



Universidade Federal do Paraná - UFPR
Departamento de Ciências Sociais – DECISO
Programa de Pós-Graduação Lato Sensu
Curso de Especialização em Sociologia Política
Turma 2012
Curitiba – PR

ALEXANDRE CAMPOS CARBONIERI

**A POSIÇÃO DO BRASIL EM RELAÇÃO ÀS INSTITUIÇÕES
INTERNACIONAIS: UMA REVISÃO BIBLIOGRÁFICA DA RECENTE
POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA (1995-2010)**

**CURITIBA
2013**

ALEXANDRE CAMPOS CARBONIERI

**A POSIÇÃO DO BRASIL EM RELAÇÃO ÀS INSTITUIÇÕES
INTERNACIONAIS: UMA REVISÃO BIBLIOGRÁFICA DA RECENTE
POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA (1995-2010)**

Monografia de conclusão do curso de pós-graduação *Lato Sensu* de Especialização em Sociologia Política apresentado ao Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Paraná (UFPR) como requisito à obtenção do título de Especialista em Sociologia Política.

Orientador: Prof. Dr. Alexandro Eugênio Pereira

**Curitiba
2013**

DEDICATÓRIA

Dedicado à minha esposa, Luciana Aparecida de Oliveira Carbonieri, que tem me acompanhado e me apoiado durante todos esses anos em meus estudos e ao meu querido filho, Ravi Jagannath Carbonieri, que me inspira a viver de forma mais feliz e inteligente. _

AGRADECIMENTOS

Agradeço em primeiro lugar, sinceramente, ao meu orientador Prof. Dr. Alexsandro Eugênio Pereira (UFPR) pela atenção dedicada e pelas inúmeras dicas e instruções acerca da política externa e relações internacionais, assim como todas suas instruções para a conclusão desse trabalho final. Também quero agradecer ao Prof. Ph.D. Howard Jay Resnick (*University of Florida*) pelas instruções e dicas que vem me dando há vários anos, desde que tive a honra de conhecê-lo pessoalmente, acerca de meus estudos em sociologia e ciência política, além da filosofia.

Gostaria também de agradecer imensamente ao programa de bolsas do departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Paraná e seus avaliadores por me proporcionarem uma bolsa integral para o curso de Especialização em Sociologia Política (turma 2012), sem o qual eu não poderia ter participado e concluído esse ótimo curso.

Eu não posso deixar de agradecer a todos os professores e professoras do curso, assim como aos colegas de classe por proporcionarem interessantes discussões e estudos durante um ano e meio que estivemos juntos em sala de aula na UFPR. Também quero agradecer ao Sr. Chain pelo apoio aos meus estudos e atuações futuras nas áreas de Política e Relações Internacionais, assim como facilitar nossa aquisição de excelentes e importantes livros que foram usados nesse trabalho.

Por fim, gostaria de deixar aqui meus agradecimentos especiais aos irmãos Goura-Nitai por toda a inestimável ajuda e inigualáveis presentes durante nossa trajetória acadêmica, assim como a meu querido “avô”, carinhosamente chamado de Prabhupada, assim como a minha família e amigos. A todos vocês eu agradeço e espero contribuir um pouco com esse trabalho acerca dos estudos referentes ao nosso país em relação às instituições internacionais e política externa brasileira.

RESUMO

A mais recente bibliografia especializada em política externa brasileira e relações internacionais demonstram que os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) marcam um período de grandes mudanças na política externa do Brasil, assim como inserções em instituições internacionais, embora com características diferenciadas, que por sua vez, nem sempre são compartilhadas pelos autores. Buscamos compreender, à luz de autores conceituados da Sociologia, Ciência Política e Relações Internacionais, como o Brasil se posiciona frente a essas instituições durante o período de 1995 a 2010.

PALAVRAS-CHAVE:

Política externa brasileira; Política; Instituições internacionais; Inserção internacional; Revisão bibliográfica.

ABSTRACT

The most recent literature specializing in Brazilian foreign policy and international relations demonstrate that the governments of Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) and Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) marked a period of major changes in Brazil's foreign policy and insertions in international institutions, although with different characteristics, which in turn, are not always shared by the authors. We seek to understand in the light of renowned authors of Sociology, Political Science and International Relations, as Brazil is positioned in front of these institutions during the period 1995-2010.

KEY WORDS:

Brazilian foreign policy; Policy; International institutions; International integration; Literature review.

SUMÁRIO

Dedicatória.....	03
Agradecimentos.....	04
Resumo e Palavras-chave.....	05
Abstract and Key Word.....	06
Introdução	
- Tema, objeto e relevância.....	08
Capítulo 1.....	11
- A trajetória da política externa brasileira segundo a bibliografia atual de relações internacionais (1889-1994).....	11
- O Brasil e as instituições internacionais durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002): mudanças, novos tempos e novos desafios.....	18
Capítulo 2.....	30
- O período do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010): populismo, continuidades e avanços.....	31
Considerações finais.....	43
Referências.....	46

INTRODUÇÃO

Tema, objeto e relevância.

O tema de nossa pesquisa é entender a posição do Brasil em relação às instituições internacionais, tais como a ONU, assim como compreender brevemente a relação com alguns blocos de países como G20, G7, BRICS ou IBAS, através de uma revisão bibliográfica da recente literatura especializada em Relações Internacionais. Buscaremos também entender, através dessa revisão, como o Brasil é visto por essas instituições internacionais e por esses blocos de países, sejam os que o Brasil participa ativamente ou não, e quais ações tomou para a inserção brasileira nesses órgãos, através do Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty)¹.

No entanto, por se tratar de uma revisão bibliográfica de importantes estudiosos do tema, seja através de suas obras ou artigos em revistas especializadas de Relações Internacionais e Política Externa, limitamo-nos a apresentar e discutir brevemente as análises e argumentos fundamentais desses autores citados em nossa bibliografia sobre a questão do Brasil e os órgãos internacionais (instituições e blocos de países) durante o período mais recente, entre os anos de 1995 a 2010², que compreende dois governos concluídos e diferentes com importante relevância para as questões externas do Brasil, conforme a literatura abordada aqui.

¹ Para informações mais recentes da diplomacia brasileira e confirmações, pesquisamos no site do Ministério das Relações Exteriores (<http://www.itamaraty.gov.br/>) e no site do Instituto Rio Branco (<http://www.institutoriobranco.mre.gov.br/>), ambos acessados até 30/09/2013.

² É importante salientar que abordamos esses anos em especial por se tratar de um período que abrange o governo de dois importantes presidentes da república (Fernando Henrique Cardoso, 1995-2002 e Luiz Inácio Lula da Silva, 2003-2010) na qual ambos governaram por dois mandatos sucessivos e tiveram importantes atuações no que se refere às Instituições Internacionais e participação em blocos de países, como o BRIC, em especial o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) que, anteriormente aos seus mandatos, foi ministro de Relações Internacionais (1992) e atuou diretamente na diplomacia mesmo como presidente da república, como é mostrado pela literatura aqui abordada.

O objeto específico dessa revisão bibliográfica é compreender o próprio Brasil como membro da comunidade internacional e ativo nas relações internacionais, ou seja, como a bibliografia mais recente de política externa abordou, através de livros e artigos em revistas especializadas, a inserção do Brasil nas instituições internacionais e nos blocos de países durante o período de 1995 a 2010 e qual a posição do Brasil em relação a essas instituições. Para tal, utilizamos como fonte de conhecimento e introdução histórica algumas informações e literaturas que tratam da história da política externa do Brasil desde 1822, quando o país conquistou e passou a exercer sua soberania através da independência em relação a Portugal³, assim como a atuação do representante mais importante da diplomacia brasileira daquele período e que marcará a atuação do Brasil, Barão do Rio Branco⁴, porém, apenas como referências históricas para conhecimento da trajetória diplomática brasileira, já que nosso foco como objeto nessa monografia é uma revisão bibliográfica mais recente da atuação do Brasil nas instituições internacionais, conforme citado acima.

Entendemos nosso trabalho como relevante no sentido de proporcionar uma contribuição acerca da revisão bibliográfica de autores respeitados da área das Relações Internacionais partindo de uma visão da Sociologia Política ou mesmo da Ciência Política, haja vista as grandes mudanças ocorridas na política externa do Brasil recentemente. Desde as importantes contribuições do Barão do Rio Branco, inclusive durante a época da proclamação da república, período de importantes decisões acerca das demarcações do território nacional, até recentemente, o Brasil tem seguido uma política externa com ênfase na inserção e reconhecimento internacional e também de desenvolvimento. Porém, nos últimos governos

³ Nesse caso, utilizamos especialmente a primeira e segunda parte da obra: CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da Política exterior do Brasil**. 3ª ed. 2ª reimpressão. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010. Além dessa obra, utilizamos as informações contidas na seguinte obra que trata da política externa do Brasil após a proclamação da república, ou seja, após 1889: PINHEIRO, Letícia. **Política externa brasileira (1889-2002)**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

⁴ Em relação à atuação e influência do Barão do Rio Branco, utilizamos especialmente a obra: VIANA FILHO, Luís. **A vida do Barão do Rio Branco**. 8ª ed. São Paulo: Editora UNESP; Salvador, BA: EDUFBA, 2008.

concluídos (Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva) do qual abordamos nesse trabalho, o país tem buscado uma mudança de rumo e tem tido boas oportunidades de novas inserções e relevância no cenário internacional. Levando em conta essas mudanças, julgamos relevante compreender a posição do Brasil hoje em relação às instituições internacionais, sua participação e como é visto por elas, de acordo com as obras de autores conceituados e pesquisadores importantes da área, tais como Amado Luiz Cervo, Clodoaldo Bueno, Letícia Pinheiro, Celso Lafer, Norma Breda dos Santos, Gustavo Biscaia de Lacerda, dentre outros⁵, conforme consta em nossas referências bibliográficas e capítulos a seguir.

Para uma apresentação mais clara e objetiva, optamos por uma divisão cronológica por governos, ou seja, definimos nosso trabalho em 2 (dois) capítulos e considerações finais. No primeiro capítulo abordaremos alguns tópicos tratados pela literatura especializada acerca do governo de FHC (Fernando Henrique Cardoso) no que se refere ao Brasil em relação aos blocos de países, mas em especial às instituições internacionais. No segundo capítulo veremos como esses e outros autores tratam o governo Lula (Luiz Inácio Lula da Silva) e suas contribuições para a inserção internacional do Brasil e sua política externa. Ainda nesse segundo capítulo veremos como os autores abordados comparam os governos de F.H.C. e de Lula quanto à política externa. Por fim, nas considerações finais buscaremos entender como essa bibliografia trata a atuação mais recente do Brasil e os avanços em relação ao passado, da mesma forma que tentaremos apresentar nossa visão em relação a esse assunto, pautado pelas referências aqui utilizadas. Para tal, será necessária uma apresentação um pouco mais extensa das considerações finais do que o habitual.

⁵ As obras e os artigos referidos estão devidamente identificados na seção de referências bibliográficas, sendo que as revistas especializadas consultadas estão referenciadas em negrito para melhor identificação.

CAPÍTULO I

Nesse capítulo buscaremos fazer uma análise bibliográfica sobre o que diz a mais recente literatura especializada⁶ da área de relações internacionais acerca dos dois governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) no que se refere à relação do Brasil com as instituições internacionais e a própria atuação do governo nessa relação, haja vista a peculiaridade desse presidente na atuação internacional ou na política externa. Para compreendermos a trajetória da política externa no período selecionado e em especial no governo Fernando Henrique Cardoso, iniciaremos primeiro com uma breve descrição da história da política externa brasileira segundo autores conceituados nessa área, tais como Leticia Pinheiro, Amado Luiz Cervo e Clodoaldo Bueno especificamente no que se refere à questão da visão do Brasil em relação às Instituições Internacionais no decorrer da história (limitado aqui entre o período de 1822-1995, ou seja, até o início do governo de Fernando Henrique Cardoso).

A trajetória da política externa brasileira segundo a bibliografia atual de relações internacionais (1822-1994).

A política externa brasileira é analisada por estudiosos da área de R.I. (Relações Internacionais) á partir de 1822, ou seja, no período em que o Brasil se torna independente de Portugal e conquista sua soberania exercendo-a de forma internacional. Então, como classifica Amado Luiz Cervo e Clodoaldo Bueno, surge “um novo ator em um mundo dinâmico”⁷. Porém, ainda segundo Cervo e Bueno, “(...) após o rompimento com

⁶ Além de alguns livros de autores conceituados, também buscamos referências desses e de outros autores igualmente conceituados em artigos de revistas especializadas e reconhecidas no tema, tais como *Revista Brasileira de Política Internacional*, revista *Estudos Avançados* e *Revista Contexto Internacional*. Todos os autores e livros/artigos citados constam no final desse trabalho nas Referências Bibliográficas.

Portugal em 1822, a política exterior serviu internacionalmente à paz entre os povos (...)”⁸. Nesse contexto, o Brasil atravessa pressões externas e busca estabelecer metas nacionais iniciando uma política que perduraria por muitos anos, qual seja a inserção do Brasil no sistema capitalista internacional e industrial, porém, na condição de dependência. Essa dependência será uma característica brasileira por longo período e poderemos encontrá-la sendo defendida mesmo após quase dois séculos, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso.

Devido a essa política externa dependente, o Brasil administrou certo imobilismo⁹ e Dom Pedro I buscou estabelecer regras e discursos para uma estruturação do Estado e esse caminho foi sendo seguido, atravessando até 1844, quando há o fim dos tratados firmados anteriormente e daí se inaugura “(...) um período, que se estenderia de 1844 a 1876 e seria caracterizado pela ruptura com relação à fase anterior e pelo robustecimento da vontade nacional.”¹⁰, conforme afirma Cervo e Bueno em sua obra citada. Seguem-se algumas mudanças no Brasil nesse período conforme demonstra a literatura especializada¹¹, como a questão escravista e alguns conflitos com a Inglaterra, assim como a questão territorial e alguns conflitos com os Estados Unidos da América, que não chegaram a serem conflitos belicosos. Porém, não trataremos nesse momento sobre esses assuntos, haja vista nossa limitação e recorte para esse trabalho.

Nesse trabalho, buscaremos verificar a visão do Brasil em relação às Instituições Internacionais, que foi se desenvolvendo após a independência do país em 1822 e que passa pela relação direta do Brasil com os países vizinhos, tal como a questão do controle sobre a Bacia do Prata e da política exterior brasileira para os países relacionado a essa

⁷ CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da Política exterior do Brasil**. 3ª ed. 2ª reimpressão. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010. p. 17.

⁸ CERVO; BUENO, *op. cit.*, 2010, p. 11.

⁹ CERVO; BUENO, *id. Ibid*, 2010, p. 51.

¹⁰ CERVO; BUENO, *id. Ibid*, 2010, p. 65.

¹¹ A literatura especializada em Relações Internacionais no Brasil citada aqui é a que consta em nossas referências bibliográficas, embora existam muitos outros autores e obras relevantes nesse contexto que tratam de temas diversos.

região, sendo que essa política passa por algumas fases diversas entre 1822 e 1889 conforme afirma Cervo e Bueno¹².

Os autores tratam de todo esse período estendendo-se até o final do império no Brasil com a diplomacia de prestígio de Dom Pedro II, relação com os Estados Unidos e o pan-americanismo. No livro *A Vida do Barão do Rio Branco*¹³, Viana Filho analisa a vida e trajetória de José Maria da Silva Paranhos Junior (1845-1912), o Barão do Rio Branco, partindo da atuação do pai do Barão, o Visconde do Rio Branco e demonstra a importância do Visconde nessa questão do controle do Prata e como seu filho, Barão do Rio Branco, irá se tornar o ícone da diplomacia brasileira ao ajudar a estabelecer as fronteiras do país e desenvolver uma linha diplomática que será referência por muitos anos após sua morte no começo do século XX. Podemos dizer, segundo observamos nas obras especializadas de Relações Internacionais¹⁴, que o Barão do Rio Branco teve um papel fundamental para a construção da visão do Brasil em relação aos outros países e futuramente às Instituições Internacionais.

Para entendermos os motivos pelas quais os governos aqui abordados (FHC e Lula) são tratados como momentos de mudanças e muito significativos para as relações exteriores do Brasil, faremos um breve resumo da trajetória da política externa do Brasil durante a primeira república, ou seja, a primeira experiência democrática no Brasil, focando a questão do Brasil e as Instituições Internacionais.

Segundo Cervo e Bueno, durante o período de 1889-1964 o Brasil passa por algumas mudanças em relação a sua política externa durante a primeira república e ainda não há objetivos específicos do país em participar de Órgãos internacionais, mas de reconhecimento e inserção. Até

¹² CERVO; BUENO, *id. Ibid*, 2010, p. 109. As fases citadas são as seguintes: a) **Tentativa de cooperação e entendimento para defesa das independências (1822-1824)**; b) **Guerra da Cisplatina (1825-1828)**; c) **Política de neutralidade (1828-1843)**; d) **Passagem da neutralidade à intervenção (1844-1852)**; e) **Presença brasileira ativa (1851-1864)**; f) **Retorno à política intervencionista (1864-1876)** e g) **Retraimento vigilante (1877-1889)**.

¹³ VIANA FILHO, Luís. **A vida do Barão do Rio Branco**. 8ª ed. São Paulo: Editora UNESP; Salvador, BA: EDUFBA, 2008.

¹⁴ Conforme consta em nossa bibliografia e citações ao longo dessa monografia.

1902 há uma adaptação da diplomacia e do legislativo para os parâmetros republicanos, os conflitos e acordos com os Estados Unidos da América e com a Argentina¹⁵, mas é de 1902 a 1912 que a diplomacia brasileira marca presença com a atuação do Barão do Rio Branco conquistando prestígio, soberania e firmando um marco na política externa brasileira e na vida do Barão do Rio Branco que foi a definição do território brasileiro¹⁶. De 1912 a 1930 há a Grande Guerra (Iª Guerra Mundial), crise de 1929, declínio da influência inglesa e norte-americana e todas as consequências desses acontecimentos, além da entrada e posterior saída do Brasil da Liga das Nações¹⁷, além da Revolução de 1930 no Brasil, ou seja, o início do período conhecido como “Era Vargas”. O primeiro período de Getúlio Vargas na presidência do Brasil (1930-1945) e a Segunda Guerra Mundial (1939-1945) marcam novas mudanças na política externa brasileira no sentido da percepção de interesses nacionais, segundo os autores¹⁸, e após esse período há um alinhamento durante a Guerra Fria com o governo Dutra¹⁹ (1946-1951), novamente com o governo Vargas (1951-1954), pouca participação no período de Café Filho²⁰ (1954-1955) e, a partir de Juscelino Kubitschek (1955-1960) a diplomacia brasileira começa a tomar corpo tal como viria a se caracterizar na contemporaneidade²¹, passando por um período de populismo com Jânio Quadros (31/01/1961 a 25/08/1961) e de João Goulart (1961-1964) com uma política externa independente²² que se estenderá até o Golpe Militar em 1964 (1964-1985). Cervo e Bueno ainda lembram que as relações bilaterais entre Brasil-Estados Unidos (1945-1964)

¹⁵ CERVO; BUENO, *op. cit.*, 2010, p. 151-176.

¹⁶ CERVO; BUENO, *id. Ibid*, 2010, p. 188-198. Também podem ser encontradas importantes informações sobre esse período na obra VIANA FILHO (2008) conforme a bibliografia citada.

¹⁷ CERVO; BUENO, *id. Ibid*, 2010, p. 199-227. Aqui podemos identificar uma ação direta do Brasil em relação às Instituições Internacionais, sendo que o Brasil deixa a Liga das Nações por uma postura própria e diplomática que pretendemos demonstrar adiante.

¹⁸ CERVO; BUENO, *id. Ibid*, 2010, p. 223-268.

¹⁹ CERVO; BUENO, *id. Ibid*, 2010, p. 269-283.

²⁰ CERVO; BUENO, *id. Ibid*, 2010, p. 286.

²¹ CERVO; BUENO, *id. Ibid*, 2010, p. 287-307.

²² CERVO; BUENO, *id. Ibid*, 2010, p. 312-346.

são um marco específico da política externa brasileira, com certa independência e cuidados por parte dos norte-americanos²³.

Por outro lado Letícia Pinheiro lembra em sua obra *Política Externa Brasileira*²⁴ que, embora já houvesse política externa antes da proclamação da República, por exemplo, relacionado às questões do poder na Bacia do Prata, consolidação das fronteiras, independência e sua consolidação e uma busca por alternativas à dependência econômica do Brasil em relação à Inglaterra, não houve grandes mudanças na política externa brasileira até 1902 como afirmam Cervo e Bueno. Segundo Letícia Pinheiro, de 1902 a 1912, quando o Barão do Rio Branco assume o ministério das Relações Exteriores a política externa brasileira tem sua primeira inflexão com um perfil mais pragmático²⁵, ou seja, toma um caráter mais realista, busca alternativa de inserção internacional, percebe os EUA como novo polo de poder mundial e busca hegemonia política e econômica²⁶ e ainda há o caso do Acre no conflito entre Brasil e Bolívia em 1903²⁷. Em relação ao período da Primeira Guerra Mundial, Letícia Pinheiro caracteriza como um importante momento para o Brasil, no qual, após a entrada do país no conflito quando teve navios mercantes torpedeados pela Alemanha, o Brasil, no final da guerra irá tomar parte da Conferência de Paz de Paris e assumir um assento rotativo no Conselho da Liga das Nações e nesse período a política externa brasileira se expande para além da América²⁸. Pinheiro ainda debate nessa obra com Cervo e Bueno quanto à questão do uso do termo *republicanização* por eles utilizados para se referir a um período que ela prefere chamar de *americanização* do país para se referir ao movimento pan-americano entre os povos americanos²⁹ do qual também é

²³ CERVO; BUENO, *id. Ibid*, 2010, p. 354-365.

²⁴ PINHEIRO, Letícia. **Política externa brasileira (1889-2002)**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

²⁵ PINHEIRO, *op. cit.*, 2010, p. 14.

²⁶ PINHEIRO, *id. Ibid*, 2010, p. 14-15

²⁷ PINHEIRO, *id. Ibid*, 2010, p. 15.

²⁸ PINHEIRO, *id. Ibid*, 2010, p. 17-18. Cabe aqui lembrar a relevância desse momento para o que tentamos mostrar nesse trabalho, ou seja, a posição do Brasil nessas instituições.

²⁹ PINHEIRO, *id. Ibid*, 2010, p. 16.

tratado por Gustavo Biscaia de Lacerda³⁰ em outro contexto, mas não iremos entrar nessas questões aqui, deixando para um momento posterior esse interessante e importante tema.

Leticia Pinheiro acrescenta ainda que durante a década de 1920 o Brasil mantém uma “política de boa vizinhança” e cita Zairo Cheibub para dividir o período de política externa brasileira com Barão do Rio Branco e após o Barão³¹. O período de Getúlio Vargas é visto por Pinheiro como sendo de grande importância para a política externa brasileira e após Vargas não encontramos muitas diferenças no ponto de vista apresentado por Pinheiro em relação aos de Cerro e Bueno até o ano de 1964, assim como durante a Ditadura Militar no Brasil (1964-1985)³².

Em 1988, após o fim da ditadura militar no Brasil em 1985, temos a nova Constituição Nacional, chamada informalmente de “constituição cidadã”, e segue-se uma série de programas de estabilização econômica no país³³ e um período de redemocratização nos quais temos como ministros das relações exteriores Olavo Setúbal (1985-1986) e Abreu Sodré (1986-1990) e uma nova modalidade diplomática no Brasil (diplomacia presidencial), inclusive abordada por Pinheiro na qual afirma que “(...), a redemocratização responde muito pouco por qualquer alteração no conteúdo da política externa”³⁴.

³⁰ LACERDA, Gustavo Biscaia de. **Panamericanismos entre a segurança e o desenvolvimento: a Operação Panamericana e a Aliança para o Progresso**. Curitiba: UFPR, 2004.

³¹ PINHEIRO, *id. Ibid*, 2010, p. 20-21. O período do Barão do Rio Branco é chamado de “**Período Carismático**” e pós-Rio Branco de “**Período Burocrático-Racional**”.

³² Os autores afirmam que esse período da ditadura militar brasileira foi um período desenvolvimentista, com pragmatismo na política externa, binômio segurança-desenvolvimento, verticalização da indústria e aprofundamento da distinção entre superpotências e a multipolaridade, além da diversificação das parcerias. Em relação à linha realista da política exterior brasileira, Leticia Pinheiro caracteriza certa constância dessa concepção em três períodos, dos quais são chamados de “**americanismo pragmático**” (1902-1945, 1951-1961 e 1967-1974), dois de “**americanismo ideológico**” (1946-1951 e 1964-1967), um de “**globalismo grotiano**” (1961-1964) e outro de “**globalismo hobbesiano**” (1974-1990), tudo na obra PINHEIRO (2010), dos quais não veremos suas especificidades nesse momento, mas buscaremos mostrar como isso afetou os governos aqui abordados especificamente ou quais as mudanças deles em relação a esses períodos.

³³ Tais como Plano Cruzado (1986), Plano Bresser (1987) e Plano Verão (1989).

³⁴ PINHEIRO, *id. Ibid*, 2010, p. 53.

Durante os primeiros governos após 21 anos de ditadura militar no Brasil, temos algumas crises de adaptação³⁵ até chegar o governo de Fernando Henrique Cardoso. Importante salientar que Fernando Henrique Cardoso, governo no qual abordaremos a seguir, foi ministro das relações exteriores entre 1992 e 1993, sucedendo Celso Lafer e tendo como seu sucessor no ministério das relações exteriores Celso Amorim (1993-1994), porém, um período que não parece muito relevante para autores como Letícia Pinheiro, haja vista a pouca relevância dada pela autora nesse período, no que se refere à política externa do Brasil.

Amado Luiz Cervo e Clodoaldo Bueno, por sua vez, identificam muitas mudanças no paradigma da política externa nos anos 1990 devido à busca por uma adaptação à ordem global dessa época³⁶, o multilateralismo³⁷ (tema que será um paradigma na política externa do Brasil), a questão do comércio e segurança internacional e, finalmente a formação dos blocos como Mercosul, ALCA e outros blocos internacionais³⁸ com a participação ativa do Brasil tal como seria no BRIC.

No que se refere à Letícia Pinheiro, ela ainda cita em sua obra a pesquisadora Maria Regina Soares de Lima, na qual essa afirma que “no Brasil, o grau de autonomia da diplomacia depende da autorização presidencial”³⁹. Em relação a esse tópico, nós buscaremos entender se houve alguma mudança na contemporaneidade ou não, em especial nos dois últimos governos, Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), segundo a literatura mais atual das relações internacionais.

³⁵ Em relação a presidentes: A morte prematura (antes de assumir de fato a presidência) do primeiro presidente após a ditadura, Tancredo de Almeida Neves (1910-1985), um governo deposto por *Impeachment*, ou seja, a impugnação do mandato de Fernando Collor de Mello em 1992 (o mandato durou de 1990 a 1992). Nesses dois casos assumem os vice-presidentes, José Sarney de Araújo Costa (vice de Tancredo, governa entre 1985-1990) e Itamar Augusto Cautiero Franco (vice de Collor, exerce o cargo de 1992 a 1994).

³⁶ CERVO; BUENO, *op. cit.*, 2010, p. 455-463.

³⁷ CERVO; BUENO, *op. cit.*, 2010, p. 463.

³⁸ CERVO; BUENO, *op. cit.*, 2010, p. 483-490.

³⁹ PINHEIRO, *id. Ibid*, 2010, p. 47.

O Brasil e as instituições internacionais durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002): mudanças, novos tempos e novos desafios.

Nessa parte buscaremos apresentar a relação do Brasil com as instituições durante os dois governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) segundo alguns autores selecionados e indicados em nossas referências bibliográficas.

No que se refere ao governo de Fernando Henrique Cardoso⁴⁰ a característica sempre lembrada, especialmente pela crítica, incluindo a leitura de Amado Luiz Cervo⁴¹ e que marca sua trajetória é a adoção de uma linha conhecida por neoliberalismo do qual Cervo salienta que “três requisições essenciais conduzem o pensamento neoliberal: a) eliminar o modelo do Estado desenvolvimentista interventor (...); b) abrir o mercado e o sistema produtivo à penetração dos fatores externos do capitalismo (...); c) ferir o conceito de sociedade com que se ocupava o Estado e promover a oportunidade de indivíduos, o que supunha enorme deslocamento de renda.”⁴². Em seguida Cervo acrescenta que o neoliberalismo provocou três reações mentais quais seja o regionalismo aberto, um *aggiornamento* do pensamento cepalino (CEPAL), neoestruturalismo e a crítica à globalização⁴³. Dessa forma, para o autor, a relação do Brasil com as instituições internacionais nesse período passa por essa visão política neoliberal desde padrões de conduta da diplomacia brasileira que se acumula historicamente⁴⁴ até chegar ao conceito de dependência de FHC,

⁴⁰ Daqui em diante identificaremos, na maioria das vezes, o nome do ex-presidente da República Fernando Henrique Cardoso pelas siglas FHC.

⁴¹ Por exemplo em sua obra “**Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros**” da qual usaremos aqui e citamos em nossas referências.

⁴² CERVO, Amado Luiz. **Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 22.

⁴³ CERVO, *op. cit.*, 2008, p. 23.

⁴⁴ CERVO, *op. cit.*, 2008, p. 27. Os padrões de conduta citados nessa página, resumidamente são: a) **autodeterminação, não-intervenção e solução pacífica de controvérsias**; b) **juridicismo**; c) **multilateralismo normativo**; d) **ação externa cooperativa e não-confrontacionista**; e) **parcerias estratégicas**; f) **realismo e pragmatismo**; g) **cordialidade oficial no trato com vizinhos**; h) **desenvolvimento como vetor** e i) **independência de inserção internacional**.

embora seja apresentada com certa crítica e que denota discordância por parte de outros autores ou uma apresentação diversificada desse período.

Amado Luiz cervo apresenta ainda alguns pontos relevantes quando das contribuições do Brasil para a construção de um sistema multilateral pós-segunda guerra mundial. Para Cervo, o ambiente político criado pelo Brasil pós-guerra inicia-se na transição do primeiro governo de Getúlio Vargas para o governo de Eurico Gaspar Dutra, conforme os estudos de Gerson Moura⁴⁵, citado por Cervo, inclusive na criação das instituições internacionais ONU e Gatt. Nesse contexto, Cervo afirma que a diplomacia brasileira, após um período de diplomacia marcada por visões ideológicas, durante o governo FHC, utiliza uma estratégia chamada de *globalização assimétrica* da qual recebe críticas inclusive daquele que viria a ser seu maior rival e futuro presidente, Luiz Inácio Lula da Silva⁴⁶, pois, segundo Cervo, a “aventura do multilateralismo brasileiro” leva ao retorno de ideias pós-guerra⁴⁷.

Em relação direta ao modo de relação do Brasil com algumas instituições internacionais durante o período de FHC, Cervo afirma que “foram intensos os esforços da diplomacia brasileira no Gatt e na OMC, desde 1995, com o fim de negociar regras para o comércio internacional, que se depara com problemas cruciais (...) por tal razão, a diplomacia de Cardoso admitia que o modelo tradicional de desenvolvimento brasileiro erodia-se no seio do novo modelo econômico proposto ao mundo pelo multilateralismo.”⁴⁸ Cervo ainda acrescenta que durante a reunião da OMC no México (Cancun) em 2003 a diplomacia brasileira articulou como líder uma coalizão de países anti-hegemônicos, o G20, incluindo os países mais fortes da América Latina, África e Ásia, além do IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) e a Casa (Comunidade Sul-americana de Nações) que se reuniu pela primeira vez em 2005 em Brasília⁴⁹. Assim, afirma Cervo, “o papel de ator global na OMC exercido pelo Brasil após Cancun, por certo, evidencia a

⁴⁵ CERVO, *op. cit.*, 2008, p. 95.

⁴⁶ CERVO, *op. cit.*, 2008, p. 95.

⁴⁷ CERVO, *op. cit.*, 2008, p. 101.

⁴⁸ CERVO, *op. cit.*, 2008, p. 105-106.

⁴⁹ CERVO, *op. cit.*, 2008, p. 107.

capacidade de influir sobre o estatuto do comércio internacional, por meio do G20, como também demonstra essa mesma capacidade de influir sobre a segurança internacional o G4, feito de Japão, Índia, Alemanha e Brasil, e o G3-IBAS sobre a cooperação internacional ao Sul (...)”⁵⁰, ou seja, as ações do Brasil, no que se refere a sua posição em relação às instituições internacionais, se deram apenas após o período de FHC, do qual ele caracteriza como um governo de conformismo.

Nesse sentido podemos afirmar que, para esse autor, o Brasil avançou nos últimos anos em termos de relações com as instituições internacionais, no entanto ele vê que no período de 1995 a 2002, durante o governo FHC, o Brasil manteve uma relação passiva, conformada com a situação e dessa forma teria avançado pouco.

Por outro lado, em um artigo⁵¹ de Celso Lafer⁵² de 2000, quando ele ainda não era ministro das relações exteriores do governo FHC, notamos que o próprio governo FHC e seus aliados tinham uma visão diferente dessa política que Cervo caracteriza de conformista e “prejudicialmente neoliberal”. Para Lafer, o Brasil se apresenta de forma peculiar na política internacional. Lafer cita em seu artigo George F. Kennan⁵³, no qual, ao pensar nas dimensões da política norte-americana inclui o Brasil numa categoria intitulada de *monster country*, devido aos seus dados geográficos, demográficos, econômicos e políticos, assim como a magnitude de seus problemas e desafios. Porém, Lafer chama a atenção para o fato de o Brasil não ser um *monster country* assustador, pois o Brasil teria uma relação diplomática, seja com outros países ou com as instituições internacionais, de “moderação construtiva”, ou pacificadora e moderadora de

⁵⁰ CERVO, *op. cit.*, 2008, p. 108.

⁵¹ LAFER, Celso. *Brasil: Dilemas e desafios da política externa*. **Estudos Avançados**. Vol. 14, n. 38, p. 26-45, 2000.

⁵² Celso Lafer foi professor titular de [Filosofia do Direito](#) da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo de 1988 a 2011. Desde 2007 é o presidente da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). Foi ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio e ministro das Relações Exteriores em 1992 no governo de Fernando Collor e de 2001 a 2002 no governo de [Fernando Henrique Cardoso](#), além de embaixador do Brasil junto à OMC, e embaixador do Brasil junto à [Organização das Nações Unidas](#) (ONU) de 1995 a 1998.

⁵³ Cf. KENNAN, George F. ***Around the Cragged Hill: a Personal and Political Philosophy***. New York, Norton, 1993, p. 143. *Apud*. LAFER, *op. cit.*, 2000, p. 260.

conflitos, como mostra outra citação do artigo de Lafer, por Gelson Fonseca Jr.⁵⁴.

Para o autor, o Brasil teria uma especificidade nas relações internacionais derivada dessa moderação construtiva, que Lafer chama de uma leitura grociana da realidade internacional, o que obviamente se diferencia muito da visão que Cervo tem do governo de FHC. Ao invés de entender o governo FHC como conformista, Lafer apresenta um governo de consolidação pacífica, diferente dos outros *monster country* (tais como EUA, Índia, China ou Rússia, por exemplo) que resolvem seus problemas com conflitos e guerras, sendo que essa postura da diplomacia brasileira seria, conforme Lafer, uma conduta herdada do diplomata Barão do Rio Branco⁵⁵, o qual pudemos confirmar na obra biográfica de Luís Viana Filho⁵⁶. Nesse sentido, “a consolidação pacífica do espaço nacional liberou o país para fazer do desenvolvimento o tema básico da política externa brasileira no correr do século XX”⁵⁷ segundo Lafer, e esse entendimento levaria o Brasil a ter uma relação com as instituições internacionais de forma cooperativa, diferente de posturas de “nacionalismo de fins”⁵⁸ nos anos 1930, por exemplo, na qual, segundo o autor, o Brasil teria iniciado grandes mudanças. Para os anos 1990, na qual situa-se o início do governo FHC, os desafios estariam relacionados a uma nova agenda, o que necessitaria de uma visão diferente relacionada ao que Lafer chama de *globalização assimétrica*, termo também utilizado pelo próprio ex-presidente da república Fernando Henrique Cardoso. Essa visão parte do princípio, apresentado por Lafer, de que a globalização teria encurtado os espaços e acelerado o tempo e que essa aceleração do tempo afetaria o Brasil de forma não uniforme⁵⁹, fazendo do Brasil um pequeno *global trade* e assim Lafer conclui, com uma metáfora musical: “o desafio da política externa brasileira, no início do

⁵⁴ Cf. FONSECA Jr., Gelson. **A legitimidade e outras questões internacionais: poder e ética entre as nações**. São Paulo: Paz e Terra, 1998, p. 356. *Apud*. LAFER, *op. cit.*, 2000, p. 260.

⁵⁵ LAFER, *op. cit.*, 2000, p. 261.

⁵⁶ VIANA FILHO, *op. cit.*, 2008.

⁵⁷ LAFER, *op. cit.*, 2000, p. 261.

⁵⁸ LAFER, *op. cit.*, 2000, p. 262.

⁵⁹ LAFER, *op. cit.*, 2000, p. 264. Essa divisão de tempo apresentada por Lafer é a seguinte: Tempo financeiro, tempo da mídia, tempo econômico, tempo político e tempo diplomático.

século XXI, é o de buscar condições para entoar a melodia da especificidade do país em harmonia com o mundo”⁶⁰ e é claro, isso influencia diretamente a forma como o país se posiciona frente a instituições internacionais, pois coloca o Brasil numa posição diplomática aberta, liberal, conciliadora e proporciona o que muitos acreditam ser um avanço na política externa brasileira, pois ajudaria o país a se firmar em posições que não poderia de outra forma, haja vista sua debilidade econômica e bélica, já que essas são fundamentais para a atuação nas instituições internacionais.

Importante notar que, tanto nas obras de Amado Luiz Cervo ou de Clodoaldo Bueno, ou ainda no artigo citado acima de Lafer, assim como o livro de Letícia Pinheiro, dentre outros, um tema é recorrente na questão da política externa brasileira e que marca a sua relação e visão das instituições internacionais, qual seja a questão do multilateralismo. Para tal, o artigo de Norma Breda dos Santos publicado na Revista Brasileira de Política Internacional em 2002, intitulado “A dimensão multilateral da política externa brasileira: perfil da produção bibliográfica”⁶¹ nos dá uma boa base das publicações especializadas quando tratam desse tópico fundamental. Nesse artigo, Santos inicia sua análise citando Ruggie quando esse define multilateralismo como sendo uma dimensão qualitativa, ou seja, a relação multilateral, na qual o Brasil está inserido, seria uma coordenação entre três ou mais Estados agindo segundo certos princípios que devem ser respeitados por todos, sendo eles, a invisibilidade e a reciprocidade difusa⁶². Um ótimo exemplo disso é a segurança coletiva na qual o maior e mais evidente exemplo é a ONU (Organização das Nações Unidas), na qual Santos caracteriza como sendo um “arranjo inter-estatal, composto por mais de três membros – nominalmente multilateral -, deve-se destacar que esses membros relacionam-se segundo princípios comuns”⁶³.

⁶⁰ LAFER, *op. cit.*, 2000, p. 266.

⁶¹ SANTOS, Norma Breda dos. *A dimensão multilateral da política externa brasileira: perfil da produção bibliográfica*. **Revista Brasileira de Política Internacional**. 2º semestre, n. 45, p. 26-45, 2002.

⁶² SANTOS, *id Ibid.*, 2002, p. 26.

⁶³ SANTOS, *op. cit.*, 2002, p. 27.

Santos apresenta uma citação de Clodoaldo Bueno na qual esse diria que o Brasil percebeu que sua participação na ONU seria um exercício de “‘prestígio multilateral caro’, que ‘(proporciona) ganhos políticos, mas não econômicos’”⁶⁴. Apesar disso, Santos apresenta que a diplomacia brasileira no período do governo de FHC teve uma “participação constante e cooperativa na ONU, assumindo posições nacionalistas e que manifestam sua preocupação com o tema do desenvolvimento”⁶⁵.

Santos salienta que essa participação do país vem de muito tempo, lembrando inclusive a indicação do Barão do Rio Branco para chefiar o Itamaraty (1912), passando pelo período do aparecimento das primeiras instituições internacionais no início do século XIX⁶⁶, a criação da Liga das Nações e da ONU e o pós-guerra (1945) com o multilateralismo brasileiro que marca as décadas de 1960 a 1980. E em relação aos autores, Santos afirma que os trabalhos de Wayne Selcher, Mônica Hirst e Letícia Pinheiro, Alessandra Mello e Silva, Shiguenoli Myiamoto, Amado Luiz Cervo e Raúl Bernal-Meza das últimas três décadas expressam sempre uma especial “ênfase ao multilateralismo econômico, atribuindo significativo espaço às questões envolvendo as estratégias para o Mercosul, a Alca e a OMC”⁶⁷, embora esses autores façam avaliações diferenciadas entre si.

Assim como buscamos mostrar acima, a posição de Cervo é crítica em relação ao governo de FHC, tal como mostra Santos em seu artigo ao afirmar que para Cervo, no governo FHC faltou estratégia de inserção internacional e que nos dois mandatos esse governo desviou os interesses do Brasil frente às instituições internacionais e substituiu pela abertura de mercados, o que seria um retrocesso na história da política externa brasileira⁶⁸, conforme citação de Cervo. Já Raúl Bernal-Meza, segundo Santos, tem uma interpretação diferente desse período dos dois governos de FHC, na qual teria sido “(...) caracterizado pelo aprofundamento

⁶⁴ SANTOS, *op. cit.*, 2002, p. 31. Não há indicação no artigo de Santos sobre a origem da citação de Clodoaldo Bueno.

⁶⁵ SANTOS, *op. cit.*, 2002, p. 31.

⁶⁶ SANTOS, *op. cit.*, 2002, p. 32.

⁶⁷ SANTOS, *op. cit.*, 2002, p. 34.

⁶⁸ SANTOS, *op. cit.*, 2002, p. 38.

de posicionamento das gestões presidenciais anteriores, 'com especial atenção à gestão multilateral, com um marcado ativismo presidencial'⁶⁹, mais pragmático e de menor perfil político"⁷⁰.

Norma Breda dos Santos conclui com sua análise do perfil das produções bibliográficas que os paradigmas prestígio/desenvolvimento são fundamentais na política multilateral do Brasil e no que se refere aos anos 1990, período em que se passa a maior parte do governo FHC, ela afirma que a inserção multilateral do Brasil é "marcada por tal complexidade que não seria mais possível separar, em nenhum fórum multilateral, a dimensão instrumental daquela que seria, aos olhos de alguns, meramente ornamental: a busca de recursos para o desenvolvimento passaria necessariamente pela obtenção de posições de liderança. O esquema prestígio versus desenvolvimento provavelmente não se prestaria para explicar a complexidade das interações multilaterais do Brasil"⁷¹. Nesse sentido notamos uma análise mais favorável à política de FHC por parte da autora.

Outro artigo que deve ser citado é "A política externa do governo FHC: continuidade e renovação"⁷² de 1998, do sociólogo e então Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Luiz Felipe Lampreia (ministro no governo FHC de 1995 a 2001). Para Lampreia, o governo FHC marca um período importante na diplomacia e desenvolvimento internacional do Brasil. Claro que a posição dele é partidária, pois ele próprio era o ministro das relações exteriores na ocasião desse artigo, mas sua visão serve para que possamos compreender como o próprio governo FHC e seus ministros viam a relação ou posição do Brasil frente às instituições internacionais.

O ministro das relações exteriores do governo FHC, Luiz Felipe Lampreia, inicia sua análise lembrando que o Brasil do final dos anos 1990 e início dos anos 2000 era um país pós-guerra fria, período chamado

⁶⁹ Cf. BERNAL-MEZA, Raúl. *A política exterior do Brasil: 1990-2002*. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Ano 43, n. 1, 2002. p. 5-35. *Apud*. SANTOS, *op. cit.*, 2002, p. 39.

⁷⁰ SANTOS, *op. cit.*, 2002, p. 39.

⁷¹ SANTOS, *op. cit.*, 2002, p. 40.

⁷² LAMPREIA, Luiz Felipe. *A política externa do governo FHC: Continuidade e renovação*. **Revista Brasileira de Política Internacional**. 2º semestre, n. 42, p. 05-17, 1998.

“globalização”, na qual, segundo ele, o mundo não se dividia mais em esferas ideológicas, crescia a convergência das práticas políticas, econômicas e a tendência à organização por regiões do espaço econômico internacional, como Mercosul, NAFTA, ALCA, APEC, etc., crescia também as diferenças sociais, plano de valores, presença de uma única superpotência econômico-militar (EUA), deslocamento do poder, necessidade de atualização do Conselho de Segurança da ONU e G-8 e do próprio conceito de poder, questão de fronteiras, maior volume de informações e multiplicidade de atores, ou seja, um mundo muito mais complexo que requer empenho para enfrentar os desafios⁷³.

Lampreia afirma que os dados que se mostravam para a relação e posição do Brasil em termos internacionais naquele momento e que eles pretendiam que fossem permanentes era a democracia e a estabilidade econômica⁷⁴. Da mesma forma ele acrescenta que o Brasil havia se tornado um país mais visível e atuante no cenário internacional na segunda metade da década de 1990 tendo se beneficiado muito com a globalização embora com alguns aspectos adversos no processo⁷⁵. Assim, ele classifica a relação externa do Brasil em alguns aspectos econômicos e políticos, sendo que a posição do Brasil frente aos órgãos e instituições internacionais seria a de liberalização comercial, luta contra as incoerências da globalização e o aprofundamento da interdependência econômica⁷⁶.

No entanto, Lampreia chama a atenção especialmente para o fato de o Brasil ter desenvolvido muita credibilidade externa e marcado presença internacional na questão da democracia e estabilidade econômica, lembrando que isso abre caminho para os novos tempos onde não há mais espaços para golpes de Estado, ditaduras ou violações de direitos humanos e descontrole ou comportamentos prejudiciais ao meio ambiente ou à economia⁷⁷. O ministro Lampreia ainda afirma que “(...) é compreensível que desejemos ter no mundo não um papel conservador, e sim uma participação

⁷³ LAMPREIA, *id Ibid.*, 1998, p. 05.

⁷⁴ LAMPREIA, *op. cit.*, 1998, p. 05-07.

⁷⁵ LAMPREIA, *op. cit.*, 1998, p. 07.

⁷⁶ LAMPREIA, *op. cit.*, 1998, p. 07-08.

⁷⁷ LAMPREIA, *op. cit.*, 1998, p. 08.

transformadora.”⁷⁸, mas quando se busca a inserção internacional do Brasil Lampreia entende que “a nossa inserção traz ao mesmo tempo benefícios e dificuldades”⁷⁹ e dessa forma “nos últimos anos, especialmente no período do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, o Brasil tem-se dedicado há recuperar esse tempo perdido, bem como os meios e as oportunidades desperdiçados pela insistência em seguir uma trilha abandonada que, na mais favorável das leituras, já não nos conduzia a lugar algum.”⁸⁰.

Para entendermos, do ponto de vista do próprio governo FHC, a posição externa do Brasil, seja em relação às instituições internacionais ou em suas políticas para inserção internacional, vejamos como o ministro Lampreia entende a política externa do Brasil no período de FHC:

“A política externa de qualquer país – e o Brasil não é exceção – deve ter sempre em conta três indagações, cujas respostas norteiam as diretrizes e a ação diplomática.

Em primeiro lugar, **o que o Brasil deseja** (...), o objetivo principal é conseguir do intercâmbio externo elementos úteis à realização da meta prioritária do desenvolvimento (...), elementos que sirvam ao desenvolvimento na acepção mais abrangente do conceito (...)

A segunda pergunta é **como o Brasil deseja relacionar-se** com a comunidade internacional ? (...) não intervenção, respeito à autodeterminação, não ingerência em assuntos internos, e solução pacífica de controversas. (...)

Por fim, a terceira questão: **qual é o mundo que desejamos**, e que queremos ajudar a construir ? (...) – paz, desenvolvimento e participação ampliada (...) Queremos também um mundo em que todos os seres humanos tenham condições de viver com dignidade e de realizar suas necessidades fundamentais, um mundo no qual isto se faça concomitantemente com a concretização dos valores da democracia, do respeito aos

⁷⁸ LAMPREIA, *op. cit.*, 1998, p. 08.

⁷⁹ LAMPREIA, *op. cit.*, 1998, p. 09.

⁸⁰ LAMPREIA, *op. cit.*, 1998, p. 10.

direitos humanos, da preservação do meio ambiente. É o que desejamos para nós e o que queremos para o mundo.

(...) a política externa do Presidente Fernando Henrique Cardoso busca a **autonomia pela integração**, ou seja, ao invés de uma autonomia isolacionista, uma autonomia articulada com o meio internacional. (...) Essa ideia da autonomia pela integração pode parecer uma contradição em seus próprios termos, mas não é, tal como alguns exemplos concretos ajudam a atestar, (...) Mercosul (...) ALCA (...) T.N.P.”⁸¹.

Os exemplos acima citados por Lampreia demonstram bem a posição do Brasil em relação às instituições internacionais no governo FHC. Lampreia entende a “perda de autonomia” ou “sacrifício de autonomia nacional” imposta pela participação no Mercosul, por exemplo, como um saldo positivo para países participantes, haja vista a propulsão no desenvolvimento econômico obtido através dessas instituições (Mercosul, ALCA ou T.N.P. – Tratado de Não-Proliferação Nuclear) para os países participantes, entre eles o Brasil. Desse ponto de vista, o Mercosul também serviria para uma construção de um espaço mais integrado na América do Sul, segundo o ministro do governo FHC, Luiz Felipe Lampreia⁸².

Em relação à TNP, Lampreia ainda frisa que a adesão do Brasil a esse tratado internacional proporcionou ao governo FHC resgatar “hipotecas” que pesavam sobre o país, assim como a adesão ao CTBT (Tratado para a Proibição Completa de Testes Nuclear) aceitando ainda a decisão de submeter ao Congresso “(...) a aceitação pelo Brasil da competência jurisdicional da Corte Internacional de Direitos Humanos”⁸³ e dessa forma “(...) ganhamos mais respeito da comunidade internacional, traduzido no convite do G-8 para que participássemos do esforço para ajudar a encaminhar uma solução para as tensões no sul da Ásia”, pois “o mundo ‘globalizado’ funciona, cada vez mais, com base em avaliações de

⁸¹ LAMPREIA, *op. cit.*, 1998, p. 10-11.

⁸² LAMPREIA, *op. cit.*, 1998, p. 12.

⁸³ LAMPREIA, *op. cit.*, 1998, p. 13.

confiabilidade e, inversamente, de risco”⁸⁴. Como base de todo esse processo, o autor acrescenta que o Plano Real foi fundamental para a estabilidade do país e que a política externa ganhou confiança internacional e que a democracia, por sua vez, trouxe o “comportamento condizente”, a “capacidade de manter coerência de posições e comportamentos” e “ação externa pautada pelos valores (...) como democracia, os direitos humanos, o meio ambiente, a não proliferação, o combate ao crime organizado”⁸⁵. Após isso, o governo brasileiro teve importante atuação, por exemplo, no Mercosul, na ocasião dos conflitos no Paraguai, nas forças de paz da ONU (Angola e Moçambique), assim como em Guiné Bissau e assim, segundo Lampreia, o Brasil avançou em direção a se tornar um importante ator central no cenário internacional.

Luiz Felipe Lampreia conclui seu artigo afirmando que o governo FHC contribuiu para reforçar os pilares da política externa do Brasil, assim como a participação do país nas Américas e nesse contexto geral foi uma continuidade de linha de conduta importante para o Brasil, porém, trazendo novos ativos para a projeção externa, incluindo a estabilidade com o fim da inflação, crescimento e inserção em foros mais restritos como o BIS (Banco para Compensações Internacionais) e o G-22⁸⁶. Toda essa trajetória, segundo o autor, só foi possível devido à liderança e reconhecimento internacional do Presidente FHC, inclusive por sua participação ativa na diplomacia, chamada de “diplomacia presidencial”, devido aos compromissos de FHC com a democracia, paz, direitos humanos, justiça social e preservação do meio ambiente, sendo assim, Lampreia conclui: “(...) a nossa política externa, é hoje, mais do que nunca, expressão fiel dos valores e aspirações da sociedade brasileira, e projeta linhas de ação e prioridades adotadas pelo governo em seu papel de liderar a transformação do País (...) o Brasil deseja para o mundo o mesmo que deseja para si (...) inserção no meio internacional (é) cada vez mais um fator propulsor do

⁸⁴ LAMPREIA, *op. cit.*, 1998, *idem*.

⁸⁵ LAMPREIA, *op. cit.*, 1998, p. 14.

⁸⁶ LAMPREIA, *op. cit.*, 1998, p. 15.

desenvolvimento nacional e consolidam, também, as nossas credenciais para uma participação mais ativa na reconstrução da ordem mundial”⁸⁷

Concluimos esse capítulo acrescentando que a visão crítica de Cervo em relação ao governo FHC e a visão do próprio governo demonstrada aqui pelo seu ministro Lampreia são contraditórias, mas mostram de forma clara a importância de compreensão desse período para as definições acerca da relação do país com as Instituições Internacionais. Após duas décadas de ditadura militar no país e um período de redemocratização conturbada, conforme demonstrada acima, o período dos anos 1990 é também uma época conturbada e de adaptações aos novos tempos conforme apresentada pelos autores, sejam favoráveis ou críticos em relação à política externa de Fernando Henrique Cardoso. Sendo assim, durante o governo seguinte (Lula) seguem as mudanças, porém de forma diferente e com outras estratégias e visões internacionais, incluindo ainda uma visão ideológica diferente que prevalece ainda no país com o atual governo (Dilma Rousseff). Para tal, tentaremos compreender essas características do governo Lula e as relações com o governo anterior, conforme o capítulo seguinte.

⁸⁷ LAMPREIA, *op. cit.*, 1998, p. 16.

CAPÍTULO II

Nesse segundo capítulo, nosso foco é o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, que compõem dois mandatos consecutivos (2003-2010), tal como o governo FHC anteriormente, ambos de 4 anos cada, como estabelecem as atuais normas eleitorais do Brasil. No entanto, por se tratar de um governo com certa relação com o anterior, seja de continuidade de algumas políticas ou de novas propostas à política de FHC, haja vista que se trata da oposição do governo de Fernando Henrique Cardoso, inclusive em relação à política externa e conseqüentemente à forma de se relacionar com as instituições internacionais e até mesmo a uma visão de mundo, seremos mais breves nas análises. Já apresentamos anteriormente alguns pontos importantes levantados pelos autores aqui analisados, por exemplo, quando Amado Luiz Cervo trata do governo FHC comparando-o ao de Lula. Sendo assim, não haverá necessidade de explicações detalhadas de alguns pontos de vista ou teses de todos os autores abordados.

Compreendemos que também não será necessário uma análise histórica ou referências anteriores para compreensão desse governo de Lula, haja vista ser o governo que sucede o de FHC, já apresentado. Por esses motivos, esse segundo capítulo não tem a necessidade de ser tão longo como o anterior e poderá ser apresentado de forma mais sucinta, abordando os pontos de vista mais relevantes dos autores selecionados, assim como suas apresentações de como o Brasil se posicionou em relação às instituições internacionais durante o os anos de 2003 a 2010, na qual se passa os dois mandatos do governo petista de Luiz Inácio Lula da Silva.

Em nossas considerações finais, faremos uma breve comparação entre os dois governos o que limita a necessidade de fazer isso aqui nesse segundo capítulo também, raro alguns casos específicos, portanto, deixando-o com menos páginas do que o anterior.

Também optamos por uma breve apresentação, durante o nosso trabalho de revisão bibliográfica desse período, da pessoa do ex-presidente Lula e sua carreira, pois sua história pessoal como ex-metalúrgico, ex-sindicalista e líder de movimentos grevistas e claro, o líder carismático do Partido dos Trabalhadores (PT) é algo muito utilizado em toda sua trajetória política⁸⁸, inclusive para se alçar no território das relações internacionais do qual trataremos a seguir.

O período do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010): populismo, continuidades e avanços.

Durante o período do governo Lula⁸⁹, equivalente a dois mandatos consecutivos (2003-2010), tal como FHC, a política externa e também as atuações das políticas internas foram todas marcadas pela personalidade popular de seu presidente. Lula tem uma trajetória de vida que, para seus apoiadores, transmite a essência do povo brasileiro, da maioria da população, na qual teria superado dificuldades, já que nasceu em família pobre em região pobre do país, tendo pouquíssima escolaridade e experiências acadêmicas praticamente nulas, mesmo assim foi alcançado ao cargo mais alto da política nacional. No entanto, para seus adversários e críticos, ele é um personagem político astuto, que apenas usa a sua história e trajetória de vida para alçar cargos políticos e ter seguidores dentre a população pobre e/ou necessitada de um líder, baseado em populismo e numa falsa credibilidade extracotidiana, tal como se entende pelas teorias interpretativas da sociologia compreensiva do sociólogo clássico alemão Max Weber, ou seja, características de um líder carismático ou de uma

⁸⁸ Nesse sentido, existem muitas críticas a ele por ser populista e usar isso para se tornar um líder carismático ou ser reconhecido dessa forma, tal como no sentido explicado por Max Weber, ou seja, uma pessoa com características e qualidades extracotidianas, etc., o que nem todos os analistas concordam. No entanto, não trataremos dessa questão aqui, haja vista nossa limitação de tema.

⁸⁹ Daqui em diante iremos nos referir ao ex-presidente da república Luiz Inácio Lula da Silva exclusivamente por Lula, na qual ele é mais conhecido e faz referência ao usual para um personagem populista como ele foi e ainda o é.

dominação carismática⁹⁰. Nesse contexto de busca por uma formação de personalidade heroica do Brasil, vale lembrar que no final de seu mandato, foi produzido um filme (longa metragem) contando a história de vida de Lula, na qual ele é representado de forma heroica, honrosa e claro, com características únicas e especiais desde pequeno.

No que se referem às suas contribuições políticas reais, outras controversas vem à tona na literatura especializada, ou seja, o seu governo foi uma continuação do anterior, embora sejam, em tese, ideologicamente opostos ou trouxe alguma inovação ? Para obter essas respostas precisaríamos de mais tempo para pesquisas e considerações, mas nos deteremos em tentar responder essas questões apenas no campo das relações internacionais, de acordo com o objetivo desse trabalho.

Para Clodoaldo Bueno e Amado Luiz Cervo, a década de 1990 foi um período de muitas mudanças de paradigmas, sejam globalmente ou localmente, da mesma forma, o Brasil passou por muitas adaptações e até mesmo o Itamaraty sofreu mudanças significativas⁹¹. Os autores criticam os governos de FHC conforme demonstramos acima, mas no que se refere aos governos de Lula, eles entendem como sendo um período de avanços e desenvolvimento da política externa, demonstrando claramente uma opção político-ideológica por parte dos autores, conforme mostramos acima, especialmente no caso de Cervo. Para tal compreensão mais avançada e variada, buscaremos também outros autores que tratam do mesmo período, tal como Cristina Soreanu Pecequilo.

Em um artigo publicado na Revista Brasileira de Política Internacional, Cristina Soreanu Pecequilo, professora de Relações Internacionais da UNESP, descreve as características mais relevantes da política externa do Brasil no século XXI, portanto, abrangendo especialmente o período do governo de Lula.

⁹⁰ WEBER, Max. "Os tipos de dominação". In: **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Vol. 1. Brasília: UnB, 2009. pp. 139-198.

⁹¹ CERVO; BUENO, *op. cit.*, 2010, p. 455-456. Em relação aos paradigmas da política externa nesse período citado pelos autores nessas páginas, são três as linhas de força da ação externa: o **Estado desenvolvimentista**, o **Estado normal** e o **Estado logístico**.

Em seu artigo⁹², Pecequilo mostra que as opções do governo Lula, ou seja, relações com os Estados Unidos da América ou aproximações com países emergentes são uma discussão enganosa, haja vista que o governo Lula teria adotado uma política externa que mescla equilibradamente as dimensões Norte-Sul e Sul-Sul⁹³. Ela mostra que a década de 1990 ficou conhecida como a “década bilateral” advinda logo após o fim da Guerra Fria e o consequente estabelecimento dos EUA como a única superpotência restante no mundo, e assim se iniciando um período de cooperação e universalização dos regimes políticos e econômicos liberais, ou seja, aquilo que viria a ser chamado de “Nova Ordem Mundial”⁹⁴ na qual sustentava sua governança multilateral com a liderança dos EUA, tendo como mediador a ONU (Organização das Nações Unidas).

A autora chama a atenção para essa década de 1990 na América Latina, que por sua vez, nesse território ficou conhecida com outro nome, a “Década perdida”. Assim, no Brasil, esse período foi marcado por “hiperinflação, estagnação, instabilidade, pressões da comunidade internacional nos ‘novos temas’ meio ambiente, proliferação e direitos humanos”⁹⁵. Dessa forma, o Brasil só se recuperaria após a adequação aos fluxos do novo sistema (“autonomia pela integração”), uma relação mais próxima com os EUA, respaldados pela ONU e pelo Gatt (Acordo Geral de Comércio e Tarifas), assim como a aceitação das prescrições neoliberais do Consenso de Washington (Privatizações, diminuição do Estado, abertura, desregulamentação). Então, para “(...) superar a ‘Década perdida’, a resposta escolhida foi a ‘Década bilateral’”⁹⁶, iniciativa partida por Fernando Collor de Mello (1990-1992).

No governo de FHC, o Ministério da Defesa é criado e abre uma discussão acerca da política de defesa, promovendo um realinhamento

⁹² PECEQUILO, Cristina Soreanu. *A política externa do Brasil no século XXI: Os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical*. **Revista Brasileira de Política Internacional**. 2º semestre, n. 51, p. 136-153, 2008.

⁹³ PECEQUILO, *id Ibid.*, 2008, p. 136.

⁹⁴ PECEQUILO, *op. cit.*, 2008, p. 137.

⁹⁵ PECEQUILO, *idem*, 2008, p. 137.

⁹⁶ PECEQUILO, *op. cit.*, 2008, p. 138.

com os EUA, na qual se mostra um desafio ainda na administração de Lula⁹⁷. A autora mostra que, apesar de Lula ter seus méritos de governo no que se refere à posição do Brasil frente às instituições internacionais e frente aos novos desafios do século XXI, assim como uma busca por uma autonomia, observa-se uma certa continuidade da “sul-americanização”, dando continuidade ao esforço do governo anterior, que já marcara muito seu período com muitos avanços, por exemplo, a estabilidade econômica através da criação do Plano Real por Fernando Henrique Cardoso. Devemos lembrar que FHC já atuava de forma significativa e decisiva desde que era Ministro da Fazenda no governo de Itamar Franco. Assim, nesse período analisado do governo Lula, podemos ver que as contribuições de FHC foram meticulosamente utilizadas para se obter benefícios e créditos para o governo populista de Luiz Inácio Lula da Silva. Falaremos mais dessa comparação em nossas considerações finais.

Uma observação importante feita por Pecequillo é que nem tudo no governo Lula tem alguma relação direta com alguma continuidade. Em relação aos objetivos do Brasil de integrar a ONU de forma ativa, especialmente tendo um assento permanente no Conselho de Segurança⁹⁸, ela diz que “a opção brasileira de agir isoladamente pelos ‘ganhos de credibilidade’ não produziu apoios (situação corrigida pela administração Lula que buscou uma tática diferenciada). Não existiram mudanças, situação que se repetiu na OMC”⁹⁹. Logo em seguida, no entanto, a autora acrescenta que no governo Lula o perfil e a intensidade das críticas que FHC recebeu por sua política de “globalização assimétrica” ou de dependência internacional, relações com as instituições internacionais, etc., “(...) seriam ainda maiores, apresentando muitas das iniciativas lançadas por FHC como ‘novidades’, esquecendo-se da dimensão de continuidade que prevaleceu na América do Sul, nas negociações da OMC e na ONU. Estas visões seriam intensificadas pelo novo estilo tático da presidência e a

⁹⁷ PECEQUILLO, *idem*, 2008, p. 138.

⁹⁸ Sobre esse tópico, pretendemos desenvolver pesquisas e um artigo no futuro, analisando a relação específica do Brasil com a ONU e a busca por um assento permanente no Conselho de Segurança, assim como as vantagens e desafios desse intento.

⁹⁹ PECEQUILLO, *op. cit.*, 2008, p. 140.

combinação dos eixos vertical e horizontal das Relações Internacionais.”¹⁰⁰ Mesmo se considerado as ações frente aos órgãos ou instituições criadas na América do Sul, tais como a CASA (Comunidade Sul-Americana de Nações, hoje Unasul – União Sul-Americana de Nações) liderada pelo Brasil e a Alba (Alternativa Bolivariana para as Américas), tipicamente alinhadas entre si pela esquerda Sul-Americana, ainda é possível verificar traços característicos na política do governo Lula que advém de governos anteriores.

Apesar disso, Lula com seu padrão populista, sempre manteve contatos diversos e por muito tempo foi visto como uma “ameaça” real na América Latina como afirma Pecequilo, citando Vizentini:

“Mesmo Lula, durante a campanha eleitoral era visto como um ‘perigo’, devido ao que Vizentini define como o temor de ‘uma campanha brusca e uma postura ideológica militante’. Como o autor lembra, estes temores somente foram abandonados pela comunidade internacional, principalmente pelos EUA, depois da indicação da equipe de governo. Com isso, foi dada continuidade ao processo de substituição do bilateralismo dos anos 1990 por uma versão atualizada do eixo global-multilateral. (...) o debate se mantém permeado por tensões ideológicas, gerando classificações como ‘Americanistas e Anti-Americanistas’ (...) em particular da parte dos defensores do retorno da ‘Década bilateral’”¹⁰¹

Nesse contexto, deixando de lado a história da diplomacia brasileira que mostra a compatibilidade em negociar com os EUA e outros atores e OIGs, existem essas acusações e/ou tensões na qual o governo Lula buscou corrigir tais padrões, reavaliando o papel do Brasil como uma potência média e nação emergente “(...) que precisa de uma diplomacia de

¹⁰⁰ PECEQUILO, *op. cit.*, 2008, p. 142.

¹⁰¹ PECEQUILO, *op. cit.*, 2008, p. 143.

alto perfil adequada a suas capacidades e necessidades”¹⁰², posição essa defendida publicamente pelo Ministro das Relações Exteriores do governo Lula, Celso Amorim. Em outra instância, a Secretária de Estado norte-americana Condoleezza Rice afirmou em 2005, portanto durante o governo de Lula, que o Brasil era um parceiro regional e um líder global na qual Pecequilo destaca que “a expansão positiva da ação brasileira na ONU com a liderança da operação de paz no Haiti, sua mediação via OEA e bilateralmente de tensões entre vizinhos como Colômbia, Equador e Bolívia, ressaltaram desde 2003 sua importância para os EUA.”¹⁰³

Paulo Vizontini, em sua obra “O G-3 e o G-20: o Brasil e as novas coalizões internacionais” afirma que “(...) Lula começou a desenvolver uma agenda internacional intensa como porta voz de um projeto (...) uma política externa de desalinhamento em relação ao consenso do ‘Atlântico Norte’ como forma de recuperar a capacidade de negociação”¹⁰⁴. No entanto, a esse respeito, Pecequilo também cita a posição de Celso Amorim, Ministro das Relações Exteriores de Lula, dizendo que esses “Gs” (G-11, G-12, G-20, etc..) não substituí as instâncias multilaterais formais e que não existe governança no plano mundial sem que uma grande maioria participe de sua gestão¹⁰⁵. Porém, o Brasil teria conseguido aumentar sua presença no Sul e entre os emergentes, inclusive estabelecendo o Ibas (Índia, Brasil e África do Sul), conhecido como G-3.

Pecequilo ainda destaca que o Brasil manteve ótimas relações com a Rússia e cresceu muito nesse período de Lula no cenário internacional, tendo essa posição apoiada por Celso Amorim, Vizontini (2006) e Lima (2005)¹⁰⁶. Não deixando assim de manter as relações Brasil-EUA, inclusive aprofundando seu relacionamento entre 2005 e 2007 no

¹⁰² PECEQUILO, *idem*, 2008, p. 143.

¹⁰³ PECEQUILO, *op. cit.*, 2008, p. 145.

¹⁰⁴ VIZENTINI, Paulo. **O G-3 e o G-20: o Brasil e as novas coalizões internacionais.** in ALTEMANI, Henrique & LESSA, Antonio Carlos (orgs). *Relações internacionais do Brasil – temas e agendas.* Vol. 2. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 189.

¹⁰⁵ PECEQUILO, *op. cit.*, 2008, p. 146.

¹⁰⁶ LIMA, Maria Regina Soares de. *A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul.* **Revista Brasileira de Política Internacional.** 1º semestre, n. 48, p. 24-59, 2005.

campo dos biocombustíveis¹⁰⁷, apesar dos impasses entre esses países nas negociações da OMC. Porém, vale destacar que “(...) o G-20 é exemplo de uma aliança de geometria variável criada para as negociações da Rodada Doha referentes à Conferência Ministerial de Cancun em 2003. Liderada pelo Brasil, a aliança teve como objetivo impedir concessões adicionais dos países em desenvolvimento e LDCs aos países desenvolvidos no setor industrial e agenda de Cingapura sem reciprocidade na dimensão agrícola.”¹⁰⁸. Por fim, a autora, Cristina Soreanu Pecequilo, cita Celso Amorim que, em 2008 ressaltou que havia um incremento no diálogo estratégico com a União Europeia, mas especialmente com os EUA, através das ações do Brasil na América Latina, na ONU, na OMC e em questões específicas do Oriente Médio. Sendo assim, podemos observar uma visão positiva da autora em relação ao governo Lula, embora ela não deixe de destacar muitas continuidades na política externa, e até mesmo interna, desse governo em relação ao anterior, FHC.

Nessa questão de abertura econômica, alinhamento com as instituições internacionais e nações poderosas, além das relações com essas instituições, Amado Luiz Cervo e Clodoaldo Bueno destacam que “a abertura econômica, entretanto, resultou com o tempo em modernização das plantas industriais e aumento da competitividade sistêmica global da economia brasileira; liberalismo em diminuição do Estado e a ascensão da sociedade na distribuição de responsabilidades sobre o crescimento e o desenvolvimento econômico, bem como na ação externa”¹⁰⁹. Cervo e Bueno afirmam que Lula seguiu esse caminho buscando uma interdependência real do país, atrás de seu destino, deixando para trás uma inserção dependente, na qual os autores entendem que levou a um avanço do Brasil, tendo um papel de intermediário entre os segmentos sociais e nas ações do Estado equilibrando os interesses gerais de consumidores, empresários, produtores e assalariados¹¹⁰. Os autores ainda comparam que, do governo FHC ao

¹⁰⁷ PECEQUILO, *op. cit.*, 2008, p. 149.

¹⁰⁸ PECEQUILO, *op. cit.*, 2008, p. 150.

¹⁰⁹ CERVO; BUENO, *id. Ibid.*, 2010, p. 492.

¹¹⁰ CERVO; BUENO, *id. Ibid.*, 2010, p. 492.

governo Lula as ordens mundiais passaram por mudanças concretas e que a diplomacia de Lula atuou de forma nova, expressando essa linha de ação externa na Conferência da Organização Mundial do Comércio (OMC) de Cancun em 2003, como havíamos citado anteriormente¹¹¹. Após a Segunda Guerra Mundial, houve, segundo os autores, uma centralização das relações econômicas pelos países vencedores e tidos como desenvolvidos, sendo que, os que no futuro seriam chamados de emergentes, tinham que seguir suas instruções, mas após Cancun, os emergentes, em especial a diplomacia brasileira, tomam parte nas confecções das regras que passam a ser legítimas e justas, inclusive criando coalizões ao sul tal como o G-20¹¹². Os autores também destacam que:

“Os países ricos mantêm reuniões bianuais para discutir os rumos das relações internacionais e seus interesses, especialmente aqueles que não são veiculados nas decisões multilaterais dos órgãos globais (...) convidam à mesa países emergentes (...) na cúpula da Alemanha, em 2007, por exemplo, o G8 (Alemanha, Itália, França, Reino Unido, Estados Unidos, Japão e Rússia) convidou o G5 (China, Índia, África do Sul, México e Brasil), oferecendo a oportunidade para o presidente Luiz Inácio Lula da Silva comparecer às negociações dos ricos.”¹¹³

Em relação às ações do governo, Cervo e Bueno mostram que ainda durante o governo de Lula, em 2005, foi apresentado à Assembleia-Geral da ONU uma proposta de reforma do Conselho na qual se buscava aumentar o número de membros, estratégia essa visando participação do próprio país nessa instituição internacional e que contou com o apoio da Índia, Alemanha e Japão para integrar o Conselho de forma permanente. Em 2008 em Brasília, durante a assinatura do tratado de constituição da Unasul

¹¹¹ CERVO; BUENO, *op. cit.*, 2010, p. 493.

¹¹² CERVO; BUENO, *idem*, 2010, p. 493.

¹¹³ CERVO; BUENO, *op. cit.*, 2010, p. 499.

(União de Nações Sul-Americanas), o governo de Lula também propôs que se criasse o Conselho de Defesa Sul-Americana como parte da Unasul, mas sem o apoio da Colômbia, partidária dos EUA em relação a ataques preventivos contra o terrorismo¹¹⁴, buscando novas propostas para o Conselho de Defesa¹¹⁵.

Por fim, Cervo e Bueno destacam que a ONU segue com seus esforços para ajudar o planeta com seus problemas mais graves de clima, por exemplo, como na 13ª Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas em fins de 2007 em Bali, na Indonésia, contando com 189 países que assinaram um protocolo para a era pós-Quito na qual teve um grupo de negociação coordenado pelo embaixador brasileiro presente ao encontro de Bali¹¹⁶, o que, para os autores, demonstra um avanço dos países emergentes ao assumirem um compromisso de reduzir suas emissões de gases com auxílio de tecnologias com financiamento dos países ricos. Além disso, nas assembleias-gerais da ONU, nas quais Lula compareceu desde 2003 e nas reuniões de líderes mundiais e órgãos internacionais, o presidente ou sua diplomacia expôs sua versão para as injustiças que ferem os direitos humanos, flagelos da fome, das doenças, etc., tais como o *Bolsa Família*, carro-chefe do *Fome Zero*. Importante salientar que alguns estudiosos dizem que essas estratégias já se iniciaram no governo anterior de FHC, portanto, não seriam de fato uma “invenção” ou avanço do governo Lula, da mesma forma que outras ações de avanços nesse campo tiveram iniciativas em governos anteriores. Cervo e Bueno, embora mais favoráveis ao governo Lula, assinalam que, “antes de Lula, o governo brasileiro já recorria às negociações internacionais nesse campo. Resultados foram registrados, como o acordo TRIPS (*Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*), adotado pela OMC, sob pressão dos emergentes, com o fim de domar o direito de patentes de medicamentos e ampliar o uso destes quando a saúde coletiva o exigir.”¹¹⁷

¹¹⁴ Devemos lembrar que, nesse período estava no auge a “guerra contra o terror” dos EUA em relação aos países que abrigavam radicais islâmicos após os ataques às torres gêmeas em Nova York em 11 de setembro de 2001.

¹¹⁵ CERVO; BUENO, *op. cit.*, 2010, p. 505.

¹¹⁶ CERVO; BUENO, *op. cit.*, 2010, p. 507.

¹¹⁷ CERVO; BUENO, *op. cit.*, 2010, p. 508.

Assim, observamos que o governo Lula trouxe avanços, mas também dependeu e buscou nas iniciativas anteriores muitas de suas ações concretas no período governamental. Isso é reconhecido até mesmo por Cervo e Bueno que assinalam o governo de Lula como o mais eficaz e produtivo em termos de avanços na relação do Brasil com as instituições internacionais.

Finalmente, Cervo, em sua obra já citada acrescenta que, no que se refere às oportunidades de interdependência global, o Brasil desenvolveu uma boa relação, por exemplo com a Rússia, somente após a era FHC e Boris Yeltsin e por outro lado, Lula e Vladimir Putin “(...) conduzem à maturidade as relações internacionais de seus países. Elas brotam da crítica ao neoliberalismo, mas encontram respaldo em novos conceitos introduzidos no pensamento político de ambos os países.”¹¹⁸ Assim, seguindo essa linha, Cervo afirma que Lula buscou desenvolver relações bilaterais, da qual, segundo o autor, estava em declínio desde os anos 1980, visitando países como Japão e Coréia do Sul em 2005, levando consigo mais de duzentos empresários, tais como faziam países como Chile, Canadá, EUA e México buscando desenvolver o comércio e os investimentos¹¹⁹ em seus países.

Já no plano geopolítico, Brasil e China, buscaram a multipolaridade de centros de poder em oposição ao unipolarismo norte-americano, conforme afirma Cervo, e o Brasil, nesse caso diferente da China, pretendia reformar o Conselho de Segurança da ONU, justamente com o objetivo de fazer parte permanentemente e, nesse caso, o Brasil e a China mantêm certo distanciamento entre si, assim como o Brasil mantêm certa discordância com a Argentina em outras questões, mas existe uma aproximação e avanço em relação aos anos anteriores, conforme afirma Cervo¹²⁰. O autor mostra que em 2004 o presidente chinês Hu Jintao visitou o Brasil e teve o reconhecimento brasileiro de que se tratava de um país

¹¹⁸ CERVO, *op. cit.*, 2008, p. 269.

¹¹⁹ CERVO, *op. cit.*, 2008, p. 277.

¹²⁰ CERVO, *op. cit.*, 2008, p. 281.

com economia de mercado e trocaram exigências, elogios e fizeram acordos que foram satisfatoriamente transferidos para as negociações da OMC¹²¹.

Cervo ainda acrescenta que:

“Em 2006, o vice-presidente José Alencar esteve em Pequim para coroar esses entendimentos de cúpula e instalar a Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível, destinada a examinar permanentemente os temas de interesses da parceria bilateral, somando-se ainda mais outra dezena de acordos ao marco regulatório, e comprometendo-se os dois governos em reforçar a colaboração nas organizações multilaterais, especialmente a ONU e OMC, e nos setores da cooperação bilateral, agricultura, energia, mineração, tecnologia da informação, infra-estrutura e alta tecnologia.”¹²²

Amado Luiz Cervo ainda acrescenta que o governo de Lula buscou remediar o marasmo das relações bilaterais pela primeira vez, inclusive em relação à China, ou mesmo em sua visita à Índia, em 2004, tudo isso sendo levado para o encontro e negociações na OMC, em Cancun em 2003 e depois, em 2006 dá um novo passo ao receber em Brasília o primeiro-ministro indiano Manmohan Singh e o presidente da África do Sul, Thabo Mbeki¹²³, encontro esse já institucionalizado em 2003 através do IBAS¹²⁴. Cervo conclui sua análise dizendo que Lula, desde 2003 buscava reverter o movimento de FHC, que para o autor foi de marasmo e paralisia nas relações do Brasil com as instituições internacionais, inclusive buscando contribuir nos conflitos dos EUA no Iraque e em outros países árabes, dos quais o Brasil tem um bom relacionamento, trazendo assim uma maior

¹²¹ CERVO, *op. cit.*, 2008, p. 283.

¹²² CERVO, *idem*, 2008, p. 283.

¹²³ Thabo Mbeki foi presidente da África do Sul de junho de 1999 a setembro de 2008. Mbeki foi assessor pessoal e sucessor presidencial de Nelson Mandela, que faleceu no último dia 5 de dezembro de 2013 em Johannesburg, durante o término desse nosso trabalho. A ele, Mandela, oferecemos nossas humildes homenagens aqui, especialmente pela sua grande contribuição na política internacional africana, no cenário internacional como um todo, nas instituições internacionais e pela paz mundial.

¹²⁴ CERVO, *op. cit.*, 2008, p. 284-5.

aproximação do Brasil no cenário internacional, embora depois a expansão dos negócios, penetração de empresas e o comércio foram se tornando o foco dessas ações¹²⁵. Da mesma forma, segundo o autor, a política africana de Lula busca ações concretas e fortes, aumentando as negociações comerciais e laços com a África após “(...) o malogro neoliberal que feriu gravemente a economia e sociedade nos dois lados”¹²⁶, pois o percentual das exportações brasileiras em relação à África teria aumentado muito no início do século XXI, assim como a atuação do Brasil junto a outros países nas relações internacionais, tais como EUA, China e Índia advindo dessa política africana que, para Cervo demonstra um “(...) acerto da política africana brasileira do governo Lula, antes de tudo uma opção política.”¹²⁷

Portanto, como vimos, alguns autores buscam mostrar que o governo Lula representou um avanço nas negociações e participações do Brasil no cenário internacional, inclusive em relação às instituições internacionais, mas podemos identificar algumas continuidades, reconhecidas até mesmo por esses autores, como Cervo e Bueno, mas que não descartam a atuação positiva e progressiva do governo Lula, apesar do populismo que para outros marca seu governo de forma negativa. Tentaremos concluir essas questões em nossas considerações finais, nas quais buscaremos expor um pouco de nossa análise pessoal em relação a essa breve revisão bibliográfica da posição do Brasil em relação às instituições internacionais durante os anos 1995 a 2010.

¹²⁵ CERVO, *op. cit.*, 2008, p. 290.

¹²⁶ CERVO, *op. cit.*, 2008, p. 295-6.

¹²⁷ CERVO, *op. cit.*, 2008, p. 297.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em nossas considerações finais, buscaremos comparar brevemente os dois governos aqui abordados e suas atuações e contribuições para as relações internacionais em relação às instituições internacionais com base na revisão bibliográfica apresentada acima.

Podemos notar que durante o período de 1995 a 2010 muitas mudanças marcaram a política interna e externa do Brasil, embora algumas estratégias venham desde o Barão do Rio Branco, os governos de FHC e Lula enfrentaram novos desafios e foram forçados a se adaptarem aos novos tempos. Assim, notamos que esses dois governos, embora com diferenças ideológicas e metodológicas, tais como diferentes ações práticas, são governos que se completaram entre si, pois algumas ações, por exemplo, do governo FHC, só puderam ser concretizadas durante o governo Lula, como o *Bolsa Família*, e esse, por sua vez, não poderia ter tido tanto sucesso se o governo FHC não tivesse “arrumado o terreno”. Um bom exemplo disso é a estabilidade econômica do Plano Real, do qual já falamos acima.

No que se refere diretamente à posição do Brasil frente às instituições internacionais, os autores aqui selecionados, e nem todos citados diretamente no texto, demonstram que o Brasil avançou muito nesse período de 1995 a 2010, em especial na sua inserção nesses órgãos internacionais. Como buscamos mostrar, há diferenças entre eles, como por exemplo, a posição de Lampreia e Cervo, dos quais o primeiro vê o governo de FHC como inovador, progressista e muito ativo, enquanto o segundo

entende esse governo como um período de marasmo e atraso nacional, especialmente em relação à inserção do Brasil nos órgãos internacionais.

FHC, que ficou conhecido também como o *presidente diplomata*, atuou de fato em muitas instâncias, elevou o Brasil a um patamar de respeitabilidade internacional que abriu muitas portas e Lula soube aproveitar bem essas “portas abertas” e avançou nas relações internacionais, em especial através de um bom grupo de diplomatas, tais como parece ficar claro nos textos abordados acima.

Buscamos apresentar, tal como explica Lafer (2000) e Santos (2002), que o governo de Fernando Henrique Cardoso foi um governo de adaptação aos novos tempos, à “nova ordem mundial”, na qual houve certa necessidade de ações políticas impopulares para que o país avançasse em relação aos seus pares, como por exemplo, a aceitação de uma política específica, caracterizada como neoliberal. Embora hajam críticas, autores tais como Bernal-Meza, citado por Santos (2000), buscam mostrar que o governo de FHC foi um governo de muitos avanços, na qual o Brasil foi alçado no cenário internacional de forma mais respeitosa, haja vista a posição intelectual de seu governo na época e a respeitabilidade acadêmica que esse já usufruía mesmo fora do país. A posição do Brasil em relação às instituições internacionais então, foi direcionada nesse período da “era FHC” de forma mais concreta e ganhou espaços que a muito já estavam nos planos de diplomacia brasileira como demonstra o ex-ministro de FHC, Luiz Felipe Lampreia (1998).

O governo de Luiz Inácio Lula da Silva também tem seus méritos, dos quais são constantemente enfatizados por Cervo (2008) e Cervo e Bueno (2010) que, embora receba críticas que tenha sido pautado pela personalidade carismática do presidente, um populismo que o elevou a um patamar de elogios internacionais, como no conhecido caso do elogio do presidente norte-americano Barak Obama, esse governo teve um grau de continuidade em relação ao antecessor, fato esse reconhecido pelos próprios autores. Segundo a literatura especializada, o período de Lula foi um governo de muitos avanços internacionais, inclusive com estratégias variadas, como vertical e horizontal, sul-sul, norte-sul, etc., sempre de forma

orquestrada a não comprometer um ao outro, tal como mostra Pecequillo (2008), mas que buscou bases no governo anterior, ou seja, pode ser visto como inovador e progressista por um lado e de continuidade por outro¹²⁸. O governo de Lula também é visto por alguns autores, tais como Lima (2005), como um governo de avanços na América do Sul, o que o diferenciaria do governo anterior de FHC, que para seus críticos foi um governo que esteve ao lado de potências como EUA e União Européia, mantendo-se dependente e deixando de lado “seus vizinhos” e a possibilidade de parcerias que proporcionasse um avanço independente.

Por fim, entendemos que esse período de 16 anos aqui abordados, foi um período de muitos avanços para o Brasil e que merecem mais estudos aprofundados sobre as possibilidades futuras e os caminhos que o Brasil deve ou pretende tomar em diferentes decisões internacionais, tal como a sua posição dentro de instituições internacionais como a ONU. Concluimos, com base nos autores citados, que o Brasil ainda não tomou um rumo definitivo, seja pelas diferenças ideológicas, seja pelas mudanças ocorridas no mundo e no cenário interno, porém, houve muitos avanços em relação ao passado e a posição do Brasil frente às instituições internacionais hoje é de um país emergente, pacífico e que pode contribuir para amenizar conflitos mundiais. Entendemos que o aprofundamento teórico acerca desses tópicos é fundamental para que o Brasil possa de fato ter uma posição de mais destaque no cenário mundial, nas instituições internacionais e frente a governos diversos, sejam do oriente ou do ocidente, sejam do sul ou do norte, e assim colher os frutos desejados há muitas décadas pela diplomacia brasileira, advindas dessa inserção internacional construída a várias mãos.

¹²⁸ No caso do governo atual (2011-2014) de Dilma Rousseff, também do PT e tendo Lula como assessor constante, a atuação presidencial não tem sido tão favorável aos avanços internacionais como esses governos aqui abordados, não podendo ainda ser analisado em termos de continuidade ou inovação, porém, não trataremos desse assunto aqui, deixando para outro momento a publicação de um artigo que estamos produzindo sobre esse tópico.

REFERÊNCIAS

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

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. trad. Carmen C, Varriale et al.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 13ª ed., 2007, 2008 (reimpressão). Vol. 1-2: 1330 p.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da Política exterior do Brasil**. 3ª ed. 2ª reimpressão. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010.

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

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Desafios e dilemas dos grandes países periféricos: Brasil e Índia*. **Revista Brasileira de Política Internacional**. 1º semestre, n. 41, p. 109-132, 1998.

LACERDA, Gustavo Biscaia de. *Identidade (inter) nacional e política externa brasileira*. **Revista de Sociologia e Política (UFPR)**. Vol. 17, p. 149-153, 2001.

LACERDA, Gustavo Biscaia de. *O Estado e o ambiente internacional: algumas questões relativas às organizações interestatais, supranacionais e transnacionais*. **RIC@. Revista Interdisciplinar Científica Aplicada**. Vol. 1, p. 1-21, 2007.

LACERDA, Gustavo Biscaia de. **Panamericanismos entre a segurança e o desenvolvimento: a Operação Panamericana e a Aliança para o Progresso**. Curitiba: UFPR, 2004.

LAFER, Celso. *Brasil: Dilemas e desafios da política externa*. **Estudos Avançados**. Vol. 14, n. 38, p. 26-45, 2000.

LAMPREIA, Luiz Felipe. *A política externa do governo FHC: Continuidade e renovação*. **Revista Brasileira de Política Internacional**. 2º semestre, n. 42, p. 05-17, 1998.

LESSA, Antônio Carlos; COUTO, Leandro Freitas; FARIAS, Rogério de Souza. *Política externa planejada: Os planos plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008)*. **Revista Brasileira de Política Internacional**. 1º semestre, n. 52, p. 89-109, 2009.

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

PECEQUILO, Cristina Soreanu. *A política externa do Brasil no século XXI: Os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical*. **Revista Brasileira de Política Internacional**. 2º semestre, n. 51, p. 136-153, 2008.

PINHEIRO, Leticia. **Política externa brasileira (1889-2002)**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

SANTOS, Norma Breda dos. *A dimensão multilateral da política externa brasileira: perfil da produção bibliográfica*. **Revista Brasileira de Política Internacional**. 2º semestre, n. 45, p. 26-45, 2002.

SARAIVA, Miriam Gomes. *As estratégias da cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007*. **Revista Brasileira de Política Internacional**. 2º semestre, n. 50, p. 45-59, 2007.

SARDENBERG, Ronaldo Mota. *Brasil, política multilateral e Nações Unidas*. **Estudos Avançados**. Vol. 19, n. 53, p. 347-367, 2005.

SELCHER, Wayne A. **Brazil's Multilateral Relations: between First and Third Worlds**. Boulder: Westview Press, 1978.

VIANA FILHO, Luís. **A vida do Barão do Rio Branco**. 8ª ed. São Paulo: Editora UNESP; Salvador, BA: EDUFBA, 2008.

VIGEVANI, Tulio; CEPALUNI, Gabriel. *A política externa de Lula da Silva: A estratégia da autonomia pela diversificação*. **Revista Contexto Internacional**. Vol. 29, n. 02, p. 273-335, 2007.

VIZENTINI, Paulo. **O G-3 e o G-20: o Brasil e as novas coalizões internacionais**. in ALTEMANI, Henrique & LESSA, Antonio Carlos (orgs). *Relações internacionais do Brasil – temas e agendas*. Vol. 2. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 159-193.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. V. 1. Brasília: Editora UnB, 2009. Excertos.