Acesso em 09/03/2007.

esquerda do PT, mesmo que de uma maneira mais branda, numa espécie de denúncia ao controle do sistema internacional pelas grandes potências.

Contudo, apesar das perceptíveis mudanças do partido, no que se refere aos objetivos diplomáticos, as eleições de 1998 foram vencidas pelo candidato Fernando Henrique Cardoso, que foi reeleito. Mas em 2002, o Brasil elegeu Lula para a presidência, após as consecutivas derrotas.

## **2.1 A política externa de Lula e a manutenção dos ideais petistas: da campanha eleitoral ao governo**

Uma das figuras políticas mais significativas do PT é o Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva.

A vida política de Lula<sup>52</sup> sempre fora vinculada ao seu partido de origem: ele é um dos seus fundadores, e através do mesmo iniciou sua carreira pública. O pernambucano, que foi para São Paulo ainda criança em busca de melhores condições de vida, filiou-se em 1968 ao *Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo e Diadema*, para, em 1975, ser eleito Presidente da associação (e em 1978 ser reeleito). Assim, através da sindicância, o atual governante do Brasil foi introduzido na esfera política, ao ser um dos criadores do principal partido de oposição do país, o Partido dos Trabalhadores.

---

<sup>52</sup> Informações disponíveis em <http://www.presidencia.gov.br/presidente/> Acesso em 29/01/2007.

A partir de 1982, Lula passou a disputar eleições no país, primeiramente para o governo de São Paulo, sendo derrotado. Já em 1986, foi eleito Deputado Federal, sempre pela legenda do PT. Em 1989, o líder sindical disputou, pela primeira vez, a presidência, mas foi derrotado por Fernando Collor de Mello.

Em 1994, Lula novamente foi candidato na eleição presidencial, sendo mais uma vez derrotado, dessa vez por Fernando Henrique Cardoso, que se reelegeu em 1998, vencendo novamente o candidato petista.

Entretanto, nas eleições de 2002, o candidato Lula, que até então era conhecido pelos discursos inflamados e enérgicos, deu novos rumos à campanha, despontando-se com prédicas mais amenas. Dessa forma, conseguiu a vitória nas urnas, derrotando José Serra, do PSDB, o que se repetiu em 2006, com a reeleição (e a derrota de Geraldo Alckmin, também do PSDB).

Em 2002, ano da vitória de Lula nas urnas, o PT estabeleceu as propostas para a política externa no programa governamental composto para as eleições daquele ano, o qual indicava uma *ruptura* com o passado político do país. Nesse sentido, se propôs a inovação da política brasileira, com a alteração dos moldes governamentais estabelecidos na década de 1990.

Para tanto, Lula assumiu um discurso ainda mais moderado na campanha, o que foi refletido também nas ações estipuladas para o país internacionalmente: a ideologia petista, já desgastada com as derrotas eleitorais para presidência, foi substituída por um realismo político. As alianças com partidos como o Partido

Liberal - PL, do vice-presidente José Alencar, contribuíram para essa nova imagem petista. De acordo com ALMEIDA,

O candidato do PT e o próprio partido foram desta vez extremamente cautelosos na formulação das bases da campanha política, a começar pelas alianças contraídas com vistas a viabilizar um apoio 'centrista' ao candidato<sup>53</sup>.

Cabe observar que, assim como o candidato Lula alterou significativamente a postura nas eleições de 2002, as intenções referentes à esfera internacional também foram reformuladas (em relação aos princípios do partido). Portanto, desde 1989, ano da primeira disputa de Lula ao cargo presidencial, as propostas do PT para a política externa foram se alterando ao longo do tempo, para, em 2002, surgirem objetivos menos agressivos para o plano internacional, além do abandono gradual das denúncias imperialistas e a defesa do socialismo em escala global.

Desde o discurso de posse, em 01 de Janeiro de 2003<sup>54</sup>, Lula indicava os principais objetivos de seu mandato para a área internacional: a política externa do seu governo, dessa forma, foi popularizada, e passou a freqüentar os veículos de comunicação do país, os quais indicaram os êxitos e fracassos de um projeto de

---

<sup>53</sup> ALMEIDA, Paulo Roberto de. "A política internacional do Partido dos Trabalhadores: da fundação do partido à diplomacia do governo Lula". *Sociologia e Política* Curitiba: UFPR, n° 20, p. 6, Junho 2003.

<sup>54</sup> LULA DA SILVA, Luiz Inácio. *Discurso na Sessão de Posse*, no Congresso Nacional. Brasília: 01/01/2003. Disponível em [http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/discursos/discurso\\_detalhe.asp?ID\\_DISCURSO=2029](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=2029) Acesso em 04/12/2006.

inserção internacional do Brasil baseado na conquista de mais espaço no cenário mundial. Entre os principais objetivos da política externa do governo Lula, indicadas na campanha presidencial de 2002<sup>55</sup>, estavam:

- maior altivez do país no sistema internacional: de acordo com o chanceler Celso Amorim, a política externa do governo Lula pretendia ser *ativa* e *ativa*<sup>56</sup>, tendo em vista os interesses nacionais e a manutenção da soberania acima de tudo, sem vinculações diplomáticas específicas. O objetivo principal, nesse sentido, seria a diminuição da vulnerabilidade externa;
- a prioridade em relação à América do Sul, seja na revitalização do Mercosul<sup>57</sup>; na criação da Comunidade Sul-Americana de Nações - CASA, ou mesmo no aprofundamento das relações com os países vizinhos. De acordo com o documento, o governo Lula daria prioridade ao “fortalecimento e ampliação do Mercosul e à retomada do projeto de

---

<sup>55</sup> PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Diretrizes do programa de governo do PT para o Brasil - A ruptura necessária*. Documento aprovado no 12º Encontro Nacional do PT, p. 19, em 16 de Dezembro de 2001. Disponível em [http://www.pt.org.br/pt25anos/anos00/documentos/02\\_diretrizes\\_prog\\_governo.pdf](http://www.pt.org.br/pt25anos/anos00/documentos/02_diretrizes_prog_governo.pdf). Acesso em 27/10/2007.

<sup>56</sup> ALMEIDA, Paulo Roberto de. Uma nova “arquitetura” diplomática? Interpretações divergentes sobre a política externa do governo Lula (2003-2006). *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 49, n. 1, p. 5, 2006.

<sup>57</sup> O Brasil teve a oportunidade de presidir a presidência *pro tempore* do Mercosul em 2004 e 2006, quando reforçou (ao menos na retórica) seus objetivos de ampliar a legitimidade do bloco e garantir a integração sul-americana.

verdadeira integração latino-americana.”<sup>58</sup> Esse interesse brasileiro, por vezes caracterizado como uma tentativa de exercer o papel de liderança regional, pode ser exemplificado com o episódio ocorrido ao final de 2002 (quando Lula ainda não havia tomado posse): a Venezuela vivenciava uma crise interna, gerada por uma greve convocada pela oposição a Hugo Chávez, que ficou enfraquecido. O Brasil auxiliou o país vizinho e criou o *Grupo de Amigos da Venezuela*. Tal ocorrência foi caracterizada como uma tentativa de aprofundar as relações entre os países, além de demonstrar a capacidade brasileira de conduzir os problemas da região;

- multilateralidade do comércio exterior brasileiro: tentativa de criação de uma *nova geografia comercial*, através da Cooperação Sul-Sul, de aprofundamento das relações bilaterais com países do hemisfério sul e países médios como Rússia, China e países do Oriente Médio;
- relações pautadas nos interesses do Brasil, com os EUA;

---

<sup>58</sup> PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Diretrizes do programa de governo do PT para o Brasil - A ruptura necessária*. Documento aprovado no 12º Encontro Nacional do PT, p. 21, em 16 de Dezembro de 2001. Disponível em [http://www.pt.org.br/pt25anos/anos00/documentos/02\\_diretrizes\\_prog\\_governo.pdf](http://www.pt.org.br/pt25anos/anos00/documentos/02_diretrizes_prog_governo.pdf). Acesso em 27/10/2007.

- em relação à União Européia, o Brasil tinha um interesse especial em efetuar acordos interblocos, no âmbito do Mercosul;
- projeção internacional do Brasil, com a candidatura de brasileiros a vagas de direção de organizações internacionais;
- busca de uma vaga permanente no Conselho de Segurança da ONU: o país tenta se tornar membro permanente do Conselho de Segurança da ONU desde a criação da mesma, no fim da Segunda Guerra Mundial. Para isso, seria preciso reformular o organismo internacional, o que é defendido pelo Brasil;
- luta por uma ordem internacional mais justa, com a cooperação de todos os países. De acordo com as intenções do PT,

trata-se de formular um projeto que incorpore a defesa da nação e se proponha a transformá-la e a lutar por uma outra ordem internacional. Deve-se valorizar o Fórum Social Mundial e, ainda, fortalecer o movimento de defesa da Taxa Tobin e pela constituição de um fundo internacional de combate à pobreza, pelo fim dos paraísos fiscais, pela criação de novos mecanismos de controle do fluxo internacional de capitais e pelo estabelecimento de mecanismos de autodefesa contra o capital externo especulativo. A campanha internacional pelo cancelamento das dívidas externas dos países pobres deverá ter forte participação do

Brasil e deve ser acompanhada pela perspectiva de auditoria e renegociação das dívidas públicas externas dos demais países do “Terceiro Mundo”<sup>59</sup>.

Tendo em vista as diretrizes do governo Lula para a política externa, é perceptível a transformação dos objetivos fundamentais do PT para a esfera internacional, desde a fundação do partido, em 1980, até as eleições de 2002.

Além das modificações no tom dos discursos, as intenções do partido para a política externa foram alteradas durante o mandato, para que pudessem ser atingidas, devido à conjuntura internacional em vigor. Em alguns momentos diplomáticos, Lula abdicou das diretrizes ideológicas propostas para essa área, de maneira a facilitar as negociações.

É certo que algumas mudanças realizadas nos programas eleitorais do PT, desde 1989, ocorreram devido às adaptações necessárias para angariar votos, uma vez que a base revolucionária do partido pode ter prejudicado os resultados das eleições de 1989, 1994 e 1998. Entretanto, cabe ressaltar a diferença fundamental entre plano de governo (isto é, as propostas feitas para cada área de atuação antes das eleições) e objetivos do governante após vencer as eleições. No caso do governo Lula, os objetivos diplomáticos indicados pelo candidato, ainda que tenham sido mantidos nos seus discursos já como Presidente da República, tiveram que ser adaptados à realidade brasileira, de acordo com a

---

<sup>59</sup> PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Diretrizes do programa de governo do PT para o Brasil - A ruptura necessária*. Documento aprovado no 12º Encontro Nacional do PT, p. 23, em 16 de Dezembro de 2001. Disponível em [http://www.pt.org.br/pt25anos/anos00/documentos/02\\_diretrizes\\_prog\\_governo.pdf](http://www.pt.org.br/pt25anos/anos00/documentos/02_diretrizes_prog_governo.pdf). Acesso em 27/10/2007.

conjuntura internacional e as possibilidades do país no cenário global. Nesse caso, propósitos como a criação de um Fundo Internacional de combate à pobreza, almejado pelo PT na candidatura de 2002, não puderam ser convertidos em medidas concretas, o que constatou a distinção entre ideais partidários e interesses governamentais.

Portanto, ainda que se tenha verificado que as metas petistas para a política externa variaram durante as campanhas eleitorais, elas também foram modificadas para se adaptarem às condições e interesses do governo. Posto que estejam em constante transformação (são alteradas devido a fatores como contexto nacional e internacional, por exemplo), devem ser analisadas separadamente, de acordo com os discursos e a realidade prática.

Logo, após o exame histórico das propostas do PT para a esfera internacional, além da constatação de que o discurso partidário tenha sido alterado nas campanhas, a análise da política externa do primeiro governo Lula pode estabelecer o que de fato foi concretizado, a partir do momento em que as pretensões teóricas passaram a ser convertidas em ações.

# Capítulo 3

## A diplomacia e o governo Lula: diretrizes e questões polêmicas

Durante o primeiro mandato de Lula, a política externa desempenhou importante papel na exposição do governo, tanto no Brasil quanto no mundo. As crescentes discussões acerca das escolhas e atitudes do governante na esfera internacional, além da intensa atuação da chancelaria, estabelecendo acordos com diferentes países, contribuíram para a popularização da política externa durante o período analisado.

O Presidente Lula realizou muitas viagens diplomáticas, participando ativamente de foros internacionais e debates multilaterais, e consolidando a imagem do Brasil como país atuante no cenário global.

Além disso, a figura emblemática do governante foi intensamente projetada nos discursos diplomáticos: a diplomacia presidencial foi desenvolvida, juntamente com a atuação mais ativa de outros atores da política externa brasileira: além do chanceler, Celso Amorim, houve o intenso envolvimento do Secretário-Geral das Relações Exteriores, Samuel Pinheiro Guimarães, e do Assessor Especial para assuntos internacionais, Marco Aurélio Garcia, nos assuntos diplomáticos.

Com o propósito de concretizar o projeto governamental para a política externa, o qual objetivou, em última instância, a ampliação do papel do Brasil no sistema internacional e a manutenção da soberania nacional, foram colocadas pelo governo as seguintes diretrizes diplomáticas:

- a aproximação com países vizinhos, visando o fortalecimento do Mercosul e a integração sul-americana;
- a ampliação de acordos com países localizados no eixo sul (Cooperação Sul-Sul);
- a aproximação comercial com países médios: a chamada *nova geografia comercial* proposta por Lula;

- relações pautadas no respeito mútuo à soberania e interesses nacionais com as potências mundiais (fundamentalmente EUA e países da União Européia);
- diplomacia ativa no cenário internacional, destacando a atuação do Brasil em diversos foros diplomáticos, para aumentar o espaço do país no sistema internacional.

Essas propostas, semelhantes àquelas adotadas tradicionalmente pelo Itamaraty, fizeram parte também das intenções do governo Lula para a política externa brasileira. As alterações significativas das diretrizes para a área internacional estiveram relacionadas aos novos temas inseridos devido ao contexto mundial vigente, além do tom das prédicas do governo nas declarações diplomáticas, que se tornaram mais enérgicas, como forma de demonstrar o caráter incisivo de sua política externa. Desse modo, apesar dos objetivos do primeiro governo Lula serem semelhantes àqueles estabelecidos historicamente pela chancelaria brasileira, a maneira pela qual a diplomacia foi conduzida foi inovadora, por conter princípios político-partidários, diferenciando-a do tradicional aspecto moderado adotado pelo país. Tal característica esteve presente durante os quatro anos do governo Lula, moldando-se de acordo com o contexto do país (no início do governo, a política externa foi mais agressiva, porém o discurso de Lula ganhou tom mais moderado).

No que se refere ao interesse brasileiro de ampliação das relações com os países vizinhos, no âmbito da integração regional, o objetivo era conquistar a liderança sul-americana. O Brasil, país mais expressivo da região, foi visto pelo governo como capaz de exercer papel de líder sobre os países vizinhos e, dessa forma, aumentar seu espaço no sistema internacional (que corresponderia ao intuito máximo da política externa de Lula).

Apesar de criticada, principalmente pelos países que supostamente estariam sob a liderança brasileira, a postura do governo Lula para a América do Sul foi idealizada desde o início do mandato e gerou uma série de problemas para o país, quando não teve apoio nas investidas diplomáticas aos organismos multilaterais, por exemplo.

De acordo com LIMA (2003)<sup>60</sup>, a questão da liderança regional se deteve, entre outros fatores, nos interesses dos demais países, os quais, ao se sentirem ameaçados, não apoiaram o governo brasileiro. O exemplo da Argentina foi explanado pela autora: a tentativa de liderança da região não agradou os vizinhos argentinos, os quais se sentiram incomodados com a eventual *inferioridade* de poder em relação ao Brasil. Essa idéia foi igualmente debatida por SARAIVA (2005)<sup>61</sup>, ao comparar, em seu artigo, as políticas externas da Argentina e do Brasil, desde a década de 1990 até a atualidade (ou seja, governos Nestor

---

<sup>60</sup> LIMA, Maria Regina Soares de. Na trilha de uma política externa afirmativa. *Observatório da Cidadania* Rio de Janeiro, IBASE, 2003, Relatório n. 7, Panorama brasileiro, p. 99, 2003. Disponível em [http://www.socialwatch.org/en/informelmpreso/pdfs/panorbrasileirog2003\\_bra.pdf](http://www.socialwatch.org/en/informelmpreso/pdfs/panorbrasileirog2003_bra.pdf). Acesso em 31/01/2007.

<sup>61</sup> SARAIVA, Miriam Gomes. Brasil e Argentina: política externa para América Latina em tempos recentes. *Cena Internacional*, ano 7, n. 2, p. 130, 2005.

Kirchner e Lula). Ambos os países passaram por um período de baixo relacionamento, uma vez que os interesses e a forma de agir foram bem distintos. A Argentina adotou, para a região sul-americana, uma política exterior de caráter *globalista*, cujos interesses estiveram relacionados à adoção de uma agenda global comum, rumo ao estabelecimento de relações equilibradas. Já o Brasil assumiu, no governo Lula, um caráter *autonomista* para a região, em busca da consolidação dos interesses nacionais e presença soberana no sistema internacional: para tanto, o país pretendeu exercer o papel de liderança regional. Porém, a política brasileira de liderar a América Latina não foi avaliada, de acordo a autora, como positiva pela Argentina, o que gerou o conseqüente afastamento dos países, quando poderia haver a consolidação de interesses comuns, já que se trata de dois países com características semelhantes no sistema internacional.

Em relação à concretização da *nova geografia comercial*, apregoada pelo governante petista como alternativa de acesso dos países médios ao comércio mundial, a sua concepção correspondeu a uma tentativa de aumentar as relações comerciais com países fundamentais ao sistema global atual, como China, Índia, África do Sul, Rússia e Países Árabes. Nesse sentido, a cooperação bilateral teve relevância econômica e estratégica, como o apoio dos países à conquista brasileira de um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU ou à criação do G-20, para empenhar-se por melhores condições comerciais aos países em desenvolvimento, na Rodada Doha da OMC. Inserida nesse contexto, a chamada Cooperação Sul-Sul, já tradicional nas diretrizes diplomáticas brasileiras, também esteve presente durante o governo Lula. A ampliação de acordos com os

países localizados no eixo sul fez parte do projeto maior de alteração do sistema comercial global, para a sua democratização e inserção de países menores como parceiros importantes do mercado internacional.

As relações do Brasil com os EUA e os países da União Européia também foram temas prioritários da agenda diplomática de Lula. As relações entre os EUA e o Brasil fora pautado nos debates acerca da consolidação da ALCA, os quais terminaram em impasse. Porém, o governo havia proposto, desde o início do mandato, o estabelecimento de relações caracterizadas pelo respeito mútuo aos interesses nacionais de cada país.

Em relação à União Européia, o objetivo do Brasil se concentrou no estabelecimento de acordos comerciais interblocos, envolvendo, assim, o Mercosul. A ampliação dessas relações comerciais poderia ser benéfica para o Brasil, o país mais influente do bloco sul-americano.

Em discurso de posse, em 01 de Janeiro de 2003, Lula explicitou, nesse sentido:

Procuraremos ter com os Estados Unidos da América uma parceria madura, com base no interesse recíproco e no respeito mútuo. Trataremos de fortalecer o entendimento e a cooperação com a União Européia e os seus Estados-Membros, bem como com outros importantes países desenvolvidos, a exemplo do Japão. Aprofundaremos as relações com

grandes nações em desenvolvimento: a China, a Índia, a Rússia, a África do Sul, entre outros.<sup>62</sup>

O comércio exterior do governo Lula, portanto, englobou muitas possibilidades ao país, inclusive, no aspecto diplomático, a aproximação do Brasil com uma ampla rede de países foi positiva para auxiliar nas investidas que necessitavam apoio multilateral.

Por último, a consolidação de uma diplomacia ativa no cenário internacional, com a participação do país em diversas frentes de atuação, também teve como objetivo a ampliação do espaço brasileiro no sistema global. Para tanto, o governo Lula investiu no multilateralismo e na cooperação internacional em diversas áreas, como a tecnológica, cultural e de infra-estrutura.

As ações diplomáticas durante o primeiro mandato de Lula podem ser analisadas de acordo com as áreas prioritárias, uma vez que as questões polêmicas e os interesses nacionais estiveram concentrados em setores específicos, que foram centrais para a consolidação dos intuídos do governo no âmbito internacional: através deles, os propósitos da política exterior de Lula podem ser compreendidos.

---

<sup>62</sup> LULA DA SILVA, Luiz Inácio. *Discurso na Sessão de Posse, no Congresso Nacional*. Brasília: 01/01/2003. Disponível em [http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/discursos/discurso\\_detalhe.asp?ID\\_DISCURSO=2029](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=2029) Acesso em 04/12/2006.

### **3.1 Os setores prioritários e as questões polêmicas: a consolidação da diplomacia petista**

O governo Lula foi caracterizado, na área internacional, por ideais próprios do partido, aliados às tradições da política externa brasileira. Optou-se pela heterogeneidade nas ações, pautadas pelo tom altivo dos discursos diplomáticos.

Apesar de baseadas na ideologia partidária, as diretrizes para a área internacional foram estabelecidas de forma a englobar o maior número de frentes de atuação possível: o investimento em várias questões diplomáticas poderia ser mais proveitoso para o Brasil, uma vez que o objetivo principal das escolhas nessa esfera era a conquista de maior espaço no sistema internacional. Para tanto, o governo adotou, quando possível, medidas que não afetariam a imagem do país, em um cenário global caracterizado por intensos jogos de poder e disputas por influência. Nesse sentido, o Brasil se portaria de uma forma neutra e sem alinhamentos.

Entretanto, em determinados momentos o país não conseguiu se manter distante de questões polêmicas que surgiram no período, sejam problemas internos de países ou impasses envolvendo o Brasil. As escolhas diplomáticas do governo Lula que foram alvos de críticas e análises aprofundadas, por terem gerado reações diversas, estiveram concentradas em três áreas prioritárias da esfera internacional: a América do Sul, os organismos internacionais e o comércio exterior.

### 3.1.1 Processos de integração regional

Alguns meses antes da posse presidencial, no final de 2002, Lula já havia iniciado suas atividades diplomáticas, ao auxiliar na crise venezuelana motivada pela greve geral naquele país, imposta pela oposição ao Presidente Hugo Chávez. Ao optar pela criação do *Grupo de Amigos da Venezuela*<sup>63</sup>, o Brasil indicou a tônica das diretrizes que seria adotada em âmbito regional. Porém, o governo Lula acabou sendo exposto, quando o grupo de apoio à crise venezuelana, composto por vários países do mundo, foi abalado pela postura de Chávez: em Fevereiro de 2003 o governante mostrou-se intransigente, ao exigir a inclusão de outros países ao grupo, como França e Cuba, o que irritou os países-membros e demonstrou os limites de atuação diplomática no país conflituoso. O Brasil, que havia instituído o *Grupo de Amigos da Venezuela*, foi pressionado por aqueles países insatisfeitos com a atitude de Chávez, quando não reagiu às provocações do governante venezuelano<sup>64</sup>.

No contexto regional, o Brasil se envolveu em muitas questões polêmicas. Além da ajuda para solucionar a crise venezuelana, o governo agiu de maneira semelhante no conflito envolvendo a Colômbia e, mais uma vez, a Venezuela, no início de 2005: para o governo de Hugo Chávez, um guerrilheiro das Forças

---

<sup>63</sup> O *Grupo de Amigos da Venezuela* foi idealizado pelo Brasil para auxiliar o país na crise interna, e teve a participação de países como Espanha, Portugal, México e Chile.

<sup>64</sup> Intransigência de Chávez irrita o Brasil (04 de Fevereiro de 2003). Folha de S. Paulo. Disponível em [http://www.mre.gov.br/portugues/noticiario/nacional/selecao\\_detalhe3.asp?ID\\_RESENHA=368](http://www.mre.gov.br/portugues/noticiario/nacional/selecao_detalhe3.asp?ID_RESENHA=368)  
Acesso em 30/10/2007.

Armadas Revolucionárias da Colômbia - FARC foi preso pelas forças colombianas em seu território, o que corresponderia à violação da soberania venezuelana. Porém, para a Colômbia, governada por Álvaro Uribe, a prisão do guerrilheiro teria ocorrido dentro do território colombiano. Dessa forma, criou-se um contencioso entre países sul-americanos, e o Brasil foi o mediador do mesmo: o Presidente Lula foi ao encontro de Álvaro Uribe, enquanto o Assessor Especial Marco Aurélio Garcia reuniu-se com Hugo Chávez, para iniciarem o processo de trégua do conflito bilateral. Mais uma vez a atitude brasileira foi considerada uma tentativa de exercer um papel de líder regional, o que desagradou alguns países.

Alguns meses após a resolução do incidente entre Venezuela e Colômbia, o Brasil também se envolveu na crise política vivida pelo Equador (Abril de 2005), concedendo asilo político ao Presidente Lucio Gutierrez.

Além desses auxílios em problemas de países vizinhos, os quais não envolviam outro interesse que não a ampliação do papel hegemônico na América do Sul, o governo brasileiro participou de um incidente específico como personagem afetado: as relações entre o país e a Bolívia foram desgastadas, a partir da decisão boliviana de nacionalização das reservas de gás natural e petróleo, o que afetou o abastecimento do produto no Brasil. Tal situação gerou intensos debates, inclusive na esfera acadêmica, e as opiniões versavam, em sua maioria, contra a posição adotada pelo governo Lula.

A Bolívia havia decretado, desde 2003, o desejo de nacionalizar seu gás natural e petróleo, o que significaria perdas expressivas para o Brasil, que importa gás boliviano, e principalmente para a Petrobrás, que possuía refinarias naquele

país. O governo brasileiro ofereceu apoio à Bolívia, concedendo perdão de mais de US\$ 50 milhões da dívida boliviana<sup>65</sup>, além de prometer investir mais de US\$ 600 milhões para auxiliar na crise do gás. A Petrobrás também aceitou abdicar, em Setembro de 2004, de duas refinarias de petróleo localizadas no território boliviano, compradas em 1988.

Apesar das vantagens oferecidas pelo governo brasileiro à Bolívia, a posse de Evo Morales à presidência (que ganhou as eleições em 2005) gerou desgaste nas relações entre os dois países, devido à crise da nacionalização do gás natural. Segundo Morales, os contratos da Petrobrás na Bolívia não eram equilibrados, havendo a necessidade de revisá-los. A reação do governo Lula passou a ser mais enérgica somente a partir da declaração oficial da nacionalização das reservas de gás natural e petróleo da Bolívia, decretada pelo governante em 01º de Maio de 2006<sup>66</sup>.

Porém, mesmo com o endurecimento diplomático do Brasil, a Bolívia manteve sua decisão, e Lula optou por acatá-la, gerando críticas da opinião pública nacional. Para a chancelaria, a posição adotada em relação às provocações bolivianas contribuiu para a consolidação da preponderância brasileira na América do Sul.

---

<sup>65</sup> Brasil na ajuda à Bolívia (25 de Outubro de 2003). O Estado de S. Paulo. Disponível em [http://www.mre.gov.br/portuques/noticiario/nacional/selecao\\_detalhe3.asp?ID\\_RESENHA=20385](http://www.mre.gov.br/portuques/noticiario/nacional/selecao_detalhe3.asp?ID_RESENHA=20385)  
Acesso em 30/10/2007.

<sup>66</sup> Bolívia nacionaliza petróleo e gás; Exército ocupa Petrobrás (02 de Maio de 2006). O Estado de S. Paulo. Disponível em [http://www.mre.gov.br/portuques/noticiario/nacional/selecao\\_detalhe3.asp?ID\\_RESENHA=221965](http://www.mre.gov.br/portuques/noticiario/nacional/selecao_detalhe3.asp?ID_RESENHA=221965)  
Acesso em 30/10/2007.

Dessa forma, apesar de ter sido prejudicado com a decisão de nacionalizar as reservas de gás natural, o governo brasileiro manteve o bem-estar diplomático (o que não significa que o governo não tenha sido pressionado para agir de modo a impedir a ação boliviana). Na realidade, a posição assumida pelo Brasil correspondeu a um esforço para a consolidação da liderança brasileira no âmbito regional: para tanto, o país precisou abdicar de certos interesses com o intuito de preservar a imagem positiva entre os países sul-americanos.

As relações do Brasil com a Argentina, principal parceiro diplomático regional, também foram motivo de polêmica diplomática para o país. Nestor Kirchner condenou a pretensão brasileira de exercer liderança sul-americana: o governo argentino declarou que a preponderância brasileira não seria benéfica para seus interesses, e por esse motivo não apoiaria Lula. Apesar de manter relações amistosas com o Brasil de Lula, o governo argentino não apoiou a investida brasileira de se tornar líder regional, o que propiciou constrangimentos diplomáticos entre os países<sup>67</sup>.

Além disso, no âmbito comercial as relações bilaterais foram alvos de discórdia durante o primeiro mandato petista: a Argentina se mostrou insatisfeita com o déficit no saldo comercial com o Brasil, dando início a uma repressão contra uma suposta invasão de produtos brasileiros naquele país. Embora os países tenham, inclusive, viabilizado relações amistosas, com a criação do *Consenso de*

---

<sup>67</sup> LIMA, Maria Regina Soares de. Na trilha de uma política externa afirmativa. *Observatório da Cidadania* Rio de Janeiro, IBASE, 2003, Relatório n. 7, Panorama brasileiro, p. 99, 2003. Disponível em [http://www.socialwatch.org/en/informelmpreso/pdfs/panorbrasileiro2003\\_bra.pdf](http://www.socialwatch.org/en/informelmpreso/pdfs/panorbrasileiro2003_bra.pdf). Acesso em 31/01/2007.

*Buenos Aires*<sup>68</sup>, (lançado em Outubro de 2003 para estabelecer uma agenda comercial comum e o estreitamento das relações entre os principais representantes do Mercosul), os impasses nos acordos bilaterais demonstraram os limites diplomáticos de Argentina e Brasil. As salvaguardas adotadas pela Argentina sobre produtos brasileiros não foram aceitas pelo governo Lula, e os impasses afetaram outras esferas da política externa de Lula, como a falta de apoio da Argentina à pretensão brasileira de ocupar vaga permanente no Conselho de Segurança da ONU.

O governo argentino também se posicionou contrário aos interesses brasileiros de ocupar cargos de direção em organismos internacionais, como nos casos das candidaturas à OMC e BID. Em relação a outras questões, como a consolidação da ALCA, os países também não conseguiram estabelecer propostas comuns.

Todavia, apesar de algumas divergências entre os interesses brasileiros e argentinos, a chancelaria de Lula declarou, durante todo o mandato, suas preferências em relação à Argentina como aliada diplomática regional (a Argentina foi o primeiro país a ser visitado por Lula).

O governo Lula optou pela ampliação das relações diplomáticas com os países vizinhos, no âmbito da América do Sul, com vistas a consolidar a integração regional e associar-se como líder, por ser o principal país sul-

---

<sup>68</sup> Consenso de Buenos Aires será lançado hoje (16 de Outubro de 2003). O Estado de S. Paulo. Disponível em [http://www.mre.gov.br/portugues/noticiario/nacional/selecao\\_detalhe3.asp?ID\\_RESENHA=18600](http://www.mre.gov.br/portugues/noticiario/nacional/selecao_detalhe3.asp?ID_RESENHA=18600)  
Acesso em 30/10/2007.

americano inserido no sistema internacional. Para isso, o país se viu diante de situações delicadas, e nem sempre pôde agir de acordo com seus interesses particulares.

Em Agosto de 2004, o Brasil foi vetado na proposta de inclusão de Cuba no *Grupo do Rio*<sup>69</sup>, o que causou constrangimento diplomático, uma vez que, para a maioria dos membros do grupo, Cuba não é um país democrático. O governo brasileiro, no entanto, justificou sua proposta como uma oportunidade de estabelecimento de um diálogo conciliatório na América Latina e Caribe, mas foi criticado pelos países contrários ao regime cubano.

Outro fator de condenação às atitudes diplomáticas brasileiras no âmbito regional, com base nos preceitos ideológicos do governante, refere-se à relação pessoal de Lula com o Presidente venezuelano Hugo Chávez. Além do auxílio do Brasil na crise da Venezuela em 2002, o governo brasileiro fez diversas visitas presidenciais ao país. Dessa forma, o personalismo de Lula prejudicou a diplomacia brasileira, quando o governante abdicou da imagem positiva do país em função das suas escolhas pessoais.

Lula viajou para a Venezuela em Novembro de 2006, para apoiar o Presidente venezuelano nas eleições daquele país, depois da reeleição petista, e foi julgado negativamente por ter utilizado a imagem do Brasil para garantir a vitória de Chávez nas urnas.

---

<sup>69</sup> Grupo do Rio veta idéia de diálogo com Cuba (21 de Agosto de 2004). O Estado de S. Paulo. Disponível em [http://www.mre.gov.br/portugues/noticiario/nacional/selecao\\_detalhe3.asp?ID\\_RESENHA=70770](http://www.mre.gov.br/portugues/noticiario/nacional/selecao_detalhe3.asp?ID_RESENHA=70770)  
Acesso em 30/10/2007.

No que diz respeito ao interesse brasileiro de revitalizar o Mercosul, desgastado pelos problemas inerentes aos seus países-membros, além da falta de legitimidade no cenário internacional, o país apoiou o acesso da Venezuela, e em Julho de 2006, o país vizinho aderiu ao bloco, suscitando intensos debates.

A Venezuela, assim, formalizou a sua entrada como membro pleno do Mercosul. O acesso de um país que, abertamente, marcha para o *socialismo do século XXI*, gerou incertezas acerca do futuro do bloco, que já vive uma situação delicada com contendas entre os membros devido às assimetrias e impasses internos. Um dos principais empecilhos refere-se à cláusula democrática, a qual estabelece a vigência plena da democracia nos países-membros. Sendo assim, a manutenção dessa norma pode ser ameaçada pela Venezuela, cujo governo *bolivariano* é taxado de antidemocrático.

Em relação ao Brasil, a entrada da Venezuela pode prejudicar um dos principais objetivos da política externa de Lula: a liderança regional, através do papel de destaque no Mercosul. Chávez pode valer-se do bloco para promover concepções esquerdistas na região, e, assim, tornar-se um líder sul-americano, o que também faz parte dos planos brasileiros. Por esse motivo, o estreito relacionamento entre o governo brasileiro e Hugo Chávez pode trazer conseqüências negativas à política externa nacional.

Outra importante investida brasileira no domínio regional correspondeu à criação, com o apoio de alguns países sul-americanos, da CASA. A primeira

reunião do grupo, sediada no Brasil em Setembro de 2005<sup>70</sup>, não obteve respaldo esperado, e o presidente argentino Nestor Kirchner não compareceu. Hugo Chávez discursou diversas vezes indicando sua posição contrária à CASA, que não conta com Cuba como membro, o que é almejado pelo governante venezuelano. A comunidade, apesar de difundida excessivamente pelo Brasil, não consolidou resultados práticos, e, até o presente momento não possui legitimidade internacional, pelos problemas e impasses para implementar os objetivos de integração regional.

O Mercosul, também inserido nesse propósito, correspondeu a um tema bastante discutido no âmbito da política externa do primeiro governo Lula. Em 2004 e 2006, o governo brasileiro ocupou a presidência *pro tempore* do bloco regional, e indicou diretrizes a serem cumpridas para consolidar, além dos objetivos econômicos (como o estabelecimento da Tarifa Externa Comum - TEC), o chamado *Mercosul político*. Para Lula, o bloco tem condições de, a longo prazo, se tornar um espaço de unidade política, onde os países-membros fortaleçam suas decisões, tomadas conjuntamente, no sistema internacional.

Porém o governante brasileiro, ao sugerir o desenvolvimento do Mercosul nos novos moldes, não considerou o principal problema do bloco, que não possui legitimidade sequer entre os países-membros. Apesar de não serem diretamente relacionados, o projeto de criação do *Mercosul político* não pode ser consolidado

---

<sup>70</sup> Cúpula trata da integração total entre os sul-americanos (29 de Setembro de 2005). Jornal de Brasília. Disponível em [http://www.mre.gov.br/portuques/noticiario/nacional/selecao\\_detalhe3.asp?ID\\_RESENHA=168844](http://www.mre.gov.br/portuques/noticiario/nacional/selecao_detalhe3.asp?ID_RESENHA=168844)  
Acesso em 30/10/2007.

Para maiores informações sobre o evento, consultar: REUNIÃO DE CHEFES DE ESTADO DA COMUNIDADE SUL-AMERICANA DE NAÇÕES. *1ª Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2005.

sem que as bases de origem do bloco estejam concretizadas. No entanto, a proposta do governo Lula de investir na consolidação de um *Mercosul político* deveria considerar a relevância do bloco para seus membros, os quais não demonstram interesse em solucionar dos impasses existentes.

As negociações em torno da criação de acordos interblocos com a União Européia, considerados pelo governante, inclusive, mais importantes que aqueles que poderiam ser efetivados com os EUA<sup>71</sup>, corresponderam a uma tentativa de expandir o espaço do Brasil no cenário global, através da consolidação da liderança regional almejada pelo governo. O governo brasileiro, ao negociar diretamente tal relação, exerceu a função de mediador e representante dos países sul-americanos, numa tentativa de consolidar o papel de líder regional perante as relações econômicas interblocos.

O Brasil se empenhou na conquista de credibilidade entre os países sul-americanos, o que em alguns episódios significou abrir mão de outros interesses nacionais, como o desenvolvimento econômico nacional com base no mercado regional. Assim, as críticas dirigidas ao governo petista, apesar de coerentes, não consideraram que o contexto da liderança sul-americana, ambicionada desde o início do mandato de Lula, exigia esforços que nem sempre seriam benéficos ao Brasil, num primeiro momento.

---

<sup>71</sup> O Brasil sugeriu, durante as negociações em torno da consolidação da ALCA, a realização de acordos com o MERCOSUL (o chamado acordo 4 + 1 - MERCOSUL - EUA), envolvendo, dessa forma, todos os países-membros do bloco regional. Entretanto, o governo norte-americano não aceitou a proposta brasileira. As negociações terminaram em impasse.

### **3.1.2 Atuação nas instâncias multilaterais**

Uma outra esfera de atuação da diplomacia brasileira foi alvo de polêmicas, durante o primeiro governo Lula: a intensa busca de cargos de direção em organismos internacionais.

Como já fora explicitado, o objetivo principal da política externa do governo Lula correspondeu à ampliação do papel do Brasil no cenário internacional. Para tanto, o governo investiu em alternativas em todas as áreas de atuação diplomática, visando à abertura de novas frentes onde o país pudesse se destacar. Entre essas diretrizes estava o aumento da participação brasileira nos foros mundiais, inseridos nas organizações multilaterais como a ONU e suas subdivisões.

O governo Lula, portanto, optou pela busca de cargos nesses organismos, os quais, desse modo, contariam com a presença de um representante brasileiro em posição de destaque.

Durante o primeiro mandato, o governante apostou em candidatos para os seguintes organismos: Organização Internacional do Trabalho - OIT; OMC; União Internacional de Telecomunicações - UIT e BID, além do esforço para a candidatura do país a uma vaga permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas.

No que diz respeito à candidatura brasileira na OIT, em 2003 o ex-Ministro do Trabalho Ricardo Berzoini foi indicado pelo governo para ocupar a vaga de

presidência da Assembléia Mundial do órgão, mas também não obteve sucesso, e foi derrotado por um candidato da República Dominicana.

Em relação à vaga pleiteada na OMC, o país lançou a candidatura de Luiz Felipe de Seixas Correa para a Direção-Geral, em 2004. Contudo, os atritos gerados com o Uruguai, que já havia indicado um candidato, Carlos Pérez del Castillo, e esperava apoio dos países sul-americanos, fez o Brasil retirar a candidatura própria.

Já a candidatura de João Sayad à presidência do BID, em Junho de 2005, gerou impasses com a Argentina: o Brasil havia sugerido o lançamento de um nome representando os dois países, o que o fortaleceria, uma vez que o apoio seria mais amplo. Porém, o governo argentino não aprovou a proposta brasileira, e indicou seu próprio candidato, Aldo Ferrer.

Para a UIT, o governo lançou Roberto Blois, em Novembro de 2006, para ocupar o posto de Secretário-Geral do organismo, mas não conquistou o cargo.

A investida do governo Lula na revitalização do Conselho de Segurança da ONU e a conseqüente conquista de um assento permanente correspondeu a uma das mais polêmicas atuações diplomáticas no primeiro mandato. O Brasil, desde a criação do organismo, em 1945, pleiteia uma vaga permanente no seu Conselho de Segurança.

Porém, durante o governo petista, tal diretriz tradicional foi revestida de maior pragmatismo para sua consolidação, uma vez que o cargo possibilitaria um novo papel ao Brasil, no sistema internacional.

Contudo, o país não conquistou nenhuma vaga pela qual se candidatou e, no caso da ONU, as apostas pela reforma do Conselho de Segurança e um possível assento permanente para o país não renderam os resultados esperados.

Inclusive, a atuação do governo brasileiro nos organismos multilaterais foi a mais criticada, devido aos resultados negativos e à exposição do país no sistema global, causada pela incessante busca por cargos de direção nas organizações internacionais supracitadas e as contendas geradas pelas disputas de candidatos regionalmente.

A criação do G-4, grupo formado por Brasil, Índia, Alemanha e Japão<sup>72</sup>, para discutir as reformas do Conselho e a democratização das Nações Unidas, correspondeu a uma iniciativa do governo Lula para efetivar a participação do país nesse processo, mas também não obteve respaldo internacional.

Ainda no contexto da busca de apoio constante para a investida na ONU, o Brasil optou, além da associação com diversos países, pelas ações dentro das instâncias da organização. Para isso, insistiu na presença brasileira para o auxílio na solução da crise do Haiti<sup>73</sup>, conquistando a missão de chefiar as Forças de Paz no país em conflito. A Missão das Nações Unidas para a estabilização no Haiti - MINUSTAH foi instaurada em 2004, após a deposição do presidente Jean-Bertrand Aristide, pela ONU, para controlar as insurreições internas e proteger a

---

<sup>72</sup> Encontro cria o G4, por reforma no Conselho de Segurança (22 de Setembro de 2004). O Estado de S. Paulo. Disponível em [http://www.mre.gov.br/portugues/noticiario/nacional/selecao\\_detalhe3.asp?ID\\_RESENHA=78032](http://www.mre.gov.br/portugues/noticiario/nacional/selecao_detalhe3.asp?ID_RESENHA=78032). Acesso em 30/10/2007.

<sup>73</sup> Conselho da ONU aprova força de paz para o Haiti (01 de Maio de 2004). Correio Braziliense. Disponível em [http://www.mre.gov.br/portugues/noticiario/nacional/selecao\\_detalhe3.asp?ID\\_RESENHA=46340](http://www.mre.gov.br/portugues/noticiario/nacional/selecao_detalhe3.asp?ID_RESENHA=46340). Acesso em 30/10/2007.

população haitiana. O Brasil enviou tropas do exército, apesar das limitações financeiras do país, como forma de se envolver nas responsabilidades das Nações Unidas, uma vez que sofre pressão por possuir uma dívida de aproximadamente US\$100 milhões<sup>74</sup> com o organismo, (o que prejudica a imagem brasileira). Nesse episódio, o fundamental seria demonstrar capacidade de participação.

Ao discursar nas Assembléias Gerais da ONU, Lula fez questão de debater a necessidade de democratização do organismo, indicando a importância da participação dos países em desenvolvimento no sistema internacional como um todo. Nessas ocasiões, endossou as pretensões de ampliar o papel brasileiro no cenário internacional, uma das principais diretrizes da política exterior petista. Dessa forma, o governo enfatizou uma política externa voltada para a conquista de maior espaço internacional por um país médio e estratégico, seja na posição de destaque na América do Sul ou mesmo na crescente participação na economia mundial:

O Brasil está pronto a dar a sua contribuição. Não para defender uma concepção exclusivista da segurança internacional. Mas para refletir as percepções e os anseios de um continente que hoje se distingue pela convivência harmoniosa e constitui um fator de estabilidade mundial. O apoio que temos recebido, na América do Sul e fora dela, nos

---

<sup>74</sup> Vaga no CS da ONU trará custo extra ao Brasil (13 de Julho de 2003). Folha de S. Paulo. Disponível em [http://www.mre.gov.br/portugues/noticiario/nacional/selecao\\_detalhe3.asp?ID\\_RESENHA=1938](http://www.mre.gov.br/portugues/noticiario/nacional/selecao_detalhe3.asp?ID_RESENHA=1938)  
Acesso em 30/10/2007.

estimula a persistir na defesa de um Conselho de Segurança adequado à realidade contemporânea.<sup>75</sup>

No âmbito da OMC, organismo internacional cuja direção o Brasil buscou conquistar, o governo atuou de maneira incisiva no sentido de ampliar suas vantagens comerciais no mercado global.

Logo no início do mandato, em 2003, o país se envolveu ativamente nas disputas comerciais travadas na Rodada Doha<sup>76</sup> de Cancun, destacando-se nas negociações relacionadas aos subsídios agrícolas aplicados pelos países para proteger o mercado nacional, em detrimento das exportações dos outros.

Nesse sentido, o Brasil liderou a criação do G-20<sup>77</sup>, grupo de países em desenvolvimento que almejou, dentro dos foros da OMC, maior equilíbrio no comércio exterior e melhores condições para suas exportações. Nesse sentido, o G-20 protestou contra os subsídios agrícolas e os mecanismos de salvaguarda impostos principalmente pelas grandes potências, que desequilibram a balança comercial mundial.

<sup>75</sup> LULA DA SILVA, Luiz Inácio. Discurso de abertura do presidente Lula. *In*: 58ª ASSEMBLÉIA GERAL DA ONU. New York: 23/09/2003.

Disponível em [http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/discursos/discurso\\_detalhe3.asp?ID\\_DISCURSO=2153](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=2153)

Acesso em 25/03/2007.

<sup>76</sup> A Rodada Doha teve início em 2001, ainda sob o governo FHC. A Rodada da OMC começou em Doha, no Qatar, mas as negociações subseqüentes já foram realizadas em diferentes países, como México, Suíça, França, China e Alemanha.

<sup>77</sup> Brasil quer unir emergentes (05 de Setembro de 2003). Correio Braziliense. Disponível em [http://www.mre.gov.br/portugues/noticiario/nacional/selecao\\_detalhe3.asp?ID\\_RESENHA=11583](http://www.mre.gov.br/portugues/noticiario/nacional/selecao_detalhe3.asp?ID_RESENHA=11583)  
Acesso em 30/10/2007.

A atuação brasileira no âmbito da Rodada Doha foi elogiada, inclusive por representantes da União Europeia e EUA. As expressivas vitórias do país, destacando os pareceres favoráveis nas disputas com União Europeia (contra os subsídios aplicados ao açúcar) e com os EUA (contra os subsídios aplicados ao algodão) demonstraram a capacidade do país em criar condições igualitárias de competição nas reuniões do organismo, ainda que as negociações da Rodada Doha tenham fracassado (a lentidão dos acordos e negociações travadas entre os países em disputa nos foros da rodada foram relacionados, entre outros fatores, aos inúmeros embates exigidos pelo Brasil). Para os representantes brasileiros, no entanto, as propostas indicadas pelas grandes potências que não favoreciam as economias em desenvolvimento, e por isso não foram acatadas, deixaram claro que os países em desenvolvimento, unidos em torno do G-20 (liderado pelo governo brasileiro) conseguiram fazer valer parte de seus interesses.

Ainda que não tenha conquistado os cargos de direção nas organizações internacionais, a chancelaria brasileira se destacou em algumas investidas, apesar da falta de apoio de alguns parceiros e rugas diplomáticas causadas por disputas regionais por representantes nas eleições à presidência das organizações internacionais.

### **3.1.3 Bilateralismo e desenvolvimento econômico**

A diplomacia brasileira durante o primeiro governo Lula investiu, além das esferas já explicitadas, na economia como fator de desenvolvimento no sistema

internacional. O comércio exterior serviu de base para a conquista de novos mercados e a consolidação de relações de cooperação tecnológica, ou mesmo de apoio aos objetivos brasileiros (como a criação do G-4).

Para tanto, o governo indicou como metas para a política exterior a criação de uma *nova geografia comercial*, que seria estabelecida como alternativa de inserção dos países em desenvolvimento no mercado global. Como fora apontado, essa idéia esteve relacionada à outra investida nacional para a área econômica: a Cooperação Sul-Sul, que integra os países situados no hemisfério sul.

Uma questão polêmica foi introduzida quando o governo brasileiro insistiu no estreitamento dos vínculos comerciais com a China, país inserido na proposta da *nova geografia comercial*. A China, importante país para a economia mundial, foi reconhecida politicamente pelo Brasil como economia de mercado, o que foi considerada uma atitude precipitada do país, que buscava apoio para conquistar maior espaço no âmbito das Nações Unidas, além de aprimorar as relações comerciais com aquele país. Após visitas diplomáticas e o estabelecimento de acordos econômicos, o Brasil até mesmo optou por reconhecer a China como membro da OMC<sup>78</sup>.

Todavia, o país oriental não respeitou os interesses brasileiros, e, em meados de 2005, declarou, juntamente com os EUA, que não era favorável à concretização de reformas para ampliar os membros permanentes do Conselho de

---

<sup>78</sup> Brasil reconhece China na OMC afinal (24 de Setembro de 2005). O Globo. Disponível em [http://www.mre.gov.br/portugues/noticiario/nacional/selecao\\_detalhe3.asp?ID\\_RESENHA=167384](http://www.mre.gov.br/portugues/noticiario/nacional/selecao_detalhe3.asp?ID_RESENHA=167384). Acesso em 30/10/2007.

Segurança da ONU<sup>79</sup>. Tal medida irritou o governo brasileiro, que havia pregado desde o início a democratização do organismo. Em seguida, o Brasil passou a adotar medidas de salvaguardas contra produtos chineses e o chanceler Celso Amorim declarou publicamente a decepção do governo em relação às atitudes chinesas. A China, por sua vez, justificou sua decisão como uma represália à tentativa do Japão de conquistar, assim como o Brasil, vaga permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, mas o incidente registrou que a opção por relações diplomáticas com países não-tradicionais ao Itamaraty coloca em planos secundários países familiarizados com a diplomacia brasileira e muitas vezes mais importantes em termos econômico-estratégicos.

Durante o primeiro mandato de Lula, as relações do Brasil com os países Árabes também foram inseridas no contexto da alteração do eixo econômico, na área de comércio exterior. Entre os dias 10 e 11 de Maio de 2005 o país sediou em Brasília a Cúpula América do Sul-Países Árabes, que correspondeu ao primeiro evento internacional desse porte, reunindo representantes de países médios e fundamentais ao desenvolvimento econômico mundial. O objetivo central do evento foi ampliar as relações bilaterais dos países sul-americanos com o Oriente, e, apesar dos poucos resultados práticos, a reunião contribuiu para a promoção dos objetivos do governo brasileiro de criação de novas redes comerciais, em escala global<sup>80</sup>.

---

<sup>79</sup> Brasil mais longe do Conselho de Segurança (05 de Agosto de 2005). O Globo. Disponível em [http://www.mre.gov.br/portugues/noticiario/nacional/selecao\\_detalhe3.asp?ID\\_RESENHA=154606](http://www.mre.gov.br/portugues/noticiario/nacional/selecao_detalhe3.asp?ID_RESENHA=154606) Acesso em 30/10/2007.

<sup>80</sup> Para maiores informações, consultar <http://www2.mre.gov.br/aspa/> Acesso em 12/11/2007.

Outro ponto de reflexão relacionado à nova geografia comercial do primeiro governo Lula diz respeito à consolidação, através do esforço brasileiro, do G3, também conhecido como Diálogo Índia, Brasil e África do Sul - IBAS. Tal proposta fez parte da chamada Cooperação Sul-Sul, e teve como objetivo, além do estreitamento dos laços diplomáticos entre esses países, o desenvolvimento de parcerias com países interessados na reforma da ONU, para angariar aliados ao desejo brasileiro de um assento permanente no Conselho de Segurança da instituição. Esses países se mostraram estratégicos para a pretensão de Lula e as relações diplomáticas entre eles, inclusive, consistia em um dos objetivos da política exterior petista.

Entretanto, apesar de interessante, o IBAS não surtiu os efeitos desejados, de pressionar pela reforma do Conselho de Segurança da ONU, uma vez que os países-membros, apesar de importantes, não possuem poder suficiente para influenciar o contexto global. Logo, a iniciativa do governo brasileiro recebeu críticas, mas nem sempre se pode julgar determinada proposta diplomática pelos seus resultados práticos: o IBAS ainda está se consolidando, e no segundo mandato de Lula pode ampliar e estreitar ainda mais os laços entre seus países-membros, contribuindo para o desenvolvimento de novas perspectivas à política externa brasileira.

Em relação aos EUA, a questão expressiva presente no primeiro mandato de Lula esteve relacionada à consolidação da ALCA, uma vez que o governo norte-americano passou a pressionar o país para a concretização da área de livre

comércio. Porém, o governante petista, ainda nas propostas para as eleições de 2002, indicava a seguinte reflexão:

Quanto à ALCA, tendo em conta a avaliação já efetivada, não se trata de uma questão de prazos ou de eventuais vantagens nesse ou naquele setor. Tal como está proposta, a ALCA é um projeto de anexação política e econômica da América Latina aos EUA, cujo alvo principal, pela potencialidade de seus recursos e do seu mercado interno, é o Brasil. O que está em jogo, então, são os interesses estratégicos nacionais, é a preservação de nossa capacidade e autonomia para construir nosso próprio futuro como nação. Em outras palavras, rechaçar essa proposta, tal como está sendo apresentada, é um requisito essencial para viabilizar o objetivo de redução de nossa dependência e vulnerabilidade externas.<sup>81</sup>

Desde o início das discussões sobre a implantação da ALCA, na década de 1990, Lula, ainda como candidato à presidência brasileira, havia se posicionado contra o seu estabelecimento nos moldes propostos pelos EUA. A criação de uma área de livre comércio com o principal parceiro brasileiro no mercado internacional não traria benefícios econômicos, de acordo com a proposta norte-americana, salvo em algumas áreas industriais. Assim, o governo brasileiro optou por colocar como prioridade, no debate sobre a ALCA, a necessidade de propor acordos mais equilibrados, os quais defendessem o mercado nacional e possibilitassem o

---

<sup>81</sup> PARTIDO DOS TRABALHADORES. Diretrizes do programa de governo do PT para o Brasil. In: DOCUMENTO APROVADO NO 12º ENCONTRO NACIONAL DO PT. [S.l.]: 16 de Dezembro de 2001. Disponível em: <http://www.ptgte.org.br/pt25anos>  
Acesso em 09/03/2007.

crescimento das exportações brasileiras, inserindo o país no comércio global de maneira segura e independente da economia norte-americana. Durante o primeiro mandato, Lula defendeu alternativas benéficas para o Brasil, como o acordo 4 + 1, isso é, entre os EUA e o Mercosul, de forma a garantir maiores possibilidades para os países latino-americanos, os quais teriam seus interesses comuns representados pelo bloco regional.

Contudo, no decorrer do período, as discussões sobre tal tema tornaram-se infrutíferas, apesar do grande interesse norte-americano em consolidar a ALCA. A não-aceitação por parte do Brasil das condições propostas pelos EUA e o insucesso nas tentativas de estabelecer acordos alternativos suscitaram o impasse das negociações. A implicação dessa medida correspondeu ao fim do primeiro mandato sem uma definição sobre a questão. Ainda que o mercado norte-americano seja essencial à economia brasileira, a consolidação da ALCA, aos olhos do governo Lula, não era uma prioridade, o que ditou as relações com a potência. Por outro lado, os EUA apoiaram as investidas brasileiras de se tornar líder regional: de acordo com o secretário de Estado adjunto para a América Latina, Roger Noriega, em pronunciamento após a visita diplomática ao Brasil, em Abril de 2005, “aplaudimos o novo papel do Brasil como líder regional e mundial e vemos o País como um parceiro valioso nos esforços de promover a segurança, a estabilidade e a prosperidade neste hemisfério e além”<sup>82</sup>.

---

<sup>82</sup> Aplaudimos papel do Brasil como líder regional (04 de Maio de 2005). O Estado de S. Paulo. Disponível em [http://www.mre.gov.br/portugues/noticiario/nacional/selecao\\_detalhe3.asp?ID\\_RESENHA=130544](http://www.mre.gov.br/portugues/noticiario/nacional/selecao_detalhe3.asp?ID_RESENHA=130544)  
Acesso em 30/10/2007.

Certamente o interesse do governo norte-americano em apoiar o Brasil na aspiração de se tornar líder regional fez parte das investidas dos EUA contra o avanço dos governos de esquerda na América do Sul, em especial em relação à Venezuela de Hugo Chávez. No entanto, apesar de ter sido pressionado para mediar crises norte-americanas com Venezuela e Cuba, o Brasil não cedeu, e não prejudicou os laços diplomáticos com nenhum país, nesse sentido.

As relações brasileiras com os países da União Européia, durante o primeiro governo Lula, foram pautadas em negociações interblocos, visando acordos entre o Mercosul e o bloco europeu. Nesse sentido, Lula chegou a declarar que as relações diplomáticas brasileiras com a União Européia eram mais importantes que aquelas firmadas com os EUA.

Porém, embora o país tenha insistido nas negociações entre os blocos econômicos, foi no âmbito da OMC que se concretizaram os acordos, mesmo que através de disputas: o G20, grupo liderado pelo Brasil, lutou durante toda a Rodada Doha por condições melhores aos países emergentes, no comércio internacional. Alguns contenciosos fizeram parte dessa disputa, como a questão do açúcar (quando o Brasil saiu vitorioso), mas o bloco europeu pressionou as negociações no organismo multilateral, não acatando os pedidos brasileiros. Por conseguinte, a Rodada Doha acabou sem resultados concretos, uma vez que os países não conseguiram chegar a um acordo. Apesar de ter sido elogiado pelos representantes europeus, por conquistar expressivo desempenho na OMC, o governo brasileiro também foi responsável pelo fracasso da Rodada, já que não cedeu às pressões internacionais e insistiu na conquista de seus interesses.

Finalizando, constata-se que as três grandes áreas as quais o primeiro governo Lula se concentrou, na esfera internacional, foram alvos de polêmica, ainda que os resultados tenham sido aquém dos objetivos. O governo brasileiro, ao investir na ampliação do espaço do país no sistema internacional, atuou em cada setor com vistas a conquistar tal interesse maior.

Em relação ao domínio regional e sub-regional (representado pelo Mercosul), o Brasil almejou a posição de líder e, para tanto, se viu em situações delicadas, onde a consolidação de determinados interesses nacionais foram deixados de lado, para conquistar apoio político e a hegemonia regional. Embora alguns países vizinhos ainda não reconheçam a supremacia brasileira, a atuação do primeiro governo Lula propiciou novas oportunidades ao Brasil, além de ter ampliado o papel do país regionalmente. No âmbito do Mercosul, o governo deixou claro a pretensão de revitalizar o bloco, nas duas ocasiões em que ocupou a presidência pro tempore do mesmo: o Mercosul político foi anunciado, como uma alternativa à integração sul-americana.

No que se refere às aspirações do governante à conquista de cargos em organismos multilaterais, ou mesmo um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, mais uma vez com a intenção final de galgar posições no cenário internacional, o país não conseguiu resultados expressivos, sendo derrotado em todas as disputas a cargos de direção que participou. No entanto, com a atuação intensa do governo brasileiro, essas investidas foram importantes para que os interesses do país fossem expostos globalmente. Seja nos discursos nas Assembléias-Gerais das Nações Unidas, ou mesmo no envio de tropas ao

Haiti, o governo Lula tentou divulgar a capacidade e os interesses do Brasil, contribuindo para o avanço do país no sistema internacional.

E, por último, cabe indicar que o desempenho do primeiro mandato de Lula nas relações bilaterais do país, bem como no comércio exterior, almejou a conquista de novos parceiros econômicos, bem como a busca de novas oportunidades, para, conseqüentemente, angariar um papel mais relevante do país no mercado global. Investiu-se, para isso, em projetos como a *nova geografia comercial*, e em eventos como a Cúpula América do Sul-Países Árabes para ampliar os laços diplomáticos com o Oriente. A ALCA não foi efetivada, e o primeiro governo foi encerrado com impasses nesse sentido, assim como ocorreu com as negociações na Rodada Doha. Porém, tais resultados não foram infrutíferos para o Brasil: ao contrário, demonstraram a altivez do governo nas situações em que seus interesses não seriam efetivados. Apesar de não ter conquistado novos mercados como almejava, o governo Lula abriu novas perspectivas de comércio exterior, principalmente com países emergentes.

No próximo capítulo, os resultados da política externa do primeiro governo Lula serão retomados, para que sejam analisados de acordo com as possibilidades e os limites que o Brasil possui no sistema internacional.



# Capítulo 4

## A realidade do sistema internacional e as possibilidades do Brasil: os resultados da política externa de Lula

Os propósitos do governo Lula para a área diplomática foram sistematizados de acordo com três fatores: a ideologia petista, as diretrizes tradicionais à política externa brasileira e o contexto internacional vigente. Desse modo, a junção dos objetivos diplomáticos partidários àqueles já conhecidos na política externa do país e a conjuntura global possibilitou o estabelecimento de metas diplomáticas plausíveis de serem concretizadas.

Determinados interesses nacionais durante o governo Lula representaram a tônica do partido representado e, por esse motivo, muitas vezes foram alvo de críticas. Entretanto, os objetivos tradicionais da política externa brasileira tiveram espaço nas ações diplomáticas de Lula: à busca de inserção no sistema internacional foram inseridos determinados propósitos no sentido de manter as pretensões habituais do país, de modo a conciliá-los ao novo contexto global.

Assim, não se pode afirmar que os objetivos do governante petista para a política exterior foram determinados de acordo apenas com os ideais do seu partido. Considerou-se, além disso, aquelas diretrizes tradicionais do país: a busca por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU; a participação ativa do Brasil no Mercosul; a integração regional; a Cooperação Sul-Sul e princípios como a não-intervenção em outros países sem o consentimento prévio dos mesmos.

Na realidade, a grande alteração na política externa de Lula esteve no tom enérgico dado às ações na esfera internacional e não propriamente aos objetivos para esse campo, que se mantiveram, em sua maioria, de acordo com a tradição brasileira. As modificações se deram apenas em função da conjuntura externa vigente, além do aumento significativo da atuação diplomática brasileira, característica do PT para a esfera internacional (política externa *ativa*).

No entanto, percebe-se que algumas dessas diretrizes não foram alcançadas, apesar de terem feito parte de um projeto político embasado nos

princípios supracitados (ideologia partidária, tradição diplomática brasileira e conjuntura externa).

Determinadas questões, como o interesse brasileiro em ocupar cargos de direção em organismos internacionais, a tentativa de consolidar relações bilaterais com países médios ou a polêmica busca pela liderança regional estiveram profundamente interligadas. Essa interdependência de fatores, por um lado, foi positiva, no sentido de ampliar as possibilidades de sucesso na política externa nacional, já que a concretização de um propósito conduz a outros êxitos. Porém, por outro lado, o fracasso em certo intuito poderia dificultar a concretização de outras metas, o que prejudicaria toda a estabilidade diplomática do governo.

Tal constatação explica, em parte, os limites da efetivação das diretrizes brasileiras para o âmbito internacional durante o primeiro mandato de Lula, uma vez que seus principais desígnios não-consolidados estiveram interligados. Outro elemento que dificultou a plena realização dos propósitos da política externa petista esteve relacionado a uma problemática mais complexa: a realidade do sistema internacional.

Para a compreensão plena dos resultados obtidos na área internacional durante o primeiro governo Lula, faz-se necessário um balanço dos reais objetivos do governante, as possibilidades de sucesso que o país possuía e os resultados efetivos da diplomacia nacional. Através da análise da política externa sob a ótica do sistema internacional e a conjuntura em vigor, consegue-se apreender os

motivos pelo quais alguns objetivos não foram concretizados, ao menos no primeiro mandato de Lula.

O cenário internacional em vigor desde a década de 1990 é caracterizado, de acordo com as premissas realistas destacadas anteriormente, pela concentração de poder pelas grandes potências. Dessa forma, a possibilidade de administrar o *status quo* do sistema internacional independe da pretensão dos países: ela é determinada pelas relações de poder existentes.

Durante o primeiro governo Lula, o sistema global esteve controlado pelos grandes países detentores de poder, os quais não estiveram interessados em modificar a conjuntura vigente, ou, ao menos, não a alteraram. Sendo assim, o Brasil não conseguiu realizar todas as metas propostas pelo governante (aquelas que dependiam da transformação do *status quo* internacional), já que o país não possui poder suficiente para alcançá-las. Para CRUZ e STUART (2004)<sup>83</sup>, assim como MAIOR (2004)<sup>84</sup>, o governo Lula contou com propostas interessantes, no que diz respeito às aspirações para essa área. Apesar de ambiciosos (MAIOR), os objetivos diplomáticos de Lula eram coerentes e válidos<sup>85</sup>. Porém, a realidade do sistema internacional não foi favorável à efetivação de todas, por questões

---

<sup>83</sup> CRUZ, Sebastião C. Velasco e STUART, Ana Maria. Mudando de rumo: a política externa do governo Lula. São Paulo: [s.n.], 2004.

<sup>84</sup> MAIOR, Luiz A. P. Souto. Dois anos de "presença soberana": uma reflexão sobre a política externa do governo Lula. *Cena Internacional*, ano 2, n. 6, p. 54, 2004.

<sup>85</sup> MAIOR, Luiz A. P. Souto. Dois anos de "presença soberana": uma reflexão sobre a política externa do governo Lula. *Cena Internacional*, ano 2, n. 6, p. 56, 2004.

conjunturais, o que prejudicou os resultados da política externa brasileira do mandato.

Contudo, apesar das limitações brasileiras no sistema internacional, característico de um país não detentor de poder suficiente para atingir seus objetivos independentemente dos interesses alheios, o contexto internacional esteve favorável a um dos principais propósitos da política externa do governo Lula: ampliar o papel do Brasil no cenário mundial.

Com as transformações da ordem mundial, no final do século XX, os países se depararam com o surgimento da globalização econômica, processo que resultou do desenvolvimento do comércio mundial e tornou as economias nacionais interdependentes. Assim sendo, as Relações Internacionais se ajustaram às necessidades do novo contexto global e aqueles países que até então não estavam inseridos no sistema por limitações (sejam elas de ordem econômica ou crédito internacional) foram associados a ele. Os atores marginalizados eram fundamentalmente os países emergentes, entre eles o Brasil. Logo, a oportunidade de se tornar membro atuante da arena internacional foi priorizada pelo país, para tentar galgar melhor posição no cenário internacional.

Durante o governo Lula, tal interesse foi intensificado, dadas as possibilidades que a ampliação do espaço brasileiro no mundo proporcionaria ao país (e à concretização dos outros objetivos diplomáticos do governo). No entanto, embora tenha conquistado o privilégio de possuir maior espaço no cenário internacional, o país não adquiriu poder para modificar o sistema de forças,

permanecendo subordinado às condições impostas pelas preferências das grandes potências. Assim, embora o governo brasileiro tenha conquistado, de fato, melhores possibilidades ao país, o papel angariado pelo Brasil no sistema internacional não proporcionou a capacidade de determinar as relações existentes de acordo com seus interesses particulares.

Infere-se, nesse sentido, que a conjuntura internacional pode tanto auxiliar quanto prejudicar os países, no que se refere aos interesses nacionais. No caso do Brasil, o contexto permitiu uma maior inserção do país no sistema global, mas não possibilitou ao governo brasileiro a capacidade de alterar o seu *status quo*, o que dependeria também das pretensões dos grandes países. Tal relação representa os limites da realidade internacional impostos ao Brasil, que mesmo tendo conseguido uma melhor posição no sistema, não adquiriu aptidão para transformá-lo, como almejava o governo brasileiro.

Ainda que tenha optado pela manutenção das metas diplomáticas tradicionais, o governo inovou, ao adotar uma postura mais emblemática nos discursos e ações diplomáticos, o que foi extremamente válido para a política externa do país. O principal objetivo da diplomacia do primeiro governo Lula, como já fora explicitado, foi alcançar maior poder no sistema internacional (e faculdade para alterá-lo, de modo a permitir sua inserção plena). Para tanto, as metas para essa área garantiriam como finalidade a ampliação do papel brasileiro nas várias frentes de atuação internacionais, nas organizações internacionais, comércio exterior e processos de integração regional. Apesar de não ter alcançado todos os

propósitos, a política externa do primeiro governo Lula desenvolveu novas perspectivas ao Brasil no âmbito internacional, ao incitar um novo estilo diplomático, ativo e audacioso.

#### **4.1 Resultados efetivos da política exterior de Lula**

Durante o primeiro mandato de Lula, os três pontos determinantes de sua política externa, já destacados anteriormente, contribuíram para a criação de propostas para a esfera internacional, as quais foram almeçadas de maneira incisiva pelo governo. No entanto, devido a uma série de fatores, como a conjuntura global vigente e o caráter ideológico (tom agressivo) dos objetivos diplomáticos do governo Lula, os desígnios brasileiros não puderam ser efetivados (ao menos a curto prazo, no intervalo de quatro anos).

A busca pela vaga permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, por exemplo, não dependia exclusivamente do esforço brasileiro, sendo fundamental o apoio das grandes potências, influentes e capazes de alterar o *status quo* global, o que, no caso, não existiu durante o primeiro governo Lula.

Apesar dos avanços do país nesse sentido, com a criação do G-4, a participação na solução da crise haitiana, ao chefiar as Forças de Paz no país (MINUSTAH), e a incessante campanha pela revitalização da ONU, o país não conseguiu mobilizar as potências detentoras de poder: os EUA, juntamente com a China, declararam, em Agosto de 2005, a posição contrária às reformas no

organismo, o que tornou o objetivo brasileiro ainda mais distante de ser concretizado.

A Cooperação Sul-Sul, baseada no vínculo diplomático e acordos em variadas áreas, como educação e tecnologia, foi representada na política exterior do primeiro governo Lula através da criação do IBAS, um fórum de Diálogo entre Índia, Brasil e África do Sul. O IBAS foi importante para o país em vários aspectos, como no apoio à candidatura do Brasil a uma vaga permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas e nas disputas comerciais travadas na OMC. Embora a cooperação internacional, de fato, não tenha resultado no sucesso esperado, o grupo de países em desenvolvimento correspondeu a um passo importante na diversificação diplomática (e esteve envolvido na consolidação da *nova geografia comercial*).

Em relação à integração regional e a participação dinâmica do Brasil no Mercosul, diretrizes prioritárias da política externa brasileira, o país alcançou resultados expoentes durante o mandato petista. Tais desígnios também foram considerados preeminentes na diplomacia de Lula e a tentativa de exercer a idealizada liderança sul-americana contribuiu para os avanços regionais. O governo brasileiro investiu no estreitamento das relações político-econômicas com os países vizinhos, além de ocupar por duas vezes a presidência *pro tempore* do Mercosul, indicando as metas e prioridades para o bloco regional de acordo com seus interesses. A aproximação do Mercosul com a União Européia foi incentivada pelo Brasil, na busca pelo estabelecimento de acordos comerciais interblocos e

melhores resultados para a região nas disputas ocorridas na Rodada Doha, no âmbito da OMC.

A união de interesses comuns dos países sul-americanos também foi utilizada nas negociações entre o governo Lula e os EUA, para a efetivação da ALCA. O Brasil propôs a criação de uma área de livre comércio entre os EUA e o Mercosul, para possibilitar melhores condições aos países-membros do bloco. Tal alternativa, contudo, não foi aceita pelo governo norte-americano, mas a iniciativa brasileira de representar os países vizinhos demonstrou o interesse de conquistar a liderança sul-americana. Nesse sentido, o país comprovou a capacidade de representação da região em outros momentos diplomáticos, como na defesa por melhores possibilidades comerciais ao criar o G-20 ou mesmo nos discursos nas Assembléias Gerais da ONU, quando indicou a necessidade de assegurar melhores condições aos países em desenvolvimento no sistema internacional. O objetivo de se tornar líder sul-americano não foi efetivado, mas as atitudes do país nas esferas de atuação foram fundamentais para atingir outro propósito: a ampliação do espaço do Brasil no mundo.

Alguns objetivos da política externa do governo Lula foram alvos de debates e discussões, os quais foram elucidados no capítulo anterior. Porém, houve outros propósitos, os quais não se tornaram alvo de polêmicas: a busca por maior espaço no cenário internacional ilustra a ausência de ideais *especificamente* petistas. A necessidade de desenvolvimento do papel brasileiro no mundo remonta à realidade de um país importante regionalmente, cuja economia, apesar dos baixos

índices de crescimento, se mostra fundamental ao mercado externo. Dessa forma, os interesses nacionais do Brasil estiveram sempre, na história da política exterior, vinculados à estratégia de conquistar mais poder no sistema internacional.

Por outro lado, o primeiro governo Lula foi responsável por um grande avanço na política exterior brasileira: o reconhecimento por parte da sociedade brasileira das ações do país no cenário internacional possibilitou uma nova função para a diplomacia na política nacional. Devido ao caráter incisivo de sua política externa, o primeiro mandato de Lula proporcionou o conhecimento à população sobre as questões as quais o país esteve envolvido. A intensa atuação do governante no âmbito externo proporcionou resultados favoráveis ao Brasil não só em relação à imagem do país no mundo, como também na opinião pública nacional.

O desgaste dos escândalos envolvendo membros do governo petista gerou a necessidade de buscar resultados positivos em outra esfera de atuação governamental e o âmbito externo surgiu como campo de neutralidade à crise política do governo.

Além disso, a diplomacia brasileira vivenciou um momento favorável aos países emergentes, devido ao contexto internacional vigente, onde as grandes potências buscavam novas alternativas comerciais e expansão das relações com países estratégicos para o sistema global.

Apesar de a retórica ter superado, em alguns momentos, os resultados efetivos, em determinadas questões, o Brasil conquistou saldos positivos durante

o primeiro governo Lula: basta indicar que o objetivo final da sua política externa (a ampliação do espaço brasileiro no sistema internacional) pôde ser, embora de maneira limitada, consolidado. De acordo com CERVO (2004)<sup>86</sup>, o governante agiu de maneira correta quando colocou entre os objetivos de sua política exterior a busca de um papel mais importante para o Brasil no sistema internacional, não aceitando, portanto, as limitações impostas para os países em desenvolvimento. Para o autor, ao aperfeiçoar a imagem do país no cenário global, a diminuição da vulnerabilidade externa brasileira foi garantida.

Como foi analisado, tais prioridades diplomáticas estiveram presentes em todas as ações do governo no âmbito externo, como forma de atingir suas pretensões. Apesar da busca pela democratização do Conselho de Segurança da ONU, por exemplo, não surtir os efeitos desejados, outros objetivos puderam ser efetivados, como a ampliação de laços diplomáticos com países diversificados (o que foi usado pelo governo como apoio à investida nas Nações Unidas).

Entretanto, os resultados das investidas nacionais no campo regional e na integração com os países médios foram favoráveis à política externa, uma vez que possibilitaram a ampliação da diplomacia brasileira na América do Sul e a diversificação do comércio exterior.

Além disso, o apoio desses países ao Brasil, como, por exemplo, durante as candidaturas a cargos de direção nos organismos multilaterais ou nas disputas

---

<sup>86</sup> CERVO, Amado Luiz. Os objetivos da política exterior de Lula, p.3. Disponível em: [http://www.relnet.com.br/Arquivos/html/2004/A\\_7873.html](http://www.relnet.com.br/Arquivos/html/2004/A_7873.html)  
Acesso em 27/04/2005.

nos foros da OMC por melhores condições comerciais, foi fundamental para a propagação dos interesses nacionais no sistema internacional.

Outro resultado positivo da política externa do governo Lula correspondeu ao pagamento adiantado ao FMI, em 2004, e a não-renovação de novos acordos. O PT posicionou-se, desde o estabelecimento de relações com o Fundo, fundamentalmente na década de 1990, contrário à atitude brasileira. Porém, o país só se desvincilhou dos acordos durante a administração petista, quando Lula optou por adotar medidas econômicas conservadoras no sentido de efetivar tal intuito. O pagamento ao FMI, portanto, correspondeu a um ponto positivo na agenda internacional brasileira, promovendo novos rumos à economia nacional.

Por fim, percebe-se, através de um balanço das ações diplomáticas realizadas durante o primeiro mandato de Lula, que os resultados obtidos nesses quatro anos não corresponderam inteiramente àqueles almejados pelo governo, quando várias investidas do país não tiveram respaldo internacional necessário para serem efetivados. Contudo, de acordo com o realismo, é esperado, em um cenário competitivo e anárquico, que os países não cooperem com os interesses alheios, principalmente quando esses limitam ou prejudicam os seus próprios objetivos diplomáticos. Dessa forma, os propósitos que não puderam ser consolidados não dependiam apenas do esforço brasileiro e, por tal motivo, a grande prioridade do primeiro mandato de Lula foi ampliar o poder do Brasil no sistema internacional: somente assim um país consegue alterar as relações de poder mundiais de acordo com seus próprios interesses.

A política externa do primeiro governo Lula foi permeada por inovações (tom ativo e intensa atividade diplomática), críticas e adequações do país à conjuntura internacional vigente. A pretensão maior do governante para o âmbito diplomático correspondeu à ampliação do espaço brasileiro no sistema internacional, à medida que sua imagem fosse fortalecida e transpusesse os limites de um país médio em desenvolvimento. Sendo assim, a principal finalidade das metas para essa área foi atingir a posição de grande potência, em um cenário global caracterizado pela centralização de poder e limitações àqueles países que não o possuem, a fim de alterar o *status quo* de acordo com os interesses particulares.

Embora não tenha atingido todos os objetivos, a política exterior de Lula possibilitou a abertura de novos caminhos diplomáticos ao Brasil. Ao maximizar o contexto diplomático favorável aos grandes países emergentes, o governo se esforçou no sentido de alcançar maiores recursos aos interesses nacionais, optando pela atuação enérgica no sistema. A avaliação dos resultados dessa inovação diplomática não seria integral no momento, quando se inicia o segundo mandato de Lula (teve início em Janeiro de 2007), e as conseqüências da inserção mais plena do Brasil no cenário internacional ainda não podem ser ponderadas. Entretanto, as oportunidades favoráveis ao país permanecem, e, apesar da continuidade dos escândalos políticos envolvendo membros do PT, a política externa prossegue com a intenção de promover melhor posição ao Brasil perante a ordem mundial.



# **Considerações finais**

A política externa de um país corresponde ao projeto governamental que determina a maneira pela qual são conduzidas as ações e escolhas no âmbito internacional. Os objetivos diplomáticos são definidos de acordo com os interesses nacionais, os quais estão relacionados a questões de caráter econômico, de cooperação interestatal e de segurança internacional, entre outras; as tradições diplomáticas do país e a conjuntura global em vigor. Juntamente com outros temas, a política externa se insere nos estudos das Relações Internacionais e pode tanto se restringir a algum assunto específico (isso é, temas peculiares), como comércio exterior, cooperação bilateral de determinado país, apreciações históricas e comparativas entre governos, quanto analisar determinado contexto ou um mandato específico.

Nesse sentido, o exame mais amplo da política exterior deve conter elementos que avaliem integralmente o objeto de estudo: quando se analisou a política externa do primeiro mandato de Lula, fez-se necessária a contextualização do governo, através da descrição das políticas exteriores adotadas pelos governantes anteriores (estabelecendo, assim o *estado da arte* da diplomacia brasileira no momento estudado), além da análise do contexto internacional vigente e das diretrizes petistas para a esfera internacional. A inovação do tema (o primeiro mandato foi encerrado em Dezembro de 2006) trouxe consigo a suposição de certos parâmetros, o que nem sempre é positiva em uma pesquisa acadêmica. Por outro lado, o estudo pormenorizado da política externa de Lula possibilitará novas indagações e frentes de pesquisas.

A análise do primeiro mandato de Lula, no que se refere à diplomacia, relacionou os reveses e conquistas do Brasil no sistema internacional entre 2003 e 2006. O período governado por Lula correspondeu a um momento importante na história política brasileira: pela primeira vez, o PT, partido representante da esquerda operária nacional, conquistou a presidência, o que denotou transformações, ainda que ideológicas, em todos os setores.

O caminho percorrido pela presente pesquisa partiu do objetivo de destacar os principais objetivos e contribuições da política externa do primeiro governo Lula à diplomacia brasileira. Partiu-se da constatação de que o período analisado foi importante para a história diplomática do país, uma vez que o governante trazia consigo o caráter ideológico do seu partido de origem, o PT, o que significou o

início de uma fase ativa e agressiva no cenário internacional, tendo em vista a valorização do país tanto regional quanto globalmente.

O encaminhamento desse trabalho demandou a análise das principais contribuições dos governos anteriores, na esfera internacional, a partir da redemocratização brasileira. Dessa forma, as ações da política externa do primeiro mandato de Lula puderam ser estudadas através da conjuntura diplomática brasileira, ou seja, considerando os avanços do país até o período a ser analisado.

Além disso, foi feito um balanço da temática da política externa a partir do PT. Desde a fundação do partido, em 1980, a tônica dos objetivos traçados pelo mesmo para as campanhas eleitorais em que participou foi se alterando, o que indica a evolução petista para a atuação internacional: a defesa do socialismo em escala mundial, presente nas eleições de 1989, foi substituída por um realismo político em 2002, ano da vitória de Lula nas urnas.

Paralelamente à análise dos dois fatores determinantes à concretização dos objetivos do governo Lula para a área internacional (a tradição diplomática brasileira e a ideologia partidária), foi desenvolvida a apreciação das principais questões diplomáticas as quais o Brasil esteve envolvido durante o primeiro mandato de Lula. Examinaram-se as ações polêmicas e os resultados obtidos nas investidas brasileiras, bem como a relações entre elas e o principal objetivo do governante: a ampliação do papel do país no cenário internacional.

Por fim, relacionaram-se os saldos das ações diplomáticas brasileiras do período à realidade do sistema internacional vigente, sobretudo àquelas que não puderam ser concretizadas, devido ao contexto e às limitações do país.

Em relação à política externa, o primeiro governo Lula foi caracterizado tanto por propósitos inovadores quanto pelo prosseguimento de algumas diretrizes tradicionais à diplomacia brasileira. Entretanto, a grande alteração ocorreu na postura adotada pelo país em âmbito internacional, que se tornou mais ativa, tendo em vista o interesse de ampliar o espaço do Brasil no cenário global. Dessa forma, a inovação substancial do governo petista na diplomacia esteve relacionada à maneira pela qual o Brasil foi inserido no sistema internacional, através da participação incisiva nos foros multilaterais e o esforço para conquistar uma posição relevante no mundo.

Apesar das limitações do Brasil em galgar posições no sistema e angariar papel mais influente, as ações diplomáticas desenvolvidas durante o primeiro mandato de Lula possibilitaram novas perspectivas ao país, ao serem desenvolvidas em um momento internacional propício aos países médios, como o Brasil. Embora as implicações das inúmeras investidas brasileiras ainda não tenham sido completamente divulgadas, devido à atualidade do governo e o início do segundo mandato de Lula, em Janeiro de 2007, vislumbram-se resultados favoráveis ao país. As falhas atribuídas à política externa do primeiro governo Lula, no entanto, fizeram parte de aspirações nacionais pretensiosas, as quais

tinham como propósito final a conquista de maior espaço no cenário internacional, mas acabaram por gerar rusgas diplomáticas e prejudicar os interesses do Brasil.

Percebe-se, nesse sentido, que o intuito máximo da diplomacia petista provocou ora resultados positivos, ora negativos na imagem do país. Ainda que o Brasil tenha conquistado expressiva performance em algumas investidas, como o respaldo regional e a criação do G-20, no âmbito da OMC, em determinados momentos o país sofreu desgaste devido à exposição demasiada. Para ampliar o papel brasileiro no sistema internacional, o governante optou por divulgar excessivamente os interesses nacionais do país, o que implicou em reações negativas de outros países. Por conseguinte, algumas intenções do Brasil para o âmbito internacional, embora tenham sido amplamente divulgadas, não tiveram resultados pertinentes aos propósitos iniciais, ao menos durante o primeiro mandato.

Na realidade, através das políticas de ampliação do espaço de atuação do país no mundo, o governo Lula objetivou elevar sua posição no sistema internacional. Entretanto, embora os avanços brasileiros sejam perceptíveis, o país não conquistou a pretendida posição no sistema, o que pode ser explicado tanto pelas escolhas do governante quanto pelos limites impostos pelo sistema internacional.

Ainda que a conjuntura internacional fosse propícia e o governo tenha se empenhado para ampliar o espaço brasileiro no mundo, as restrições de ordem hierárquica impediram tamanho avanço do Brasil no sistema internacional. Por

outro lado, não se pode avaliar os resultados plenos da política externa do primeiro governo Lula quando o governante foi reeleito em 2006 e, portanto, poderá dar prosseguimento aos seus propósitos diplomáticos. Mesmo que os objetivos da política exterior do governo petista, além da sua atuação durante o primeiro mandato de Lula, tenham sido explorados na presente dissertação, o objeto de estudo não se esgotou, uma vez que haverá novas perspectivas para o segundo governo.

A política externa correspondeu a um setor essencial durante o primeiro governo Lula por estar afastada dos escândalos de corrupção ocorridos no período. Além disso, deu-se prioridade às questões diplomáticas pela importância do comércio exterior na economia brasileira, além da necessidade de adaptar o Brasil às crescentes transformações da ordem internacional, inserindo-o de maneira mais incisiva para possibilitar melhores condições ao país. Posto que as consequências das atitudes brasileiras no âmbito externo poderão ser definidas no segundo mandato de Lula, através das apreciações desse trabalho estabelecem-se parâmetros de análise para o próximo período governado por Lula, no que se refere às questões diplomáticas.

Desse modo, as perspectivas para a política externa brasileira dos próximos anos são de continuidade às diretrizes estabelecidas para o primeiro mandato de Lula. Certamente algumas questões serão modificadas, dadas a conjuntura internacional e as possibilidades que o Brasil terá no cenário global, mas o objetivo fundamental da política exterior de Lula deverá permanecer: o de angariar

nova posição no sistema internacional, transpondo posições hierárquicas e conquistando novas perspectivas de atuação diplomática.



# Bibliografia

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. A política externa do Brasil sob o governo Lula-primeira fase: 2003-2005. *Projeto de pesquisa desenvolvida no NUPRI/USP*;

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. Economia política e política externa no governo Lula: as três agendas de um ativismo incoseqüente. *Plenarium*, ano 2, n. 2, p. 84-93, Novembro de 2005;

ALMEIDA, Paulo Roberto de. A política externa do novo governo do presidente Luis Inácio Lula da Silva - retrospecto histórico e avaliação programática. *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 45, n. 2, p. 229-239, 2002;

ALMEIDA, Paulo Roberto de. A política internacional do Partido dos Trabalhadores: da fundação do partido à diplomacia do governo Lula. *Sociologia e Política*. Curitiba, n. 20, Junho 2003;

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Uma nova “arquitetura” diplomática? Interpretações divergentes sobre a política externa do governo Lula (2003-2006). *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 49, n. 1, p. 95-116, 2006;

ALMEIDA, Paulo Roberto. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 47, n.1, p. 162-184, 2004;

AMORIM, Celso Luiz Nunes. A diplomacia do governo Lula.

Disponível em: <http://www.mre.gov.br>

Acesso em 14/04/05;

AMORIM, Celso. A política externa do governo Lula: dois anos. *Plenarium*, ano 2, n. 2, p. 50-59, Novembro de 2005;

AMORIM, Celso. Conceitos e estratégias da diplomacia do governo Lula.

*Diplomacia, estratégica e política*, ano 1, n. 1, p. 41-48, 2004;

AMORIM, Celso. Discurso do embaixador Celso Amorim. In: TRANSMISSÃO DO CARGO DE MINISTRO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Brasília, 01/01/2003.

Disponível em: <http://www.mre.gov.br>

Acesso em 10/04/2005;

ARON, Raymond. *Paz e Guerra entre as nações*. Brasília: Universidade de Brasília, 1981;

AYLLÓN, Bruno. Dos años de gobierno Lula: estabilidad interna y política exterior altiva. *Política Exterior*, ano 19, n. 103 p. 103-113, Madrid, Janeiro de 2005;

BATISTA Jr., Paulo Nogueira. A ALCA e o Brasil. *Estudos Avançados*, ano 48, n.17, 2003;

BATISTA Jr., Paulo Nogueira. A América do Sul em movimento. In: 1ª CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA INTERNACIONAL. Rio de Janeiro, 06 de Julho de 2006;

BATISTA Jr., Paulo Nogueira. A política externa de Collor: modernização ou retrocesso? *Política Externa*, ano 1, n. 4, Março de 1993;

BATISTA Jr., Paulo Nogueira. O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. In *Em defesa do interesse nacional: desinformação e alienação do patrimônio público*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994;

BEDIN, Gilmar Antônio (org.). *Paradigmas das relações internacionais*. Ijuí: Editora Unijuí, 2004;

CARVALHO, Leonardo Arquimimo de. Limites à política externa brasileira: perspectivas para o governo Lula. In: CARVALHO, Leonardo Arquimimo de, LIXA, Ivone F. Morcilo e NETO, Francisco Quintanilha Vêras (orgs.). *Política internacional, política externa e relações internacionais*. Curitiba: Editora Juruá, p. 77-85, 2003;

CARR, Edward Hallett. *Vinte anos de crise: 1919-1939. Uma introdução ao estudo das relações internacionais*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001;

CERVO, Amado Luiz. Os objetivos da política exterior de Lula. Disponível em:

[http://www.relnet.com.br/Arquivos/html/2004/A\\_7873.html](http://www.relnet.com.br/Arquivos/html/2004/A_7873.html)

Acesso em 27/04/2005;

CERVO, Amado Luiz. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 46, n. 2, p. 5-25, 2003;

CERVO, Amado Luiz. Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 45, n. 1, p. 5-35, 2002;

CORRÊA, Luis Felipe de Seixas. "A política externa de José Sarney", in ALBURQUERQUE, José Augusto Guilhon (org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990), crescimento, modernização e política externa*. São Paulo: Cultura Editores Associados, 1996;

CRUZ, Sebastião C. Velasco e STUART, Ana Maria. Mudando de rumo: a política externa do governo Lula. São Paulo: [s.n], 2004;

DELLA VECHIA, Renato da Silva. Anotações a respeito da atual política externa do governo brasileiro. *Ver. Esc. Direito*, ano 4, n.1, p.7-17, Pelotas, Dezembro de 2003;

DEUTSCH, Karl. *Análise das relações internacionais*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1979;

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Rio de Janeiro: Editora Contraponto, 2005;

HIRST, Mônica e PINHEIRO, Leticia. A Política Externa do Brasil em Dois Tempos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 38, n.1, 1995;

HOBBS, Thomas. *Leviatã - ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil*. São Paulo: Editora Martin Claret, 2001;

LAMPREIA, Luiz Felipe. A política externa do governo FHC: continuidade e renovação. *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 42, n.2, p.5-17, 1998;

LIMA, Maria Regina Soares de. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 48, n. 1, p. 24-59, 2005;

LIMA, Maria Regina Soares de. As Américas na política externa do governo Lula. *Anuario Social y político de América Latina y el Caribe Nro. 6*. Flacso/Unesco/Nueva Sociedad, Caracas, p. 49-54, 2003;

LIMA, Maria Regina Soares de. Autonomia, não-indiferença e pragmatismo: vetores conceituais da política exterior. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, n. 83, p. 16-20, Abril-Junho de 2005;

LIMA, Maria Regina Soares de. Na trilha de uma política externa afirmativa. *Observatório da Cidadania*. Rio de Janeiro, IBASE, 2003, Relatório nº. 7, Panorama brasileiro 2003. p. 94-100. Disponível em:  
[http://www.socialwatch.org/en/informelmpreso/pdfs/panorbrasileirog2003\\_bra.pdf](http://www.socialwatch.org/en/informelmpreso/pdfs/panorbrasileirog2003_bra.pdf)  
Acesso em 31/01/2007;

LISBOA, José Silva. Populismo diplomático. Disponível em:  
<http://institutomillennium.org/2006/03/07/populismo-diplomatico/>  
Acesso em 31/01/2007;

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. Discurso de abertura do presidente Lula. *In: 58ª ASSEMBLÉIA GERAL DA ONU*. New York: 23/09/2003.  
Disponível em  
[http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/discursos/discurso\\_detalhe3.asp?ID\\_DISCURSO=2153](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=2153)  
Acesso em 25/03/2007;

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. Discurso do presidente Lula. In: SESSÃO DE POSSE NO CONGRESSO NACIONAL. Brasília, 01/01/2003.

Disponível em:

[http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/discursos/discurso\\_detalhe.asp?ID\\_DISCURSO=2029](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=2029)

Acesso em 04/12/2006;

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. Discurso do presidente Lula. In: XXXIII FÓRUM ECONÔMICO MUNDIAL. Davos, Suíça, 26/01/2003. Disponível em

<http://www.mre.gov.br>

Acesso em 10/04/2005;

MAIOR, Luiz A. P. Souto. Dois anos de “presença soberana”: uma reflexão sobre a política externa do governo Lula. *Cena Internacional*, ano 2, n. 6, p.53-72, 2004;

MARKWALD, Ricardo Andrés. Política comercial do governo Lula: o caso do Mercosul. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, n. 83, p. 21-31, Abril-Junho de 2005;

MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1969;

MERCADANTE, Aloizio. *Brasil: primeiro tempo. Análise comparativa do governo Lula*. São Paulo: Editora Planeta do Brasil, 2006;

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

MORGENTHAU, Hans. *A política entre as nações - a luta pelo poder e pela paz*. Brasília: Editora Universidade de Brasília: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2003;

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de e VIGEVANI, Tullo. A política externa brasileira na era FHC: um exercício da autonomia pela integração. *Tempo Social*, São Paulo, ano 15, n. 2, p. 31-61, Novembro de 2003;

PARTIDO DOS TRABALHADORES, *As bases do PAG [Plano de Ação do Governo]* - Campanha 1989. Disponível em

[http://www.pt.org.br/pt25anos/anos80/documentos/89\\_as\\_bases\\_pag.pdf](http://www.pt.org.br/pt25anos/anos80/documentos/89_as_bases_pag.pdf)

Acesso em 27/10/2007;

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Bases do programa de governo. In: DOCUMENTO APROVADO NO 9º ENCONTRO NACIONAL DO PT. [S.l]: 01 de Maio de 1994. Disponível em: <http://www.ptgte.org.br/pt25anos>

Acesso em 09/03/2007;

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Diretrizes para o programa de governo. In: DOCUMENTO APROVADO NO ENCONTRO EXTRAORDINÁRIO. [S.I.]: 24 de Maio de 1998. Disponível em:

<http://www.ptgte.org.br/pt25anos>

Acesso em 09/03/2007;

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Diretrizes do programa de governo do PT para o Brasil. In: DOCUMENTO APROVADO NO 12º ENCONTRO NACIONAL DO PT. [S.I.]: 16 de Dezembro de 2001.

Disponível em: <http://www.ptgte.org.br/pt25anos>

Acesso em 09/03/2007;

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Programa de governo - 1994. *Apud* ALMEIDA, Paulo Roberto de. A política internacional do Partido dos Trabalhadores: da fundação do partido à diplomacia do governo Lula. *Sociologia e Política*. Curitiba, n. 20, Junho 2003;

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Programa e Plano de ação. In:  
DOCUMENTO APROVADO NA REUNIÃO DE FUNDAÇÃO DO PT. [S.l]: 01 de  
Junho de 1980. Disponível em: <http://www.ptgte.org.br/pt25anos>  
Acesso em 09/03/2007;

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Programa, manifesto, estatuto - 1984 . *Apud*  
ALMEIDA, Paulo Roberto de. A política internacional do Partido dos  
Trabalhadores: da fundação do partido à diplomacia do governo Lula. *Sociologia*  
*e Política*. Curitiba, n. 20, p. 3, Junho 2003;

PARTIDO DOS TRABALHADORES, *Lula presidente - uma revolução democrática*  
*no Brasil*. Documento aprovado no 9º Encontro Nacional do PT, em 01 de Maio de  
1994. Disponível em  
[http://www.pt.org.br/pt25anos/anos90/documentos/94\\_revolucao\\_democratica\\_bra  
sil.pdf](http://www.pt.org.br/pt25anos/anos90/documentos/94_revolucao_democratica_brasil.pdf)

Acesso em 09/03/2007;

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Teses para a atuação do PT. In:  
DOCUMENTO APROVADO NO 3º ENCONTRO NACIONAL DO PT. [S.l]: 08 de  
Abril de 1984. Disponível em: <http://www.ptgte.org.br/pt25anos>  
Acesso em 09/03/2007;

PECEQUILO, Cristina Soreanu. *Cancun, ONU e a ALCA: reflexões sobre a nova política externa brasileira*. Porto Alegre: UFRGS, 2003;

PEGORARO, Joana Cristina. A política externa brasileira no primeiro ano do governo Lula. *Mapeando a (nova) organização mundial*. Porto Alegre: UFRGS, Fevereiro de 2004;

PEREIRA, Analúcia Danilevicz. *A política externa do governo Sarney. A Nova República diante do reordenamento internacional (1985-1990)*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003;

REUNIÃO DE CHEFES DE ESTADO DA COMUNIDADE SUL-AMERICANA DE NAÇÕES. *1ª Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2005;

SARAIVA, José Flávio Sombra. Política exterior do governo Lula: o desafio africano. *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 45, n. 2, p. 5-25, 2002;

SARAIVA, Miriam Gomes. Brasil e Argentina: política externa para América Latina em tempos recentes. *Cena Internacional*, ano 2 n. 7, p. 122-133, 2005;

SEITENFUS, Ricardo. O Mercosul e a penhora da Casa. *Estudos Avançados*, ano 55, n. 19, p. 75-84, 2005;

SENNES, Ricardo. *As mudanças da política externa brasileira nos anos 80. Uma potência média recém-industrializada*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003;

STOESSINGER, John. *O poder das nações. A política internacional de nosso tempo*. São Paulo: Editora Cultrix, 1978;

TUCÍDIDES. *História da guerra do Peloponeso*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

VEIGA, João Paulo Cândia. A negociações comerciais no governo Lula. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, n. 83, p. 10-15, Abril-Junho de 2005;

VEIGA, Pedro da Motta. A política comercial do governo Lula: continuidade e inflexão. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, n. 83, p. 2-9, Abril-Junho de 2005;

VILLA, Rafael Duarte. La democracia sudamericana em la agenda de la política exterior brasileña del gobierno de Luis Inácio Lula da Silva. In: MEETING THE

LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION. Las Vegas, 7-9 de Outubro de 2004;

VILLA, Rafael Duarte. Política externa do governo Lula: continuidades e rupturas. *Revista Adusp*. São Paulo, Maio 2005;

VIOLA, Eduardo. Transformações na posição do Brasil no sistema internacional (1990-2005). *Plenarium*, ano 2, n. 2, p. 94-119, Novembro de 2005;

VIZENTINI, Paulo Fagundes. *Relações internacionais do Brasil - de Vargas a Lula*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.