

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

JORGE LUIZ MARQUES SCHLICHTING

NAVEGANDO NO MERCADO GLOBAL: UMA ANÁLISE DOS  
PRONUNCIAMENTOS SOBRE COMÉRCIO EXTERIOR NOS GOVERNOS DE FHC  
E LULA (1995-2010)

CURITIBA

2023

JORGE LUIZ MARQUES SCHLICHTING

NAVEGANDO NO MERCADO GLOBAL: UMA ANÁLISE DOS  
PRONUNCIAMENTOS SOBRE COMÉRCIO EXTERIOR NOS GOVERNOS DE FHC  
E LULA (1995-2010)

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Ciência Política, Setor de Ciências Humanas, da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Alessandro Eugenio Pereira

CURITIBA

2023

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
SISTEMA DE BIBLIOTECAS – BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS HUMANAS

Schlichting, Jorge Luiz Marques

Navegando no mercado global: uma análise dos pronunciamentos sobre comércio exterior nos governos de FHC e Lula (1995 – 2010). / Jorge Luiz Marques Schlichting. – Curitiba, 2023.

1 recurso on-line : PDF.

Mestrado (Dissertação) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Orientadora: Prof. Dr. Alexsandro Eugenio Pereira.

1. Comércio exterior. 2. Política externa brasileira. 3. Autonomias. 4. Pronunciamentos. I. Pereira, Alexsandro Eugenio. II. Universidade Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação Mestrado em Ciência Política. III. Título.

## TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação CIÊNCIA POLÍTICA da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da Dissertação de Mestrado de **JORGE LUIZ MARQUES SCHLICHTING** intitulada: **Navegando no Mercado Global: Uma análise dos pronunciamentos sobre comercio exterior nos Governos de FHC e Lula (1995-2010)**, sob orientação do Prof. Dr. ALEXSANDRO EUGENIO PEREIRA, que após terem inquirido o aluno e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa. A outorga do título de mestre está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 29 de Agosto de 2023.

Assinatura Eletrônica

30/08/2023 12:32:36.0

ALEXSANDRO EUGENIO PEREIRA

Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica

30/08/2023 14:11:37.0

RAFAEL PONS REIS

Avaliador Externo (CENTRO UNIVERSITÁRIO INTERNACIONAL)

Assinatura Eletrônica

30/08/2023 13:11:24.0

RAMON BLANCO DE FREITAS

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO AMERICANA)

*À meus principais incentivadores,  
meus pais Flávia e Cláudio  
e meus avós Luzia e Luiz.*

## AGRADECIMENTOS

Penso que após termos passado por dois anos da maior pandemia de nossas gerações, os agradecimentos acabam por ter um peso maior, pois sozinho, o caminho não teria sido árduo, ele seria impossível. As pessoas que conheci e as amizades que fiz durante todo esse caminho também escreveram esta dissertação.

Agradeço especialmente e do fundo do meu coração à minha família, em especial à minha mãe Flávia. Toda a persistência e dedicação que vi você expressar durante todos esses anos é a minha maior inspiração. A meu padrasto Claudio e meu irmão Miguel, suas companhias e nossas risadas foram um pilar nessa etapa da minha vida. Sei da minha sorte de ter uma família como a nossa. Não posso me esquecer dos meus amados avós, Luzia e Luiz, por terem me possibilitado, através de seu constante apoio, terminar mais essa etapa de um longo caminho.

Aos grandes amigos que surgiram em diferentes momentos: Jheames (a quem tive a honra de ser padrinho de casamento), Leonardo C., Gabriel e Matheus. Amizades que surgiram ainda no tempo do colégio e ainda perduram. Vamos ter que nos aguentar até o final de nossas vidas, tanto pessoalmente quanto em nossas sessões online de diversão e estresse com jogos.

A faculdade também me trouxe pessoas especiais, sejam meus colegas de Uninter, como Balboa, Facon, Ruan, Rafael e Ygor. Aos colegas de Ciência Política, Leonardo M. e Larissa, saibam que "mudei de casaca" por influência de vocês. Obrigado. Queria dedicar um agradecimento especial também àqueles com quem aprofundei minha amizade durante o famoso Clube do Filme na pandemia, nas partidas de Gartic e nos rolês: Pimenta, Gabriela, Vitor e Murilo.

O PPGCP, mesmo na pandemia, me trouxe de presente uma sala de pessoas parceiras e engraçadas. Vocês tornaram essa etapa mais fácil, principalmente com o futebol quinzenal nessa reta final. Ao meu orientador Alexsandro, por ter bastante paciência com meus sumiços, por sua disponibilidade e pelos ensinamentos que me tornaram um pesquisador mais completo.

Um agradecimento também aos diferentes professores que me ensinaram durante todo meu aprendizado, mas em especial à aqueles do Colégio Estadual João Paulo II, e também a Audren e o Fernando, que durante meu período na Uninter me ensinaram muito.

*“As that meandering chapter reaches it end  
And leave us in a thoughtful little daze”*

Hello You - Arctic Monkeys

## RESUMO

Esta dissertação tem como objetivo identificar as continuidades e rupturas nos pronunciamentos sobre o tema de Comércio Exterior no contexto da política externa brasileira durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). O estudo busca compreender as diferentes formas de autonomia adotadas pela PEB após a redemocratização e analisar as orientações políticas relacionadas ao comércio exterior durante ambos os governos. Além disso, pretende investigar se as mudanças nas lógicas de autonomia resultaram em rupturas e continuidades nos pronunciamentos brasileiros sobre comércio exterior durante o período analisado. A pesquisa se baseou na hipótese de que é possível identificar as diferentes formas de busca pela autonomia nos pronunciamentos sobre a temática de comércio exterior. Os objetivos específicos do trabalho são: definir as diferentes formas de autonomia na PEB pós-redemocratização; compreender as orientações políticas adotadas nos governos FHC e Lula em relação ao comércio exterior; e identificar se as mudanças nas lógicas de autonomia resultaram em rupturas e continuidades nos pronunciamentos sobre comércio exterior ao longo desses governos. Os pronunciamentos foram os objetos de pesquisa, coletados e analisados no total de 644, retirados de 32 edições da revista “Resenhas de Política Exterior Brasileira”, publicada semestralmente pelo Ministério das Relações Exteriores. A literatura aponta três diferentes autonomias após a redemocratização: a autonomia pela distância, autonomia pela participação e autonomia pela diversificação, neste trabalho foi dado maior enfoque para as duas últimas. A análise dos pronunciamentos possibilitou identificar os diferentes Estados-ouvintes, quais as funções das figuras que presenciaram o mesmo, a localidade no qual foi proferido e o que foi dito. Foi possível identificar que a autonomia pela participação e a autonomia pela diversificação não estiveram fixadas em determinados períodos, mas existiram momentos em que pode ser identificada uma alternância nas autonomias a depender do ouvinte e contexto.

Palavras-chave: política externa brasileira. autonomias. pronunciamentos. análise de conteúdo. comércio exterior.



## ABSTRACT

This dissertation aims to identify the continuities and ruptures in pronouncements on the topic of Foreign Trade in the context of Brazilian foreign policy during the governments of Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) and Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). The study seeks to understand the different forms of autonomy adopted by Brazilian foreign policy after democratization and analyze the political orientations related to foreign trade during both governments. Additionally, it intends to investigate whether changes in autonomy logics resulted in ruptures and continuities in Brazilian pronouncements on foreign trade during the analyzed period. The research was based on the hypothesis that it is possible to identify different forms of autonomy-seeking in pronouncements related to foreign trade. The specific objectives of the work are to define the different forms of autonomy in Brazilian foreign policy after democratization, to understand the political orientations adopted in foreign trade by the FHC and Lula administrations, and to identify whether changes in autonomy logics resulted in ruptures and continuities in pronouncements on foreign trade throughout these governments. The pronouncements were the objects of research, with a total of 644 collected and analyzed from 32 editions of the journal "Resenhas de Política Exterior Brasileira", published biannually by the Ministry of Foreign Affairs. The literature points to three different autonomies after democratization: autonomy through distance, autonomy through participation, and autonomy through diversification. This work focused more on the latter two. The analysis of the pronouncements made it possible to identify the different receiving states, the roles of the figures present, the location in which they were delivered, and what was said. It was possible to identify that autonomy through participation and autonomy through diversification were not fixed to specific periods, but there were moments when a shift in autonomy could be identified depending on the audience and context.

Keywords: Brazilian foreign policy. autonomy. statements. content analysis. foreign trade.

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - Ocasão.....	56
GRÁFICO 2 - Local dos encontros.....	57
GRÁFICO 3 - Posição perante a ALCA.....	59
GRÁFICO 4 - Incentivou a cooperação Sul-Sul.....	60
GRÁFICO 5 - Região do ouvinte bilateral.....	61
GRÁFICO 6 - Local do encontro bilateral com Estados sul-americanos.....	63
GRÁFICO 7 - Perfil do ouvinte bilateral sul-americano.....	64
GRÁFICO 8 - Acordo de comércio exterior incentivado com Estados sul-americanos.. .....	65
GRÁFICO 9 - Local do encontro bilateral com Estados-membros do Mercosul.....	67
GRÁFICO 10 - Perfil do ouvinte bilateral membro do Mercosul.....	68
GRÁFICO 11 - Acordo de comércio exterior incentivado com Estados-membros do Mercosul.....	69
GRÁFICO 12 - Local do encontro bilateral com Estados norte-americanos.....	70
GRÁFICO 13 - Perfil do ouvinte bilateral norte-americano.....	71
GRÁFICO 14 - Tipo de acordo de comércio exterior com Estados norte-americanos... .....	72
GRÁFICO 15 - Local do encontro bilateral com Estados europeus ocidentais.....	74
GRÁFICO 16 - Perfil do ouvinte bilateral europeu ocidental.....	75
GRÁFICO 17 - Tipo de acordo de comércio exterior com Estados europeus ocidentais.....	76
GRÁFICO 18 - Local do encontro bilateral com Estados africanos.....	78
GRÁFICO 19 - Perfil do ouvinte bilateral africano.....	79
GRÁFICO 20 - Tipo de acordo de comércio exterior com Estados africanos.....	80
GRÁFICO 21 - Local do encontro bilateral com Estados asiáticos.....	82
GRÁFICO 22 - Perfil do ouvinte bilateral asiático.....	83
GRÁFICO 23 - Tipo de acordo de comércio exterior com Estados asiáticos.....	84
GRÁFICO 24 - Temática da reunião multilateral ouvinte.....	85

GRÁFICO 25 - Ols mencionadas por temática.....	86
GRÁFICO 26 - Relação brasileira com a OI de comércio mencionada.....	87

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - Distribuição de Estados por categorias.....	50
QUADRO 2 - Livro de Códigos.....	52

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Relação entre edições, pronunciamentos e mandatos presidenciais.....	46
TABELA 2 - Pronunciamentos por período.....	54
TABELA 3 - Orador por período.....	54
TABELA 4 - Chanceler em cargo.....	55
TABELA 5 - Tópicos predominantes identificados.....	57
TABELA 6 - Tópicos secundários identificados.....	58
TABELA 7 - Pronunciamentos para Estados sul-americanos.....	62
TABELA 8 - Três principais Estados sul-americanos ouvintes.....	62
TABELA 9 - Pronunciamentos para Estados-membros do Mercosul.....	65
TABELA 10 - Estados-membros do Mercosul ouvintes.....	66
TABELA 11 - Pronunciamentos para Estados norte-americanos.....	69
TABELA 12 - Estados norte-americanos ouvintes.....	70
TABELA 13 - Pronunciamentos para Estados europeus ocidentais.....	72
TABELA 14 - Três principais Estados europeus ocidentais ouvintes.....	73
TABELA 15 - Pronunciamentos para Estados africanos.....	76
TABELA 16 - Três principais Estados africanos ouvintes.....	77
TABELA 17 - Pronunciamentos para Estados asiáticos.....	80
TABELA 18 - Três principais Estados asiáticos ouvintes.....	81
TABELA 19 - Reuniões multilaterais ouvintes.....	85

## LISTA DE ABREVIATURAS OU SIGLAS

ALCA	Área de Livre-Comércio das Américas
APE	Análise de Política Externa
CEB	Coalizão Industrial Brasileira
CNI	Confederação Nacional da Indústria
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
IBAS	Fórum Índia-Brasil-África do Sul
IIRSA	Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MRE	Ministério das Relações Exteriores
NAFTA	North American Free Trade Agreement
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
PEB	Política Externa Brasileira
RPEB	Resenhas de Política Externa Brasileira
SACU	União Alfandegária da África Austral
UE	União Europeia
UNASUL	União das Nações Sul Americanas
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>16</b>
<b>1 A AUTONOMIA E O COMÉRCIO NA POLÍTICA EXTERNA DA NOVA REPÚBLICA.....</b>	<b>21</b>
1.1 A CONCEITUALIZAÇÃO DA AUTONOMIA.....	22
1.2 O DESGASTE DA AUTONOMIA PELA DIVERSIFICAÇÃO.....	28
1.2.1 Trajetória do Comércio Exterior durante os Governos FHC.....	33
1.3 A NECESSIDADE DA AUTONOMIA PELA DIVERSIFICAÇÃO.....	37
1.3.1 Trajetória do Comércio Exterior durante os Governos Lula.....	40
1.4 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS.....	44
<b>2 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS.....</b>	<b>46</b>
2.1 MATERIAL E MÉTODOS.....	46
2.2 A AUTONOMIA NOS PRONUNCIAMENTOS.....	53
2.2.1 Geral.....	53
2.2.2 América do Sul.....	61
2.2.3 Mercosul.....	65
2.2.4 América do Norte.....	69
2.2.5 Europa Ocidental.....	72
2.2.6 África.....	76
2.2.7 Ásia.....	80
2.2.8 Multilateral.....	84
2.3 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	87
<b>3 CONCLUSÃO.....</b>	<b>92</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>95</b>
<b>ANEXO 1 – LIVRO DE CÓDIGOS.....</b>	<b>101</b>

## INTRODUÇÃO

A Política Externa se define como o processo de formulação de políticas voltadas para o alcance de objetivos e interação com atores externos, como os Estados, as organizações internacionais, o terceiro setor, dentre outros, considerando suas capacidades e objetivos por meio da percepção em conjunto com a avaliação de demandas e oportunidades tanto domésticas quanto internacionais pelos atores formuladores internos (Seitenfus, 2013; Pinheiro, 2010; Salomon, Pinheiro, 2013).

As ações da política externa brasileira têm, como seus principais formuladores e executores, mas não de forma exclusiva, a figura do Ministro das Relações Exteriores e o Presidente da República, especialmente durante os governos FHC e Lula, eles passaram a ter uma participação mais direta - fenômeno intitulado de *Diplomacia Presidencial* - definida como uma participação na formulação e atuação para além das atribuições *ex officio* do cargo, “sendo consequência da combinação de capacidade, interesse, conhecimento e sentido de oportunidade e urgência do mandatário para lidar com assuntos exteriores” (Danese, 2017, p. 461). Portanto, neste modelo, o Presidente tem um papel central nas relações internacionais de seu país, assumindo mais diretamente a formulação de diretrizes e a condução de negociações com atores externos.

Um dos efeitos que podemos identificar a partir de uma participação mais ativa na PEB pelo chefe do Executivo, é o crescimento paulatino do número de viagens ao compararmos os presidentes pós-redemocratização, Itamar passou 5% de seu governo em viagens, Sarney 8%, Collor 10%, FHC 12% e Lula 16%. Mas, apenas as viagens não caracterizam a diplomacia presidencial, houve também um aumento no número de pronunciamentos realizados pelos presidentes em contextos internacionais. Ao focar nos governos FHC e Lula, o primeiro utilizou este recurso do pronunciamento em 253 oportunidades, enquanto o último em 749, totalizando 1.002 pronunciamentos (Vilela; Neiva, 2011; Danese, 2017).

É sob este aspecto que nasce essa dissertação: o que encontramos se nos atentarmos especificamente aos discursos como forma de compreender a política externa brasileira? Este é o objetivo deste trabalho, identificar as continuidades e rupturas nos pronunciamentos sobre a temática de Comércio Exterior ocorridos



durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Buscando encontrar nos pronunciamentos a busca brasileira pela autonomia, definida principalmente pelos autores Vigevani e Cepaluni (2011), como a capacidade do Estado de ter uma postura independente nas relações internacionais, sem constrangimentos impostos por outras nações. Ela foi identificada em três diferentes paradigmas adotados pela PEB após a redemocratização: a autonomia pelo distanciamento, utilizada durante a ditadura militar; a autonomia pela participação, iniciada a partir da redemocratização, mas fortalecida durante o governo FHC; e a autonomia pela diversificação, formada durante os governos Lula.

Portanto, os objetivos específicos deste trabalho são:

- a) Buscar as definições das diferentes formas de autonomia no decorrer da Política Externa Brasileira após o processo de redemocratização;
- b) Compreender as orientações da Política Externa Brasileira adotadas durante os governos FHC e Lula sobre a temática de comércio exterior;
- c) Identificar se as mudanças entre as lógicas de autonomia expressam rupturas e continuidades nos pronunciamentos brasileiros na temática de comércio exterior ao longo dos governos FHC e Lula.

O presente trabalho parte de uma hipótese: considerando as mudanças nas estratégias de atuação da PEB através das lentes do conceito de autonomia, seria possível identificar as respectivas formas de autonomia nos pronunciamentos oficiais, e na temática de comércio exterior, em cada governo (*pela participação* em FHC e *pela diversificação* em Lula).

A escolha dos pronunciamentos como objeto de pesquisa provém da capacidade deles de apresentarem temas que possuem objetivos, demonstram posições e orientações adotadas pelo governo. Isto os torna essenciais para a definição da imagem e reputação de um Estado. Portanto, através de uma análise deles, podemos identificar alterações, seja o aparecimento ou ausência de determinados temas ou no aparecimento de novos.

Com a maior participação da presidência durante os governos FHC e Lula, os discursos começam a possuir três funções complementares: ser o principal elemento de comunicação com os ouvintes; ser o registro de uma ação da figura do

presidente; e ser propriamente um documento sobre a política externa (Costa da Silva et al, 2015; Danese, 2017). Especialmente no caso brasileiro, o MRE produz semestralmente, desde 1974, a Resenhas de Política Exterior do Brasil, que contém, dentre seus diversos conteúdos, os pronunciamentos realizados por representantes brasileiros em contextos internacionais.

A escolha do tema de Comércio Exterior decorre de alterações identificadas pela literatura no Estado brasileiro após o processo da redemocratização. O Brasil começa a se adaptar às mudanças ocorridas no sistema internacional devido ao fim da Guerra Fria, causando uma abrangência de maiores temas pela comunidade internacional, diminuindo o enfoque nas discussões sobre segurança e a ascensão da globalização. O Brasil, que enfrentava problemas nas tentativas de estabilizar sua economia, começa a acatar algumas das reformas propostas pelo Consenso de Washington<sup>1</sup>: como a retração de salários e corte de benefícios providos pelo Estado, iniciou o processo de privatização de empresas públicas; implementou transparência para os gastos públicos; adotando o sistema neoliberal e iniciando uma abertura econômica (Cervo; Bueno, 2010). Entretanto, o Itamaraty teve dificuldades em se adaptar rapidamente a tais mudanças, principalmente com a redistribuição sobre competências de assuntos comerciais, passando a compartilhar com outros ministérios e autoridades, junto a uma maior participação de setores civis, entre os quais grupos de interesses do setor econômico, como o movimento da Coalizão Empresarial Brasileira (CEB) oriundo da Confederação Nacional da Indústria (CNI). Isso combinado com o processo de abertura do mercado e a busca pela diversificação do seu *portfólio* de exportações para além de *commodities* resultou numa maior tentativa de inserção em fóruns multilaterais, principalmente aqueles com a temática de comércio exterior.

A combinação dos conceitos de autonomia com a utilização das ferramentas disponibilizadas pela Análise de Conteúdo, nos possibilita encarar os dados obtidos com a análise dos pronunciamentos de forma única, trazendo olhar diferente sobre a temática de comércio exterior. As autonomias presentes em ambos os governos podem realçar as continuidades e rupturas dos quatro mandatos explorados.

---

<sup>1</sup> Consenso de Washington é como foi conhecida a reunião ocorrida em novembro de 1989, entre representantes de governos e economistas latino-americanos, estadunidenses e do FMI e Banco Mundial. A reunião concluiu com a defesa de uma liberalização financeira, redução dos gastos públicos e a abertura comercial como algumas das soluções para incentivar o crescimento e atingir a estabilidade econômica.

A questão da seleção do recorte temporal ocorre, pois, o governo de Fernando Collor passou por instabilidades que acarretaram um processo de impeachment, assumindo então o seu vice Itamar Franco. Durante esses dois governos, que em sua totalidade duraram quatro anos, o Itamaraty teve quatro chanceleres. Essa constante troca impossibilitou uma construção consistente de uma estratégia da PEB, forçando até algumas ações independentes do Itamaraty para a minimização dos custos causados por certas ações do Presidente Collor (Batista, 1993).

Portanto, foi selecionado o período constituído de quatro governos, sendo dois de Fernando Henrique Cardoso, e dois de Luís Inácio Lula da Silva, pois, ao compararmos com o período anterior, apenas três chanceleres comandaram o MRE durante os 16 anos abrangidos por esses dois governos. Portanto, foram governos com maior estabilidade comparada aos anteriores, possibilitando uma formulação mais consistente da PEB, principalmente com a participação direta dos presidentes. É neste momento que o Brasil buscou se inserir e agir diretamente nos fóruns multilaterais ao buscar mais espaços nos instrumentos internacionais que tratavam sobre a temática de Comércio Exterior, como no *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) e na Organização Mundial do Comércio (OMC)<sup>2</sup>. Afinal, enfrentava problemas diversos, entre eles a dificuldade de inserção de seus produtos devido aos subsídios agrícolas que aconteciam em países desenvolvidos. Isso se refletiu no esforço brasileiro de começar a trabalhar com outros Estados através de coalizões, especialmente durante a Rodada Doha<sup>3</sup>.

O Brasil também intensificou a busca por sua inserção regional na América Latina, mais especificamente no cone sul-americano por meio da criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul). Posteriormente, o mesmo serviu de contraponto aos avanços dos EUA sobre a integração e comércio latino-americano através da Área de Livre-Comércio das Américas (ALCA), atuando como uma opção estratégica para reforçar a presença brasileira na América do Sul, e permitindo futuras negociações utilizando o Mercosul para com países do Norte Global, singularmente

---

<sup>2</sup> GATT foi estabelecido em 1948 com o intuito de reduzir as barreiras comerciais e promover o comércio entre os Estados. Em 1995, ele foi substituído pela OMC, que atualmente é a organização internacional responsável por supervisionar as regras e solucionar disputas comerciais entre seus Estados-membros.

<sup>3</sup> Rodada Doha são rodadas de negociações comerciais da OMC iniciadas em 2001. Desde seu início já foram abordadas questões sobre propriedade intelectual, regulamentação de serviços e o subsídio agrícola.

com a União Europeia. O recorte se encerra ao fim do segundo governo Lula, pois o mesmo apresentou mudanças nas direções tomadas pelo Itamaraty como a maior busca por parceiros no Sul Global, mas ainda se manteve forte a *Diplomacia Presidencial* (Oliveira, Pfeifer, 2006; Cervo; Bueno, 2008; Vigevani; Cepaluni, 2011; Pinheiro, 2010; Pecequilo; Carmo, 2015; Silva et al, 2016; Silva; Riediger, 2016; Belém-Lopes, 2017; Pecequilo, 2019).

O método adotado para a execução desta pesquisa foi a Análise de Conteúdo, por possibilitar o exame dos pronunciamentos de forma mais adequada. Esta metodologia tem sua utilização na descrição objetiva e sistemática do conteúdo presente nos pronunciamentos, sua aplicação podendo ser tanto qualitativa, quanto quantitativa. Neste trabalho, devido ao grande número de pronunciamentos, utilizaremos a abordagem quantitativa.

A Análise de Conteúdo se tornou difundida na grande área das ciências sociais, mas apenas recentemente começou a ser utilizada como ferramenta para a análise de política externa. Foi demonstrado em alguns estudos recentes de PEB a possibilidade do uso desta metodologia na respectiva área, como, por exemplo, a quantificação e sistematização dos conteúdos dos pronunciamentos dos discursantes. Todavia, é importante ressaltar a limitação da utilização desta metodologia para a APE, pois existem diferenças entre as palavras proferidas em um pronunciamento e a ação da implementação (Bardin, 2011; Costa da Silva et al, 2015; Vilela; Neiva, 2015; Silva; Hernandez, 2020).

Portanto, a atual dissertação se divide em três partes. A primeira busca apresentar a definição da literatura do conceito de autonomia na política externa, discorrendo sobre sua presença no contexto histórico pós-redemocratização, com enfoque nos governos de FHC e Lula, sobre a atuação internacional brasileira na temática de Comércio Exterior. A segunda explica os métodos e materiais coletados, demonstrando como foi realizada a coleta dos materiais e discorre sobre a definição do livro de códigos, além de trazer a apresentação dos dados coletados através de uma comparação entre os governos abrangidos pelo recorte temporal. Para finalizar o trabalho, se conclui com uma discussão final sobre o estudo realizado e as limitações identificadas por esta pesquisa.

## 1 A AUTONOMIA E O COMÉRCIO NA POLÍTICA EXTERNA DA NOVA REPÚBLICA

A autonomia é um conceito político que nasce no contexto de uma refutação da existência de uma sociedade internacional anárquica, pois ela seria hierarquizada, caracterizada pela assimetria de poderes entre os Estados, onde poucos teriam a capacidade de coagir a atuação externa de outros Estados, forçando suas vontades sobre as deles. Essa capacidade seria obtida através dos conceitos definidos por Joseph Nye, *hard power* e/ou *soft power*<sup>4</sup>. A autonomia seria a busca de uma atuação livre das amarras impostas por tais Estados, superando, então, a sua dependência. Essa autonomia não seria alcançada de forma contínua, podendo se encontrar em graus diferentes entre, de um lado, uma dependência total até, de outro, uma completa autonomia, além de não ser permanente (Jaguaribe, 2008; Vigevani; Cepaluni, 2011; Muñoz, 2016; Simonoff; Lorenzini, 2019).

Neste capítulo iniciaremos através de uma conceitualização da autonomia principalmente através dos escritos de Hélio Jaguaribe e Carlos Puig, posteriormente ingressaremos nos trabalhos de Russel e Tokatlian, e Vigevani e Cepaluni com suas definições de diferentes formas para a obtenção da autonomia, com um aprofundamento nas autonomias *pela participação* e *pela diversificação*.

Após compreendermos os conceitos de autonomia, é necessário identificar como se apresentou a temática de comércio exterior durante a Política Externa de cada um dos governos a serem analisados posteriormente. Iniciaremos com um resumo de algumas das características da política externa de cada governo e a participação da temática de comércio exterior nessa agenda, de 1995 a 2010, com os principais parceiros como EUA e Argentina, além do Mercosul e seus processos de negociações com parceiros e, por fim, a ação governamental em órgãos multilaterais.

---

<sup>4</sup> *Hard power* se refere à capacidade de um Estado exercer poder sobre outro através do uso de ameaças e coerção por ações militares ou econômicas. Já o *Soft power* se utiliza de cultura, valores e diplomacia como forma de persuasão.

## 1.1 A CONCEITUALIZAÇÃO DA AUTONOMIA

A produção sobre a questão de autonomia é mais enraizada na América do Sul, principalmente no Cone Sul, pois os Estados mais ao norte da América Latina encontraram uma dificuldade histórica de estabelecimento e respeito de suas soberanias devido às constantes agressões cometidas pelos EUA, como invasões, intervenções militares e anexação de territórios (Russel; Tokatlian, 2003, p.7). A construção do conceito de autonomia latino-americano ocorreu durante a Guerra Fria. Ela se desenvolve especialmente no Brasil, através dos trabalhos do cientista político Hélio Jaguaribe, e na Argentina, com os escritos do ex-chanceler Carlos Puig, ambos inspirados pelas ideias cepalinas<sup>5</sup>. O conceito tem uma forte oposição aos Estados Unidos, o principal e único Estado matriz nas Américas durante o contexto em que ambos se situavam. Portanto, o conceito se baseia em uma defesa ativa pelo abandono da dependência decorrente do passado colonial e a principal forma de se desvencilhar de tal passado seria através da busca pela autonomia (Muñoz, 2016, p.206).

Para se definir a autonomia, primeiro é necessário estabelecer o conceito de dependência dos autores. Em seu trabalho Jaguaribe (2008<sup>6</sup>) argumenta sobre o surgimento de um sistema interimperial encabeçado pela União Soviética e pelos Estados Unidos. Ele traz um enfoque neste último discorrendo sobre a interação entre os países integrantes do “Sistema Imperial Americano”, caracterizado pela desigualdade de forças de atuação entre os países e o forte favorecimento ao Estado central, no caso os EUA. As nações mais propensas às decisões de seu centro são denominadas dependentes. Portanto, os países dependentes formam a maioria dos Estados, pois, mesmo que logrem de soberania, tendo instituições próprias e sejam reconhecidos por seus pares e organizações internacionais, ainda dependem de controles, de decisões e fatores provenientes de Estados dotados de mais força de atuação (Jaguaribe, 2008, p.166).

---

<sup>5</sup> A formulação teórica cepalina propunha que o caminho para o crescimento passaria por dois pilares, o nacionalismo e a indução da industrialização. Sendo assim, a indução estratégica seria dever do Estado, que protegeria a indústria nacional nascente contra a concorrência estrangeira, reservando principalmente o mercado interno (BRAGA; SILVA, 2016, p.220).

<sup>6</sup> O texto original "*Autonomía Periférica y Hegemonía Céntrica*" foi publicado em 1979 na revista *Estudio Internacionales* ano 12 nº46, posteriormente, em 2008, o trabalho foi traduzido e está disponível na coletânea de trabalhos do autor "Brasil, Mundo e Homem na Atualidade" com o título de "Autonomia e Hegemonia no Sistema Imperial Americano".

Olhando mais especificamente para o caso argentino, Puig (1980) levanta críticas para a execução da política externa após a queda de Perón, criticando a dependência assumida pela Argentina durante o período. A abertura econômica trouxe ônus para a indústria nacional e um substancial incremento de empréstimos internacionais causando um aumento da dívida externa durante a década de 1970.

Como os autores Muñoz (2016, p.208), Simonoff e Lorenzini (2019, p.101) apresentam, Puig traz definições de dependência e autonomia entrelaçadas, visto que ele aponta um caminho de quatro passos entre ambas. Começando pelas duas formas de dependência: a paracolônia, na qual o Estado superou o período colonial e possui instituições próprias, entretanto os detentores do poder nessas instituições ainda possuíam fortes conexões com o antigo centro, exercendo uma forma de apêndice do antigo Estado colonizador; e a dependência nacional, onde as elites detentoras do poder conseguiriam se unir através de um projeto coeso de desenvolvimento nacional, todavia escolheriam racionalmente a dependência para atingir seus objetivos, tendo em vista se considerarem parte das instituições da antiga metrópole, ainda que não fossem.

Ele então apresenta duas formas de autonomia: a heterodoxa, que aceita a condição estratégica do Estado central, mas tem a compreensão da possibilidade de seus interesses se divergirem, também seria capaz de estabelecer relações com outros Estados quando não fossem de encontro com as estratégias do Estado central, e a não aceitação automática de decisões do país dominante que vão de encontro com as necessidades do bloco. A segunda autonomia, nomeada de secessionista, como apontam os autores Simonoff e Lorenzini (2019, p.102), seria através do rompimento total de seu “cordão-umbilical” para com o Estado central, causando uma ruptura com o bloco. Ela não seria recomendada por Puig, pois poderia acarretar um esgotamento dos recursos internos, causando resultados penosos e indesejáveis (Vigevani; Cepaluni, 2011; Muñoz, 2016; Simonoff; Lorenzini, 2019).

O Estado dependente pode, então, ser compreendido como detentor de capacidades e soberanias internas obtidas através do estabelecimento de governos e instituições próprias, entretanto suscetível às deliberações de um ou mais Estados aptos a imporem seus desígnios.

Entretanto, ao garantir sua autonomia, o Estado ainda permaneceria dentro da lógica do sistema hierárquico e ainda estaria exposto às decisões provenientes de Estados centrais, mas teriam uma capacidade maior de garantir o estabelecimento de seus interesses de forma externa. Os autores argumentam a necessidade das elites poderosas nacionais se articularem para o estabelecimento de uma autonomia. Para Jaguaribe (2008, p.165) a autonomia seria a condição de um Estado garantir penalidades materiais e morais a um Estado agressor, mas incapaz de impedir a agressão imposta através de fatores econômicos e/ou militares. A autonomia também poderia ser regional. O autor cita o caso brasileiro como exemplo, portanto o Brasil possuiria uma autonomia perante outros países latino-americanos, mas ainda teria uma relação de dependência perante a uma vigência mundial e setorial. Citando exemplo dos Estados-membros da OPEP, eles garantiriam sua autonomia através da sua produção de petróleo. É relevante apontar que Jaguaribe também apresenta a possibilidade de Estados autônomos, em alguns casos, terem a capacidade de se impor perante a Estados dependentes.

Essa autonomia seria conquistada através do que o autor nomeia de requisitos habilitatórios e exercitatórios. Os primeiros seriam a viabilidade nacional, a capacidade de recursos humanos (nível moral e educacional) e naturais de um país, o nível necessário é suscetível ao contexto internacional; e a permissibilidade internacional, a existência de condições que possibilitam a obtenção da autonomia, elas poderiam ser internas, como um aumento na capacidade militar, ou externas como estabelecimento de alianças militares (Jaguaribe, 2008, p.170). O segundo requisito seria a necessidade de um setor tecnológico e empresarial nacional forte e autônomo e relações favoráveis com os Estados centrais (Vigevani; Cepaluni, 2011, p.19).

Levando em consideração os argumentos de Jaguaribe e Puig, a autonomia seria alcançada através de uma ruptura entre o Estado periférico e o Estado central, possibilitando assim uma atuação livre das amarras. Ela seria executada através de decisões provenientes de seus interesses e capacidades internas, além da necessidade de compatibilidade com os ideais e vontades de suas elites internas.

O fim da Guerra Fria e o processo de dissolução da URSS trouxeram grandes mudanças ao sistema internacional, como a vitória da ideologia neoliberal, a supremacia do mercado e a superioridade militar dos Estados Unidos (Cervo;



Bueno, 2010, P.455). O contexto interno brasileiro também passava por grandes mudanças com o retorno da democracia após o fim da ditadura militar. Esses movimentos inevitavelmente acabaram causando mudanças nas estratégias de inserção internacional dos Estados e isso se refletiu no surgimento de novos trabalhos que buscaram adaptar e aprimorar a conceitualização da autonomia.

Uma das principais adaptações no conceito foi o abandono da necessidade de uma ruptura total na relação centro-periferia. Ela agora seria caracterizada por diferentes graus a depender da situação, indo de uma completa autonomia a uma dependência total. A utilização desses graus seria feita através de um cálculo de contingência feito pelos Estados, uma vez que a autonomia total seria extremamente custosa. Para Escudé (1991, p.396) a autonomia deve ser utilizada como meio de fortalecer as necessidades do Estado, como o fortalecimento da indústria de base, e não como um fim em si mesmo. Os autores Russel e Tokatlian (2003, p.14) também apontam a necessidade do abandono das políticas de isolamento e autossuficiência.

Esse tipo de autonomia deve ser entendido como a capacidade e a vontade de um Estado, em conjunto com outros, de tomar decisões por conta própria e enfrentar situações e processos que surgem tanto dentro quanto além de suas fronteiras. A partir dessa perspectiva, tanto a defesa quanto a expansão da autonomia desfrutada pelos Estados latino-americanos atualmente não podem mais depender de políticas nacionais ou sub-regionais de isolamento, autossuficiência ou oposição. Tais políticas agora são impossíveis ou improváveis, além de indesejáveis<sup>7</sup> (Russel; Tokatlian, 2003, p.14, tradução do autor)

Essa forma anterior é denominada de autonomia antagônica e vai de encontro com o conceito da autonomia pela distância de Vigevani e Cepaluni (2011, p.23). Essa forma de autonomia tem como característica uma visão crítica ao sistema internacional, marcada por uma ativa oposição e objeção a normas e instituições internacionais, em especial as de cunho econômico e desenvolvimentista como FMI e o GATT, pois seriam instrumentos para imposição da agenda liberalizante das grandes potências, no caso sul-americano, a estadunidense. Esse

---

<sup>7</sup> No original “*This type of autonomy should be understood as a country's capacity and willingness, in conjunction with others, to make decisions of its own free will and to face situations and processes arising both within and beyond its borders. From this perspective, both the defense and the expansion of autonomy enjoyed by Latin American countries today can no longer depend on national or subregional policies of isolation, self-sufficiency, or opposition. Such policies are now either impossible or improbable, as well as undesirable.*”

afastamento crítico do sistema internacional tinha como um de seus pilares o protecionismo e a constante expansão do mercado interno.

No caso brasileiro, podemos identificá-la de forma mais proeminente durante o período da ditadura militar, após uma tentativa de aumentar o apoio estadunidense através de um alinhamento automático durante o início do governo de Castello Branco, rompendo então com o projeto de Política Externa Independente elaborado durante o governo democrático anterior. O governo militar, a partir de Costa e Silva, busca corrigir tais estratégias fracassadas retirando o alinhamento automático, se aproxima de países latino-americanos e começa a ter uma maior atuação internacional, como no Grupo dos 77 (G-77)<sup>8</sup>.

Esse distanciamento em grande parte do governo transitório de José Sarney foi muito motivado pelas pressões internas como a grande dívida externa e sua moratória e pelas pressões externas através das ações contenciosas farmacêuticas e computacionais estadunidenses contra o Estado brasileiro no GATT, motivando uma participação mais ativa nos instrumentos internacionais, visto que o Brasil se utiliza da aproximação com países considerados, naquele contexto, “terceiro-mundistas” como a Índia, formando uma co-liderança contra os avanços estadunidenses nos contenciosos e na proteção da área de prestação de serviços. A aproximação com o “terceiro mundismo” também se reflete na balança comercial, trazendo o Brasil para o nível de terceiro maior excedente comercial, proporcionado por um aumento da exportação para Estados em desenvolvimento, indo de 12,8% em 1967 para 51,7% em 1981 (Cervo; Bueno, 2010, p. 432-433).

Essas pressões internas e externas motivaram mudanças que trouxeram lampejos do que seriam os próximos passos na busca pela autonomia brasileira, entretanto novas questões internas seguraram a mudança por mais alguns anos. A curta duração dos governos de Fernando Collor, eleito em 1990, e cassado após um processo de impeachment concluído em setembro de 1992, e de Itamar Franco, assumindo interinamente até o final do mandato. Esse curto espaço de tempo que ambos estiveram no poder impôs empecilhos para uma formulação mais robusta da política externa.

---

<sup>8</sup> O Grupo dos 77 (G-77) é uma coalizão intergovernamental de Estados em desenvolvimento. Foi fundada em 1964 a partir da Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) e tem como objetivo a promoção da cooperação econômica entre os Estados-membros e o fortalecimento de suas posições nas negociações comerciais internacionais.

Durante o governo Collor, existe uma ruptura com a autonomia pela distância e surge uma tentativa de distanciamento de um perfil terceiro mundista. O país passa por uma forte aproximação com os Estados Unidos, se alinhando com os interesses dos Estados mais desenvolvidos. Cervo (2010), crítico deste movimento, o caracteriza através do paradigma do Estado normal, pois compreende que os países latino-americanos teriam entendido ter superado a fase de desenvolvimento, o Estado então passaria a agir através de três condutas:

Estado subserviente, submete-se às coerções do centro hegemônico do capitalismo; como o Estado destrutivo, dissolve e aliena o núcleo central robusto da economia nacional e transfere renda ao exterior; como Estado regressivo, reserva para a nação as funções da infância social. (Cervo; Bueno, 2010, p.456)

Este entendimento pela parte brasileira motivada pela possibilidade de um sistema internacional unipolar, adota o neoliberalismo e acata as medidas sugeridas pelo Consenso de Washington, superando o processo de substituição de importações, impondo a abertura comercial através da desregulamentação de barreiras alfandegárias e privatizações. É importante apontar a criação do Mercosul ainda durante o governo Collor, não apenas como forma de aprofundar a integração regional, mas sim tendo o objetivo de uma célere inserção no novo sistema internacional, em adição a permitir uma negociação 4+1 para com os Estados Unidos. O governo de Collor foi responsável pela expansão na atuação em temas que voltariam a ter relevância no sistema internacional após o fim da Guerra Fria, como o tema ambiental, sendo assim realizada a Rio 92<sup>9</sup>, apresentando a proposição brasileira de um desenvolvimento articulado com o meio ambiente (Cervo; Bueno, 2010; Silva; Riediger, 2016).

Com a criação do Mercosul, se inicia um debate interno brasileiro sobre como o bloco interferiria em sua busca pela autonomia. Isso implica em uma dificuldade do Mercosul de implementar um de seus principais objetivos, uma união alfandegária. Na visão brasileira, o bloco teria a utilidade de reforçar a autonomia brasileira em diálogos com parceiros do Norte Global e trazer maior relevância para com os Estados sul-americanos, mas o seu aprofundamento interferiria na visão institucional burocrática de autonomia, portanto, nos objetivos brasileiros. O Mercosul serviria como um instrumento de inserção internacional (Vigevani; Ramanzini, 2014).

---

<sup>9</sup> Formalmente chamada de Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.

Paradoxalmente, nas relações do Brasil com o Mercosul, a ideia de autonomia se manifesta sob a forma de insistente revalorização da potencialidade de ação nacional, não sujeita às amarras que uma integração institucionalizada poderia acarretar. Assim, a lógica instrumental vai se afirmando e prevalece (Vigevani; Ramanzini, 2014, p.527).

Após o processo de impeachment de Fernando Collor, o governo de Itamar em seu curto período passa de uma continuidade na política externa anterior para o início de pequenas mudanças que caracterizariam a autonomia pela participação, como o abandono de uma aproximação automática aos interesses estadunidenses, buscando expandir ainda mais suas parcerias; o Mercosul passa a ter mais uma função de resistência a propostas dos Estados Unidos sobre uma integração regional de toda a América; o Estado brasileiro continua a expandir sua atuação nos instrumentos internacionais, especialmente no GATT.

## 1.2 O DESGASTE DA AUTONOMIA PELA DIVERSIFICAÇÃO

A autonomia na política externa de Fernando Henrique Cardoso pode ser separada em dois momentos, o primeiro marcado por uma continuidade nas mudanças iniciadas ao fim do governo Itamar, no qual foi Chanceler<sup>10</sup>, caracterizada através da *autonomia pela participação* e *autonomia relacional*, abrangendo desde o primeiro até metade do segundo mandato. O segundo momento nasce da necessidade de mudanças causadas por novas alterações no sistema internacional, como o realinhamento da política externa estadunidense após o 11 de setembro de 2001. Incentivando a busca de novos parceiros pelo Estado brasileiro, a PEB de FHC começa a adotar características que levariam à *autonomia pela diversificação*.

Assumindo o cargo em 1995, FHC se encontra em um cenário internacional favorável e incentivador às economias liberais de mercado. O sucesso do Plano Real e a adoção das medidas liberalizantes trouxeram novamente um grau de confiança internacional para o estado brasileiro e a atuação mais direta do presidente na política externa também trouxe resultados benéficos. Com o avanço do processo de globalização, ocorre o fortalecimento de regimes internacionais, tornando imprescindível uma atuação ativa nos mesmos. Portanto, a PEB se adapta

---

<sup>10</sup> FHC atuou como Ministro das Relações Exteriores de 5 de outubro de 1992 a 21 de maio de 1993, quando passou a assumir o Ministério da Fazenda.

às necessidades através de uma maior participação em tais regimes internacionais liberalizantes. O objetivo seria ter uma influência nos debates mundiais sobre as diferentes normas, em especial as de cunho comercial. Esta seria a *autonomia pela participação* e a *autonomia relacional* (Vigevani; Cepaluni, 2011; Russel; Toklatian, 2003).

O então ministro Luiz Felipe Lampreia também apresenta a ideia da elaboração de um novo paradigma - servindo de inspiração para os autores previamente mencionados - na PEB durante o seu período de cinco anos no cargo, de 1995 a 2000, no qual “permaneceria o objetivo por maior autonomia, só que agora em articulação com o meio internacional. Para o chanceler tratava-se de um comportamento de *mainstream*, mas com atenção à especificidade do Brasil” (Pinheiro, 2010), ou seja, a política externa nacional estaria utilizando sua atuação dentro de diversos regimes internacionais como forma de preservar e fortalecer sua autonomia, pois manter o distanciamento seria muito custoso e causaria ônus a economia interna.

Olhando especificamente para a política comercial brasileira, é possível identificar a utilização do termo *global trader* como forma de definição da, então, condição brasileira no ambiente internacional. Isto posto, o Brasil não estaria mais limitado a uma atuação regional, sua inserção deveria ser global, expandindo o número de negociações e parcerias comerciais, portanto “a opção de um *global trader* é pela liberalização comercial multilateral em que seus ganhos podem ser maximizados” (Vigevani; Cepaluni, 2011, p.72).

O Brasil volta a ter uma relação mais próxima com os Estados Unidos, mas de forma mais autônoma do que o americanismo incorporado durante o governo Collor. O presidente FHC tinha proximidade com o, então, presidente estadunidense Bill Clinton (Wiesebron, 2008; Cervo; Bueno, 2010). O aprofundamento da *diplomacia presidencial* (Danese, 2017) tornava essa aproximação mais natural e tal disposição política também ocorria com alguns países europeus, como a Alemanha e a França. A PEB voltava a se apontar para o Norte Global, mas agora se apoiando na participação em organismos multilaterais como forma de defender seus interesses e resolver conflitos comerciais.

O crescimento do multilateralismo no sistema internacional também repercutiu no aumento do surgimento de acordos regionais de comércio, visto que desde 1990

até final de 2005, 196 acordos foram apresentados ao GATT, sendo 30 entre *Estados desenvolvidos - Estados em desenvolvimento*, e 21 entre *Estados em desenvolvimento* (Wiesebron, 2008). No continente Americano tínhamos em especial a formação do *North American Free Trade Agreement* (NAFTA), composto pelos três Estados da região: México, Estados Unidos e Canadá.

A integração no Cone Sul passa a ter uma função mais notável na agenda externa nacional, o Mercosul atravessa um processo de aprofundamento, que além de incentivar o comércio entre seus países membros e com países externos, passa a também ser motivado como forma de obter mais coesão e força em negociações multilaterais. Também existiu um empenho de aproximação do Mercosul com outros países da região, como Chile e Bolívia no final da década de 1990. A aproximação também ocorria de forma extracontinental, em 1995 se iniciaram conversas para um eventual acordo entre Mercosul e União Europeia, que “visava o aprofundamento das negociações entre ambos os blocos, visando a construção de um diálogo político e econômico” (Pecequilo; Carmo, 2015, p.56).

As parcerias bilaterais não eram a prioridade na inserção brasileira naquele momento. As parcerias com Estados como Japão e Alemanha passavam por uma redução. O estado alemão que se encontrava posicionado como segundo maior comércio e investimentos no Brasil, perdeu suas posições de primor em parcerias bilaterais. Entretanto, o vácuo deixado por tais Estados, é preenchido por nações como a França, Espanha e Portugal (Cervo; Bueno, 2010, P.480).

No continente americano, começava a surgir um movimento estadunidense para a formação de um bloco de integração comercial hemisférico, a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), tendo como fim a criação de um livre mercado sobre todo o continente, as negociações se estenderam durante ambos os governos de FHC. A amizade entre os presidentes de ambos os países facilitou uma posição brasileira favorável, durante um curto período, à iniciativa do governo estadunidense.

Esses movimentos da política externa serviam como uma forma de proteção a possíveis conflitos com os EUA. A inserção brasileira nos organismos multilaterais e o aumento, ainda que tímido, da diversificação de parceiros comerciais, não era entendida como um distanciamento perante a nação estadunidense, mas sim facilitar uma aproximação que não exigisse um alinhamento automático (Vigevani; Cepaluni, 2011). Entretanto, ao decorrer do final da década de 1990, o Brasil passa

a identificar os problemas em uma inserção voltada aos interesses neoliberais, em razão de que tais aproximações com o Norte Global não pareciam estar surtindo o efeito esperado. Os processos de privatização voltada para agentes internacionais começaram a apresentar problemas.

Além de transferir renda para o exterior, por meio da remessa de enormes lucros realizados internamente, as novas empresas que operavam os serviços no Brasil, em consequência de privatizações com alienação, importam equipamentos e componentes de suas matrizes; introduziram, pois, dupla variável de desequilíbrio das contas externas. (Cervo; Bueno, 2010, p. 493)

O Brasil também enfrentava problemas antigos, como o subsídio agrícola e as altas taxas enfrentadas por produtos industrializados brasileiros em mercados de países mais ricos. Estas questões históricas continuaram mesmo após a abertura comercial, e o aprofundamento da participação brasileira nos debates na OMC, não apresentaram os resultados esperados, visto que, como Cervo e Bueno (2010, p.473) apresentam, no período de 1995 a 2000, 90% das decisões no organismo deram vitória aos países ricos. Apesar disso, o Brasil também obteve algumas vitórias relevantes na OMC, como na ação contra o Canadá e a empresa de aeronaves Bombardier, e na quebra de patentes de remédios utilizadas no tratamento contra a Aids.

Todavia, com a eleição do presidente estadunidense George Bush Jr., e o desgaste da *autonomia pela participação*, se inicia um processo paulatino de reorientação da PEB. O governo brasileiro começa a tomar ações que retardaram os avanços nas negociações da ALCA, visto que buscavam a dissolução de outros acordos já existentes no continente americano, tal qual o Mercosul (Wiesebron, 2008; Pecequilo; Carmo, 2015). O governo brasileiro se incomodava com a falta de reciprocidade estadunidense, pois os EUA buscavam ampliar uma ainda maior abertura econômica as nações latino-americanas, sem apresentar uma abertura do próprio mercado, “todo TLC [Tratado de Livre Comércio] assinado pelos EUA, dá vantagens a este país, já que o governo em Washington não concede reciprocidade a seus parceiros de tratado” (Wiesebron, 2008, P.17).

Neste contexto, o MERCOSUL acentua sua função estratégica de resistência aos avanços estadunidenses através da ALCA. Os EUA acusavam o estado brasileiro de estar ativamente atrasando as negociações para a sua implementação. A negociação com a UE, ainda em andamento, também começa a passar por

dificuldades. O Brasil mantém uma “agenda de defesa do fim dos protecionismos e do comércio justo na OMC, o que leva a choques diretos com os Estados Unidos e a União Europeia em diversos contenciosos, em particular no setor agrícola” (Pecequillo; Carmo, 2015, p.52)

O atentado ocorrido em Nova Iorque em 11 de setembro de 2001 se reflete em um maior distanciamento estadunidense em políticas voltadas para a América Latina, voltando sua atenção para países orientais, principalmente com as políticas de Guerra ao Terror, e a invasão ao Afeganistão. Assim sendo, o tema da segurança volta a ser o principal a ser adotado pela política externa de Washington (Cervo; Bueno, 2010). Demonstra-se a necessidade de uma alteração nas orientações da PEB. O segundo mandato de FHC, então, começa a expandir suas parcerias, tanto na América do Sul quanto em outros continentes.

Aprofundam-se as conversas entre o Mercosul e a Comunidade Andina, trazendo uma visão mais clara de uma possível integração sul-americana abrangendo, praticamente, toda a região. Mas, mesmo com as dificuldades enfrentadas pelo Mercosul, como a crise asiática em 1997, a desvalorização do Real em 1999, e a crise econômica argentina no início do século XXI (Vizentini, 2008), os países sul-americanos percebem a necessidade de se aperfeiçoar uma integração de infraestruturas na região, seja na construção de rodovias, hidrovias e ferrovias, ou energética, assim aproximando as nações vizinhas da região, fortalecendo a circulação de pessoas e mercadorias (Vigevani; Ramanzini, 2014). Neste contexto, no ano 2000, é criada a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), “visando reforçar as complementaridades econômicas e as vantagens comparativas regionais em setores estratégicos como energia, agricultura e produção de commodities em geral” (Pecequillo; Carmo, 2015, p.63).

As negociações bilaterais também voltam a ter mais enfoque na agenda brasileira. O aprofundamento de conversas com países do Sul Global, como Rússia e China, esta última atingindo a posição de segundo maior parceiro comercial e o estado brasileiro apoiando sua entrada na OMC (Cervo; Bueno, 2010; Vigevani; Cepaluni, 2016). A proximidade com nações africanas fica contida nos países lusófonos a partir da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e a África do Sul, pós *apartheid*.

A maioria das iniciativas do Brasil no tocante às relações com parceiros estratégicos, principalmente com nível de desenvolvimento



similar, como China, Índia, Rússia e África do Sul, embora importantes, somente ocorreram em decorrência das limitações da estratégia de autonomia pela participação. Melhor dizendo, a decisão de manter relações amistosas com países desenvolvidos limitou a possibilidade - que começavam a emergir - de extrair maiores vantagens de um relacionamento mais próximo com países emergentes (Vigevani; Cepaluni, 2016, p.94)

Essas mudanças se intensificaram no governo de seu sucessor, passando, então, de uma *autonomia pela participação* para uma *autonomia pela diversificação*.

### 1.2.1 Trajetória do Comércio Exterior durante os Governos FHC

FHC teve seus mandatos marcados pela continuidade nas aberturas de diversos setores do mercado nacional e na privatização de certas empresas. Tal movimento não se limitava apenas ao Brasil, mas sim a diversas nações sul-americanas, como a Argentina por exemplo (Cervo; Bueno, 2008; Albuquerque, 2006). Existia, inicialmente, um entendimento da necessidade dessa manutenção e expansão das políticas econômicas neoliberais iniciadas pelos governos anteriores, pois como Lampreia (apud Barreto, 2021a) afirmou, uma simples percepção por outras nações de que o Estado brasileiro retornaria a uma política econômica e comercial previa a abertura, causaria inúmeras perdas ao Brasil. Entretanto, o Brasil teve dificuldades em trabalhar seu setor externo devido a competição trazida com a abertura comercial, o potencial foi desperdiçando parte do potencial acumulado durante o período de protecionismo. Isso somado à fragilidade no setor externo devido a fatores externos teve um impacto negativo na política econômica nacional e acabou por levar a uma dependência financeira e econômica, causadas pelo excesso de confiança no neoliberalismo (Cervo, 2002). A política pró-mercado e seus esforços para uma integração ao processo de globalização da economia, criaram tensões com parte da sociedade civil que exigia maiores esforços na inclusão social e redução da desigualdade (Silva, 2012)

A PEB de Cardoso com as dificuldades encontradas diante do processo de globalização, buscou fortalecer laços, ainda que de forma inicial e experimental, com diferentes regiões, especialmente com a Ásia. No continente asiático, houve crescimento de relações comerciais, políticas e culturais com a China e, principalmente, com o Japão. Também houve participações brasileiras no fórum de

Cooperação Econômica da Ásia-Pacífico (APEC), com o intuito de fortalecer sua presença, especialmente a comercial, no continente. Os parceiros históricos como EUA e Estados europeus, continuaram a ter papel de destaque em grande parte da agenda externa brasileira durante o seu primeiro mandato (Albuquerque, 2006). Todavia, com as dificuldades encontradas, surge uma preocupação brasileira, incentivando o aumento da agenda na Ásia, África e Oriente Médio, foi buscando o aprofundamento de laços econômicos e políticos, iniciando um processo que se aprofundará com seu sucessor, a cooperação Sul-Sul (Silva, 2012).

As relações bilaterais brasileiras com os Estados Unidos se mantiveram bastante fortes durante todo o primeiro governo e até metade do segundo. As relações amistosas com o Presidente Clinton facilitaram a interação entre ambas as nações (Cervo; Bueno, 2008). Como Barreto (2021a, p.403) aponta, essa amistosidade entre os presidentes também foi resultado de um aceno de “boa vontade criado em Washington com relação ao Brasil [que] seria facilitado, em maio, pela aprovação do novo Código de Propriedade Intelectual brasileiro, encerrando-se definitivamente o contencioso na área de patentes”.

As trocas comerciais com os EUA se baseavam na importação de produtos de alta intensidade tecnológica, enquanto as exportações eram em produtos de baixa intensidade tecnológica. Durante o processo de valorização do real, a balança comercial era deficitária, mas com a desvalorização do real no final do século XX, houve um aumento positivo. Entretanto, ainda no ano de 2001, a balança estava em 27% em exportações contra 37% em importações (Moreira; De Melo, 2003, p. 87).

O Governo estadunidense também tinha a expectativa de contar com um maior apoio brasileiro durante as negociações para o estabelecimento da ALCA. Todavia, os avanços estadunidenses por uma aceleração nas aberturas de mercados latino-americanos, causou a definição de uma estratégia, não apenas brasileira, mas de todo o Mercosul. Esse objetivo era atrasar tal aceleração, deixando para o final negociações sobre proteção comercial. (Silva, 2008). O Brasil tinha como preferência o aprofundamento do Mercosul, submetendo a sua posição perante a ALCA a depender dos escopos de integração do cone sul, existindo então a *estratégia de protelação* (Albuquerque, 2006). As negociações para o estabelecimento da ALCA se prolongaram, entretanto com a mudança de foco na

política externa estadunidense causada pelo 11 de setembro, o projeto de integração acabou em segundo plano.

O Mercosul entrou em vigor em 1995, aprofundando o comércio entre seus membros e a facilitação de comércio com o exterior. O comércio intrabloco chegou a mais de R\$15 milhões em 1995 (Albuquerque, 2006). Houve negociações para comércios através do formato “4+1”<sup>11</sup> com Estados vizinhos como Chile e Bolívia. O potencial da integração no cone sul atraiu negociações para com outros blocos, sejam hemisféricos como o da Comunidade Andina, ou extra-hemisféricas como a UE. As negociações com esse último surgiram por incentivo do governo brasileiro após quedas em exportações para “a UE [terem] caído de quase 30% para 26,5% do total das exportações” (Barreto, 2012a, p.521). Todavia, um ponto de extrema importância para os sul-americanos, o fim dos subsídios agrícolas, e a posição firme dos europeus de não ceder, acabou por dificultar e prolongar a negociação pelas décadas seguintes. E o aprofundamento do Mercosul foi interrompido por diversas crises ocorridas no final do século XX, em especial a desvalorização do real e a crise argentina. Seria necessário iniciar um processo longo de relançamento do Mercosul que só ocorreria no início dos anos 2000. Por fim, o comércio intrabloco apresentou saldos negativos ao Estado brasileiro:

Em 1997, ano em que o intercâmbio comercial brasileiro intrabloco alcançou seu maior patamar, chegando a US\$ 9,0 bilhões exportados e US\$ 9,4 bilhões importados, mantendo uma participação no fluxo comercial total brasileiro em 17,07%, maior até do que registrado em 2000. (Melucci; Manolescu, 2004, p. 2)

Ao aprofundarmos nas relações comerciais bilaterais entre Brasil e Argentina passaram por mudanças no equilíbrio da balança comercial durante os anos 1990. Entre 1992 e 1994, o superávit estava para o lado brasileiro. Todavia, de 1995 até 2001, as importações brasileiras assumem a dianteira, como Silva e Ilha (2003, p. 99) descrevem “o saldo da balança comercial Brasil-Argentina muda de um superávit de US\$ 473 milhões em 1994, para um déficit de US\$ 1.550 milhões em 1995, mantendo-se sempre superior à US\$ 1 bilhão até 1998”. Como apontado anteriormente, em 1999, o processo de desvalorização do real acabou por afetar a economia argentina, muito devido a falta de aviso prévio das novas políticas a serem

---

<sup>11</sup> O termo “4+1” descreve uma prática de negociação comercial exterior, nele os quatro membros do Mercosul (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai) negociam em conjunto com um Estado externo ao bloco.

adotadas (Pecequillo; Carmo 2015), Grandes partes do comércio entre as duas nações se baseavam na exportação de automóveis e autopeças e as importações eram de materiais de baixa intensidade tecnológica, como cereais e produtos de moagem (Melucci; Manolescu, 2004).

Os tradicionais parceiros brasileiros na Europa mantiveram, em parte, as interações comerciais. Como o FHC afirmou na Cimeira do Rio de Janeiro em 1999, “a Europa tem sido tradicionalmente o mais importante parceiro econômico brasileiro, responsável por um terço do nosso comércio exterior e por investimentos da ordem de 50 bilhões de dólares” (Cardoso *apud* Silva, 2008, p. 227). A Alemanha acaba por perder, para a Argentina, o status de segunda maior parceira comercial do Brasil, também nessa relação bilateral é possível identificar que, mesmo existindo um aumento entre o comércio entre os Estados, o saldo comercial foi negativo para o Brasil, chegando a um déficit de US\$ 2,6 bilhões em 1996 (Soares, 2000).

O comércio com nações africanas manteve a característica presente nas interações com outros países, o déficit na balança comercial. Como aponta Oliveira Ribeiro (2007, p. 297), as exportações para a região africana representavam apenas 3,2% do total brasileiro. É possível identificar o surgimento do déficit na balança comercial entre Brasil e África do Sul entre 1994 e 1998, em especial no ano de 1996, com as exportações em US\$ 265 milhões contra US\$ 414 milhões em importações (Penna Filho, 2008). O surgimento do Acordo de Pretória, assinado em 1996, iniciou as tratativas de um possível acordo comercial entre a África do Sul e o Mercosul, evoluindo para negociações de um acordo sobre uma área de livre comércio em 2000 (Saraiva, 2007).

A relação comercial com Estados asiáticos teve o Japão como parceiro mais relevante durante o início da década de 1990. Entretanto, com a ampliação dos parceiros brasileiros na região, como China e Coréia do Sul, o Japão foi perdendo o espaço que antes ocupava na agenda brasileira, entre 1995 e 1997, as exportações brasileiras estiveram entre US\$ 7,3 bilhões e US\$ 8,1 bilhões (Saraiva, 2007; Machado *et al*, 2021). Como Oliveira (2002, p. 170) aponta, as nações asiáticas que estavam em processo de industrialização viam o Brasil como uma fonte “supridora de matérias-primas, principalmente produtos alimentícios e insumos básicos”.

A política externa de FHC teve como uma de suas características a opção, como apontado anteriormente, pela utilização de fóruns e órgãos multilaterais para a

solução de conflitos e obtenção de resultados positivos. Estando presente desde as primeiras negociações da GATT, o Brasil também teve uma participação nas conversas para a fundação da OMC. Essa participação brasileira já ocorria mais ativamente desde a Rodada Tóquio, ocorrida em 1973.

Até a Rodada Tóquio, a participação do Brasil era marginal, visando à defesa específica de produtos de sua pauta de exportações, principalmente commodities, como açúcar e café. Na Rodada Tóquio, o País estreou no papel de líder das economias subdesenvolvidas e em desenvolvimento, reclamando exceções e regras e prazos especiais para esse grupo de países. (Albuquerque, 2006, p. 557)

Durante os oito anos de governos FHC, ocorreram quatro conferências da OMC, Cingapura em 1996, Genebra em 1998, Seattle em 1999 e Doha em 2001. Durante essas reuniões, existiu, novamente, uma pressão do Norte Global para uma maior abertura. Em Cingapura, foi proposto um acordo para a abolição de questões aduaneiras de produtos relativos à tecnologia, entretanto o Brasil não assinou tal acordo por julgar já tê-lo feito o suficiente internamente (Silva, 2008). A questão dos subsídios agrícolas foi um dos principais enfoques brasileiros. O Brasil e os demais países em desenvolvimento também buscavam garantir o respeito ao arcabouço de medidas favoráveis aos Estados em desenvolvimento que já existia na OMC (Oliveira, 2007).

### 1.3 A NECESSIDADE DA AUTONOMIA PELA DIVERSIFICAÇÃO

Após amargar derrotas nas eleições anteriores, Luiz Inácio Lula da Silva é eleito e toma posse em janeiro de 2003, escolhendo como seu Ministro das Relações Exteriores, o diplomata de carreira e ex-chanceler de Itamar, Celso Amorim. A diplomacia presidencial também esteve intensamente presente na PEB dos dois mandatos de Lula, o mesmo passando 16% do tempo de seu mandato em viagens oficiais e discursando cerca de 749 vezes em contextos internacionais (Vilela; Neiva, 2011). Essas características auxiliaram a formação de uma agenda de PEB mais voltada para a diversificação das relações bilaterais, também motivada pelo crescimento das tentativas estadunidenses para o restabelecimento de um sistema internacional unilateral.

As adversidades que FHC enfrentou ao fim de seu governo se mantiveram após a posse de Lula. Os subsídios agrícolas e a falta de abertura para diversos

produtos industrializados em mercados do Norte Global continuavam a ser uma das principais preocupações na agenda brasileira de comércio exterior. O governo então aprofunda o que se iniciou ao final do mandato anterior, a *autonomia pela diversificação*. O Estado brasileiro entende a necessidade de expandir suas parcerias com países do Sul Global como forma de fortalecer suas posições e causar mudanças no sistema internacional. As relações Sul-Sul se tornam o grande ponto das relações internacionais brasileiras durante os governos de Lula, o diálogo é aprofundado com Estados sul-americanos. A África recebe uma atenção inédita na história brasileira, as relações com os parceiros na Ásia passam por um aperfeiçoamento.

A adesão do país aos princípios e às normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul, inclusive regionais, e de acordos com parceiros não tradicionais [...] com o objetivo de reduzir as assimetrias e aumentar a capacidade de barganha internacional do país em suas relações com países mais poderosos [...]. Uma característica importante é a capacidade de negociar com estes últimos sem rupturas. (Vigevani; Cepaluni, 2011, p.22).

A América do Sul passa a ter um status ainda mais importante. A Argentina continua mantendo o status especial perante as relações internacionais brasileiras, com os manufaturados compondo grande parte da totalidade das exportações rumo ao vizinho sul-americano, chegando a obter um saldo positivo de quatro bilhões de dólares na balança comercial entre as duas nações (Cervo; Cepaluni, 2011). O Mercosul passa por uma reestruturação após as crises recentes apontadas anteriormente, principalmente com a pró-atividade brasileira de se tornar uma liderança na região sul-americana (Vizentini, 2011). Entretanto, existia uma resistência ao aprofundamento do Mercosul em diversos setores nacionais, incluindo partes do MRE, demonstrando uma preocupação de uma possível limitação da autonomia brasileira. O processo de integração regional deveria servir como um fortalecedor da autonomia, evitando processos que causem seu constrangimento, mas garantindo a expansão do comércio. (Vigevani; Ramanzini, 2014).

As conversas entre o Mercosul e a Comunidade Andina geram a ideia de um novo bloco, neste contexto surge a União das Nações Sul-Americanas (Unasul)<sup>12</sup> em 2007. Ela não surge como uma forma de substituir os dois blocos predecessores,

---

<sup>12</sup> Inicialmente surgiu com o nome de *Comunidade Sul-Americana de Nações - CASA* em 2004, mas através de um pedido do então presidente venezuelano Hugo Chávez, teve seu nome alterado para UNASUL (PECEQUILO; CARMO, 2015).

mas sim trazendo uma complementação, promovendo “a integração produtiva, energética e da infraestrutura” (Cervo; Cepaluni, 2011, p.514). Portanto, a Unasul acaba por suceder a IIRSA e, em junho de 2010, ela se torna “o órgão técnico do Conselho de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) da Unasul, passando a receber diretrizes políticas dos governos dos países da Unasul” (Vigevani; Ramanzini, 2014, p.537). Uma das funções mais relevantes da Unasul acabou sendo a criação do Conselho de Segurança Sul-Americano (CDS), este proposto exclusivamente pelo Brasil, buscando uma resolução regional de possíveis desentendimentos e conflitos, portanto, afastando interferências de nações do Norte Global (Vigevani; Ramanzini, 2014; Pecequilo; Carmo, 2015).

As relações com a África se estreitam de forma inédita. O Brasil passa a aperfeiçoar suas relações com diversos estados africanos, não apenas os lusófonos. Durante os seus oito anos de mandato, o presidente Lula visitou 21 países africanos em 32 viagens (Faria; Paradis, 2013). A relação brasileira e sul-africana também se aproximava de um terceiro parceiro em comum, a Índia, desta colaboração surge a criação do Fórum Índia-Brasil-África do Sul (IBAS) em 2003, com os objetivos de “cooperação e harmonização de posições sobre o cenário internacional” (Cervo, Bueno, 2008, p.517). Ela nasce como um dos primeiros passos brasileiros em sua busca por parcerias Sul-Sul. O governo entende as semelhanças entre os três países, busca aumentar as parcerias e alinhamentos em votações multilaterais, visto suas parcerias históricas e as dificuldades compartilhadas impostas pelos subsídios agrícolas e dificuldade de inserção em mercados do Norte Global.

Um dos pilares da cooperação Sul-Sul brasileira foi a ampliação do comércio com o maior parceiro asiático, a China, que passou a ser o maior parceiro comercial, ultrapassando os EUA que durante décadas ocupavam tal posição. Essa maior aproximação com o gigante asiático foi uma das causas que levou a fundação do BRIC. A criação do BRIC em junho de 2009 pelo **B**rasil, **R**ússia, **I**ndia e **C**hina expressava a intensificação de parcerias Sul-Sul extrarregionais. Tendo como um dos seus objetivos a intensificação de comércio entre os seus membros, e o intuito de promover uma atuação unificada e articulada diplomaticamente em negociações multilaterais que tratam sobre temas de interesses de seus membros. O estabelecimento deste bloco foi muito expressivo internacionalmente devido a sua busca da ampliação do multilateralismo e multipolaridade (Cervo; Bueno, 2008), o

tamanho econômico e populacional de seus membros possibilitou essa atuação, visto que, como argumenta Celso Amorim (2010, p.232), “[...] juntos representam aproximadamente um terço da população mundial, 15% da economia global e mais da metade do crescimento econômico da última década - já mostraram sua importância nas discussões de assuntos econômicos e políticos [...]”<sup>13</sup>

Os governos brasileiro e estadunidense, apesar de uma expectativa de embates ideológicos e aprofundamento da crise entre ambos durante o início do primeiro governo de Lula, mantiveram conversas cordiais, visitando o território estadunidense e sendo visitado pelo então presidente Bush. A relação entre as duas nações era guiada através de uma dualidade

[...] por um lado, o lastro de uma aliança política e econômica histórica entre os dois países, cujos benefícios foram sempre percebidos e apreciados por ambas as partes, independentemente dos governos; por outro, a competição entre os dois, em visão geopolítica e no confronto de interesses econômicos específicos. (Cervo; Bueno, 2008, p.519)

Todavia, o Brasil com o processo de construção da Unasul e sua agenda de dificultar a possível chegada de um acordo para a formação da ALCA, e, naturalmente, após a mudança de enfoque estadunidense pós 11 de setembro, as negociações diminuem e o projeto começa a ser esvaziado mesmo com a possibilidade da criação de uma ALCA *light*, possuindo um arranjo mais frouxo, entretanto mantendo as questões problemáticas de proteções a importações e subsídios agrícolas pelos EUA (Pecequillo; Carmo, 2015; Cervo; Bueno, 2008).

### 1.3.1 Trajetória do Comércio Exterior durante os Governos Lula

Antes mesmo da eleição, o então presidenciável Lula, divulgou a famosa “Carta para os Brasileiros” em junho de 2002. Nessa “carta” foi descrito um dos caminhos a serem tomados em sua política externa, se eleito, a busca pela expansão nas exportações e fortalecimento do mercado interno como forma de reduzir a vulnerabilidade externa que o Brasil passava no momento. Mas como Albuquerque *et al* (2006, p. 592) apontam, “as linhas de rupturas são mais difíceis de

---

<sup>13</sup> No original: “These four countries – which combined account for roughly one third of the world’s population, 15% of the global economy and more than half of the economic growth in the last decade – have already shown their weight in the discussions of global economic and political matters – most notably at the Financial G-20.”



serem implementadas, ocorrendo uma tendência natural a preservação dos elementos de continuidade”, o programa de governo petista acabou se adaptando de forma mais pragmática ao decorrer das eleições e até mesmo após a chegada ao poder. O então Chanceler Amorim (2010) defendeu que a PEB foi caracterizada pelo respeito ao direito internacional, a busca pela resolução diplomática de disputas, a utilização do multilateralismo como meio de tomada de decisões, especialmente para resoluções de conflitos, além do pragmatismo para a defesa de interesses brasileiros.

Assim como em FHC, houve um foco na promoção de fóruns multilaterais para a discussão de diversas questões, como as mudanças climáticas, os direitos humanos e a reforma do Conselho de Segurança da ONU. A PEB de Lula buscou ativamente um lugar permanente no Conselho, isso incluiu a procura por apoio nos diversos parceiros políticos e comerciais do Brasil. O incentivo brasileiro à cooperação Sul-Sul teve como um de seus objetivos o fortalecimento do multilateralismo em contraponto aos países do Norte Global (Visentini; Silva, 2010). Um dos principais pontos da agenda externa brasileira foi sua relação com a sua vizinhança, a América do Sul. O Brasil incentivou a integração e a cooperação por meio de iniciativas como a criação da Unasul, e o fortalecimento do Mercosul. A relação com a China foi aprofundada, pois com a ascensão chinesa, novas oportunidades políticas e comerciais surgiram e a eleição de novos governos de esquerda em grande parte dos Estados da América do Sul trouxe maior peso às demandas por reformas nas instituições globais, em especial as que tratam sobre comércio (Pecequillo; Carmo, 2017). Além de uma busca pela diversificação de parceiros, em especial aqueles no Sul Global, com base nos valores de igualdade, solidariedade e não indiferença, pode-se citar os diversos projetos de cooperação técnica com o Estado africano de Guiné-Bissau, além da participação em processos de Paz, como no Haiti (Mello, 2014).

As relações com os EUA, em grande parte de seu mandato, mantiveram a continuidade, afinal a política externa estadunidense ainda se mantinha focada na agenda de segurança devido ao atentado de 11 de setembro de 2001. Mesmo com os contenciosos comerciais na OMC, como o do Algodão, o mercado estadunidense ainda possuía um considerável espaço para os produtos brasileiros, sendo o destino de quase 25% das exportações, tendo participação de 42% no superávit comercial

brasileiro (Hirst, 2006; Barreto, 2021b). As relações entre ambos também estavam baseadas na busca de uma resolução de atritos nas conversas sobre o estabelecimento da ALCA, “ao longo de 2003, ficou evidente que o (des)entendimento com os Estados Unidos no processo de negociação da ALCA se tornaria a questão de maior destaque e sensibilidade na agenda bilateral” (Hirst, 2006, p.120).

Ainda durante sua campanha, Lula apresentava duras críticas a uma ALCA “anexacionista”, pois com as medidas protecionistas estadunidenses e o subsídio agrícola, ela “não será um acordo de livre comércio, mas um processo de anexação econômica do continente” (PT *apud* Albuquerque *et al*, 2006, p. 589). O incômodo brasileiro com a “indisposição norte-americana em debater os subsídios agrícolas e as regras antidumping na ALCA” (Guimarães *apud* Barreto, 2021b, p. 533), levou a busca a uma redução para uma versão *light*. O impasse se manteve na ALCA, que acabou estagnada e abandonada pelo governo estadunidense.

A busca por uma solução para a crise iniciada na virada de século no Mercosul foi um dos aspectos da agenda brasileira para a sua região. Entretanto, com a continuidade da crise argentina, as dificuldades internas no Uruguai e Paraguai, atrapalharam, em um primeiro momento, a “reconstrução” do Mercosul. A vontade brasileira de assumir a liderança regional, incentivava o maior enfoque no Mercosul, trazendo novos acordos com a Comunidade Andina e o processo de adição de novos membros, como a Venezuela e a Bolívia. O acordo Mercosul-UE continuou em andamento, ainda que lentamente, durante ambos os governos Lula (Albuquerque *et al*, 2006; Saraiva, 2007).

A percepção das desigualdades existentes entre seus Estados-membros motivou a criação do Fundo para a Convergência do Mercosul (FOCEM) em 2005, e posteriormente o Sistema de Pagamentos em Moeda Local (SML), com os objetivos de reduzir tais discrepâncias e contribuir com o desenvolvimento dos de seus membros, também incentivando as trocas comerciais intrabloco (Pecequillo; Carmo, 2015). Entretanto, como Saraiva (2007, p. 51) discorre, o FOCEM encontrou dificuldades pois, “os desequilíbrios econômicos regionais internos ao Brasil dificultam que o país exerça o papel do paymaster no bloco ou na região e absorva custos dos parceiros menores”. O Mercosul também exercia a função estratégica de canal de cooperação entre o Sul-Sul

Com relação a negociações e diálogos com diferentes parceiros, informou que estavam em andamento aqueles com: os cinco países africanos integrantes da SACU, o Conselho de Cooperação do Golfo, a Jordânia, o Marrocos, o Egito, a Turquia, a Rússia, a Índia, a Coreia do Sul, os dez países da ASEAN, entre outros. Expressou o desejo do Mercosul estreitar os laços políticos e econômicos com o Sistema de Integração Centro-americana (SICA) e a Comunidade do Caribe (CARICOM) (Amorim *apud* Barreto, 2021b, p. 545)

As relações com o principal parceiro sul-americano, a Argentina, manteve seu grau de prioridade. Todavia, a relação entre os dois Estados passou por algumas crises, como a preocupação argentina com a busca brasileira pela liderança regional. O movimento brasileiro de apaziguamento dessas crises e desconfianças passava pelo constante interesse brasileiro no mercado argentino e a necessidade de um superávit comercial. Em 2005, o comércio entre Brasil e Argentina era de mais de US\$ 16 bilhões, sendo que o mercado brasileiro era destino de US\$ 5 bilhões de manufaturados argentinos. (Pecequillo, Carmo, 2015; Barreto, 2021b).

Como apresentado anteriormente, durante os governos Lula, ocorreu maior número de viagens presidenciais ao continente africano. Uma relação especial surgiu através da União Alfandegária da África Austral<sup>14</sup> (SACU) em negociações com Mercosul, muito pela boa relação entre os maiores países de ambas, Brasil e África do Sul. O comércio entre Mercosul-SACU não era significativo, mas como o último possuía boas relações e acordos com países do Norte Global, os membros do Mercosul entendiam “o valor de usar a SACU para melhorar seu acesso aos EUA e Europa” (White, 2008, p.304). Outro parceiro histórico brasileiro, a Índia, também obteve um destaque ainda maior durante o período Lula. Com a fundação da IBAS em 2013, o fluxo comercial entre as três nações (Brasil, África do Sul e Índia), obteve já no ano seguinte um aumento perto de 600%, atingindo a marca de quatro bilhões de dólares (White, 2008).

Ainda na Ásia, a parceria entre Brasil e China estava se aprofundando. O comércio entre as duas nações estava em constante expansão, nos primeiros meses do último ano do segundo mandato de Lula, “o fluxo do comércio bilateral somara US\$ 5,54 bilhões, o que representava o aumento de 36,5% em relação ao mesmo período de 2009” (Barreto, 2021b, p.415). Posteriormente, também foram iniciadas conversas para um possível livre comércio Mercosul-China, “mas que foi

---

<sup>14</sup> Em inglês *South African Custom Union*, formado em 1910, e é atualmente formada pelos Estados africanos: Botsuano, Lesoto, Namíbia, Suazilândia e África do Sul.

obstado pelo fato do Paraguai manter relações diplomáticas com Formosa<sup>15</sup> (Saraiva, 2007, p.57). Globalmente, o comércio chinês teve um crescimento acelerado após a virada do milênio, de 2003 a 2011, sua participação no comércio internacional foi de 5,9% para 11,2%. Assim como ocorreu durante os governos brasileiros anteriores, as exportações rumo ao mercado chinês se limitavam a produtos alimentícios e matérias-primas (Cervo, 2008; Pecequilo; Carmo, 2015).

#### 1.4 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

As definições e discussões de autonomia trazidas neste capítulo se iniciam com os autores Puig e Jaguaribe. Seus trabalhos surgem no contexto da Guerra Fria, ambos definindo a relação de seus Estados de origem, Argentina e Brasil respectivamente, com a grande potência da região, os Estados Unidos da América. Ambos também apresentam uma visão da necessidade de uma vontade das elites internas de alcançar a autonomia, Jaguaribe (2008) discorre sobre as necessidades de habilidades internas, dentre elas a capacidade tecnológica, militar e produtiva, do Estado, como complemento para alcançar tal objetivo. O argentino Puig (Muñoz, 2016), por sua vez, desenvolve sobre os riscos de uma autonomia total, pois seria necessário causar uma ruptura com a grande potência, resultando em ônus altíssimos. Deste pensamento final de Puig, surgem novos autores como Escudé (1991), Tokatlian e Russel (2003), continuando essa idéia da não-necessidade de um ruptura total, a autonomia existindo dentro de uma escala, entre a dependência total e a autonomia total, ambas penosas para os Estados. Os países deveriam trabalhar dentro dessa escala, se adaptando a cada momento e situação, sempre buscando manter o equilíbrio.

Recentemente, surgem novos autores, Vigevani e Cepaluni (2011), apresentando três diferentes autonomias: a *autonomia pelo distanciamento*, *autonomia pela participação* e *autonomia pela diversificação*, utilizaremos as duas últimas pois surgem para definir as orientações adotadas por FHC e Lula respectivamente. É importante esclarecer qual definição de autonomia será utilizada no decorrer dos próximos capítulos: entendemos a *autonomia* como uma atuação

---

<sup>15</sup> Formosa é uma das maneiras como Taiwan é conhecida, a China requer diplomaticamente que seus parceiros não reconheçam Taiwan como uma nação independente, portanto o reconhecimento paraguaio impediu o avanço das negociações.

guiada pela busca de menor interferência impostas por Estados do Norte Global, não sendo um total ruptura com tal centro, mas caracterizada por diferentes graus a depender da situação, indo de uma completa autonomia a uma dependência total.

Em seguida foram apresentados aspectos do comércio exterior brasileiro no período a ser analisado, os dois governos de FHC e os dois primeiros governos de Lula. Começamos trazendo os principais momentos no comércio exterior dos governos FHC, como: a busca inicial pela manutenção de uma grande proximidade comercial com os EUA, frustrada após a eleição de George Bush Jr. e os atentados de 11 de setembro, que causaram mudanças nas prioridades da política externa estadunidense; a queda da participação alemã nas exportações brasileiras, com a Argentina tomando tal posição; discorreremos sobre o início da busca brasileira, ainda durante os governos FHC, em se tornar liderança nos debates comerciais nas Rodadas e na OMC. Essa busca seria aprofundada durante os governos Lula, trazendo uma nova dimensão, a pretensão de se tornar uma liderança regional. As discussões apresentadas discorrerem sobre a política de aproximação do Estado brasileiro para com o continente africano, sendo uma das principais linhas durante o primeiro governo Lula. A diversificação de parceiros, sendo regionalmente através da criação da Unasul e na reconstrução do Mercosul, ou extrarregional com aproximação dos outros Estados do Sul Global. Houve a manutenção de uma política mais pragmática com os EUA, iniciada durante o segundo governo de FHC.

A discussão ocorrida neste capítulo servirá de base para a compreensão das perguntas e dos dados coletados e tratados, a serem demonstrados nas próximas páginas deste trabalho. Novamente é importante ressaltar que a análise se deu através das falas, não observando o resultado concreto do comércio, ou seja não foram analisadas as balanças comerciais, acordos e demais formas de cooperação.

O próximo capítulo buscará, ao analisar os pronunciamentos de PEB, compreender como se deu o comércio exterior através das lentes dos conceitos de autonomia. Esperamos responder a perguntas como: as falas dos governos FHC se deram exclusivamente pela *autonomia pela participação?* e as falas dos períodos Lula, apenas utilizaram os conceitos definidos posteriormente pela *autonomia da diversificação?*

## 2 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

### 2.1 MATERIAL E MÉTODOS

Para esta pesquisa, foram selecionados os pronunciamentos presentes nas revistas Resenhas de Política Exterior do Brasil (RPEB), publicadas pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE) desde 1974 e disponibilizadas digitalmente no portal do Centro de História e Documentação Diplomática (CHDD), mantido pela Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG). A publicação tem caráter documental, reunindo discursos, pronunciamentos, notícias e textos de atos oficiais relacionados com a política externa brasileira. O recorte temporal das edições selecionadas foi da edição de número 76 (1º semestre de 1995) até a edição de número 107 (2º semestre de 2010), totalizando 1.350 pronunciamentos em 32 edições, que foram coletadas ao longo do ano de 2021. Após a coleta inicial, foi realizada uma filtragem. Foram mantidos os pronunciamentos bilaterais feitos para empresários e/ou políticos, e, no caso de contextos multilaterais, foram mantidos aqueles intrinsecamente relacionados à temática de comércio exterior. Essa redução foi necessária devido ao alto número de pronunciamentos, resultando em 644 pronunciamentos selecionados.

Esses pronunciamentos foram submetidos à análise de conteúdo. No entanto, algumas dificuldades impossibilitaram a utilização de softwares durante a leitura inicial. Algumas edições eram apenas digitalizações dos documentos originais, dificultando, e até mesmo impossibilitando, a leitura pelo software. Portanto, a leitura foi realizada manualmente. Após a seleção e leitura dos pronunciamentos, os dados coletados foram inseridos no software SPSS.

TABELA 1 - Relação entre edições, pronunciamentos e mandatos presidenciais

<b>Edição</b>	<b>Nº de pronunciamentos</b>	<b>Presidente</b>
Nº 76 (1º semestre de 1995)	29	FHC
Nº 77 (2º semestre de 1995)	35	FHC
Nº 78 (1º semestre de 1996)	29	FHC
Nº 79 (2º semestre de 1996)	23	FHC
Nº 80 (1º semestre de 1997)	5	FHC
Nº 81 (2º semestre de 1997)	10	FHC
Nº 82 (1º semestre de 1998)	8	FHC

<b>Edição</b>	<b>Nº de pronunciamentos</b>	<b>Presidente</b>
Nº 83 (2º semestre de 1998)	6	FHC
Nº 84 (1º semestre de 1999)	8	FHC
Nº 85 (2º semestre de 1999)	11	FHC
Nº 86 (1º semestre de 2000)	17	FHC
Nº 87 (2º semestre de 2000)	13	FHC
Nº 88 (1º semestre de 2001)	22	FHC
Nº 89 (2º semestre de 2001)	12	FHC
Nº 90 (1º semestre de 2002)	28	FHC
Nº 91 (2º semestre de 2002)	11	FHC
Nº 92 (1º semestre de 2003)	15	Lula
Nº 93 (2º semestre de 2003)	35	Lula
Nº 94 (1º semestre de 2004)	23	Lula
Nº 95 (2º semestre de 2004)	34	Lula
Nº 96 (1º semestre de 2005)	30	Lula
Nº 97 (2º semestre de 2005)	19	Lula
Nº 98 (1º semestre de 2006)	16	Lula
Nº 99 (2º semestre de 2006)	24	Lula
Nº 100 (1º semestre de 2007)	22	Lula
Nº 101 (2º semestre de 2007)	27	Lula
Nº 102 (1º semestre de 2008)	20	Lula
Nº 103 (2º semestre de 2008)	22	Lula
Nº 104 (1º semestre de 2009)	15	Lula
Nº 105 (2º semestre de 2009)	26	Lula
Nº 106 (1º semestre de 2010)	27	Lula
Nº 107 (2º semestre de 2010)	22	Lula

FONTE: O autor (2023)

A escolha pela análise de conteúdo foi feita uma vez que a mesma tem uma ampla aplicação. Tal metodologia nos permite analisar aquilo que foi expresso por fala ou por escrita, pois dispõe de ferramentas que possibilitam uma descrição objetiva, sistemática e quantitativa dos conteúdos analisados, isso permite uma interpretação mais aguçada do que foi analisado (Berelson; Henry; Moscovici *apud* Bardin, 2011, p. 38-42). Como apontado por Bardin (2011) esse método seria composto por três etapas: pré-análise, a exploração do material e o tratamento dos resultados obtidos e a interpretação. Entretanto, como demonstrado por Sampaio e Lycarião (2016), a metodologia proposta por Bardin possui limitações em sua

simplificação proposta, que podem implicar em uma baixa confiabilidade dos resultados gerados. Os autores propõem a utilização de um esquema de 11 etapas, ao invés dos três propostos por Bardin.

Iniciando pelas etapas de *conceituação*: 1) identificando o problema de pesquisa, através de uma revisão de literatura; 2) definindo as questões de pesquisa e hipóteses, geradas pela revisão na etapa anterior. A segunda etapa seria a elaboração de um *desenho*: 3) identificar e selecionar as unidades de análise, ou seja a unidade de conteúdo a ser analisada, no caso desta pesquisa foi preferido a utilização dos pronunciamentos encontrados nas RPEB; 4) a criação e definição de categorias, como será demonstrada a seguir com a apresentação do livro de códigos; 5) a definição de uma amostragem a ser analisada, a atual pesquisa teve uma amostragem de 644 pronunciamentos; 6) e 7) a realização de pré testes e treinamento para ajustar a definição de categorias e regras de codificação, entretanto, com a realização da análise de forma solitária, partes dessa etapa não puderam ser cumpridas em sua totalidade; 8) codificação dos dados, a leitura dos pronunciamentos e a inserção dos dados encontrados na planilha do *software* a ser utilizado; 9) teste de confiabilidade intermediário e final, como dito anteriormente, a forma com que análise foi realizada, impediu a execução dessa etapa. Por fim, com os dados já coletados, se inicia a etapa de *análise*: 10) tabulação e aplicação de procedimentos estatísticos e 11) interpretar e reportar os resultados, geramos os gráficos e tabelas que serão apresentados e discutidos no decorrer do capítulo no *SPSS*; 12) validação e replicabilidade, nos anexos do trabalho estarão o livro de códigos utilizado (Sampaio; Lycarião, 2021, p.49-112).

Essa metodologia combinada com a análise de política externa, já foi demonstrada como proveitosa (Vilela; Neiva, 2011; Silva *et al*, 2015; Silva; Hernández, 2020; Rios, 2021), pois nos fornece a oportunidade de identificar a partir de pronunciamentos, a forma escolhida pelos formuladores da política externa de apresentar suas ideias, objetivos e caminhos a serem tomados pela PEB. O pronunciamento é uma ferramenta utilizada na política externa para se expressar, portanto é levar “em consideração também quem discursa, para quem se discursa, em qual lugar e com qual objetivo se discursa” (Silva *et al*, 2015, p.348). Todavia é importante ressaltar por mais que os pronunciamentos nos apresentam uma grande quantidade de argumentos, sobre a PEB, utilizados pelos oradores, existe uma



grande lacuna entre a fala e a implementação da política externa (Vilela; Neiva, 2011, p.90). Portanto, a análise de conteúdo será utilizada nesse trabalho para identificar a existência de argumentos que retratam as diferentes formas de busca por autonomia nos pronunciamentos.

A leitura dos pronunciamentos foi feita buscando um posicionamento do orador sobre uma determinada temática, no caso dessa pesquisa, comércio exterior, a separando então em categorias. Dessa prévia leitura de um número selecionado de pronunciamentos, foram elaboradas as seguintes variáveis.

A primeira variável é de inserção descritiva, buscando identificar a *Data* do pronunciamento, sendo inserida no seguinte formato para facilitar a utilização dos softwares: *Ano/mês/dia*.

A segunda variável busca identificar quem foi o orador do pronunciamento, trazendo uma visão mais abrangente sobre as figuras que executam a política externa, pelo menos através de pronunciamentos. Podendo ser: 1) *Presidente da República*; 2) *Vice-presidente da República*; 3) *Ministro das Relações Exteriores*; 4) *Secretário-Geral de Relações Exteriores*; 5) *Corpo Diplomático*, este último abrangendo cônsules, embaixadores e outros cargos que compunham o MRE.

A terceira variável se preocupa com o local onde foi proferido o pronunciamento analisado. Isto nos fornece a possibilidade de identificar diferenças nos pronunciamentos a depender do local: 1) *Brasil*; 2) *América do Sul*; 3) *Mercosul*; 4) *América Central*; 5) *América do Norte*; 6) *Europa Ocidental*; 7) *Europa Oriental*; 8) *África*; 9) *Oriente Médio*; 10) *Ásia*; 11) *Oceania*; 12) *Videoconferência*. Importante ressaltar a utilização de separações geográficas e políticas como forma de agrupar de forma mais coesa os Estados.

A quarta variável identifica o período em que o pronunciamento foi realizado, ou seja, qual era o governo no momento da fala, foi optado a separação em mandatos para facilitar a identificação de continuidades e rupturas dentro de um mesmo governo: 1) *FHC 1*; 2) *FHC 2*; 3) *Lula 1*; 4) *Lula 2*.

A quinta variável verifica o chanceler em cargo no momento do discurso. Aqui é importante ressaltar a duração de um dos ministros no cargo, Amorim permanece como chanceler durante os oito anos de governo Lula : 1) *Luiz Felipe Lampreia*; 2) *Celso Lafer*; 3) *Celso Amorim*.

Estas quatro variáveis possuem conexões de ocasiões bilaterais e

multilaterais. A sexta variável especifica em que ocasião o pronunciamento foi proferido, seja bilateral ou multilateral, no Brasil (visitado) ou fora dele (visitou): 1) *Bilateral - visitou*; 2) *Bilateral - visitado*; 3) *Multilateral - visitou*; 4) *Multilateral - visitado*. A sétima variável tem conexão com ouvinte bilateral, se a opção anterior foi bilateral, esta verifica quem foi o ouvinte bilateral, pois além de identificar para quem foi feito o pronunciamento, isto nos possibilita observar como diferentes ouvintes geram diferentes falas: 1) *Empresariado*; 2) *Poder Executivo*; 3) *Academia*; 4) *Poder Legislativo*; 5) *Corpo Diplomático*; 6) *Sociedade Civil*; 999) *Não se aplica*. A oitava variável é de inserção descritiva, buscando identificar a origem do ouvinte bilateral ou multilateral do pronunciamento, sendo inserido o nome do país ou da organização para facilitar a utilização dos softwares, por exemplo, no caso bilateral, *Argentina*, e no caso multilateral, *OMC*. A nona variável se aplica apenas a ouvintes bilaterais, ela busca especificar qual região do Estado ouvinte bilateral se encontra: 1) *Brasil*; 2) *América do Sul*; 3) *Mercosul*; 4) *América Central*; 5) *América do Norte*; 6) *Europa Ocidental*; 7) *Europa Oriental*; 8) *África*; 9) *Oriente Médio*; 10) *Ásia*; 11) *Oceania*; 999) *Não se aplica*.

O Quadro 1 iluminará como está a divisão dos Estados que constam nos pronunciamentos analisados.

QUADRO 1 - Distribuição de Estados por categorias

<b>Categorias</b>	<b>Estados</b>
Brasil	—
América do Sul	Bolívia; Chile; Colômbia; Equador; Guiana; Peru; Suriname; Venezuela.
Mercosul	Argentina; Uruguai; Paraguai.
América Central	Costa Rica; Cuba; El Salvador; Guatemala; Haití; Honduras; Jamaica; Nicarágua; Panamá.
América do Norte	Canadá; Estados Unidos da América; México.
Europa Ocidental	Alemanha; Áustria; Bélgica; Dinamarca; Espanha; Finlândia; França; Irlanda; Itália; Luxemburgo; Noruega; Países Baixos; Portugal; Reino Unido; Suécia; Suíça.
Europa Oriental	Armênia; Eslováquia; Eslovênia; Letônia; Lituânia; Polônia; República Tcheca; Romênia; Rússia; Turquia; Ucrânia.
África	África do Sul; Angola; Argélia; Botsuana; Burkina Faso; Cabo Verde; Camarões; Congo; Egito; Gabão; Gâmbia; Gana; Guiné Equatorial; Guiné-Bissau; Líbano; Libéria; Líbia; Malawi; Mali; Marrocos; Moçambique; Namíbia; Nigéria; Quênia; República do Congo; São Tomé e Príncipe; Senegal; Serra Leoa; Suriname; Tanzânia; Zâmbia; Zimbábue.
Oriente Médio	Arábia Saudita; Catar; Emirados Árabes Unidos; Irã; Israel; Jordânia; Kuwait; Líbano; Palestina; Paquistão; Síria.
Ásia	Cazaquistão; China; Cingapura; Coreia do Sul; Filipinas; Índia; Indonésia; Japão; Malásia; Tailândia; Timor-Leste; Vietnã

<b>Categorias</b>	<b>Estados</b>
Oceania	Nova Zelândia.

FONTE: O autor (2023).

A décima variável se aplica a ouvintes multilaterais, buscando compreender qual a temática da organização ouvinte. A generalização ocorre para facilitar a análise dos dados, principalmente quando o objetivo é analisar a temática de comércio exterior: 1) *Econômica*; 2) *Segurança*; 3) *Desenvolvimento*; 4) *Comércio*; 999) *Não se aplica*.

As duas próximas variáveis possuem conexões de casos multilaterais. A décima primeira variável identifica a menção a organização internacional, sendo considerada em caso de várias menções, a qual houve maior recorrência no decorrer do pronunciamento analisado: 1) *Econômica*; 2) *Segurança*; 3) *Desenvolvimento*; 4) *Comércio*; 999) *Não houve menção*. A décima segunda variável qualifica como o pronunciamento tratou sua relação com a OI mencionada: 1) *Contestou*; 2) *Apoiou*; 3) *Apoiou, mas demonstrou buscar mudanças*;

A décima terceira variável identifica se o pronunciamento incentivou a construção de uma cooperação Sul-Sul, seja para com o Estado ouvinte ou demonstrou uma intenção para a Organização Internacional ouvinte: 1) *Sim*; 2) *Não*. A décima quarta variável qualifica como o discurso tratou sua relação com as negociações da ALCA: 1) *Positiva*; 2) *Negativa*; 999) *Não mencionou*.

As seguintes variáveis tratam especificamente sobre a identificação da busca pelo comércio exterior. A décima quinta variável busca compreender se o pronunciamento incentivou a construção de uma cooperação entre blocos com o Estado ouvinte ou demonstrou esta intenção para a Organização Internacional: 1) *Sim*; 2) *Não*. A décima sexta variável tem conexão com a variável anterior, se o pronunciamento incentivou a cooperação com um bloco e qual a região do mesmo: 1) *Blocos europeus ocidentais*; 2) *Blocos europeus orientais*; 3) *Blocos asiáticos*; 4) *Blocos africanos*; 5) *Blocos centro-americanos*; 6) *Blocos sul americanos*; 7) *Blocos norte americanos*; 999) *Não se aplica*. A décima sétima variável assinala se o pronunciamento incentivou o comércio exterior com o Estado ou membros da OI: 1) *Sim*; 2) *Não*. A décima oitava variável tem conexão com a variável anterior, busca identificar se o pronunciamento incentivou que o comércio exterior seja feito através do Mercosul: 1) *Sim*; 2) *Não*. A décima nona variável tem conexão com a décima

sexta variável, compreendendo qual principal forma de acordo de comércio exterior foi incentivado pelo pronunciamento: 1) *Bilateral*; 2) *Bloco + 1*; 3) *Entre blocos*; 999) *Não se aplica*.

As vigésima e vigésima primeira variáveis indicam, respectivamente, no decorrer do discurso, qual foi o tópico predominante? e qual foi o tópico secundário?: 1) *Cultura e Esporte*; 2) *Segurança pública e Justiça*; 3) *Ciência e Tecnologia*; 4) *Agropecuária e Pesca*; 5) *Trabalho e Emprego*; 6) *Indústria*; 7) *Comércio*; 8) *Estados e Municípios*; 9) *Energia*; 10) *Desenvolvimento social*; 11) *Administração pública e Corrupção*; 12) *Meio ambiente*; 13) *Desenvolvimento econômico*; 14) *Segurança internacional*; 15) *Reformas e Privatizações*; 999) *Não identificado*, esta última sendo apenas categoria na vigésima primeira variável.

O Quadro 2 apresenta uma visualização do livro de códigos utilizado.

QUADRO 2 - Livro de Códigos<sup>16</sup>

Variável	Categorias
Data	Descritiva - ano/mês/dia
Orador	1) Presidente da República; 2) Vice-Presidente da República; 3) Ministro das Relações Exteriores; 4) Secretário-Geral de Relações Exteriores; 5) Corpo Diplomático.
Local	1) Brasil; 2) América do Sul; 3) Mercosul; 4) América Central; 5) América do Norte; 6) Europa Ocidental; 7) Europa Oriental; 8) África; 9) Oriente Médio; 10) Ásia; 11) Oceania; 12) Videoconferência.
Período	1) FHC 1; 2) FHC 2; 3) Lula 1; 4) Lula 2.
Chanceler em cargo	1) Luiz Felipe Lampreia; 2) Celso Lafer; 3) Celso Amorim.
Ocasão	1) Bilateral - visitou; 2) Bilateral - visitado; 3) Multilateral - visitou; 4) Multilateral - visitado.
Ouvinte bilateral	1) Empresariado; 2) Poder Executivo; 3) Academia; 4) Poder Legislativo; 5) Corpo Diplomático; 6) Sociedade Civil; 999) Não se aplica.
Origem do ouvinte bilateral ou multilateral	Descritiva - nome do país ou da organização.
Região do Estado ouvinte bilateral	1) Brasil; 2) América do Sul; 3) Mercosul; 4) América Central; 5) América do Norte; 6) Europa Ocidental; 7) Europa Oriental; 8) África; 9) Oriente Médio; 10) Ásia; 11) Oceania; 999) Não se aplica.
Ouvinte multilateral	1) Econômica; 2) Segurança; 3) Desenvolvimento; 4) Comércio.
Organização Internacional mencionada	1) Econômica; 2) Segurança; 3) Desenvolvimento; 4) Comércio; 999) Não houve menção.
Relação perante a Organização Internacional mencionada	1) Contestou; 2) Apoiou; 3) Apoiou, mas demonstrou buscar mudanças; 999) Não se aplica.
Incita a cooperação Sul-Sul	1) Sim; 2) Não.
Posição perante a ALCA	1) Positiva; 2) Negativa; 999) Não houve menção.

<sup>16</sup> Quadro baseado no modelo utilizado na dissertação "A construção da imagem pública nas redes sociais : um estudo do caso dos presidentes da América Latina no uso do Instagram", por Murilo Brum Alison, Curitiba, 2022.

Variável	Categorias
Incentiva cooperação entre blocos	1) Sim; 2) Não.
Cooperação entre blocos	1) Blocos europeus ocidentais; 2) Blocos europeus orientais; 3) Blocos asiáticos; 4) Blocos africanos; 5) Blocos centro americanos; 6) Blocos sul americanos; 7) Blocos norte americanos; 999) Não se aplica.
Incentiva o comércio exterior	1) Sim; 2) Não.
Incentiva o comércio através do Mercosul	1) Sim; 2) Não.
Comércio exterior através de acordo	1) Bilateral; 2) Bloco + 1; 3) Entre blocos.
Tópico predominante identificado no pronunciamento	1) Cultura e Esporte; 2) Segurança pública e Justiça; 3) Ciência e Tecnologia; 4) Agropecuária e Pesca; 5) Trabalho e Emprego; 6) Indústria; 7) Comércio; 8) Estados e Municípios; 9) Energia; 10) Desenvolvimento social; 11) Administração pública e Corrupção; 12) Meio ambiente; 13) Desenvolvimento econômico; 14) Segurança internacional; 15) Reformas e Privatizações.
Tópico secundário identificado no pronunciamento	1) Cultura e Esporte; 2) Segurança pública e Justiça; 3) Ciência e Tecnologia; 4) Agropecuária e Pesca; 5) Trabalho e Emprego; 6) Indústria; 7) Comércio; 8) Estados e Municípios; 9) Energia; 10) Desenvolvimento social; 11) Administração pública e Corrupção; 12) Meio ambiente; 13) Desenvolvimento econômico; 14) Segurança internacional; 15) Reformas e Privatizações; 999) Não identificado.

FONTE: O autor (2023).

## 2.2 A AUTONOMIA NOS PRONUNCIAMENTOS

A análise gerou um número considerável de dados, portanto para facilitar a leitura e a comparação entre os quatro governos foi primeiramente optado por separar a apresentação dos dados em três partes. Iniciaremos trazendo uma visão mais geral dos dados. Na segunda parte traremos a demonstração de casos em que podemos identificar continuidades e rupturas entre os governos, portanto para isso foram escolhidas seis regiões: América do Sul; Mercosul; América do Norte; Europa Ocidental; África; Ásia. A terceira e última parte trará o detalhamento dos dados de contextos multilaterais.

### 2.2.1 Geral

Na tabela 2 podemos identificar o número de pronunciamentos feitos bilateralmente ou multilateralmente em contextos de comércio exterior pelos presidentes durante seus mandatos. O primeiro e segundo mandatos do governo FHC foram responsáveis, respectivamente, por 144 e 121 dos pronunciamentos analisados, no total de 41%. Em seus dois mandatos, o governo Lula realizou,

respectivamente, 197 e 182 dos pronunciamentos analisados, chegando a 59%. Também é relevante apontar uma pequena queda entre o primeiro e segundo mandatos de ambos os governos analisados.

TABELA 2 - Pronunciamentos por período

Mandato	Nº de pronunciamentos	%
FHC 1	144	22,4%
FHC 2	121	18,8%
Lula 1	197	30,6%
Lula 2	182	28,3%

FONTE: O autor (2023).

Agora, ao nos atentarmos à tabela 3, vemos as figuras que realizaram os pronunciamentos. Dentre os 644 pronunciamentos analisados, a figura presidencial foi responsável por 495, também é possível identificar o crescimento através dos governos de *FHC* e *Lula*, começando em *FHC 1* com 58% até chegar em 95% durante *Lula 2*. O vice-presidente mantém uma estagnação no número de falas analisadas, não ultrapassando 2% em cada um dos períodos analisados. O chanceler tem um aparecimento considerável durante *FHC 1* com 35% dos pronunciamentos, entretanto já no próximo período se inicia um processo paulatino de diminuição na participação, indo para 19% em *FHC 2*, 17% em *Lula 1* e apenas 4% em *Lula 2*. Se mantendo dentro das figuras oriundas do Itamaraty, a participação de membros do Corpo Diplomático, apenas está presente em dois períodos, *FHC 2* e *Lula 1*, com 2% em cada, já o Secretário-Geral de Relações Exteriores atinge sua maior participação durante *FHC 2* com 8%.

TABELA 3 - Orador por período

Orador	FHC 1 (%)	FHC 2 (%)	Lula 1 (%)	Lula 2 (%)
Presidente da República	83 (58%)	84 (69%)	156 (79%)	172 (95%)
Vice-Presidente da República	3 (2%)	2 (2%)	3 (2%)	2 (1%)
Ministro das Relações Exteriores	51 (35%)	23 (19%)	34 (17%)	8 (4%)
Secretário-Geral de Relações Exteriores	7 (5%)	10 (8%)	1 (0,5%)	0
Corpo Diplomático	0	2 (2%)	3 (2%)	0

FONTE: O autor (2023).

O Ministro das Relações Exteriores é um dos principais formuladores da Política Externa. Consideramos relevante observar, na tabela 4, a quantidade de pronunciamentos realizados sob a tutela de cada Chanceler. Entretanto, é necessário apontar quanto cada um esteve sob o comando da pasta: Lampreia, seis anos; Lafer, 2 anos; Amorim, oito anos. Esta diferença de tempo de exercício de função justifica as discrepâncias entre os três Chanceleres. Mais da metade dos pronunciamentos analisados foram realizados durante a tutela de Celso Amorim.

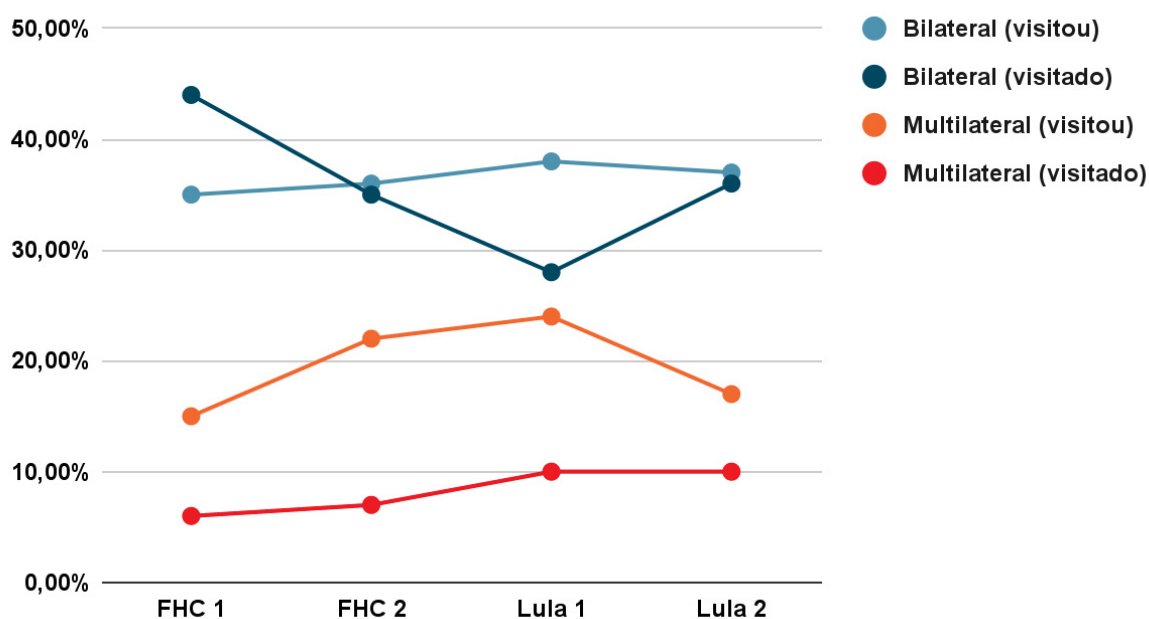
TABELA 4 - Chanceler em cargo

Ministro	Nº de pronunciamentos	% geral
Luiz Felipe Lampreia	198	30,7%
Celso Lafer	68	10,6%
Celso Amorim	378	58,7%

FONTE: O autor (2023).

O gráfico 1 nos apresenta a distribuição das ocasiões, se a reunião foi feita dentro do território brasileiro (visitado), ou se foi feita no exterior (visitou). Olhando primeiramente para eventos bilaterais, podemos identificar uma mudança, *FHC* começa realizando menos viagens, e sendo mais visitado por Estados, cerca de 44%, entretanto durante seu segundo mandato os números se invertem, o Estado brasileiro começa a visitar mais do que foi visitado. Essa inversão se aprofunda durante o período *Lula 1*, viajando mais e recebendo menos, entretanto em *Lula 2*, os números se aproximam, com 37% visitou e 36% em visitado. Nas ocasiões multilaterais, os eventos com participação brasileira e ocorridos no exterior, começam com 15% em *FHC 1*, e cresce durante seu próximo mandato e *Lula 1*, 22% e 24% respectivamente, mas apresenta uma queda em *Lula 2*. Os eventos multilaterais realizados em território brasileiro, foram os de menor aparecimento, ainda com um impulsionamento durante os períodos *Lula*, se estagnou no máximo de 10%.

GRÁFICO 1 - Ocasião  
Ocasião

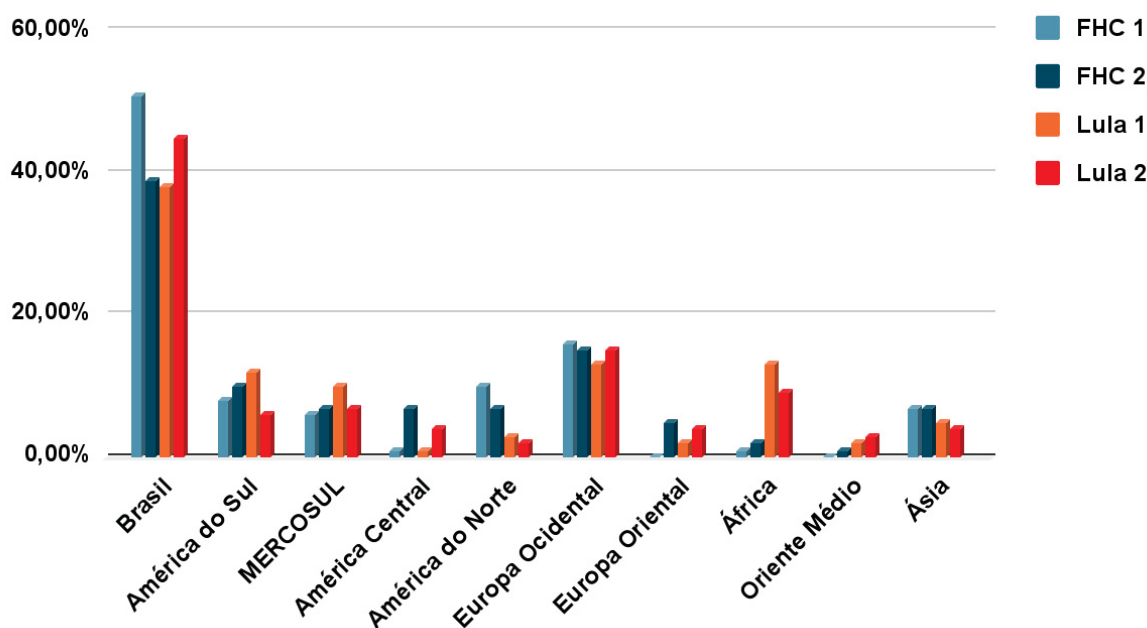


FONTES: O autor (2023).

Ao nos atentarmos para os locais onde foram realizados os pronunciamentos, nota-se, no gráfico 2, uma grande concentração no Brasil com 43% do total. A América do Sul (+ Mercosul) foi a região mais visitada durante o período analisado chegando a 16,3%, seguida de Europa Ocidental com 14,7%, África 7,1% e Ásia 5,6%. É possível observar uma continuidade entre os quatro períodos em viagens para a Europa Ocidental. A região norte americana foi a mais visitada durante os mandatos de *FHC*, e a centro americana teve destaque durante sua segunda incumbência. Os períodos de *Lula* apresentaram um crescimento em viagens para o continente africano, de 2% em *FHC 2* para 13% em *Lula 1*. Em contraponto, as viagens para nações asiáticas apresentaram uma queda durante os governos petistas. Ressalta-se a ausência de viagens para a Oceania e uma única participação no formato de videoconferência, ocorrida durante *Lula 1*.



GRÁFICO 2 - Local dos encontros  
Local dos encontros



FONTE: O autor (2023).

A tabela 5 apresenta o número de aparecimento dos tópicos predominantes, ou seja, o tema mais mencionado durante o pronunciamento. Em três dos quatro períodos o tema com mais aparecimentos foi o de Comércio Exterior, apenas durante *Lula 2* houve uma ruptura. A temática de Cultura e Esporte tem destaque durante *FHC 1* com 16%, caindo pela metade durante *FHC 2*, 8%. O Desenvolvimento Econômico foi o mais destacado por *Lula 2*, durante os períodos anteriores era o segundo mais mencionado nos pronunciamentos. Por fim, nota-se um crescimento da temática de Desenvolvimento Social, começando com 5% em *FHC 1*, crescendo para 11% em *FHC 2* e 17% durante *Lula 1*, sofrendo uma diminuição durante *Lula 2*, 13%.

TABELA 5 - Tópicos predominantes identificados

Local	FHC 1 (%)	FHC 2 (%)	Lula 1 (%)	Lula 2 (%)
Cultura e Esporte	23 (16%)	10 (8%)	2 (1%)	4 (2%)
Segurança Pública e Justiça	2 (1%)	0	0	0
Ciência e Tecnologia	3 (2%)	1 (1%)	2 (1%)	0
Agropecuária e Pesca	2 (1%)	3 (2%)	12 (6%)	3 (2%)
Indústria	5 (4%)	3 (2%)	6 (3%)	2 (1%)
Comércio	58 (40%)	56 (46%)	82 (42%)	51 (28%)

Energia	2 (1%)	4 (3%)	2 (1%)	8 (4%)
Desenvolvimento Social	7 (5%)	13 (11%)	34 (17%)	24 (13%)
Meio Ambiente	2 (1%)	2 (2%)	1 (0,5%)	11 (6%)
Desenvolvimento Econômico	32 (22%)	17 (14%)	44 (22%)	71 (39%)
Segurança Internacional	4 (3%)	6 (5%)	10 (5%)	8 (4%)
Reformas e Privatizações	4 (3%)	6 (5%)	2 (1%)	0

FONTE: O autor (2023).

Após a identificação do tópico predominante houve a análise dos tópicos secundários, como é possível observar na tabela 6. Importante ressaltar que um pronunciamento não poderia ter o mesmo tópico como predominante e secundário, nesse caso foi marcado como Não Identificado. Os temas Comércio e Desenvolvimento Econômico também foram bastante mencionados como tópicos secundários. Observa-se o surgimento de novos tópicos, como Trabalho e Emprego, Administração Pública durante ambos os governos *FHC*. A temática de Agropecuária e Pesca ocupa certo destaque durante *FHC 2* e *Lula 1*, com 7% e 10% respectivamente.

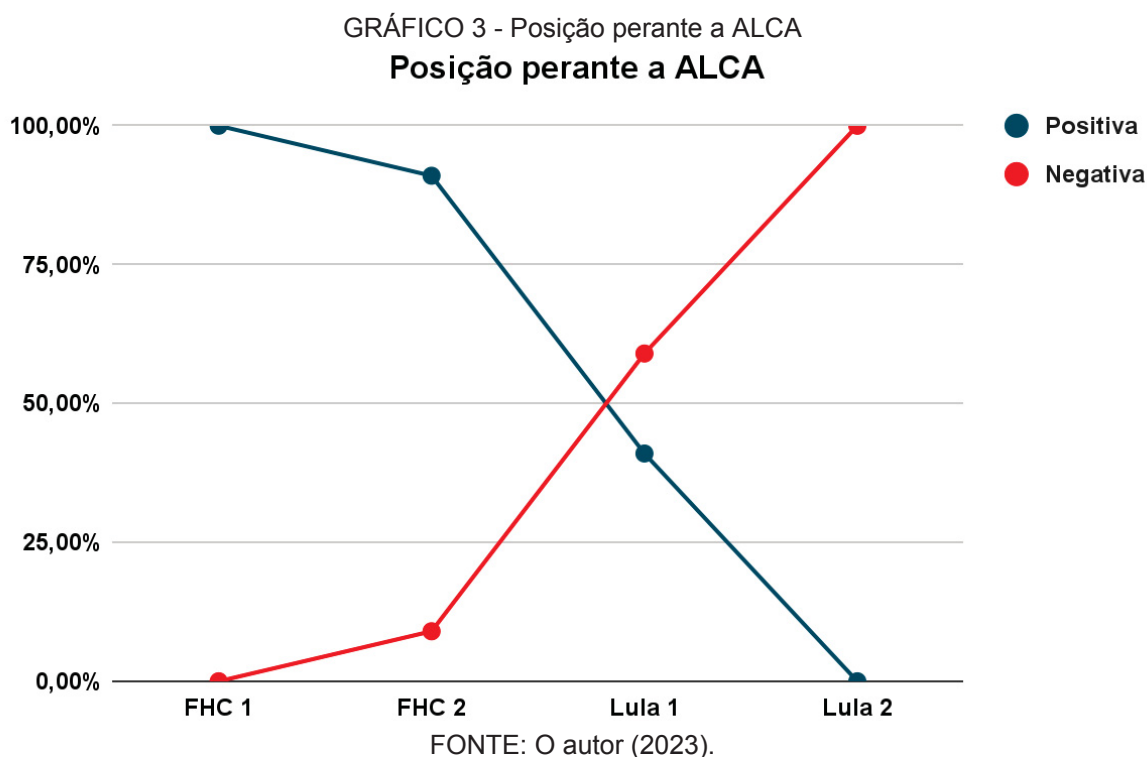
TABELA 6 - Tópicos secundários identificados

Local	FHC 1 (%)	FHC 2 (%)	Lula 1 (%)	Lula 2 (%)
Cultura e Esporte	11 (8%)	5 (4%)	5 (2%)	1 (0,5%)
Segurança Pública e Justiça	0	1 (1%)	0	1 (0,5%)
Ciência e Tecnologia	8 (5%)	3 (2%)	1 (0,5%)	1 (0,5%)
Agropecuária e Pesca	2 (1%)	9 (7%)	20 (10%)	8 (4%)
Trabalho e Emprego	4 (3%)	1 (1%)	0	0
Indústria	6 (4%)	5 (4%)	10 (5%)	1 (0,5%)
Comércio	22 (15%)	28 (23%)	53 (27%)	40 (22%)
Estados e Municípios	1 (1%)	0	0	0
Energia	5 (3%)	3 (2%)	1 (0,5%)	14 (8%)
Desenvolvimento Social	10 (7%)	9 (7%)	24 (12%)	32 (18%)
Administração pública e Corrupção	2 (1%)	0	0	0
Meio Ambiente	1 (1%)	1 (1%)	0	13 (7%)
Desenvolvimento Econômico	31 (21%)	20 (16%)	38 (19%)	44 (24%)
Segurança Internacional	6 (4%)	9 (7%)	10 (5%)	11 (6%)
Reformas e Privatizações	4 (3%)	1 (1%)	2 (1%)	0

Não identificado	31 (21%)	26 (21%)	33 (17%)	16 (9%)
------------------	----------	----------	----------	---------

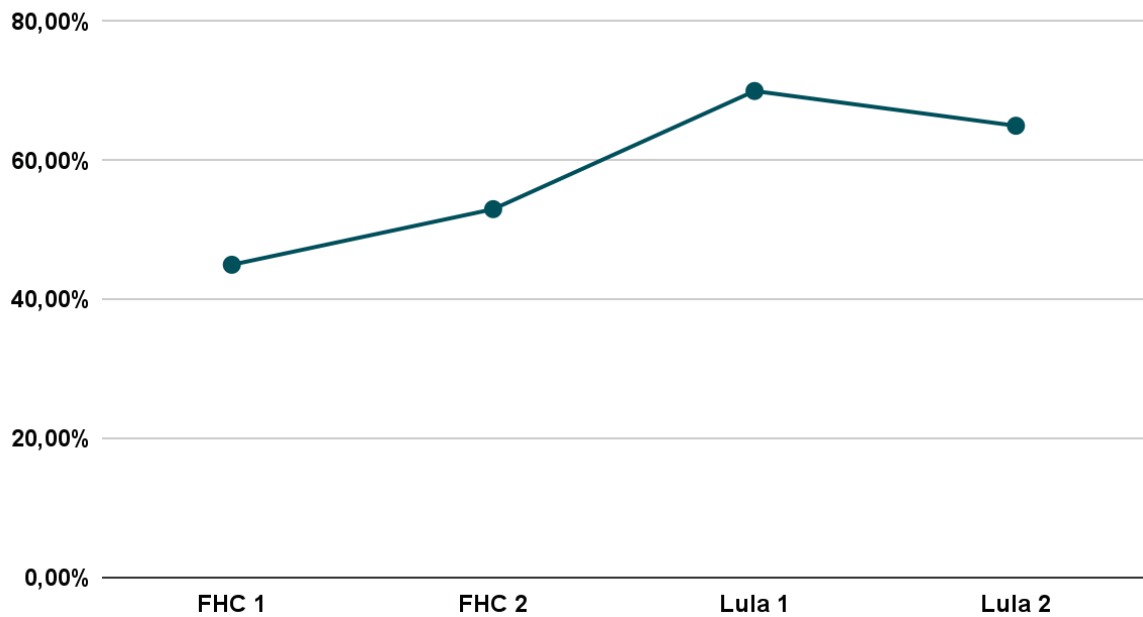
FONTE: O autor (2023).

O processo de criação da ALCA, mesmo não tendo sido completado, ocupou parte da agenda externa brasileira durante os quatro períodos, como pode-se observar no gráfico 3. As menções ao projeto de integração continental apareceram em apenas 84 dos 644 pronunciamentos, aproximadamente 13% do total. Os períodos *FHC* foram responsáveis por 59 das 84 menções, em *FHC 1* todas as menções foram positivas, enquanto em *FHC 2* surge, de forma limitada, menções negativas a ALCA. Em contraponto ao governo antecessor, os períodos *Lula* citam, majoritariamente, de forma negativa, em *Lula 1* sendo 41% positivas e 59% negativas, porém em *Lula 2* todas as menções são negativas.



O incentivo à cooperação Sul-Sul foi identificado de forma majoritária, com 384, cerca de 59,6%, dos 644 pronunciamentos demonstrando o estímulo. Como o gráfico 4 apresenta, é notável um crescimento entre os períodos *FHC 1* até *Lula 1*, passando de 45% para 70% respectivamente. Entretanto, é observável uma queda de 5% em *Lula 2*, chegando a 65% dos pronunciamentos do período.

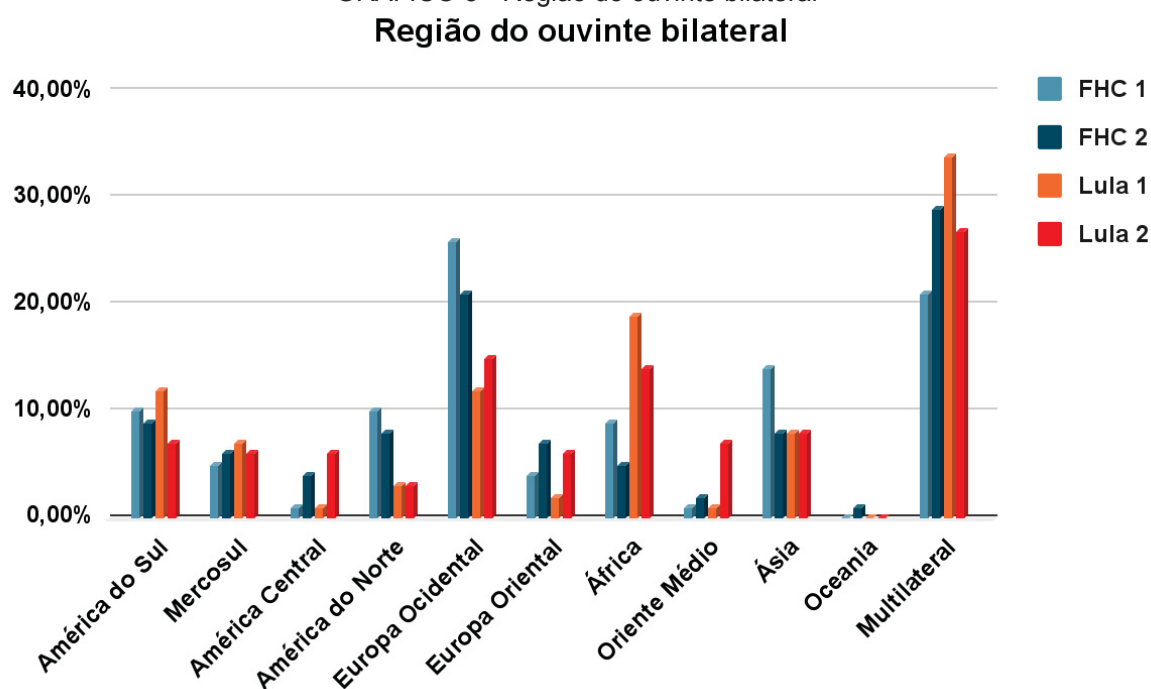
GRÁFICO 4 - Incentivou a cooperação Sul-Sul  
**Incentivou a cooperação Sul-Sul**



FONTE: O autor (2023).

Separando os ouvintes em regiões podemos observar, no gráfico 9, a Europa Ocidental como a mais presente nos períodos com 18%, muito pela concentração dos discursos dos períodos *FHC*. O presidente pessedebista também demonstrou mais interesse na América do Norte do que seu sucessor. Em contraponto, os períodos *Lula* tornaram a África a segunda maior concentração de ouvintes com 13%. Três regiões tiveram certo grau de continuidade entre *FHC* e *Lula*, a América do Sul e a Ásia, ambos com 9% e o Mercosul com 6%. As seguintes regiões não foram aprofundadas devido ao baixo aparecimento, a Europa Oriental foi ouvinte em 5% das falas, a América Central e Oriente Médio presenciaram 3% cada, e a Oceania apareceu somente uma vez durante *FHC 2*. Por fim, as ocasiões Multilaterais não foram categorizadas em regiões, mas foram ouvintes de 28% dos pronunciamentos.

GRÁFICO 5 - Região do ouvinte bilateral



FONTE: O autor (2023).

### 2.2.2 América do Sul

Começando pela América do Sul, região de grande relevância para o Brasil por se tratar de sua “vizinhança”. Ressalta-se que os países membros do Mercosul foram incluídos em uma categoria própria, portanto não estarão incluídos nestes dados. Vemos, na tabela 7, o número de pronunciamentos feitos para ouvintes sul-americanos foi de 61, cerca de 13% das falas bilaterais. Observa-se uma concentração em *FHC 1* e *Lula 2*, com 10% e 12% respectivamente de seus pronunciamentos bilaterais. Os dois segundos mandatos de ambos os períodos apresentaram quedas em ouvintes sul-americanos comparadas ao primeiro mandato. Em comparação direta, *FHC* e *Lula* tiveram a mesma porcentagem de ouvintes sul-americanos, 19% em ambos.

TABELA 7 - Pronunciamentos para Estados sul-americanos

Período	Nº de aparecimentos	% do período
FHC 1	14	10%
FHC 2	11	9%
Lula 1	23	12%
Lula 2	13	7%

FONTE: O autor (2023).

Voltando-se para os Estados, as nações venezuelana e chilena foram a mais recorrente durante os quatro períodos. A Venezuela é destaque em *FHC 1*, sendo ouvida em 57% de suas falas, mas sofrendo uma queda para 18% durante o segundo mandato, ela também aparece em *Lula 1* e *2* com 13% e 23% respectivamente. A Bolívia e o Chile dividem a preferência durante *FHC 2*. O Chile continua na prioridade durante os períodos *Lula*. De forma geral, observa-se uma primazia perante as relações com a nação chilena.

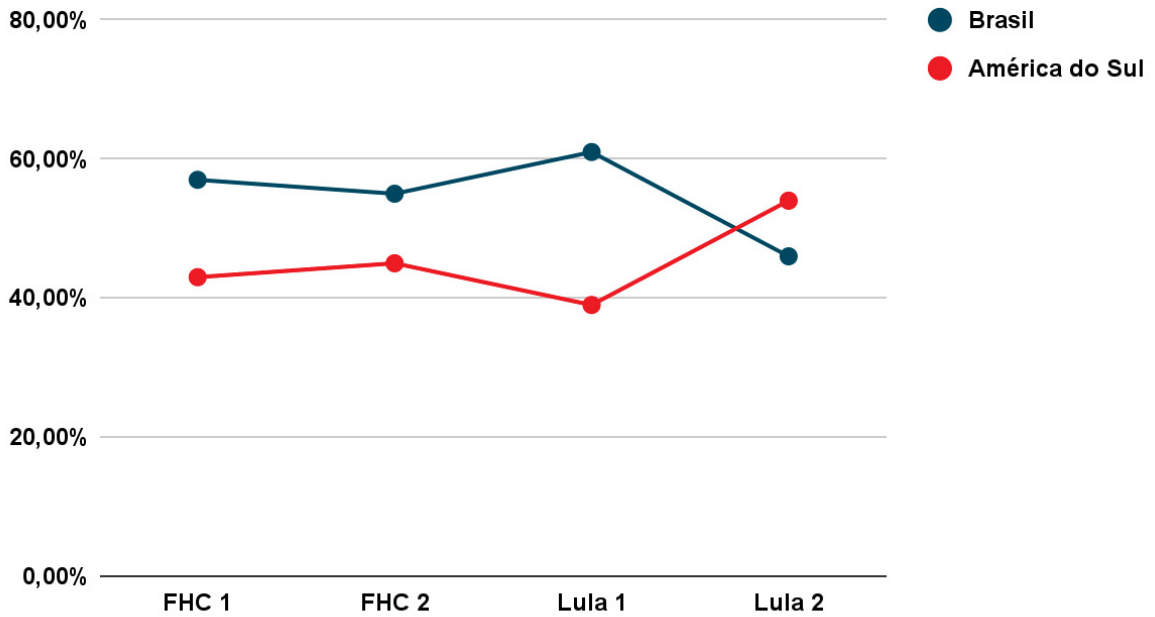
TABELA 8 - Três principais Estados sul-americanos ouvidos

Período	Local (%)	Local (%)	Local (%)
FHC 1	Venezuela (57%)	Chile (21%)	Peru (14%)
FHC 2	Bolívia (27%)	Chile (27%)	Venezuela (18%)
Lula 1	Chile (17%)	Peru (17%)	Venezuela (13%)
Lula 2	Chile (23%)	Venezuela (23%)	Peru (23%)

FONTE: O autor (2023).

O gráfico 6 apresenta o local de encontro bilateral entre os Estados, 56% dessas reuniões ocorreram fora do Brasil. Em grande parte do recorte temporal analisado se manteve uma concentração em encontros no exterior, entretanto em *Lula 2* existe uma inversão, o Estado brasileiro passa a receber mais visitas de vizinhos sul-americanos do que visitou os mesmos.

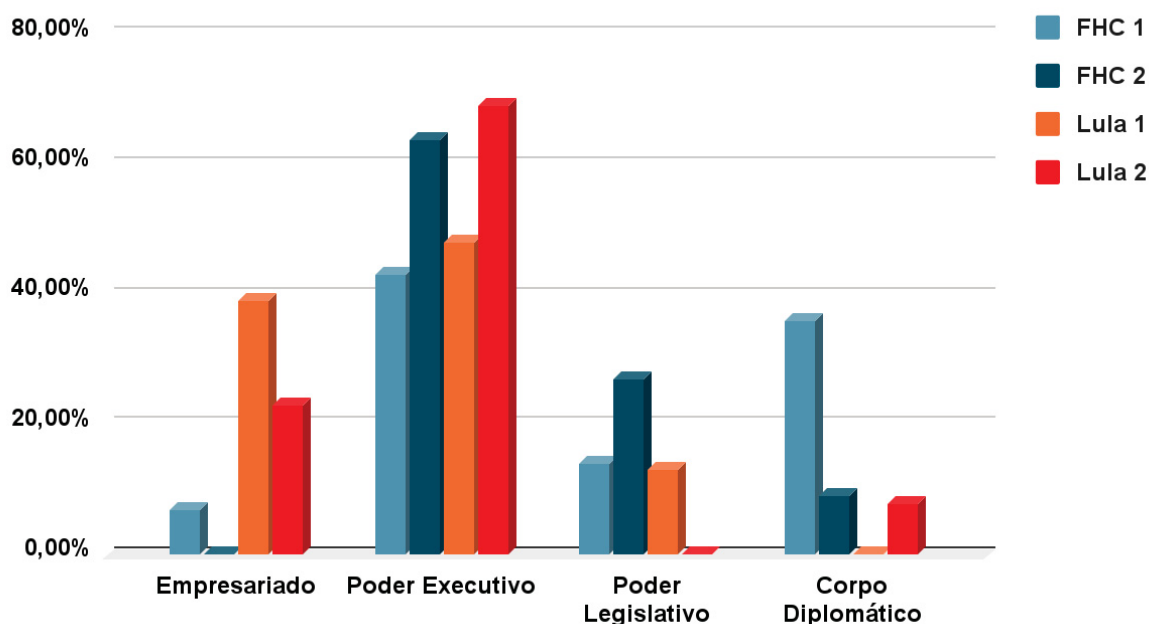
GRÁFICO 6 - Local do encontro bilateral com Estados sul-americanos  
**Local do encontro bilateral com Estados sul-americanos**



FONTE: O autor (2023).

O gráfico 7 se aprofunda no perfil dos ouvintes, buscando compreender se faziam parte do governo ou da sociedade civil, o empresariado mais especificamente. De forma natural se observa o Poder Executivo como a maior parcela dos ouvintes durante os quatro períodos. Todavia é possível observar diferenças significativas, *Lula* falou para o Empresariado sul-americano enquanto *FHC* discursou para o Corpo Diplomático.

GRÁFICO 7 - Perfil do ouvinte bilateral sul-americano  
**Perfil do ouvinte bilateral sul-americano**



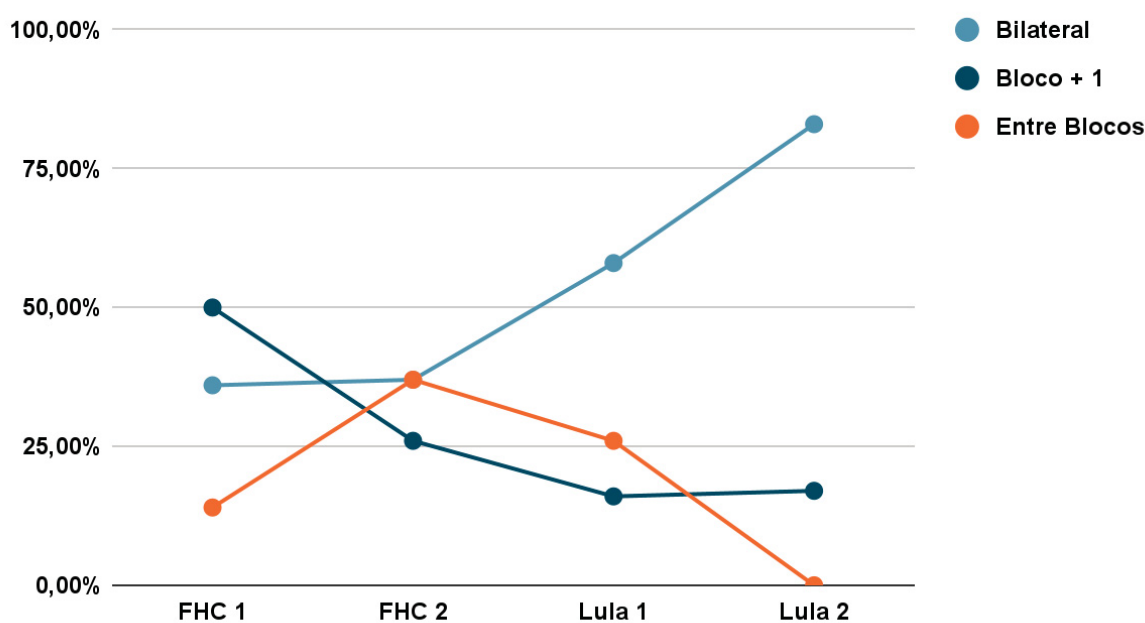
FONTE: O autor (2023).

Dos 61 pronunciamentos a ouvintes sul americanos, 53 apresentaram menção ao estabelecimento ou aprofundamento de um comércio exterior, ou seja 87% das falas incentivaram alguma forma de comércio, sendo: *FHC 1* 26%; *FHC 2* 15%; *Lula 1* 36%; *Lula 2* 23%:. Portanto, nota-se que durante os primeiros mandatos de ambos os presidentes, houve maior incentivo ao comércio exterior se comparados com suas segundas incumbências.

O tipo de comércio incentivado, bilateral, bloco + 1 ou entre blocos, é apresentado no gráfico 8. É possível observar que durante *FHC 1*, metade dos incentivos ao comércio era através do formato Bloco + 1, seguido pelo Bilateral. O comércio Entre Blocos cresce durante *FHC 2*, se equiparando ao incentivo Bilateral, entretanto o Bloco + 1 sofre uma queda. Tal queda se aprofunda durante *Lula 1*, o mesmo acontece com o Entre Blocos, como contraponto, o comércio Bilateral assume mais da metade nesse período. Por fim, vemos em *Lula 2* o abandono do comércio Entre Blocos, uma estagnação do Bloco + 1 e o comércio Bilateral se torna, de forma expressiva, o mais estimulado.



GRÁFICO 8 - Acordo de comércio exterior incentivado com Estados sul-americanos  
**Acordo de comércio exterior incentivado com Estados sul-americanos**



FONTE: O autor (2023).

### 2.2.3 Mercosul

Os encontros bilaterais com Estados-membros do Mercosul representaram 39 dos 644 pronunciamentos, um número baixo se comparado com o resto dos Estados da América do Sul, entretanto é importante ressaltar que muito dos encontros entre os países membros ocorreu de forma multilateral. A tabela 9 demonstra que a porcentagem de encontros teve seu ápice em *Lula 1* com 7%, nos outros períodos o valor variou entre 5% em *FHC 1* e 6% em *FHC 2* e *Lula 1*.

TABELA 9 - Pronunciamentos para Estados-membros do Mercosul

Período	Nº de aparecimentos	% do período
FHC 1	8	5%
FHC 2	7	6%
Lula 1	13	7%
Lula 2	11	6%

FONTE: O autor (2023).

No período analisado, apenas quatro países foram considerados membros do Mercosul: Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai. Como pode ser observado na tabela 10, o Estado ouvinte mais frequente em praticamente todos os períodos foi a

Argentina, apenas em *FHC 2* o Uruguai teve o mesmo número de pronunciamentos direcionados a si. As nações uruguaia e paraguaia foram ouvintes no mesmo número de pronunciamentos entre *FHC 1* e *Lula 1*, com 12% e 23% respectivamente. Todavia, o Paraguai aparece como segundo maior ouvinte durante *Lula 2*.

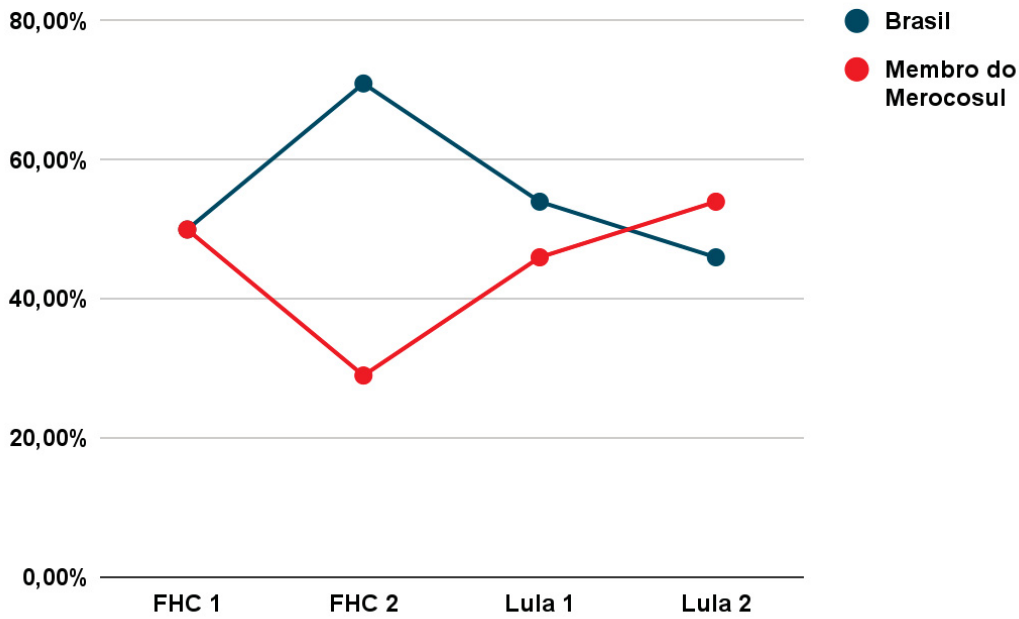
TABELA 10 - Estados-membros do Mercosul ouvintes

	Local (%)	Local (%)	Local (%)
FHC 1	Argentina (50%)	Uruguai (12%)	Paraguai (12%)
FHC 2	Argentina (43%)	Uruguai (43%)	Paraguai (14%)
Lula 1	Argentina (54%)	Uruguai (23%)	Paraguai (23%)
Lula 2	Argentina (45%)	Paraguai (36%)	Uruguai (18%)

FONTE: O autor (2023).

O local das reuniões bilaterais ocorreu metade no Brasil e metade fora durante *FHC 1*, como o gráfico 9 demonstra. Em *FHC 2* o território brasileiro assume como local preferencial para tais encontros bilaterais com Estados-membros do Mercosul. Entretanto, já em *Lula 1* nota-se uma tendência ao Exterior com a queda dos pronunciamentos feitos no Brasil, isso se confirma em *Lula 2* com mais da metade das falas ocorrendo no Exterior. Ao agruparmos todos os períodos, nota-se a predominância em reuniões ocorridas no Brasil com 54%.

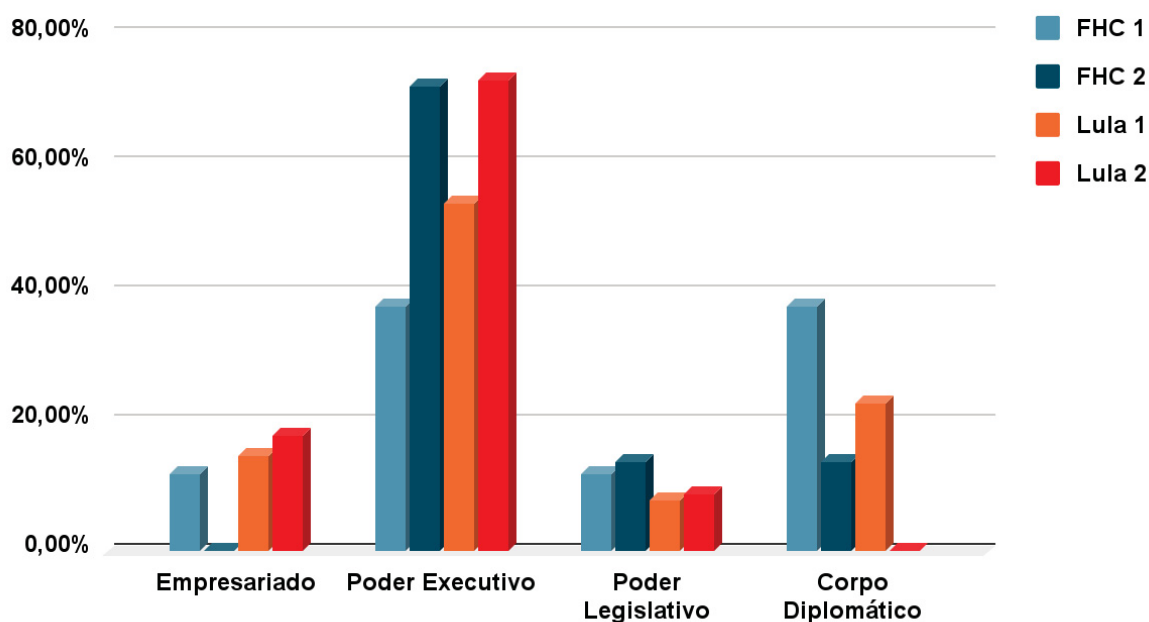
GRÁFICO 9 - Local do encontro bilateral com Estados-membros do Mercosul  
**Local do encontro bilateral com Estados-membros do Mercosul**



FONTE: O autor (2023).

Como é observável no gráfico 10, o *FHC 1* teve como maiores ouvintes o Poder Executivo e o Corpo Diplomático, 38% cada, já *FHC 2* se concentra apenas no primeiro. Os períodos *Lula* mantêm membros do executivo como seus principais ouvintes. Os empresários que passam por uma ausência durante *FHC 1*, passam a presenciar mais pronunciamentos durante os governos *Lula*. Já o Poder Legislativo tem seu destaque durante os governos *FHC*.

GRÁFICO 10 - Perfil do ouvinte bilateral membro do Mercosul  
**Perfil do ouvinte bilateral membro do Mercosul**



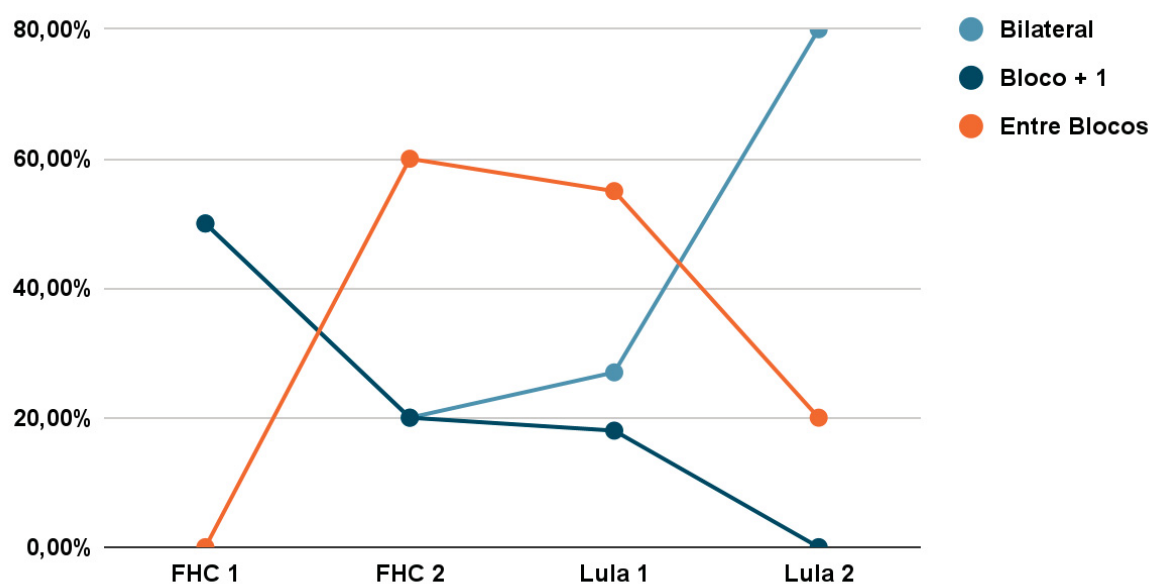
FONTE: O autor (2023).

Atentando-se para o comércio exterior, 30 dentre os 39 pronunciamentos, cerca de 77%, promoviam alguma forma de incentivo ou intensificação de seus comércios. Por períodos as menções sobre o tema foram: *FHC 1* 50%; *FHC 2* 71%; *Lula 1* 85%; *Lula 2* 91%. É observável um aumento paulatino, através dos períodos, de incentivos ao comércio exterior nos pronunciamentos.

O gráfico 11 apresenta uma queda nas menções ao método Bloco +1<sup>17</sup>, a partir de *FHC 1*, onde representava metade dos aparecimentos dentro do incentivo ao comércio exterior, em *Lula 2* não se verificou nenhuma menção a esta forma de comércio. O comércio bilateral acompanhou essa queda durante um curto período, até se tornar a forma mais citada por *Lula 2*, chegando a 80%. O formato Entre Blocos teve seu ápice durante os governos *FHC 2* e *Lula 1*, com menções a Comunidade Andina e a UE.

<sup>17</sup>Nesse caso específico foram momentos em que o pronunciamento mencionava um terceiro país e o interesse de estabelecer um comércio através do Mercosul.

GRÁFICO 11 - Acordo de comércio exterior incentivado com Estados-membros do Mercosul  
**Acordo de comércio exterior incentivado com Estados-membros do Mercosul**



FONTE: O autor (2023).

#### 2.2.4 América do Norte

A América do Norte foi a região com a segunda maior ruptura entre *FHC* e *Lula* nos resultados, durante o primeiro governo *FHC*, 10% dos pronunciamentos foram direcionados a ouvintes norte americanos, já em *FHC 2*, o número de falas chega a 7%. Em *Lula 1* e *Lula 2* os pronunciamentos voltados aos norte americanos se mantêm em 3%.

TABELA 11 - Pronunciamentos para Estados norte-americanos

	Nº de aparecimentos	% do período
<b>FHC 1</b>	14	10%
<b>FHC 2</b>	9	7%
<b>Lula 1</b>	6	3%
<b>Lula 2</b>	6	3%

FONTE: O autor (2023).

Os Estados Unidos foi o predileto pelos quatro períodos, pois como é possível observar na tabela 12, a nação estadunidense representou sempre mais de 64% do total norte americano. A nação mexicana se mantêm entre 29% e 33% em *FHC 1* e *FHC 2* respectivamente, mas decai para 16% durante os dois governos *Lula*, a

mesma porcentagem da nação canadense. Por fim, o Canadá aparece de forma tímida durante *FHC 1* com apenas 8%, e se ausenta durante *FHC 2*.

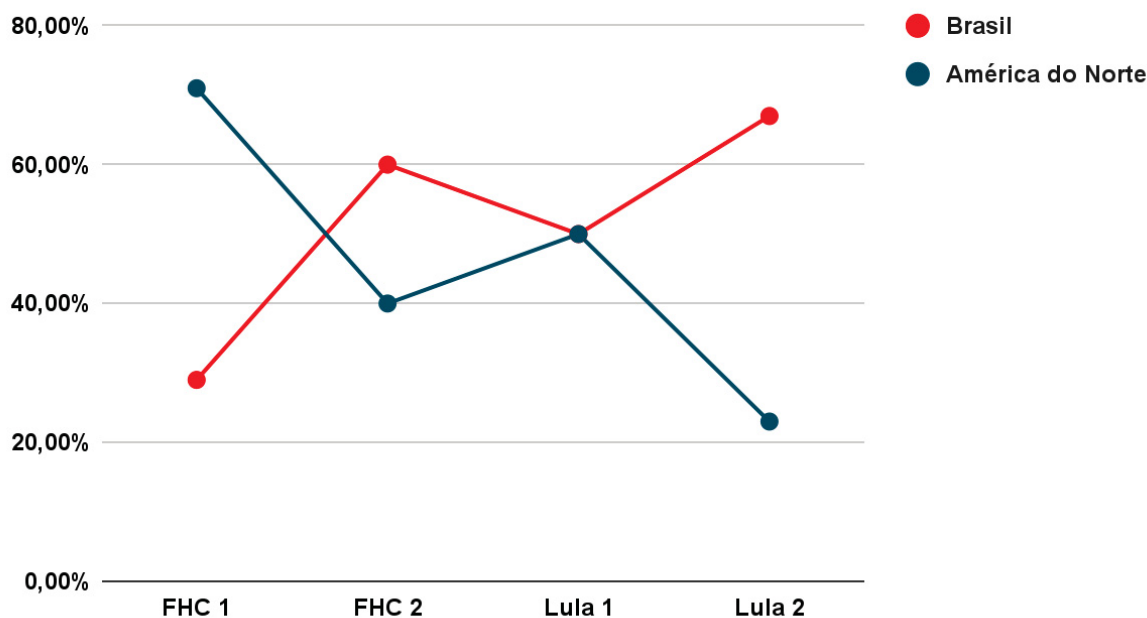
TABELA 12 - Estados norte-americanos ouvintes

	Local (%)	Local (%)	Local (%)
<b>FHC 1</b>	EUA (64%)	México (29%)	Canadá (7%)
<b>FHC 2</b>	EUA (78%)	México (33%)	-
<b>Lula 1</b>	EUA (67%)	México (16%)	Canadá (16%)
<b>Lula 2</b>	EUA (67%)	México (16%)	Canadá (16%)

FONTE: O autor (2023).

A América do Norte começa como o local mais recorrente nos pronunciamentos, com mais de 71% durante *FHC 1*. O segundo governo petedebista inverte, o Brasil se torna o palco das falas, recebendo os Estados em 60% das ocasiões. Durante *Lula 1* se estabelece um equilíbrio, metade dos pronunciamentos foram feitos no Brasil e metade no Exterior. Por fim, em *Lula 2*, o Brasil recebe os Estados norte americanos em 67% das ocasiões.

GRÁFICO 12 - Local do encontro bilateral com Estados norte-americanos  
**Local do encontro bilateral com Estados norte-americanos**

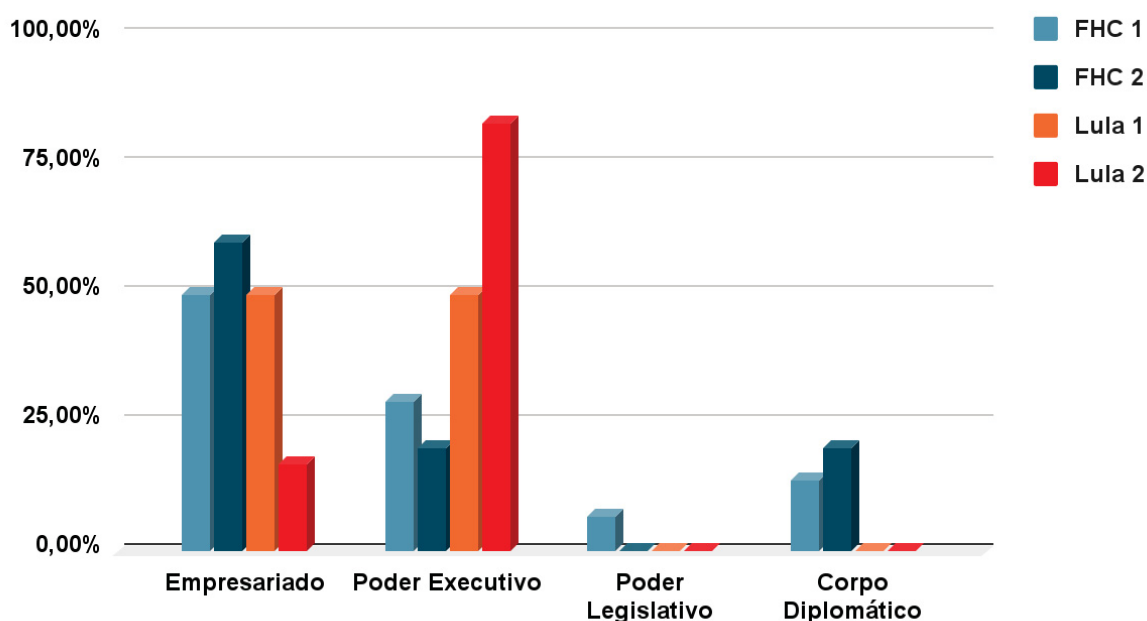


FONTE: O autor (2023).

O empresariado foi o principal ouvinte durante os períodos *FHC*, chegando a representar 60% dos ouvintes durante *FHC 2*. Os membros do Poder Executivo

foram uma constante durante os mandatos de *Lula*, culminando em 83% durante o segundo mandato. O Poder Legislativo e o Corpo Diplomático não foram identificados durante os governos *Lula*, os membros do legislativo aparecem somente durante *FHC 1*, e os diplomatas são mais representados durante *FHC 2* com 20%.

GRÁFICO 13 - Perfil do ouvinte bilateral norte-americano  
**Perfil do ouvinte bilateral norte-americano**

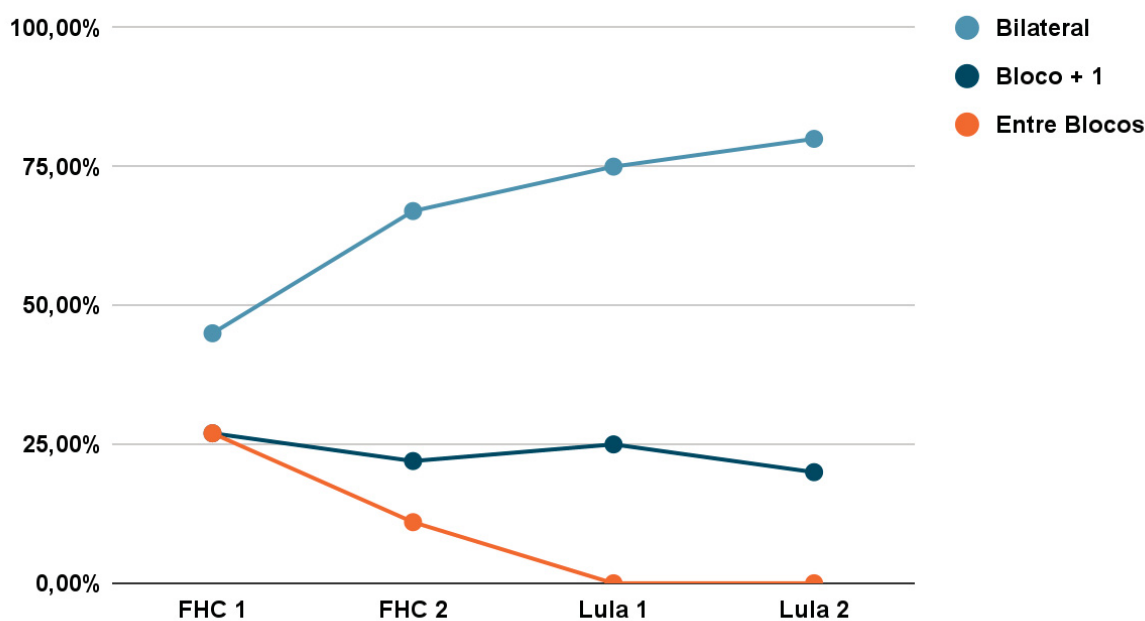


FONTE: O autor (2023).

O comércio com nações norte americanas foi incentivado em 80% dos pronunciamentos. O segundo mandato de *FHC* fez menções ao aprofundamento do comércio exterior em todos seus pronunciamentos, *Lula 2* foi o segundo a mais incentivar, chegando a 83%. Os primeiros mandatos de *FHC* e *Lula* fizeram alusões em 78% e 67% respectivamente.

As menções ao comércio bilateral cresceram a cada período, iniciando com 45% em *FHC 1* até alcançar 80% em *Lula 2*. O formato Bloco + 1 se manteve estacionado na casa dos 20% durante os quatro períodos, tendo seu maior aparecimento durante *FHC 1* com 27%. O comércio Entre Blocos demonstrou a maior queda com ouvintes norte americanos, começando com 27% em *FHC 1*, 11% durante *FHC 2* e não tendo qualquer menção durante ambos os governos *Lula*.

GRÁFICO 14 - Tipo de acordo de comércio exterior com Estados norte-americanos  
**Tipo de acordo de comércio exterior com Estados norte-americanos**



### 2.2.5 Europa Ocidental

A Europa Ocidental se demonstrou a principal região para interação bilateral no recorte temporal analisado, 114 dos pronunciamentos foram direcionados para Estados dessa região. É também a segunda maior região em número de diferentes nações ouvintes. Ao observar a tabela 13, nota-se a maior presença durante os períodos *FHC* com 26% e 21% durante seu primeiro e segundo mandato respectivamente. Em *Lula 1* decaiu para 12% mas com um pequeno crescimento durante *Lula 2*.

TABELA 13 - Pronunciamentos para Estados europeus ocidentais

Período	Nº de aparecimentos	% do período
FHC 1	37	26%
FHC 2	25	21%
Lula 1	24	12%
Lula 2	28	15%

Fonte: O autor (2023).

A Alemanha se manteve como a principal ouvinte na região durante os governos *FHC*, com 27% em sua primeira e 36% em sua segunda incumbência. A



França aparece como a terceira com mais aparecimentos durante *FHC 1*. Os parceiros brasileiros na península ibérica, Portugal e Espanha, têm destaque durante *Lula 1*, com 25% cada, ou seja, juntos representaram 50% dos ouvintes europeus, entretanto os ouvintes da nação portuguesa presenciaram 28% falas durante *FHC 1*. Em *Lula 2* surgem três Estados: a Finlândia; a Suécia; e os Países Baixos.

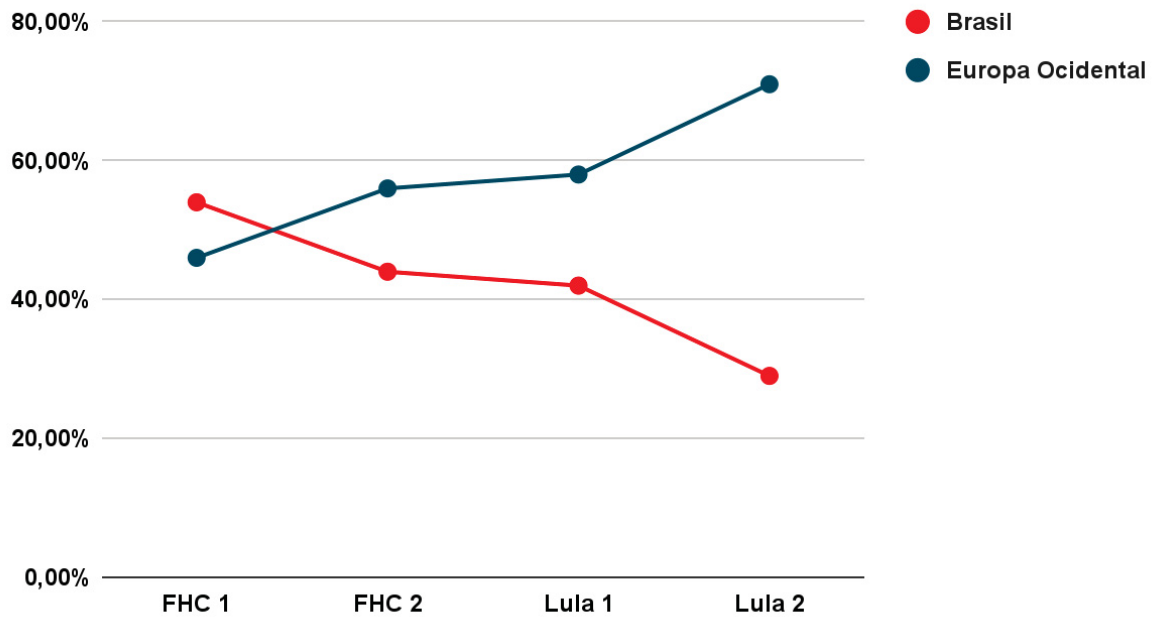
TABELA 14 - Três principais Estados europeus ocidentais ouvintes

<b>Período</b>	<b>Local (%)</b>	<b>Local (%)</b>	<b>Local (%)</b>
FHC 1	Alemanha (27%)	Portugal (19%)	França (13%)
FHC 2	Alemanha (36%)	Portugal (28%)	Reino Unido (8%)
Lula 1	Espanha (25%)	Portugal (25%)	Reino Unido (13%)
Lula 2	Finlândia (18%)	Suécia (14%)	Países Baixos (11%)

FONTE: O autor (2023).

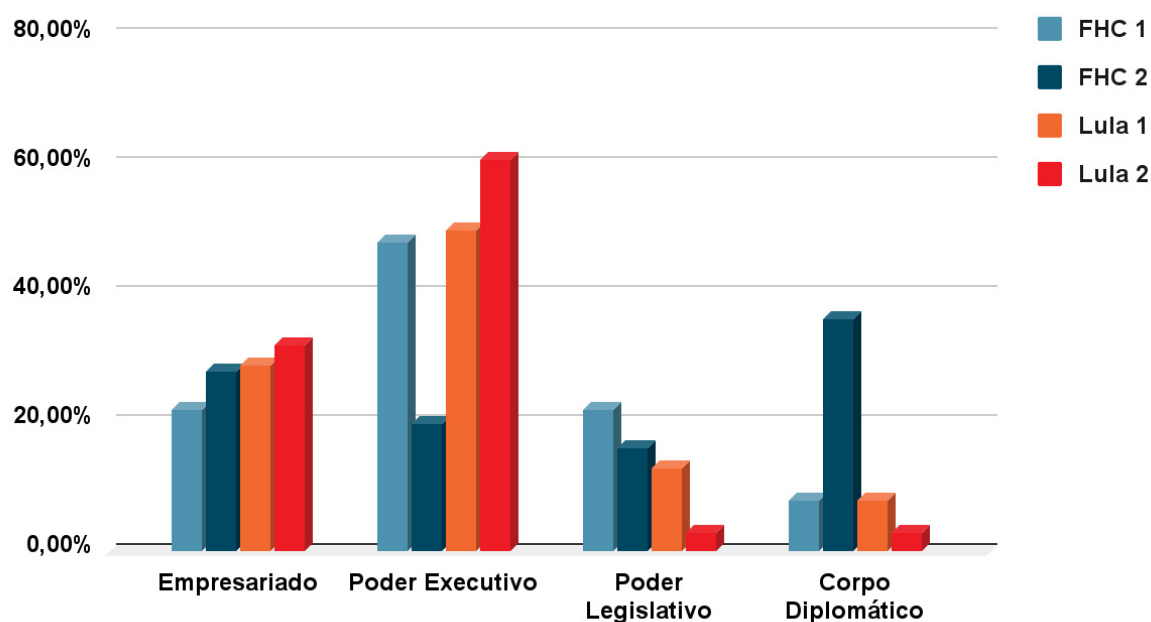
Os pronunciamentos ocorreram em sua maioria na Europa Ocidental, com 57% no total. O gráfico 15 demonstra que o Brasil foi somente o local da maior parte das ocasiões durante *FHC 1*, com 54%, após começou a passar por uma queda paulatina, se mantendo entre 44% e 42% durante *FHC 2* e *Lula 1*, decaindo para 29% em *Lula 2*. Obviamente, em contraponto, às reuniões realizadas em território europeu ocidental cresceram, tendo seu pico durante *Lula 2* com 71%.

GRÁFICO 15 - Local do encontro bilateral com Estados europeus ocidentais  
**Local do encontro bilateral com Estados europeus ocidentais**



O gráfico 16 permite uma observação sobre o perfil dos ouvintes europeus ocidentais. Fica claro a preferência a se pronunciar para membros do Poder Executivo, sendo uma constante em três períodos. Entretanto existe uma ruptura durante *FHC 2*, quando o Corpo Diplomático se torna o maior ouvinte. O Empresariado aparece em segundo plano durante todo o intervalo analisado, com tímidos aumentos durante *FHC 1* e *Lula 2*. O Poder Legislativo se demonstra de forma relevante apenas durante o período de *FHC*.

GRÁFICO 16 - Perfil do ouvinte bilateral europeu ocidental  
**Perfil do ouvinte bilateral europeu ocidental**

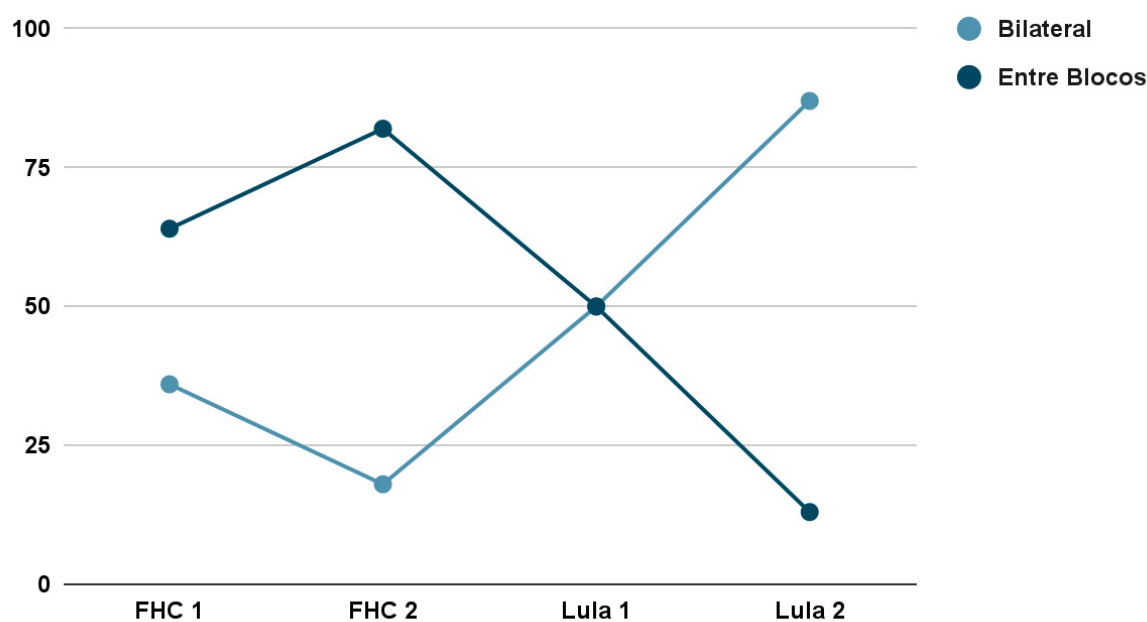


FONTE: O autor (2023).

Em relação ao incentivo ao comércio exterior, ele ocorreu em 96 dos 114 pronunciamentos realizados, ou seja, houve menções em mais de 84% das falas. O período com menos aparecimentos de alguma forma de comércio foi *Lula 1*, com 75%. Já *FHC 1* teve mais menções, chegando a 89% das falas encorajando o comércio.

A forma como estava destacada o formato do comércio incentivado pode ser observada no gráfico 17. O comércio Entre Blocos é expressivo durante os períodos *FHC* especialmente durante seu segundo mandato, nesse contexto começava a se organizar um acordo entre Mercosul e UE. O comércio de forma bilateral é favorecido durante os governos *Lula*, especialmente no último, totalizando 87% das menções em *Lula 2*. De forma perceptível nota-se a ausência de comércio Bloco + 1 em pronunciamentos bilaterais, isso não significa a inexistência desse formato nos pronunciamentos analisados, mas apenas que se encontram em contextos multilaterais.

GRÁFICO 17 - Tipo de acordo de comércio exterior com Estados europeus ocidentais  
**Tipo de acordo de comércio exterior com Estados europeus ocidentais**



### 2.2.6 África

A África foi a região com maior número de Estados identificados, também é onde foi observada a maior ruptura entre os períodos analisados, especialmente considerando o alto aparecimento geral da região com 13%, compartilhando o segundo lugar com a América do Sul. Os ouvintes dessa região foram os mais proeminentes nas falas no período *Lula*, presenciando 19% dos pronunciamentos. O continente africano nos governos *FHC* teve certo destaque durante o primeiro mandato.

TABELA 15 - Pronunciamentos para Estados africanos

Período	Nº de aparecimentos	%
FHC 1	13	9%
FHC 2	6	5%
Lula 1	37	19%
Lula 2	26	14%

Fonte: O autor (2023).

A tabela 16 demonstra uma concentração na África do Sul durante os períodos *FHC*, se mantendo entre 31% e 33% em suas duas incumbências. Em

*FHC 1* aparecem em seguida Angola e Líbano, enquanto em *FHC 2* surgem Moçambique e Namíbia. Existiu uma maior distribuição de ouvintes no continente africano durante os mandatos de *Lula*, tendo o Líbano como seu maior público em seu primeiro governo e Angola em seu segundo. Em *Lula 1* também se nota a aparição de Cabo Verde e Gana. A África do Sul retorna em *Lula 2* junto com o aparecimento de Guiné-Bissau.

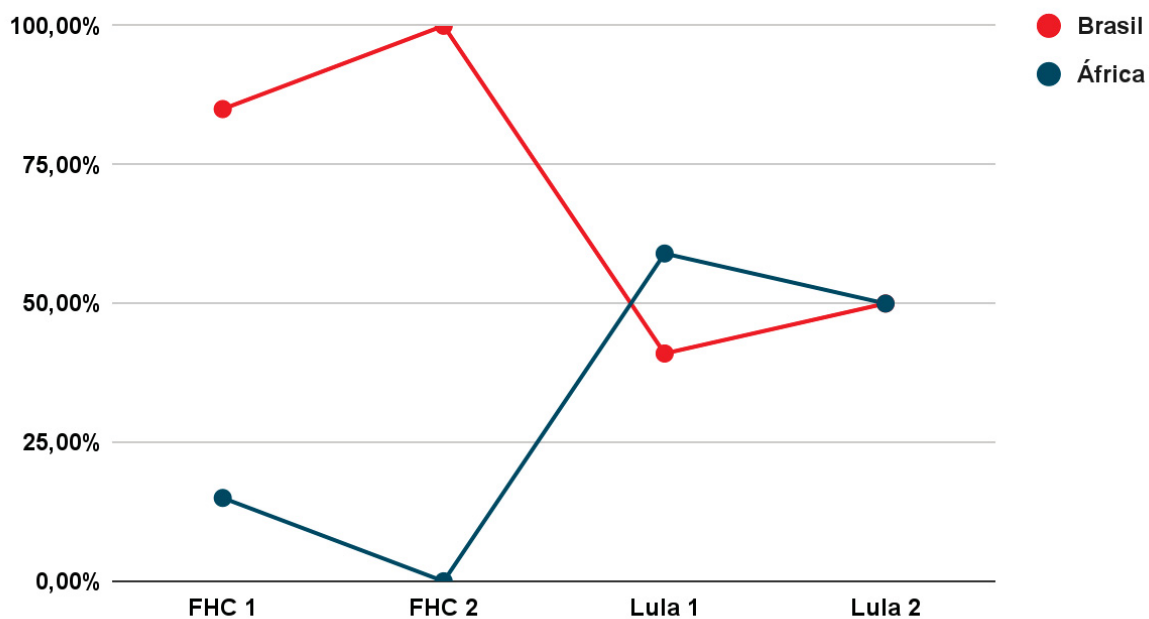
TABELA 16 - Três principais Estados africanos ouvintes

<b>Período</b>	<b>Local (%)</b>	<b>Local (%)</b>	<b>Local (%)</b>
FHC 1	África do Sul (31%)	Angola (15%)	Líbano (15%)
FHC 2	África do Sul (33%)	Moçambique (17%)	Namíbia (17%)
Lula 1	Líbano (11%)	Cabo Verde (8%)	Gana (8%)
Lula 2	Angola (12%)	África do Sul (8%)	Guiné-Bissau (8%)

FONTE: O autor (2023).

A maioria das reuniões ocorreram dentro do Brasil, chegando a 55% ao considerarmos todos os períodos analisados. O gráfico 18 esclarece que os governos *FHC* representaram a maior parte dessa estatística, pois em *FHC 1* cerca de 85% dos pronunciamentos para nações africanas foram feitos em território brasileiro, o *FHC 2* teve a totalidade no Brasil. Os períodos *Lula* trazem uma maior distribuição, no primeiro 59% ocorreram na África, e durante o segundo houve um equilíbrio, 50% em cada local.

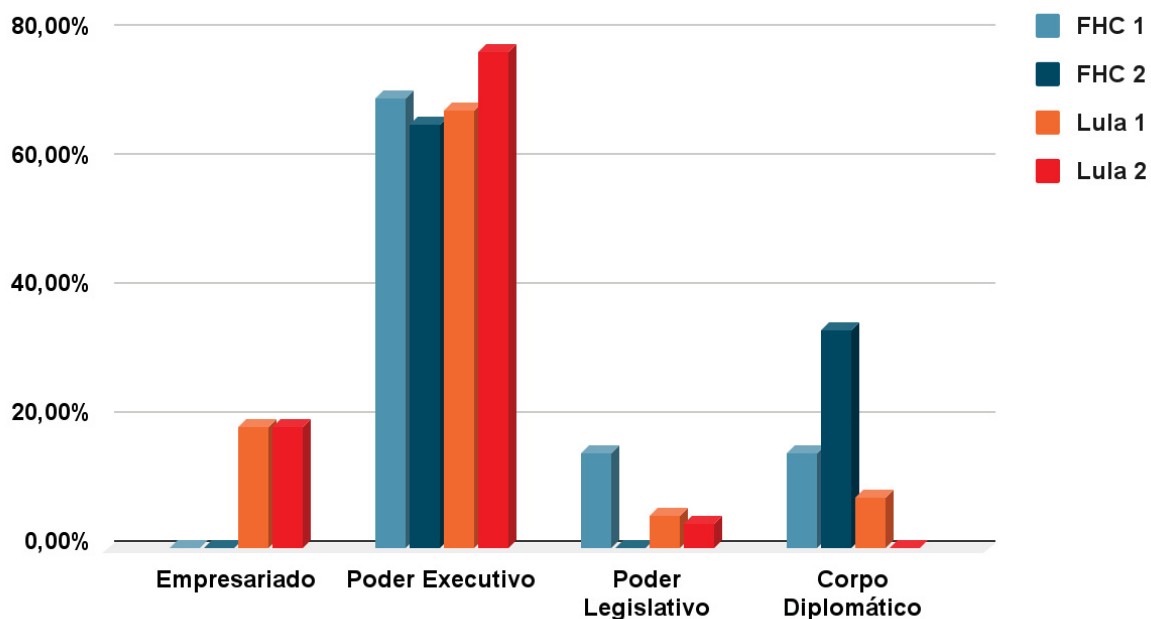
GRÁFICO 18 - Local do encontro bilateral com Estados africanos  
**Local do encontro bilateral com Estados africanos**



FONTE: O autor (2023).

O gráfico 19 demonstra grande concentração de ouvintes no Poder Executivo, especialmente durante *Lula 2* com 77%. Nota-se a ausência do Empresariado durante os governos *FHC*, em contraponto, os períodos *Lula* direcionaram 19% de seus pronunciamentos para essa categoria. Os membros do legislativo presenciaram mais falas durante *FHC 1*, enquanto o Corpo Diplomático teve destaque em *FHC 2*, ambos tiveram pouco aparecimento durante ambos *Lula*.

GRÁFICO 19 - Perfil do ouvinte bilateral africano  
**Perfil do ouvinte bilateral africano**

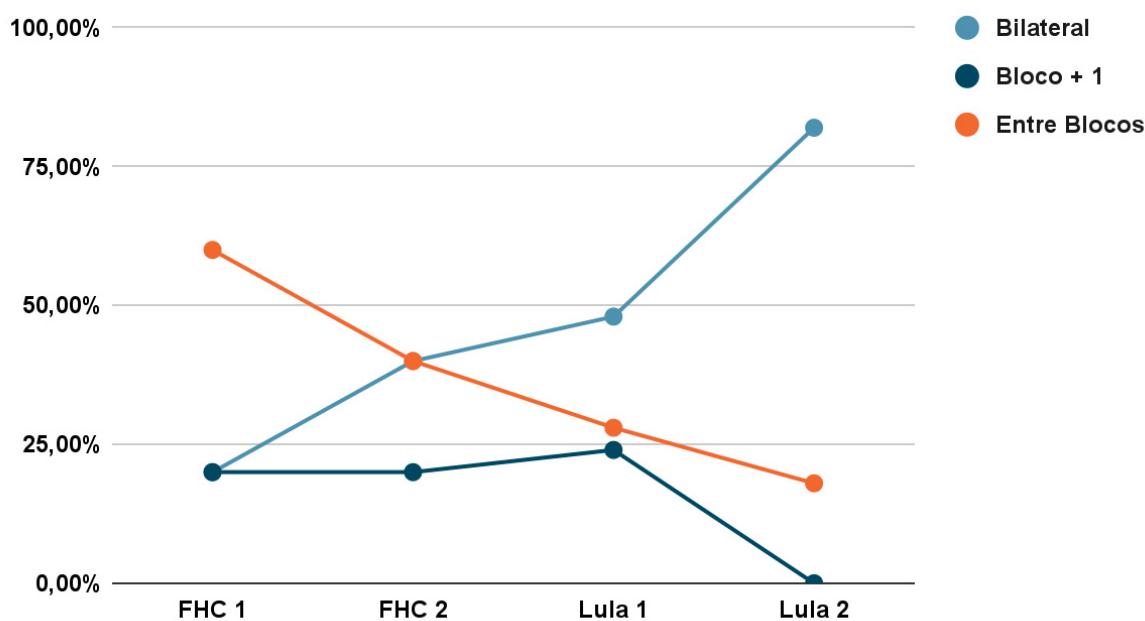


FONTE: O autor (2023).

Considerando *FHC* e *Lula*, o incentivo ao comércio aparece em 63% dos pronunciamentos. Importante apontar que *FHC 2*, com 83%, apresentou mais menções ao estabelecimento ou aprofundamento do comércio exterior com países africanos. Os mandatos de *Lula* tiveram mais foco no continente africano, mas isso não se refletiu no incentivo ao comércio, apenas 67%, em *Lula 1*, e 65%, em *Lula 2*, dos pronunciamentos fizeram menção.

Por fim, o gráfico 20 apresenta um crescimento vertiginoso do estímulo ao comércio bilateral nos pronunciamentos, iniciando com apenas 20% em *FHC 1* para terminar em 82% durante *Lula 2*. As menções ao comércio Entre Blocos passam por um processo reverso, tendo uma constante queda após *FHC 1*. Por fim, o comércio Bloco + 1 se manteve estagnado abaixo dos 25% durante os três primeiros períodos, entretanto em *Lula 2* não é sequer citado.

GRÁFICO 20 - Tipo de acordo de comércio exterior com Estados africanos  
**Tipo de acordo de comércio exterior com Estados africanos**



FONTE: O autor (2023).

### 2.2.7 Ásia

O continente asiático será a última região bilateral a ser aprofundada, ela foi responsável por 9% dos ouvintes dos pronunciamentos, mais que a América do Sul, Mercosul e América do Norte. É perceptível, ao se observar a tabela 17, que *FHC 1* foi o período que mais direcionou suas falas para Estados asiáticos. Os três períodos seguintes se estagnaram em 8%.

TABELA 17 - Pronunciamentos para Estados asiáticos

Período	Nº de aparecimentos	% do período
FHC 1	20	14%
FHC 2	10	8%
Lula 1	16	8%
Lula 2	14	8%

FONTE: O autor (2023).

Através da tabela 18 nota-se em *FHC 1* uma concentração de metade dos pronunciamentos serem voltados a ouvintes japoneses, a China e a Índia somam 35% durante esse período. No governo seguinte, o Japão recua para 20% se



equiparando à Indonésia, o maior ouvinte de *FHC 2* é a Coréia do Sul. Durante o mandato de *Lula 1*, a China, a Coréia do Sul e a Índia foram as com mais ouvintes, 25% cada, ou seja 75% das falas foram para os três Estados. Por fim, em *Lula 2* um equilíbrio também reaparece, mas com nações diferentes.

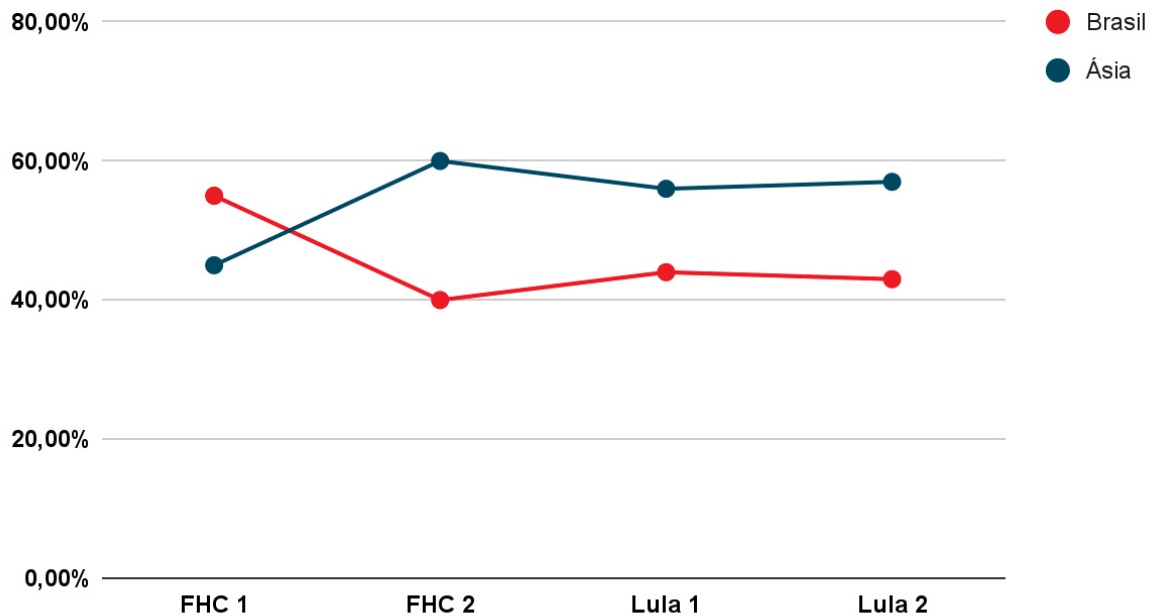
TABELA 18 - Três principais Estados asiáticos ouvintes

	Local (%)	Local (%)	Local (%)
FHC 1	Japão (50%)	China (20%)	Índia (15%)
FHC 2	Coréia do Sul (30%)	Indonésia (20%)	Japão (20%)
Lula 1	China (25%)	Coréia do Sul (25%)	Índia (25%)
Lula 2	Índia (14%)	Japão (14%)	Indonésia (14%)

FONTE: O autor (2023).

O local das reuniões bilaterais foi equilibrado se analisados todos os períodos em conjunto, 50% no Brasil e 50% no continente asiático. O gráfico 21 permite analisar cada período individualmente, nota-se em *FHC 1* que 55% dos pronunciamentos foram feitos em território brasileiro. Todavia, já no governo seguinte as viagens à Ásia se tornam a maioria, com 60%. Os períodos *Lula* continuam se locomovendo mais a Estados asiáticos, 56% em *Lula 1* e 57% em *Lula 2*.

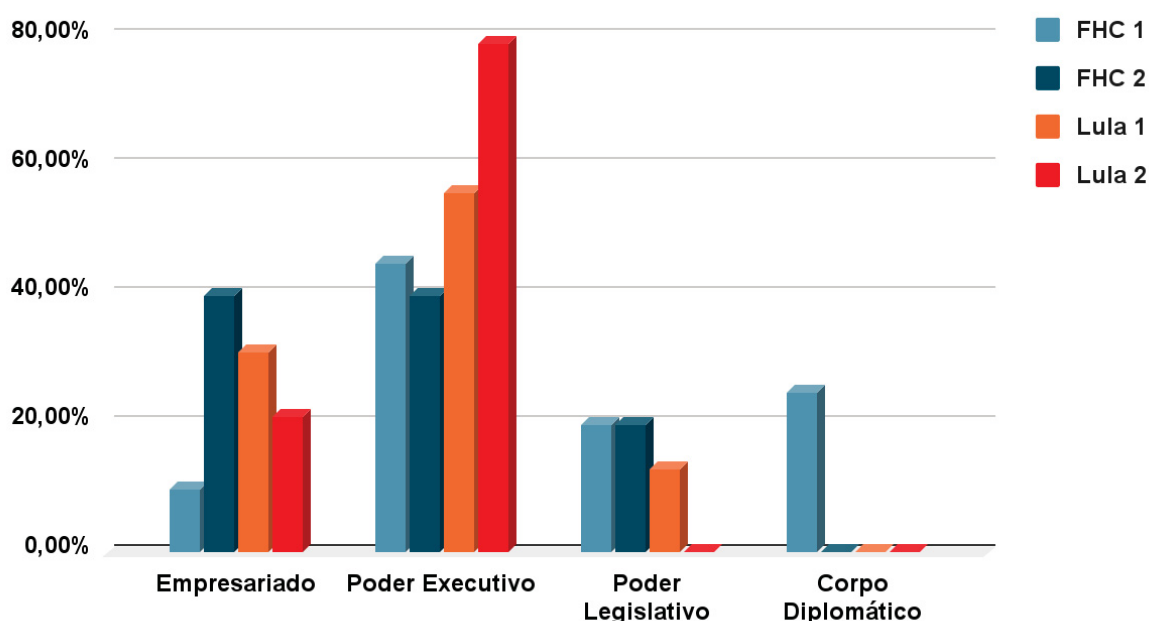
GRÁFICO 21 - Local do encontro bilateral com Estados asiáticos  
**Local do encontro bilateral com Estados asiáticos**



FONTES: O autor (2023).

Ao se observar o gráfico 22, é possível apontar que o Poder Executivo foi o principal ouvinte em três períodos, com um pico em *Lula 2*, chegando a 80%, entretanto, em *FHC 2* os membros do executivo e do Empresariado tiveram, cada, 40% pronunciamentos voltados para si. O Corpo Diplomático aparece apenas em *FHC 1*, presenciando 25% das falas. O Poder Legislativo após se manter em 20% durante todo o período *FHC*, decai em *Lula 1* e é um ouvinte ausente durante *Lula 2*. Os empresários, como apontado anteriormente, tiveram seu maior aparecimento durante o segundo mandato *FHC*, passando por uma queda durante os dois períodos *Lula*.

GRÁFICO 22 - Perfil do ouvinte bilateral asiático  
**Perfil do ouvinte bilateral asiático**

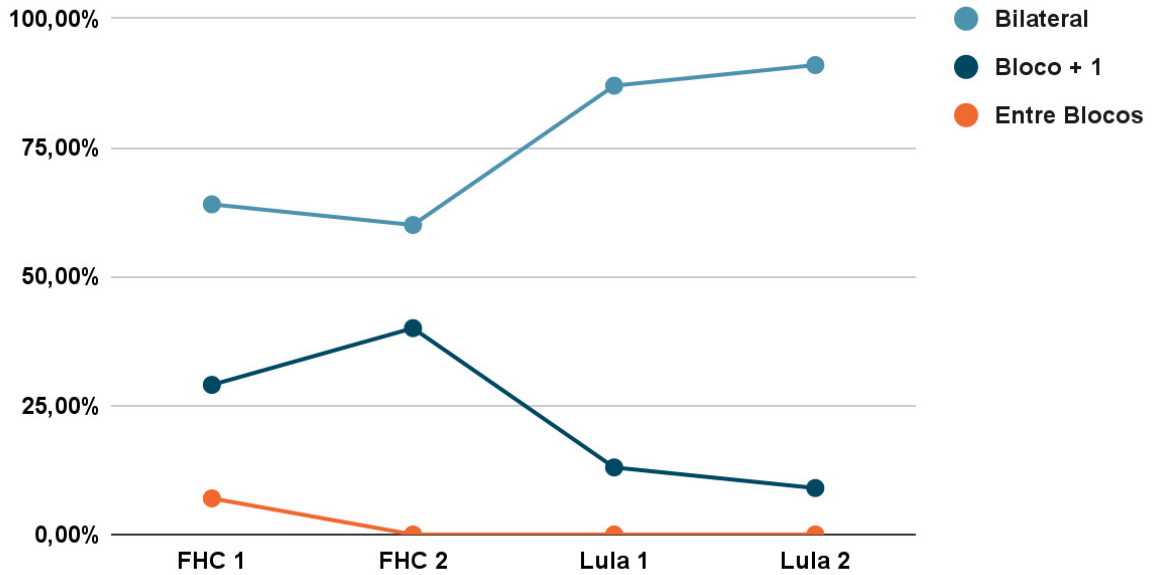


FONTE: O autor (2023).

O aparecimento do incentivo ao comércio exterior na região asiática foi de 75%. Em *Lula 1* as menções a uma intensificação do comércio exterior estavam presentes em 94% das falas, o governo seguinte teve aproximadamente 79% de alusões. Dentre os períodos *FHC*, o primeiro sinaliza a busca pelo comércio em 70%, enquanto em *FHC 2* esse número cai para 50%, o menor dentre os períodos analisados.

No gráfico 23 é ilustrado de que forma o comércio exterior estava sendo incentivado. Nota-se a preferência pelo comércio Bilateral em todos os períodos, mas especialmente durante os períodos *Lula*, com mais de 80% nos dois governos. O formato Bloco + 1 é mais mencionado durante *FHC 2*, todavia, apresenta uma queda nos dois governos seguintes. Por fim, o comércio Entre Blocos aparece apenas em *FHC 1* e de forma tímida, representando apenas 7% nas intenções de comércio.

GRÁFICO 23 - Tipo de acordo de comércio exterior com Estados asiáticos  
**Tipo de acordo de comércio exterior com Estados asiáticos**

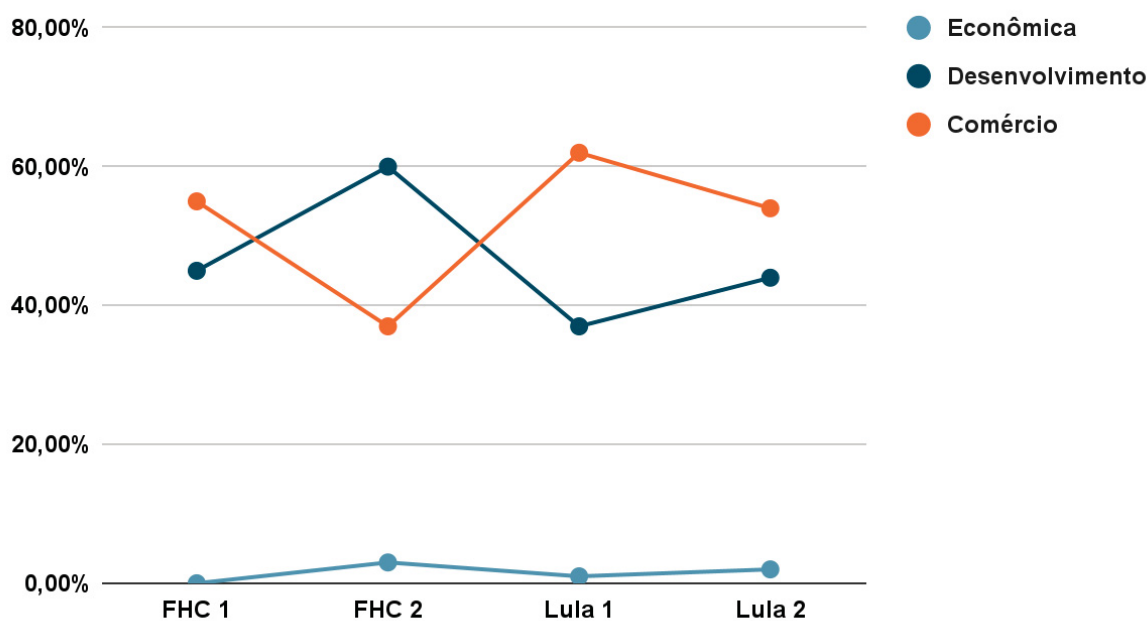


FONTE: O autor (2023).

### 2.2.8 Multilateral

Os pronunciamentos em ocasiões multilaterais correspondem a 185 dos 644 analisados, cerca de 29%. Separando a quantidade por período, *FHC* e *Lula* representaram 67 e 118 respectivamente. Devido ao recorte para ocasiões que pudessem envolver menções a Comércio Exterior, as reuniões multilaterais que tratam desse tema, como a OMC, foram de forma geral as mais observadas, especialmente durante *Lula 1*, como demonstra o gráfico 24. O primeiro *FHC* se distribuiu de forma quase equivalente entre contextos de Comércio Exterior e Desenvolvimento, já *FHC 2* demonstrou mais presença no segundo. Os encontros com a temática Econômica surgem de forma restrita aparecendo apenas três vezes no total.

GRÁFICO 24 - Temática da reunião multilateral ouvinte  
**Temática da reunião multilateral ouvinte**



O Estado brasileiro participou, durante o período analisado, de diversas reuniões multilaterais, como a IIRSA e o SACU, porém três apareceram de forma mais consistente, Mercosul, OMC e UE. A partir da tabela 15, nota-se que durante *FHC 1* a OMC foi a principal ocasião multilateral para as falas brasileiras, seguida do Mercosul e Reunião Ministerial Hemisférica, ambas com 10%. A partir de *FHC 2*, o Mercosul se tornou o principal local para os pronunciamentos, se mantendo entre 21% e 23% até o fim dos períodos analisados. O governo petedebista também preferiu para o G-15 e a OMC. O primeiro mandato de *Lula* também apresentou pronunciamentos na OMC. A UE aparece com 5%, mas dobra seus aparecimentos em *Lula 2*, esse também discursou em diversos momentos para a IBAS.

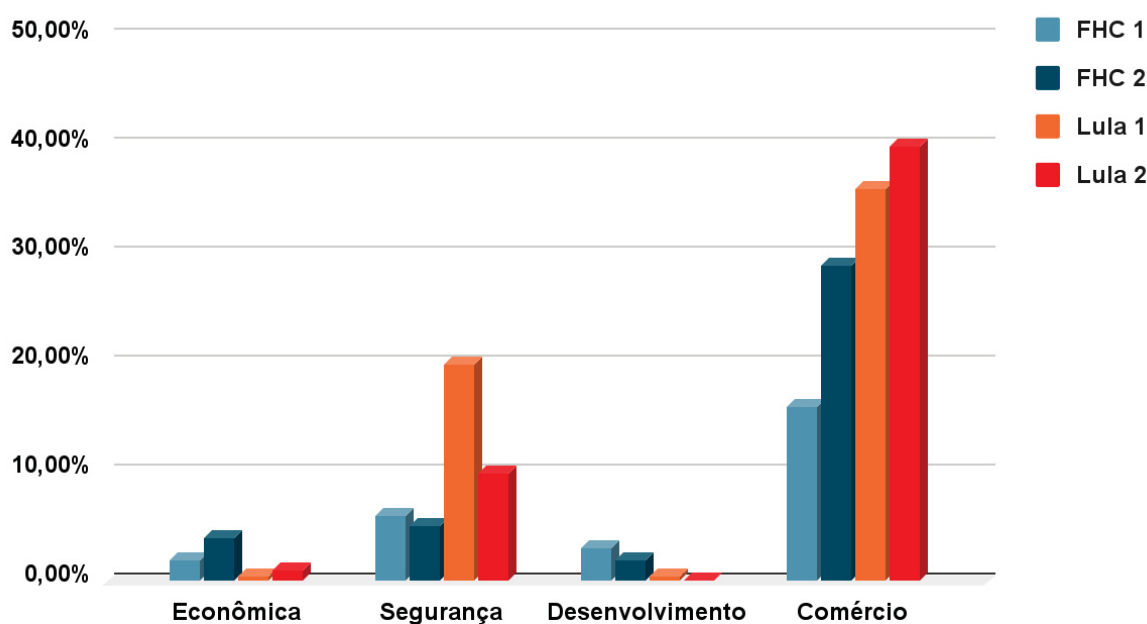
TABELA 19 - Reuniões multilaterais ouvintes

	Local (%)	Local (%)	Local (%)
FHC 1	OMC (14%)	Mercosul (10%)	Reunião Ministerial Hemisférica (10%)
FHC 2	Mercosul (23%)	G-15 (11%)	OMC (9%)
Lula 1	Mercosul (21%)	OMC (10%)	UE (5%)
Lula 2	Mercosul (21%)	UE (10%)	IBAS (10%)

Fonte: O autor (2023).

Observa-se que 48% dos pronunciamentos citaram alguma organização multilateral. O gráfico 25 apresenta os valores de OIs mencionadas em ocasiões bilaterais e multilaterais. Primeiramente, atentando-se para organizações com temática de segurança, representando especialmente o Conselho de Segurança das Nações Unidas, fica claro uma grande concentração durante *Lula 1*, movida pela busca de garantir apoio para um assento brasileiro. As menções sobre OIs que tratam o Comércio Exterior aparecem com grande destaque, sendo as mais citadas por todos os períodos. Surgiram poucas referências a OIs com temáticas Econômicas ou sobre Desenvolvimento, ambas especialmente aparecendo durante os períodos *FHC*.

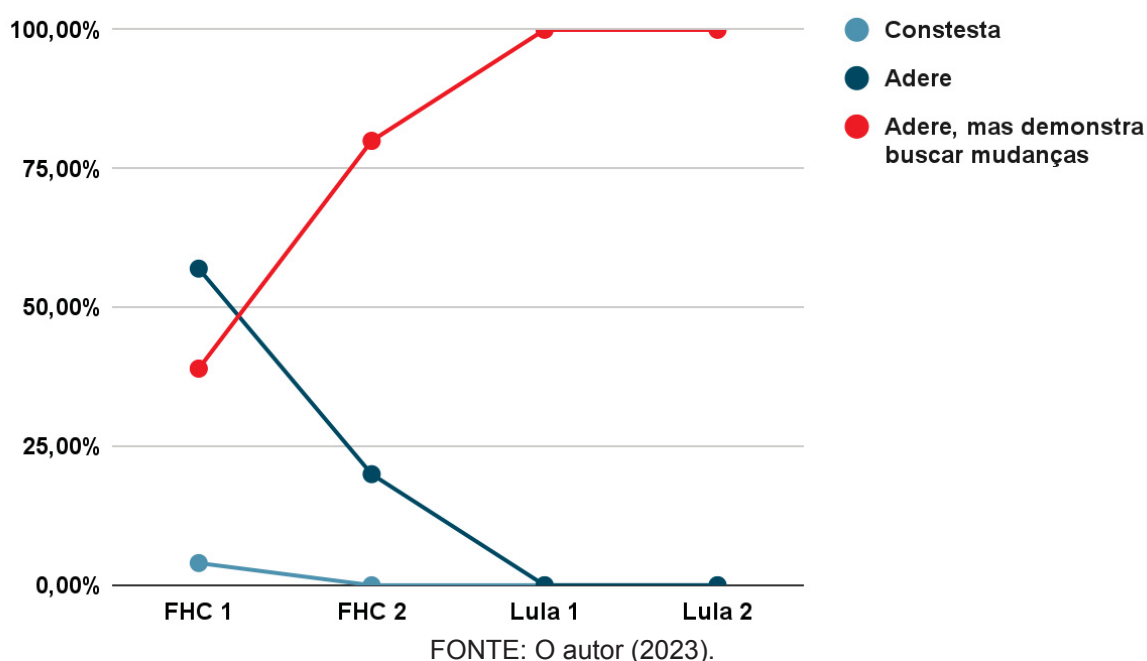
GRÁFICO 25 - OIs mencionadas por temática  
**OIs mencionadas por temática**



FONTE: O autor (2023).

Por fim, o gráfico 26 permite visualizar como o orador expressou a relação brasileira perante a OI de comércio mencionada. Apenas durante *FHC 1* houve mais expressões de uma adesão completa, cerca de 57% no período. Em *FHC 2* uma adesão, mas com a intenção de trazer mudanças para a mesma foi de 80%. Por fim, em ambos os governos *Lula*, todas as menções demonstravam uma adesão, mas de forma crítica, e buscando parcerias para alcançar as mudanças desejadas.

GRÁFICO 26 - Relação brasileira com a OI de comércio mencionada  
**Relação brasileira com a OI de comércio mencionada**



### 2.3 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Com a apresentação dos dados concluída, agora será feita a discussão, comparando os achados com a literatura sobre autonomia previamente elencada. Como mencionado anteriormente, dos 1.350 pronunciamentos encontrados, foram analisados 644 pronunciamentos bilaterais ou multilaterais no contexto de comércio exterior, cerca de 48% do total, ao longo de um período de 16 anos, de 1995 a 2010.

Ao compararmos os períodos, observamos uma diferença na quantidade de discursos entre os presidentes FHC e Lula, nos contextos bilaterais e multilaterais com a temática de comércio exterior. No estudo de Vilela e Neiva (2011), foi apontado que, ao todo, durante esses quatro governos, os chefes do executivo fizeram 1.002 pronunciamentos, sendo 253 por FHC e 749 por Lula. Neste estudo, a diferença também se manteve substancial, com o presidente FHC realizando 167 pronunciamentos, enquanto o presidente Lula foi orador em 328. Portanto, observa-se uma continuidade da alta concentração na figura presidencial como principal orador ao longo de todo o período analisado, podendo se considerar a manutenção da diplomacia presidencial durante os quatro governos.

A *autonomia pela participação* tinha como uma de suas características o maior envolvimento brasileiro em organismos multilaterais, como uma estratégia para defender os interesses do Estado (Vigevani; Cepaluni, 2016). Durante o primeiro governo FHC, 29% dos pronunciamentos analisados ocorreram em ocasiões multilaterais, enquanto no segundo mandato houve um aumento para 35%. No entanto, os governos Lula demonstraram uma maior participação nesses ambientes, com 68% durante o governo Lula 1 e 48% durante o governo Lula 2. Aqui notou-se uma divergência para com a hipótese, pois esta maior participação dos períodos Lula em ocasiões multilaterais não era esperada. Vale ressaltar, novamente, que apenas foram analisadas as ocasiões multilaterais com temáticas relacionadas ao comércio exterior.

As menções à Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) ocorreram em apenas 13% dos pronunciamentos analisados, sendo a maioria favorável durante o governo FHC, enquanto no governo Lula o projeto de integração foi destacado de forma negativa. Notamos a diferença entre a ação e o discurso sobre a ALCA durante os governos FHC, enquanto nas negociações “colocavam em lados opostos a estratégia brasileira e a estadunidense” (Silva; Riediger, 2016, p.177), os pronunciamentos traziam uma percepção mais positiva sobre a possível nova área de livre comércio.

Quanto aos incentivos para parcerias Sul-Sul, identificamos menções em mais de 59% dos discursos, observando um crescimento ao longo dos períodos FHC e Lula, com uma leve queda no final do segundo mandato petista. Durante o primeiro mandato petista, houve uma nova investida de uma “refundação” do Mercosul, a criação da Unasul e uma maior aproximação com as nações africanas (White, 2008; Albuquerque *et al* 2006; Saraiva, 2007). Percebe-se neste aspecto uma continuidade entre os períodos analisados, com a busca pelo aprofundamento em relações no Sul Global surgindo, especialmente, durante o segundo mandato de FHC.

Uma das características, apresentadas por Vigevani e Cepaluni (2016), que diferenciam as autonomias é que, na *autonomia pela participação*, há uma maior relação com o Norte Global, enquanto a *autonomia pela diversificação*, como o próprio nome sugere, busca ampliar as relações exteriores brasileiras, sobretudo com países do Sul Global. Isso fica evidente ao compararmos a distribuição dos



ouvintes por regiões. Durante os governos FHC, houve uma concentração na Europa Ocidental, América do Norte e do Sul e Ásia. Já os governos Lula dedicaram mais espaço para a América do Sul, Mercosul, América Central, África e Oriente Médio. No entanto, também foram observadas continuidades, pois os Estados europeus ocidentais, mesmo com uma certa diminuição durante o governo Lula, mantiveram uma participação considerável na agenda externa brasileira. A manutenção de relações com tais Estados parceiros históricos já era esperada.

Quanto aos dados apresentados na região sul-americana, considerando a América do Sul e o Mercosul, elas se mantiveram em patamares similares durante os quatro governos estudados. Também observamos a continuidade no espaço que a Argentina ocupou na agenda brasileira durante os 16 anos. Durante *FHC 1* notamos a presença maciça da Venezuela, a mesma reaparece nos períodos seguintes, mas sem a mesma intensidade. O perfil do ouvinte se manteve principalmente no Poder Executivo, mas com um crescimento de ouvintes do empresariado durante os governos *Lula*. E nas menções ao comércio, o formato bilateral começa a se tornar o principal durante *FHC 2*, durante este período a Argentina ultrapassou a Alemanha, se tornando a segunda maior parceira comercial do Brasil (Soares, 2000). Esse aumento nas menções a parcerias bilaterais ocorre também no período de crise dos membros do Mercosul, com a busca pela reconstrução se iniciando a partir do primeiro governo Lula.

No caso das nações norte-americanas, o comércio bilateral sempre foi o citado nos pronunciamentos de todos os períodos analisados. O empresariado ocupou o espaço de maior ouvinte durante os governos *FHC*, com o Poder Executivo tomando espaço logo em *Lula 1*. Os Estados Unidos se mantiveram como o principal Estado-ouvinte dentre os quatro períodos, o México teve mais espaço durante os governos *FHC* se comparados ao de Lula. Entretanto, é notável que *Lula* dedicou, em seus governos, apenas 3% dos pronunciamentos a tais Estados, em contraponto a *FHC* que manteve entre 7% e 10%. Essa é uma das regiões que apresentou rupturas na questão de espaço na agenda entre os governos petistas e pessedebistas. Como já apresentado anteriormente, uma aproximação ideológica entre FHC e Clinton facilitava uma maior aproximação perante as duas nações (Cervo; Bueno, 2008).

A Europa Ocidental foi a principal região durante os dois mandatos de *FHC*, ocupando mais de 20% em ambas as ocasiões, decaindo durante *Lula*. A Alemanha e Portugal tiveram posições de destaque nos períodos *FHC*, já nos governos de seu sucessor notamos uma maior diversificação nos Estados-ouvintes, com o aparecimento da Espanha em *Lula 1*, e a Finlândia, Suécia e Países Baixos com mais aparecimentos durante *Lula 2*. Houve um crescimento do empresariado como ouvinte no decorrer dos quatro períodos, entretanto o Poder Executivo se manteve como principal em quase todos, exceto em *FHC 2*, onde houve maior contato com diplomatas. Foi identificada uma inversão no modelo incentivado de comércio, com o governo pessedebista dedicando mais espaço a um comércio entre Mercosul-UE, possivelmente devido às negociações de uma área de livre comércio entre ambas. O presidente petista passa o destaque para o comércio bilateral. Importante ressaltar, que mesmo com um maior aparecimento de menções sobre parcerias bilaterais, as negociações sobre o acordo Mercosul-UE se estenderam durante todo o período *Lula* e seus sucessores.

Enquanto *FHC* dedicou mais espaço para as nações européias ocidentais, *Lula* traz maior ênfase a países africanos, sendo a principal região durante o primeiro mandato. Mesmo com *FHC* falando menos com tais Estados, o seu principal ouvinte foi a África do Sul, ocupando 30% de sua agenda na região. Já em *Lula* observamos uma maior diversificação, assim como ocorreu na Europa ocidental, nenhum ouvinte africano teve mais de 12% durante seus governos. Todavia, foi notado durante *FHC 2* o maior incentivo ao comércio exterior, chegando a 83% das falas, com destaques para o formato de comércio entre blocos. Por sua vez, os governos *Lula* mencionaram mais o incentivo ao comércio bilateral, uma constante em praticamente todas as regiões. O Poder Executivo presenciou quase a totalidade dos pronunciamentos em todos os períodos, mas gostaríamos de apontar o aparecimento do empresariado durante *Lula*.

As menções ao comércio bilateral com os Estados asiáticos foram importantes durante os quatro governos, o incentivo geral ao comércio tem destaque em *Lula 1*, aparecendo em 94% das falas. Novamente o principal ouvinte foi o Poder Executivo, entretanto foi notado um “empate” com o empresariado durante *FHC 2*. O governo pessedebista dedicou, em seu primeiro governo, metade dos seus pronunciamentos na região para o Japão, o mesmo decaindo para 30% no governo

seguinte. Já o governo petista apresenta uma maior distribuição de pronunciamentos entre os Estados dessa região. Havia uma expectativa de maior aparecimento do estado chinês, em especial durante o período *Lula 2*, pois ao fim deste mandato, a China assumiu o patamar de maior parceiro comercial brasileiro. Entretanto, os chineses não estiveram entre os três principais ouvintes do continente asiático durante o segundo mandato de Lula.

O presente trabalho tinha a hipótese segundo a qual considerando as mudanças nas estratégias de atuação da PEB através das lentes do conceito de autonomia, seria possível identificar como as respectivas formas de autonomia em cada governo (*pela participação* em FHC e *pela diversificação* em Lula) aparece nos pronunciamentos oficiais que tratavam sobre a temática de comércio exterior. Com os dados apresentados neste capítulo, e discutidos nos parágrafos anteriores, notamos que a hipótese se demonstrou parcialmente rejeitada: sim, foi possível observar as respectivas autonomias em seus governos, entretanto, não de forma exclusiva, ou seja, existiram contextos onde os governos utilizaram diferentes autonomias. Isso demonstra a ideia de uma PEB, que sim, possui a depender da inclinação política de cada governo, maior aproximação com Estados mais alinhados politicamente, mas sempre prevalecendo, durante os períodos analisados, um pragmatismo na PEB. Por exemplo, uma busca pela diversificação de parceiros comerciais em *FHC 2*, como com Estados Africanos, indicando já uma forte característica do que seria definido como *autonomia pela diversificação* apenas durante o governo de seu sucessor.

Por fim, podemos dizer que as características da autonomia estiveram presentes nos pronunciamentos: incentivos ao Sul-Sul; a busca por maiores participações em instrumentos internacionais; o fortalecimento de processos de integração regionais. Entendemos que as duas autonomias *pela participação* e *pela diversificação* não estiveram presas nos governos que as definiram, mas sim utilizadas a depender do ouvinte e do contexto.

### 3 CONCLUSÃO

A atual pesquisa teve o objetivo de identificar os conceitos definidores das autonomias pela participação e pela diversificação nos pronunciamentos em contexto de comércio exterior entre 1995 e 2010. Os discursos foram retirados da revista "Resenhas de Política Exterior Brasileira", publicada semestralmente pelo próprio Ministério das Relações Exteriores. Foram filtrados por pronunciamentos em ocasiões bilaterais e multilaterais, os ocorridos na última foram selecionados apenas os que se deram em contextos relacionados ao comércio exterior. Foi utilizada a Análise de Conteúdo Quantitativa como o método para tratamento e análise dos pronunciamentos coletados. Primeiramente foi elaborado um livro de códigos para identificar as diferentes características das autonomias pela participação e pela diversificação. Não foi possível aplicar a utilização de softwares automatizadores de certos aspectos das falas, como aparecimento de palavras e dentre outros, pelo fato de diversos pronunciamentos estarem apenas digitalizados, portanto, só poderiam ser submetidos a tais formas de análise se fossem transcritos manualmente.

A política externa brasileira pode ser observada pelas lentes da busca pela autonomia. Ela sendo a atuação externa de um Estado sem o constrangimento imposto por outros Estados mais capacitados economicamente e militarmente, ela não seria constante e possuiria diferentes graus, indo de uma completa autonomia até uma dependência total. No caso brasileiro, ela surge, em um primeiro momento, como a *autonomia pelo distanciamento* que se manteve do início da ditadura militar até parte do governo Itamar; com as mudanças no sistema internacional, surge a necessidade de participar mais ativamente nas formulações de novas regras, em especial aquelas que tratam sobre o comércio e trocas internacionais, a partir dessas necessidades se estabelece a *autonomia pela participação* do fim do governo de Itamar até o grande parte dos governos de FHC; por fim, com a percepção da insuficiência de uma participação brasileira nas discussões e formulações em instrumentos internacionais, surge a *autonomia pela diversificação*, buscando novas parcerias, em especial no Sul Global, para atuar em conjunto nessas discussões e também para diversificar o número de parceiros políticos e comerciais (Escudé, 1991; Russel; Tokatlian, 2003; Jaguaribe, 2008; Vigevani; Cepaluni, 2011; Muñoz, 2016; Simonoff; Lorenzini, 2019).

Os resultados apresentados anteriormente demonstraram diferentes rupturas e continuidades. Entre as continuidades podemos apontar a concentração do território brasileiro como principal local para a realização dos pronunciamentos, cerca de 43% das falas foram feitas no Brasil. O principal orador nos quatro períodos foram os Presidentes da República, ultrapassando até mesmo a figura do Ministro das Relações Exteriores. E o alto aparecimento de Estados oriundos da Europa Ocidental, se mantendo um dos principais ouvintes bilaterais durante os governos *FHC* e um dos principais em ambos os governos *Lula*. As rupturas se apresentam em duas frentes: a opção dos governos *Lula* por um incentivo a acordos bilaterais de comércio e a maior distribuição de falas a Estados de diferentes regiões, em especial a África. Já os governos *FHC* tiveram grandes concentrações na América do Norte e Europa Ocidental, além de maior quantidade de reuniões com membros do Poder Executivo, destacamos o maior incentivo ao comércio exterior na região africana se comparado a seu sucessor. Em contextos multilaterais notamos uma maior participação durante os governos *Lula* em comparação com seu antecessor.

Foi observado que as autonomias *pela participação* e a *autonomia pela diversificação* não estavam presentes na forma como era esperada. Nos pronunciamentos houve contextos onde ambos os governos atuaram de forma similar nas autonomias, como o mesmo peso na agenda dedicado a América do Sul, ou agiram de acordo com a autonomia esperada apenas durante seu sucessor, como maior menções ao comércio exterior com Estados africanos durante o segundo governo *FHC*, ou a maior atuação multilateralmente brasileira durante os governos *Lula*.

Nos pronunciamentos que tratam sobre comércio exterior, as autonomias não demonstraram estar limitadas a seus governos definidores, mas sim a existência de um troca entre ambas a depender do contexto. Compreendemos que por se tratar de comércio exterior, onde rupturas bruscas podem gerar altos ônus econômicos, as mudanças na autonomia ocorreram de forma paulatina.

Acentuamos que a atual análise se limita apenas a contextos envolvendo o comércio exterior. Nessas ocasiões as rupturas se acentuaram ao olharmos como foram mencionados os incentivos ao comércio, e não em com quem foram negociadas. É importante sublinhar novamente que os textos analisados nos permitiram apenas identificar menções e aparecimentos, não sendo possível apontar

se as negociações de fato ocorreram. Isto posto, a pesquisa demonstrou a existência, ainda que não da forma esperada, de características das autonomias nos pronunciamentos dos dois presidentes. Por fim, apontamos as possibilidades que a combinação entre a metodologia da Análise de Conteúdo e os conceitos da Autonomia, mais especificamente, aqueles que caracterizam a política externa brasileira, poderá possibilitar a identificação de novos dados em pronunciamentos de diversas temáticas.

## REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. A Política Externa do Governo Fernando Henrique. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon *et al* (Ed.) **Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, p. 547-560. 2006.
- ALMEIDA, Paulo Roberto. A Política Internacional do PT e a Diplomacia do Governo Lula. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon *et al* (Ed.) **Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, p. 583-604. 2006.
- AMORIM, Celso. Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): an overview. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 53, (edição especial), p.214-240. 2010.
- BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Almedina. 2011.
- BARRETO, Fernando de Mello. **A política externa após redemocratização**: tomo I - 1985-2002. Brasília: FUNAG. 2021a.
- BARRETO, Fernando de Mello. **A política externa após redemocratização**: tomo II - 2003-2010. Brasília: FUNAG. 2021b.
- BATISTA, Pedro. A Política Externa de Collor: Modernização ou Retrocesso?. **Revista de Política Externa Brasileira**, Brasília, v. 1, n. 4, p. 103-35. 1993.
- BELÉM-LOPES, Dawisson. **Política externa na nova república**: os primeiros 30 anos. Belo Horizonte: Editora UFMG. 2017.
- BRAGA, Bernardo Piccoli; SILVA, João Ernani. **Uma reflexão introdutória sobre o Brasil e sua formação econômica**. Curitiba: Intersaberes. 2016.
- CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 2008.
- CERVO, Amado Luiz. **Inserção Internacional**: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva. 2008.
- COSTA DA SILVA, Danielle *et al*. A análise de conteúdo de pronunciamentos oficiais como metodologia interpretativa da política externa brasileira. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, Curitiba, v. 6, n. 2, p. 346-363. 2015.
- COSTA DA SILVA, Danielle; HERNÁNDEZ, Lorena Granja. Aplicação metodológica da análise de conteúdo em pesquisas de análise de política externa. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, v. 33, p. 1-48. 2020.
- DANESE, Sérgio. **Diplomacia presidencial**: história e crítica. Brasília: FUNAG. 2017.

ESCUDE, Carlos. La política exterior de Menem y su sustento teórico implícito. **América Latina Internacional**, v.8, n. 27, p. 394-406. 1991.

HIRST, Mônica. Os cinco "As" das relações Brasil-Estados Unidos: aliança, alinhamento, autonomia, ajustamento e afirmação. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (Ed.). **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, p. 91-128. 2006a.

JAGUARIBE, Hélio. Autonomia e Hegemonia no Sistema Imperial Americano (1987). In: JAGUARIBE, Hélio (Ed.). **Brasil, mundo e homem na atualidade**. Brasília: FUNAG, p. 163-209. 2008.

MACHADO, Emilanna Carolyn Alves Machado; SILVA, Rodrigo Rodrigues; BISPO, Lorena Grasielle. O Comércio exterior brasileiro na década de 1990. **Revista de Administração de Roraima**, Boa Vista, v. 11. 2021.

MELLO, Eduardo Brigidi de. New Independent Foreign Policy, a matter of emphasis. **Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations**, Porto Alegre, v. 3, n.5, p. 245-269. 2014.

MELUCCI, Marco Antônio Martins da Costa; MANOLESCU, Friedhilde Maria Kutner. Intercâmbio comercial brasileiro no Mercosul - 1994 a 2003. In: **VIII - Encontro Latino Americano de Iniciação Científica e IV Encontro Latino Americano de Pós-Graduação**. São José dos Campos, p. 1-5. 2004.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Resenhas de Política Exterior**, ano 22, n. 76, 1º semestre. Brasília: FUNAG. 1995.

\_\_\_\_\_. **Resenhas de Política Exterior**, ano 22, n. 77, 2º semestre. Brasília: FUNAG. 1995.

\_\_\_\_\_. **Resenhas de Política Exterior**, ano 23, n. 78, 1º semestre. Brasília: FUNAG. 1996.

\_\_\_\_\_. **Resenhas de Política Exterior**, ano 23, n. 79, 2º semestre. Brasília: FUNAG. 1996.

\_\_\_\_\_. **Resenhas de Política Exterior**, ano 24, n. 80, 1º semestre. Brasília: FUNAG. 1997.

\_\_\_\_\_. **Resenhas de Política Exterior**, ano 24, n. 81, 2º semestre. Brasília: FUNAG. 1997.

\_\_\_\_\_. **Resenhas de Política Exterior**, ano 25, n. 82, 1º semestre. Brasília: FUNAG. 1998.

\_\_\_\_\_. **Resenhas de Política Exterior**, ano 25, n. 83, 2º semestre. Brasília: FUNAG. 1998.



\_\_\_\_\_. **Resenhas de Política Exterior**, ano 26, n. 84, 1º semestre.  
Brasília: FUNAG. 1999.

\_\_\_\_\_. **Resenhas de Política Exterior**, ano 26, n. 85, 2º semestre.  
Brasília: FUNAG. 1999.

\_\_\_\_\_. **Resenhas de Política Exterior**, ano 27, n. 86, 1º semestre.  
Brasília: FUNAG. 2000.

\_\_\_\_\_. **Resenhas de Política Exterior**, ano 27, n. 87, 2º semestre.  
Brasília: FUNAG. 2000.

\_\_\_\_\_. **Resenhas de Política Exterior**, ano 28, n. 88, 1º semestre.  
Brasília: FUNAG. 2001.

\_\_\_\_\_. **Resenhas de Política Exterior**, ano 28, n. 89, 2º semestre.  
Brasília: FUNAG. 2001.

\_\_\_\_\_. **Resenhas de Política Exterior**, ano 28, n. 90, 1º semestre.  
Brasília: FUNAG. 2002.

\_\_\_\_\_. **Resenhas de Política Exterior**, ano 28, n. 91, 2º semestre.  
Brasília: FUNAG. 2002.

\_\_\_\_\_. **Resenhas de Política Exterior**, ano 29, n. 92, 1º semestre.  
Brasília: FUNAG. 2003.

\_\_\_\_\_. **Resenhas de Política Exterior**, ano 29, n. 93, 2º semestre.  
Brasília: FUNAG. 2003.

\_\_\_\_\_. **Resenhas de Política Exterior**, ano 30, n. 94, 1º semestre.  
Brasília: FUNAG. 2004.

\_\_\_\_\_. **Resenhas de Política Exterior**, ano 30, n. 95, 2º semestre.  
Brasília: FUNAG. 2004.

\_\_\_\_\_. **Resenhas de Política Exterior**, ano 31, n. 96, 1º semestre.  
Brasília: FUNAG. 2005.

\_\_\_\_\_. **Resenhas de Política Exterior**, ano 31, n. 97, 2º semestre.  
Brasília: FUNAG. 2005.

\_\_\_\_\_. **Resenhas de Política Exterior**, ano 32, n. 98, 1º semestre.  
Brasília: FUNAG. 2006.

\_\_\_\_\_. **Resenhas de Política Exterior**, ano 32, n. 99, 2º semestre.  
Brasília: FUNAG. 2006.

\_\_\_\_\_. **Resenhas de Política Exterior**, ano 33, n. 100, 1º semestre.  
Brasília: FUNAG. 2007.

\_\_\_\_\_. **Resenhas de Política Exterior**, ano 33, n. 101, 2º semestre. Brasília: FUNAG. 2007.

\_\_\_\_\_. **Resenhas de Política Exterior**, ano 34, n. 102, 1º semestre. Brasília: FUNAG. 2008.

\_\_\_\_\_. **Resenhas de Política Exterior**, ano 34, n. 103, 2º semestre. Brasília: FUNAG. 2008.

\_\_\_\_\_. **Resenhas de Política Exterior**, ano 35, n. 104, 1º semestre. Brasília: FUNAG. 2009.

\_\_\_\_\_. **Resenhas de Política Exterior**, ano 35, n. 105, 2º semestre. Brasília: FUNAG. 2009.

\_\_\_\_\_. **Resenhas de Política Exterior**, ano 36, n. 106, 1º semestre. Brasília: FUNAG. 2010.

\_\_\_\_\_. **Resenhas de Política Exterior**, ano 36, n. 107, 2º semestre. Brasília: FUNAG. 2010.

MOREIRA, Carlos Américo Leite; DE MELO, Maria Cristina Pereira. Comércio bilateral Brasil-Estados Unidos: uma qualificação das pautas de exportação e importação. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 31, n.3, p. 71-96. 2003.

MOURÃO, Fernando Augusto Albuquerque *et al.* As relações Brasil-África: de 1990 a 2005. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (Ed.). **Relações Internacionais do Brasil**: temas e agendas. São Paulo: Saraiva. 2006.

MUÑOZ, Luciano da Rosa. O conceito de autonomia em Puig e Jaguaribe: uma análise comparativa intertextual. **Revista Carta Internacional**, Belo Horizonte, v. 11, n. 2, p. 200-221. 2016.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge de; PFEIFER, Alberto. O empresariado e a política exterior do Brasil. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (Ed.). **Relações Internacionais do Brasil**: temas e agendas. São Paulo: Saraiva, p. 389- 428. 2006b.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de. Os blocos asiáticos e o relacionamento Brasil-Ásia. **São Paulo em perspectiva**, v. 16, n. 1, p. 114-124. 2002.

OLIVEIRA, Tiago Machado Oliveira. A ordem econômico-comercial internacional: uma análise da evolução do sistema multilateral de comércio e da participação da diplomacia econômica brasileira no cenário mundial. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 217-272. 2007.

OLIVEIRA RIBEIRO, Cláudio. Brasil-África: notas sobre política externa e comércio exterior (1985-2005). **Afro-Ásia**, Bahia, n. 35, p. 281-314. 2007.

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

PECEQUILO, Cristina Soreanu; CARMO, Corival Alves do. A política externa brasileira nos governos Lula e Dilma (2003/2014): A América do Sul. **Perspectivas**, São Paulo, v.50, p. 13-45. 2017.

PENNA FILHO, Pio. **O Brasil e a África do Sul: o arco atlântico da política externa brasileira**. Brasília: FUNAG. 2008.

PINHEIRO, Letícia. **Política externa brasileira (1889-2002)**. Rio de Janeiro: Zahar. 2010.

RUSSEL, Robert; TOKATLIAN, Juan Gabriel. From Antagonistic Autonomy to Relational Autonomy: A Theoretical Reflection from the Southern Cone. **Latin American Politics and Society**, Miami, v. 45, n. 1, p. 1-24. 2003.

SALOMON, Mônica; PINHEIRO, Letícia. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 56, n. 1, p. 40-59. 2013.

SAMPAIO, Rafael Cardoso; LYCARIÃO, Diógenes. **Análise de conteúdo categorial: manual de aplicação**. Brasília: Enap. 2021.

SARAIVA, José Flávio Sombra. Autonomia na Inserção Internacional do Brasil: Um Caminho Histórico Próprio. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 36, n.1, p. 9-41. 2014.

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

SEITENFUS, Ricardo. **Relações internacionais**. Barueri: Manole. 2013.

SILVA, André Luiz Reis da. **Do otimismo liberal à globalização assimétrica: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)**. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. 2008.

SILVA, André Luiz Reis da; RIEDIGER, Bruna Figueiredo. **Política externa brasileira: uma introdução**. Curitiba: Intersaberes. 2016.

SILVA, Danielle Costa da *et al.* A Análise de Conteúdo de pronunciamentos oficiais como metodologia interpretativa da política externa brasileira. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, Curitiba, v. 6, n. 2, p. 346-362. 2015.

SILVA, Danielle Costa da; HERNÁNDEZ, Lorena Granja. Aplicação metodológica da análise de conteúdo em pesquisas de análise de política externa. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 33, p. 1-47. 2020.

SIMONOFF, Alejandro; LORENZINI, María Elena. Autonomía e Integración en las Teorías del Sur: Desentrañando el Pensamiento de Hélio Jaguaribe y Juan Carlos Puig. **Iberoamericana - Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies**, Estocolmo, v. 84, n. 1, p. 96-106. 2019.

SOARES, Frederico Lamego de Teixeira. Análise econômica da parceria Brasil-Alemanha no contexto das relações entre o Mercosul e a União Européia. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 43, n. 2, p. 87-107. 2000.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. **A política externa brasileira: a busca de autonomia, de Sarney a Lula**. São Paulo: Editora Unesp. 2016.

VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI, Haroldo. Autonomia, Integração Regional e Política Externa Brasileira: Mercosul e Unasul. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 517-552. 2014.

VILELA, Elaine; NEIVA, Pedro. Temas e regiões nas políticas externas de Lula e Fernando Henrique: comparação do discurso dos dois presidentes. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 54, n. 2, p. 70-96. 2011.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. O Brasil, o Mercosul e a Integração da América do Sul. In: WIESEBRON, Marianne; GRIFFITHS, Richard (Ed.). **Processos de integração regional e cooperação intercontinental desde 1989**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, p. 93-108. 2008.

WIESEBRON, Marianne. Introdução: a aceleração dos processos de integração e tratados de livre comércio desde 1989. In: WIESEBRON, Marianne; GRIFFITHS, Richard. **Processos de integração regional e cooperação intercontinental desde 1989**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, p. 13-38. 2008.

WHITE, Lyal. Relações do Atlântico Sul: ZOPACAS, SACU-Mercosul e outras. In: WIESEBRON, Marianne; GRIFFITHS, Richard (Ed.). **Processos de integração regional e cooperação intercontinental desde 1989**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, p. 295-322. 2008.

**ANEXO 1 – LIVRO DE CÓDIGOS****LIVRO DE CÓDIGOS****1 - DATA**

*Data de quando foi proferido o discurso.*

Ano/mês/dia

**2 - ORADOR**

*Quem proferiu o discurso.*

- 1 - Presidente da República;
- 2 - Vice-Presidente da República;
- 3 - Ministro das Relações Exteriores;
- 4 - Secretário-Geral de Relações Exteriores;
- 5 - Corpo Diplomático;

**3 - LOCAL**

*Local onde foi proferido o discurso.*

- 1 - Brasil;
- 2 - América do Sul;
- 3 - Mercosul;
- 4 - América Central;
- 5 - América do Norte;
- 6 - Europa Ocidental
- 7 - Europa Oriental
- 8 - África;
- 9 - Oriente Médio;
- 10 - Ásia;
- 11 - Oceania;
- 12 - Videoconferência.

**4 - PERÍODO**

*O governo no momento do discurso.*

- 1 - FHC 1
- 2 - FHC 2
- 3 - Lula 1
- 4 - Lula 2

**5 - CHANCELER EM CARGO**

*O Ministro das Relações Exteriores no momento do discurso.*

- 1 - Luiz Felipe Lampreia
- 2 - Celso Lafer
- 3 - Celso Amorim

**6 - OCASIÃO**

*O discurso foi proferido em uma reunião bilateral ou multilateral, no Brasil ou fora dele.*

- 1 - Bilateral - Visitou;
- 2 - Bilateral - Visitado;
- 3 - Multilateral - Visitou;
- 4 - Multilateral - Visitado;

**7 - OUVINTE BILATERAL**

*Se o discurso foi proferido em reunião bilateral, quem foi seu ouvinte?*

- 1 - Empresariado;
- 2 - Poder Executivo;
- 3 - Academia;
- 4 - Poder Legislativo;
- 5 - Corpo Diplomático;
- 6 - Sociedade Civil;
- 999 - Não se aplica.

**8 - ORIGEM DO OUVINTE BILATERAL OU MULTILATERAL**

*Nome do país ou da organização.*

Descritivo.

**9 - REGIÃO DO ESTADO OUVINTE BILATERAL**

*Em qual região se encontra o Estado ouvinte?*

- 1 - América do Sul;
- 2 - Mercosul;
- 3 - América Central;
- 4 - América do Norte;
- 6 - Europa Ocidental
- 7 - Europa Oriental
- 8 - África;

- 9 - Oriente Médio;
- 10 - Ásia;
- 11 - Oceania;
- 999 - Não se aplica.

#### **10 - OUVINTE MULTILATERAL**

*Se o discurso foi proferido em reunião multilateral, qual a temática da organização?*

- 1 - Econômica;
- 2 - Segurança;
- 3 - Desenvolvimento;
- 4 - Comércio;
- 999 - Não se aplica.

#### **11 - ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL MENCIONADA:**

*Houve menção a alguma OI? Se sim, qual a sua temática?*

- 1 - Econômica;
- 2 - Segurança;
- 3 - Desenvolvimento;
- 4 - Comércio;
- 999 - Não se aplica.

#### **12 - RELAÇÃO PERANTE A ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL MENCIONADA**

*Como o pronunciamento tratou sua relação com a OI mencionada?*

- 1 - Contesta;
- 2 - Adere;
- 3 - Adere, mas demonstra buscar mudanças;
- 999 - Não se aplica.

#### **13 - INCITA A COOPERAÇÃO SUL-SUL**

*O discurso incentivou a construção de uma cooperação Sul-Sul com o Estado ouvinte ou demonstrou que está intenção para a Organização Internacional?*

- 1 - Sim;
- 2 - Não.

#### **14 - POSIÇÃO PERANTE A ALCA**

*Como o discurso tratou sua relação com as negociações da ALCA?*

- 1 - Positiva;
- 2 - Negativa;
- 999 - Não menciona.

**15 - INCENTIVA COOPERAÇÃO ENTRE DE REGIONALISMOS / BLOCOS ECONÔMICOS**

*O discurso incentivou a construção de uma cooperação entre Blocos Econômicos com o Estado ouvinte ou demonstrou que está intenção para a Organização Internacional?*

- 1 - Sim;
- 2 - Não.

**16 - INCENTIVA COOPERAÇÃO ENTRE DE REGIONALISMOS / BLOCOS ECONÔMICOS COM**

*Se o discurso incentivou a cooperação com um bloco econômico, qual sua região de origem?*

- 1 - Blocos europeus ocidentais;
- 2 - Blocos europeus orientais;
- 3 - Blocos asiáticos;
- 4 - Blocos africanos;
- 5 - Blocos centro americanos;
- 6 - Blocos sul americanos;
- 7 - Blocos norte americanos;
- 999 - Não se aplica.

**17 - INCENTIVA O COMÉRCIO EXTERIOR**

*O discurso incentivou o comércio exterior com o Estado ou membros da Organização Internacional?*

- 1 - Sim;
- 2 - Não.

**18 - INCENTIVA O COMÉRCIO ATRAVÉS DO MERCOSUL**

*O discurso incentivou que o comércio exterior seja feito através do Mercosul?*

- 1 - Sim;
- 2 - Não.

**19 - COMÉRCIO INTERIOR ATRAVÉS DE ACORDO**

*Qual principal forma de acordo de comércio exterior incentivada pelo discurso?*

- 1 - Bilateral;
- 2 - Bloco + 1;
- 3 - Entre Blocos;
- 999 - Não se aplica.

**20 - TÓPICO PREDOMINANTE IDENTIFICADO NO DISCURSO**

*No decorrer do discurso, qual foi o tópico predominante?*

- 1 - Cultura e Esporte;
- 2 - Segurança pública e Justiça;
- 3 - Ciência e Tecnologia;



- 4 - Agropecuária e Pesca;
- 5 - Trabalho e Emprego;
- 6 - Indústria;
- 7 - Comércio;
- 8 - Estados e/ou Municípios;
- 9 - Energia;
- 10 - Desenvolvimento Social;
- 11 - Administração pública e Corrupção;
- 12 - Meio ambiente;
- 13 - Desenvolvimento Econômico;
- 14 - Segurança Internacional;
- 15 - Reformas e Privatizações.

## **21 - TÓPICO SECUNDÁRIO IDENTIFICADO NO DISCURSO**

*Foi possível identificar um segundo tópico?*

- 1 - Cultura e Esporte;
- 2 - Segurança pública e Justiça;
- 3 - Ciência e Tecnologia;
- 4 - Agropecuária e Pesca;
- 5 - Trabalho e Emprego;
- 6 - Indústria;
- 7 - Comércio;
- 8 - Estados e/ou Municípios;
- 9 - Energia;
- 10 - Desenvolvimento Social;
- 11 - Administração pública e Corrupção;
- 12 - Meio ambiente;
- 13 - Desenvolvimento Econômico;
- 14 - Segurança Internacional;
- 15 - Reformas e Privatizações;
- 999 - Não se aplica.