

# Relações Internacionais e política externa do Brasil nos governos FHC e Lula

Camila Maria Risso Sales<sup>1</sup>

## Resumo

A partir do início dos anos 90, com o estabelecimento de uma nova ordem internacional não mais pautada pela bipolaridade leste/oeste, o Brasil reformula sua política externa. Os chamados novos temas, como meio ambiente, direitos humanos, segurança e não proliferação, interdependência econômica e migrações passam a fazer parte da pauta de discussão da política externa brasileira. A análise da política externa de um país é a tentativa de encontrarmos padrões a atuação internacional deste. Assim, este artigo procura avaliar que elementos destes padrões se mantiveram e quais foram alterados com a subida de Lula ao poder depois de oito anos de governo Fernando Henrique Cardoso.

**Palavras-chave:** Política externa, Governo Fernando Henrique Cardoso, Governo Lula

## 1 INTRODUÇÃO

Historicamente, a tarefa da política externa é a de traduzir as necessidades internas em possibilidades externas. No entanto, nos últimos tempos há a diluição entre o que se considera interno e externo. Isto muda a dinâmica das relações internacionais que passa a ser baseada em complexas redes governamentais e não-governamentais. É importante lembrar que esta ampliação não elimina a importância do Estado que concentra e organiza as instâncias públicas de intermediação. Assim, o Estado funciona como instância interna de intermediação das instituições políticas com a população e instância externa de intermediação da nação com o mundo.

Os princípios da política internacional funcionam como um marco de normatização para a ação externa de um país, de um lado estabelecem seus limites e de outro a estimulam. Os Princípios que devem reger as relações internacionais do Brasil estão dispostos no artigo 4º da Constituição de 1988<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Mestre em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas – Unicamp e professora da Faculdade Cenecista de Varginha. Contato: camilarisso@yahoo.com.br

<sup>2</sup> **Art. 4º** A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

- I – independência nacional;
- II – prevalência dos direitos humanos;
- III – autodeterminação dos povos;
- IV – não-intervenção;
- V – igualdade entre os Estados;
- VI – defesa da paz;
- VII – solução pacífica dos conflitos;
- VIII – repúdio ao terrorismo e ao racismo;
- IX – cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;
- X – concessão de asilo político.

*Parágrafo único.* A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações (BRASIL, 1988).

Desta maneira, o objetivo deste trabalho é analisar as continuidades e transformações da política externa brasileira em dois momentos distintos. Os dois governos de Fernando Henrique Cardoso (1995 a 1998 e 1999 a 2002) e o governo Lula que se inicia em 1<sup>o</sup> de janeiro de 2003 e encontra-se ainda em vigência serão objetos de um estudo que busca identificar elementos de permanência e de mudança no modo de atuação internacional do Brasil. Com isto, busca-se discutir o modelo da política externa brasileira no decorrer dos últimos anos.

Historicamente orientada pelo realismo, a política externa brasileira do século XX passou evidentemente por transformações e mudanças de curso. No entanto, podemos dizer que desde o Barão de Rio Branco até os dias atuais a política externa brasileira sempre apresentou um elemento comum a todos os estilos de atuação diplomática. Em maior ou menor intensidade, nas suas mais diferentes abordagens, o realismo sempre permeou as decisões políticas brasileiras que tratavam das relações com outros países.

O fim da guerra fria e o conseqüente fim da bipolaridade marcam os estudos sobre política internacional a partir da década de 90. As questões conflituosas saem do panorama ideológico e passam para o econômico. No entanto, a política internacional não muda de natureza, isto é, mantém sua estrutura capitalista, o caráter hierárquico e anárquico. Depois do fim da guerra fria, a importância de um país passa a ser medida muito mais pela sua projeção econômica e comercial

É notório que, a partir do início dos anos 90, com o estabelecimento de uma nova ordem internacional não mais pautada pela bipolaridade leste/oeste, o Brasil reformula sua política externa. Temas como meio ambiente, direitos humanos, segurança e não proliferação, interdependência econômica e migrações passam a fazer parte da pauta de discussão da política externa brasileira.

A escolha deste objeto está justificada pela necessidade de se analisar, conceitual e empiricamente, como a política externa brasileira vem sendo tratada pelos dois últimos dirigentes e como a mudança de governo afetou a formulação desta, já que vinha numa constante desde o início dos anos 90, no governo Itamar Franco, quando Fernando Henrique Cardoso assumiu o Ministério das Relações Exteriores em outubro de 1992.

A análise da política externa de um país é uma tentativa de encontrarmos padrões da atuação internacional deste. Portanto, o objetivo deste trabalho está em descobrir que elementos destes padrões se mantiveram e quais foram alterados com a subida de Lula ao poder depois de oito anos de governo Fernando Henrique Cardoso.

## **2 A “ERA FHC”**

Nos anos 90, mudanças sistêmicas causam influência significativa na política externa brasileira. A aplicação de políticas econômicas neoliberais redefine as estratégias nacionais de desenvolvimento, o que certamente influencia a política externa. Esta se modifica na medida em que a hegemonia norte americana se fortalece e a aceitação dos novos temas e valores universais passa a ser prioritária. Com isso, são criados novos contextos para vulnerabilidade, ou seja, a adoção de novos padrões acerca da proteção do trabalho, dos direitos humanos, do meio ambiente, dos inventos e patentes, das novas ameaças como o narcotráfico e o terrorismo, torna-se imprescindível.

Todos estes fatores fazem com que os anos 90 sejam marcantes para a política externa. Além das mudanças do sistema internacional trazidas pelo fim da bipolaridade leste/oeste, o Brasil se reorganiza, tanto política, com a estabilização da democracia, quanto economicamente.

Assim, a década de 90 é marcada pela mudança. O modelo de política exterior voltado para o desenvolvimento, predominante em boa parte do século XX passa por uma fase de crises e contradições. A política exterior, principalmente nos governos Figueiredo e Sarney, caracterizava-se por ser reativa e defensiva, identificada com o terceiro mundismo. Características que não se adéquam a realidade dos anos 90.

Desta forma, as relações internacionais e conseqüentemente a política externa brasileira passaram por um momento de reformulação. A queda do muro de Berlim, fez com que temas que até então se encontravam em segundo plano em função da Guerra Fria passaram a receber cada vez mais atenção. É possível identificar que o Brasil, na década de 90, passa a ter uma postura diferente da que vinha exercendo no que se refere à adesão a regimes internacionais e arranjos cooperativos.

O cenário que emergiu com a desestruturação do bloco soviético, o final da Guerra Fria, e a Rodada do Uruguai foram, sem qualquer sombra de dúvida, entre outros, alguns dos elementos importantes para dar novo colorido à política brasileira dos anos 90, dentro da tendência de formação de blocos, em um mundo cada vez mais próximo e interligado. Outro indicador fundamental foi a estabilidade da moeda, com o Plano Real, que possibilitou a formulação da política externa brasileira em bases mais sólidas, apesar dos inúmeros percalços que ao longo do tempo iriam se suceder (MIYAMOTO, 2000 p. 123).

No breve período em que Collor esteve na presidência este se esforçou para mudar o perfil terceiro mundista do país. Além disso, teve como preocupação, atualizar a agenda internacional do Brasil e construí-la de forma não conflitiva com os Estados Unidos. Com a crise que o governo Collor enfrentou que culminou no impeachment do presidente, Itamar Franco assume o governo e leva adiante o tratamento dado aos novos temas da agenda de Collor assim como continua cumprindo os compromissos internacionais assumidos por seu antecessor. No entanto, insere uma nova e importante dimensão na política exterior, a idéia do Brasil como país continental, *global trader* e potência média.

Este tipo de inserção internacional, iniciada na gestão do presidente Itamar Franco teve como um de seus idealizadores o então Ministro das Relações Exteriores, Fernando Henrique Cardoso que ocupou a chancelaria de outubro de 1992 a maio de 1993. Assim, juntamente com o destaque que passa a ser dado aos chamados novos temas<sup>3</sup> o Brasil passa modificar e afirmar sua nova atitude nos foros multilaterais. A partir de então, o país enfatiza uma nova postura e busca novas alianças principalmente com outras nações consideradas, assim como o Brasil, potências médias.

## **2.1 Inserção do Brasil na nova ordem internacional**

A inserção do Brasil no sistema internacional faz parte do primeiro programa de governo de FHC, que previa a necessidade de haver um fortalecimento do sistema internacional para que este, mais seguro, justo e democrático seja instrumento de uma política externa que visava à realização de objetivos políticos e econômicos.

Desta forma, a tônica do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso esteve muito voltada ao sistema internacional, a inserção do Brasil neste e na maneira como o Brasil poderia

---

<sup>3</sup> Estes temas não são tão novos assim, já figuram nas relações internacionais pelo menos desde os anos 70, no entanto adquirem relevância maior na medida em que o conflito leste/oeste deixa o cenário.

atuar na construção de uma nova ordem mundial que seria a base da retomada do desenvolvimento econômico.

A cooperação internacional passou a funcionar como um eixo de preocupação do governo FHC. Para o presidente, a “globalização” produziu uma nova comunidade de interesses entre Norte e Sul. Os países deveriam aceitar certos condicionantes da ordem econômica mundial como o realismo e o pragmatismo para que pudessem contrapor-se aos efeitos negativos da “globalização”. Desta maneira, a cooperação regional e inter-regional seriam as prioridades da política externa brasileira no período mencionado acima.

O Brasil tinha por objetivo marcar presença no cenário internacional, com aspirações de desempenhar um papel de relevo e a pretensão de reivindicar uma vaga como membro permanente no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas. Assim, é possível perceber que, durante os governos Fernando Collor e Itamar, a intenção de participar dos negócios internacionais já era patente, com FHC tornou-se mais acentuada.

Para José Augusto Guilhon Albuquerque uma gama extremamente complexa de interesses políticos, comerciais e morais nos liga ao sistema internacional.

(...) uma combinação de atitudes agressivas e defensivas, proativas e reativas, que resultem numa estratégia que não se limite a minimizar nossa competitividade comercial, mas que tenha como meta melhorar, a nosso favor, o diferencial de poder com relação a nossos parceiros mais relevantes (ALBUQUERQUE, 2001 p. 17).

É certo que depois da posse de FHC, assim como este afirmou em seu primeiro pronunciamento, o Brasil passou a ter uma participação mais ativa no cenário internacional. O otimismo vindo das mudanças econômicas promovidas neste período acentuou o discurso sobre o papel que o Brasil representaria no mundo. Assim, foi possível ouvir do ministro Luiz Felipe Lampreia, logo no início do primeiro governo FHC que o Brasil estava pronto para assumir mais responsabilidades no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (CSNU), ou seja, estava pronto para ser um membro permanente deste, caso viesse a ser ampliado. No entanto, não se assumiu que o Brasil estava abertamente em campanha.

Cardoso defende que há uma convergência entre o arcabouço institucional internacional e o quadro regulatório interno dos países, ou seja, as variáveis externas passam a ter maior influência nas decisões internas. Esta integração à economia mundial passa necessariamente por elementos como: a articulação de uma política diplomática adequada, a construção de parcerias comerciais vantajosas e reformas internas. FHC defendeu e soube fazer esta articulação entre o plano externo e o interno principalmente quando se tratava de questões econômicas e adequação à nova ordem econômica internacional.

A consolidação e a manutenção do plano real funcionaram como uma âncora para a política interna, com isso houve uma reconstrução institucional que envolvia o sistema financeiro, o regime comercial e regulatório na busca de aumentar a produtividade e proporcionar crescimento econômico através do aumento dos investimentos privados internos e externos e das exportações. Assim, a abertura comercial do governo Cardoso se estruturava sob três eixos. O nacional, com políticas industriais e comerciais, o regional fincado principalmente no Mercosul e o internacional, neste o Brasil levava sua intenção de crescer e modernizar sua economia para a Organização Mundial do Comércio (OMC).

As privatizações talvez sejam os exemplos mais claros de como o Brasil se adaptou a estratégia de inserção internacional e de como a ordem internacional vigente incide na política interna de um país como o Brasil. No governo FHC, as privatizações são responsáveis por grande

parte dos investimentos externos diretos no Brasil. Estas começaram no governo Collor, foram levadas adiante, com menor intensidade no governo Itamar Franco e levadas a cabo definitivamente durante os mandatos de Fernando Henrique Cardoso. Deste modo, o Brasil se adaptou a um sistema internacional e obviamente passou a estar sujeito às instabilidades externas que passam a refletir automaticamente na economia nacional. Foi assim no caso da crise mexicana, dos tigres asiáticos e da atual crise financeira internacional.

A cooperação e a coordenação internacional eram para o governo Fernando Henrique Cardoso uma de suas principais aspirações. Para o presidente a pergunta que se deveria fazer era até onde podemos ir com fluxos internacionais de capital e interdependência sem que sejam desenvolvidas estruturas de governança internacional. Para ele, um sistema multilateral de comércio forte é interesse de todos os países. Este desejo de uma arquitetura financeira internacional mais estável e previsível teve no G-20 um importante passo.

“Se a crescente globalização não for acompanhada pela necessária cooperação e coordenação de políticas, não será surpresa se ela terminar sendo percebida como o *império das empresas* ou que ela suscite protestos veementes” (CARDOSO, 2001 p. 10, grifos originais).

## **2.2 As transformações políticas e econômicas que influenciaram a política externa brasileira**

O próprio Fernando Henrique Cardoso em artigo publicado pela Revista Brasileira de Política Internacional<sup>4</sup>, descreve que desde meados dos anos 80 o Brasil passou por três transformações essenciais que influenciam a política externa: a redemocratização, a abertura de mercados e a estabilização da moeda. Para o ex-presidente essas mudanças foram fundamentais na construção de um novo Estado e as privatizações fizeram parte deste processo. É certo que todas essas mudanças fizeram com que a posição do Brasil no cenário internacional se modificasse, tanto em termos de sua atuação quanto na visão que as outras nações faziam do Brasil. A partir de meados dos anos 80, mas principalmente nos anos 90, é inegável que o Brasil passa a ter melhor relacionamento com a comunidade internacional, principalmente se pensarmos em temas como direitos humanos, estabilidade, meio ambiente e não proliferação nuclear para o que foi essencial a primeira das três transformações apontadas por Cardoso, ou seja, a redemocratização (CARDOSO, 2001, p. 5 e ss.).

Para Fernando Henrique Cardoso, os novos temas representavam elemento bastante importante da política externa. Assim, nas palavras do presidente, “... abrimos caminho para um melhor relacionamento com a comunidade internacional em todos os temas que, no passado, haviam sido sensíveis, como os direitos humanos, o desenvolvimento social, o meio ambiente ou a não-proliferação nuclear” (2001, p. 6).

Segundo Cervo, a idéia de mudança advogada por Fernando Henrique Cardoso, fez com que se estabelecesse de forma predominante na política exterior do Brasil o que este autor chama de paradigma do Estado normal. Cervo nomeia dessa maneira, a via escolhida por FHC que implicava na aceitação e aplicação de reformas exigidas pelo Consenso de Washington. Desta maneira, as duas outras transformações, a abertura econômica e a estabilização da moeda têm muito mais haver com a necessidade de estabilidade interna para se obter recursos importantes para a retomada do crescimento. Com isso, há uma forte articulação entre política externa e política econômica. As privatizações como fonte de atração de investimentos externos diretos são

---

<sup>4</sup> Revista Brasileira de Política Internacional, 44 (1): 5-12, 2001.

exemplos de como a ordem internacional incide na política interna e como atos internos enquadram-se na estratégia de inserção internacional. Vê-se, portanto que, de acordo com Cervo, a política externa de FHC é marcada pela adoção do modelo neoliberal e da globalização econômica.

No mesmo sentido, Miyamoto descreve que para Fernando Henrique Cardoso, a política externa funcionaria como um instrumento capaz de atrair capitais e inserir o Brasil nos mercados internacionais.

Fernando Henrique Cardoso (...) já afirmava em 1992 que os princípios norteadores da política externa brasileira na última década do século deveriam ponderar que o papel da diplomacia seria o de detectar oportunidades que pudessem propiciar ao país melhor acesso aos mercados e aos fluxos de capitais e de tecnologia. Seriam abandonadas, assim, posturas defensivas, que eram ainda adotadas, tanto no âmbito do GATT quanto em outros foros multilaterais (MIYAMOTO, 2000, p. 127).

A obtenção de recursos externos para que o Brasil retomasse seu crescimento estava e ainda está fortemente vinculada a estabilidade interna. Portanto, o binômio estabilidade interna e retomada do crescimento dizem respeito à inserção do Brasil na economia global. A isto, Collor deu o nome de modernização da economia brasileira, já Fernando Henrique Cardoso prefere chamar este processo de globalização da economia. O que está evidentemente ligado à expansão dos fluxos financeiros.

### **2.3 Interpretação teórico-analítica da política externa brasileira no governo FHC**

Se considerarmos, assim como Cervo, que a “era FHC” na política externa começa em 1992 quando este assume o posto de chanceler, temos que é no início desta que o conceito do universalismo ressurgiu na política externa brasileira. Este conceito é empregado no sentido de que o Brasil deve manter suas opções internacionais abertas mesmo que o sistema internacional de poder aponte uma nação como hegemônica. Da mesma forma, é no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso que o conceito de autonomia é redefinido e reincorporado na atuação internacional do Brasil.

Para Flavia de Campos Mello o paradigma universalista foi o que predominou nos anos anteriores ao governo FHC. Para a autora, faziam parte deste paradigma quatro conceitos fundamentais: diversificação, universalismo, autonomia e interdependência. É interessante notar que segundo Mello, o universalismo é expresso neste período principalmente através do regionalismo. A valorização do espaço regional propicia a reafirmação da autonomia, ou seja, é unindo-se regionalmente que o Brasil pode atuar com mais autonomia nos foros internacionais. A integração regional traz consigo uma maior liberdade de atuação em esferas supranacionais em que, geralmente, um país como o Brasil não tem força isoladamente.

Mello acredita que autonomia é um conceito chave para entendermos a ação externa do Brasil no período em que Fernando Henrique Cardoso ocupou a Presidência da República. A atuação internacional passa a ter dois novos eixos: a autonomia em relação aos Estados Unidos, o que de maneira nenhuma podia excluir-nos de manter relações bilaterais com este país e a centralidade que a integração sub-regional e sul-americana passa a ter na possibilidade de inserção autônoma do Brasil no sistema internacional. O chanceler Lampreia chamou este tipo de estratégia de “autonomia pela integração” o que Gelson Fonseca chama de “autonomia pela

participação” em contraste com a “autônoma pela distância” promovida pela Política Externa Independente e pelo Pragmatismo Responsável (MELLO, 2000 p.159 e ss.).

Flavia de Campos Mello acredita que é possível identificar elementos tanto de ruptura quanto de continuidade no que diz respeito à política externa brasileira dos anos 90. Assim,

(...) diversos autores também identificam elementos de continuidade nas diretrizes da política externa brasileira dos anos 90, expressos, essencialmente, na reafirmação dos objetivos do não-alinhamento, da diversificação, do universalismo e da autonomia nas relações externas do país. Dessa perspectiva, a redefinição foi entendida como um processo de ‘continuidade na mudança’, ou um ‘ajustamento às condições da década de 90’ ou ainda como ‘um processo ambíguo e ambivalente de integração e incorporação’ da nova agenda internacional (MELLO, 2000 pp. 2-3).

A idéia do desenvolvimento independente não tem mais ressonância, ou seja, a autonomia pela distância não representará mais uma opção conveniente aos formuladores da política exterior do Brasil. Bernal-Meza acredita que “arquivada a idéia de uma promessa autônoma de desenvolvimento nacional, resta ao país inserir-se, passivamente na economia globalizada” (2002, p.54).

No entanto, não se pode dizer que durante o governo Cardoso a política externa não continue voltada para a realização de objetivos vinculados ao desenvolvimento, mesmo que este venha através da adequação da agenda aos valores hegemônicos universalmente aceitos.

Por outro lado, Bernal-Meza considera que durante os primeiros anos em que Cardoso esteve à frente do executivo nacional há uma aproximação dos Estados Unidos, com conseqüente melhoria das relações bilaterais entre os países. Segundo o autor, uma evidência disto foi o arquivamento do processo de criação da Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA) que era vista como um projeto que competia com a ALCA. O Brasil optou, neste momento, por avançar na integração hemisférica a partir da consolidação do Mercosul, não enfrentando diretamente os Estado Unidos.

Apesar da aproximação com a maior potência do globo, o Brasil busca também diversificar suas parcerias nas relações internacionais fortalecendo a posição multilateralista e sua presença na Organização Mundial do Comércio (OMC). O país passa a desejar obter peso correspondente ao seu poder e dimensões além de passar a ter mais importância no processo decisório internacional. Deste processo, também faz parte, uma maior e mais enfática aproximação com a União Européia.

## **2.4 Diplomacia presidencial**

Indiscutivelmente, uma das marcas da política externa brasileira durante os anos em que o país foi governado por Fernando Henrique Cardoso foi a ênfase dada por este ao que chamamos de diplomacia presidencial<sup>5</sup>, ou seja, “a condução pessoal de assuntos de política externa, fora da mera rotina *ex officio*, pelo presidente, ou, no caso de um regime parlamentarista, pelo chefe de estado e/ou pelo chefe de governo” (DANESE, 1999 p. 51). Esta, além de um fenômeno político, foi um instrumento particular de promoção dos interesses nacionais. A ação diplomática, de maneira geral, busca persuadir, pressionar e vincular os diversos protagonistas internacionais em

---

<sup>5</sup> Ver: DANESE, S. *Diplomacia Presidencial*, Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

função dos interesses de um país. No governo Fernando Henrique, esses objetivos foram perseguidos através de uma ação internacional baseada na diplomacia presidencial. FHC colocou este estilo de se fazer política externa no foco das atenções da mídia brasileira e internacional. Nos governos que antecederam FHC a ação internacional por meio da diplomacia presidencial deixou de ter visibilidade.

A própria mudança da importância relativa do país na região e no mundo, a alternância de regimes autoritários e democráticos, a experimentação constante de estruturas políticas e de políticas econômicas, o desinteresse relativo da opinião pública e das elites políticas pelos assuntos internacionais, diminuindo a prioridade da política externa na agenda interna, o isolamento e a xenofobia de parcelas das elites políticas, a ênfase no interno e no conjuntural, a ocorrência de crises políticas e choques econômicos, a ocorrência de momentos de retração internacional do país devido a crises como a da dívida e da hiperinflação, as dificuldades de acesso aos parceiros devido às percepções externas sobre o país e suas políticas, etc., também vão modulando a diplomacia presidencial brasileira (DANESE, 1999 pp. 473-474).

No entanto, a diplomacia presidencial volta a ocupar um espaço importante quando Fernando Henrique Cardoso assume o governo. O realce dado à diplomacia presidencial neste período se deve a dois fatores principalmente: a intensidade da agenda política externa do presidente e a própria figura de FHC, cujo renome internacional como sociólogo e a experiência prévia como chanceler favoreciam o exercício da diplomacia presidencial. Para se ter uma idéia, em dois anos de mandato, FHC cumpriu uma agenda de 47 compromissos internacionais e deixou o maior acervo de discursos e pronunciamentos sobre política externa até então.

O reconhecimento internacional do intelectual Fernando Henrique Cardoso e seu estilo de atuação fizeram com que sua política externa ficasse caracterizada pela diplomacia presidencial. Durante o governo FHC, a diplomacia presidencial foi acionada com bastante vigor, nos foros multilaterais, como na ONU (Organização das Nações Unidas), OMC (Organização Mundial do Comércio) e UNCTAD (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento) e nas relações bilaterais.

A diplomacia presidencial de Fernando Henrique Cardoso tinha como um de seus principais objetivos, a promoção internacional do Brasil do Real e das reformas. Assim, as políticas interna e externa se conjugavam para dar segurança aos investidores internacionais com o objetivo de atrair capitais para o Brasil.

Para Danese, as modalidades de compromissos internacionais são quatro: encontros multilaterais internacionais, encontros regionais, sessões presidenciais e visitas bilaterais. Desta forma, a diplomacia de visitas promove e divulga o país no exterior com o objetivo de elevar o nível de participação do Brasil nos foros decisórios, explorar a estabilização econômica, mobilizar o governo, os meios políticos e empresariais e a sociedade civil além de atualizar e aperfeiçoar as relações com os parceiros-chave informando estes das novas políticas governamentais e promover novas parcerias.

No governo FHC as viagens internacionais “traduzem também uma estratégia deliberada de nos valermos dos instrumentos dos encontros de cúpula, com sua capacidade única de mobilizar os meios governamentais, a imprensa e a opinião pública, para promover uma atualização da presença brasileira no mundo” (DANESE, 1999 p. 37). As visitas presidenciais, desta maneira, funcionam como um catalisador de iniciativas para fortalecer a cooperação e o diálogo político. As viagens externas configuravam-se também como uma alternativa política a crescente interação direta de agentes econômicos privados.



Na avaliação de Danese,

1) A diplomacia presidencial é um imperativo inescapável para o presidente brasileiro, que não pode exercê-la apenas nas suas atribuições básicas; 2) A diplomacia presidencial tem uma forte componente da política interna, que não poderá ser ignorada pela Chancelaria quando se valer do instrumento; 3) A diplomacia presidencial não se resume à diplomacia das visitas e encontros; e 4) A diplomacia presidencial é um instrumento valioso, mas complexo, de política interna e externa, que não pode ser usado indiscriminadamente em outras áreas (1999 p. 50).

Assim, é inegável que o presidente Fernando Henrique Cardoso colocou a política externa sob um foco de atenção ocupando o vazio da diplomacia presidencial e fez com que cada vez mais a mídia internacional voltasse suas atenções para o Brasil. Desta maneira, o campo da diplomacia brasileira foi bastante ampliado, já que uma diplomacia presidencial consistente e funcional pode representar uma alternativa justificada e importante para os problemas de política interna. Além disso, FHC consolidou sua imagem de competência e conhecimento como condutor da política externa.

Lafer também destaca a relevância do estilo de diplomacia exercido por Fernando Henrique Cardoso. “Chamo a atenção neste sentido para a importância da diplomacia presidencial do presidente Fernando Henrique Cardoso, pois ela é a expressão de uma visão arquitetônica da política externa diante dos desafios do século XXI” (2001 p. 119).

Segundo Luiz Felipe Lampreia, chanceler do governo Fernando Henrique Cardoso até 2000 e que antecedeu Celso Lafer no Ministério das Relações Exteriores, houve uma rápida evolução da presença externa do Brasil e isto se baseou em três aspectos da realidade que o Brasil vivia:

- 1) A consolidação e o amadurecimento da democracia,
- 2) O êxito da estabilização econômica e
- 3) O prestígio internacional e a liderança de FHC.

Desta forma, também na opinião de Lampreia, no período em que Fernando Henrique Cardoso governou o Brasil houve ênfase na diplomacia presidencial. No relacionamento internacional através da figura do presidente, buscavam-se instrumentos para o desenvolvimento econômico e social do Brasil.

Por outro lado, o argentino Raúl Bernal-Meza considera que apesar do dinamismo presidencial faltaram iniciativas políticas de grande projeção no cenário da política externa. Assim, a “diplomacia presidencial de Cardoso buscou resolver retoricamente o vazio criado pela crise do projeto nacional em política externa” (BERNAL-MEZA, 2002, p. 61).

Em síntese, a política exterior brasileira foi se adaptando aos novos condicionamentos e cedendo a determinadas pressões que implicaram mudanças em alguns elementos de sua tradição, como é o caso da adesão ao princípio de ‘não intervenção’ ou a incorporação de temas da agenda internacional que haviam sido rejeitados no passado, como direitos humanos, meio ambiente, a mudança de posição relativa à abertura de novas rodadas de negociação comercial no GATT e a estratégia de reforçar o apoio ao Conselho de Segurança da ONU, abandonando sua tradicional política passiva e opositora, posição que tinha se baseado em uma interpretação crítica a respeito dos processos decisórios da organização (BERNAL-MEZA, 2002 pp. 61-62).

Marco Aurélio Garcia vai à mesma direção. Acredita que o uso acentuado da diplomacia presidencial era em função da ausência de um planejamento mais consistente em relação à política

externa. Para este autor a “diplomacia presidencial pretendeu resolver retoricamente o vazio criado pela crise do projeto nacional na política externa” (2000 p. 7).

### 3 LULA E A POLÍTICA EXTERNA

A política exterior representa para o governo Lula, assim como para os governos anteriores, papel de destaque dentre as formulações das políticas governamentais. Um dos fatores que definiram o rumo da política externa brasileira foi a escolha de Celso Amorim para desempenhar a função de ministro das relações exteriores. Diplomata de carreira, Amorim sempre defendeu uma postura autônoma do Brasil nos foros multilaterais isto, no entanto não quer dizer isolamento do país, mas uma negativa a adoção acrítica de um alinhamento com os Estados Unidos.

Uma das características deste governo é a tentativa de adensar a presença internacional do Brasil, que pretende dar respostas mais efetivas às expectativas que invariavelmente são criadas em torno de um país como o Brasil que pelas suas dimensões continentais é portador de natural liderança regional. A política externa de Lula é definida por José Flávio Sombra Saraiva como realista, universalista e pragmática. "Lula fez, assim, uma correção de rumos que foi solicitada por aqueles que ao o elegerem, também reivindicavam um modelo de inserção que fosse menos vulnerável para o Brasil e mais autônomo e desenvolvimentista" (SARAIVA, 2005, p. 1).

A maioria das ações do governo Lula, a exemplo de FHC, situa-se na vertente das negociações comerciais internacionais e na busca de coordenação política com parceiros independentes do mundo desenvolvido. O diplomata Paulo Roberto de Almeida acredita que o discurso partidário em temas de política internacional comanda a ação governamental. Para ele, este é o eixo da política do governo Lula que mais se aproxima das formulações originais do Partido dos Trabalhadores. O diplomata também acredita que no plano diplomático e econômico pode ser ressaltada uma postura essencialmente crítica quanto à globalização e à abertura comercial. Para o governo Lula, as relações com o FMI e o Banco Mundial serão mantidas apenas enquanto forem estritamente necessárias. Almeida resume a atuação política da chancelaria de Lula da seguinte maneira:

No plano político, é evidente o projeto de reforçar a capacidade de ‘intervenção’ do Brasil no mundo, a assunção declarada do desejo de ocupar uma cadeira permanente num Conselho de Segurança reformado e a oposição ao unilateralismo ou unipolaridade, com a defesa ativa do multilateralismo e de um maior equilíbrio nas relações internacionais. No plano econômico, trata-se de buscar maior cooperação e integração com países similares (outras potência médias) e vizinhos regionais (ALMEIDA, 2004, p. 165).

Temos por hipótese, que Lula dá continuidade à maioria das políticas implementadas por Fernando Henrique Cardoso. Mas modifica a maneira de se fazer política externa, principalmente no plano regional, onde assume uma postura de liderança. Assim, podemos avaliar que o Brasil passa a representar um papel de *hegemon*. Isto é, assume a liderança da região tornando prioritários os projetos de integração regional. Mas também, está disposto a arcar com os custos desta liderança. Além de atuar regionalmente, o governo Lula tem por característica a união com outros países emergentes, como China, Rússia, Índia e África do Sul para que juntos possam agir

com mais vigor nos foros multilaterais de negociação como a Organização Mundial de Comércio (OMC).

Do ponto de vista do conteúdo, a diplomacia do governo Lula apresenta uma postura mais assertiva, mais enfática em torno da chamada defesa da soberania nacional e dos interesses nacionais, assim como de busca de alianças privilegiadas no Sul, com ênfase especial nos processos de integração da América do Sul e do Mercosul, com reforço conseqüente deste no plano político (ALMEIDA, 2004, p. 163).

### **3.1 Inserção internacional do Brasil: universalização da política externa**

Nos últimos anos, com o advento da nova ordem internacional, nações que antes eram colocadas em segundo plano no jogo político e econômico internacional passam a ter cada vez mais importância. “Paralelamente à redistribuição do poder econômico entre as grandes economias capitalistas, produziu-se, porém, um crescimento altamente significativo de uns quantos países em desenvolvimento de renda média, entre os quais o Brasil” (SOUTO MAIOR, 2004 p. 59). Entre estes se destacam também, China, Índia e Rússia.

No entanto, esta alteração na distribuição internacional do poderio econômico não teve ainda, reflexos na estrutura normativo-institucional que rege as relações políticas e econômicas entre os Estados. Por exemplo, no Conselho de Segurança das Nações Unidas o poder de veto continua sendo exercido pelas 5 potências da década de 40 (Estados Unidos, França, Inglaterra, Rússia e China). Esse mundo, que, bem ou mal, passou por uma redistribuição de poder, parece ser conveniente aos objetivos diplomáticos do governo Lula e à atitude assertiva por ele assumida. Vale lembrar a declarada intenção de se participar, como membro permanente de um Conselho de Segurança reformulado.

Para este governo, a defesa do interesse nacional no âmbito internacional é um imperativo. O exercício dessa soberania na comunidade internacional deve ter uma base regional bem estruturada, cujo centro, na opinião da diplomacia brasileira é o Mercosul. O governo Lula pretende desenvolver uma política externa comum para os países do cone sul e caminhar até a integração da América do Sul como um todo a partir da Comunidade Sul Americana de Nações.

Na política externa do atual governo, a atuação diplomática ampla, de âmbito tanto bilateral quanto multilateral, tem caráter prioritário. Com os Estados Unidos, se firmaria uma parceria mais madura, afirmando o sentido estratégico e a importância do Brasil para a estabilidade a América do Sul como um todo.

O modelo de inserção internacional escolhido pelo governo Lula parece passar pela construção de um mundo multipolar. Visto o esforço de aproximação dos países da África, da Índia, China e países Árabes. Além da grande prioridade dada às relações com o Mercosul e com os outros países que compõem a América do Sul. Desta maneira, é possível destacar que o Brasil tem procurado uma cooperação ativa com outros atores relevantes do mundo em desenvolvimento como estratégia de inserção no sistema internacional. Para Albuquerque, o Brasil concentra sua estratégia de inserção internacional em duas tendências: a prevalência de orientações nacional-desenvolvimentistas para as quais a política externa funcionaria como um instrumento de inserção internacional e a busca de parcerias estratégicas que possam dar mais visibilidade e capacidade de intervenção no contexto internacional a países como o Brasil (ALBUQUERQUE, 2006).

Segundo Amado Luiz Cervo, Lula, diferentemente de Fernando Henrique Cardoso, que concentrou sua ação externa no “Primeiro Mundo”, imprimiu um maior universalismo na política exterior, recuperando laços com a África e o mundo Árabe, enfatizando assim, a cooperação sul-sul. Da mesma forma, o governo Lula volta-se com maior insistência para o Mercosul, tentando solidificar as bases para um bloco sul-americano.

“Reafirmaremos os laços profundos que nos unem a todo o continente africano e a nossa disposição de contribuir ativamente para que ele desenvolva as suas enormes potencialidades” (SILVA, 01/01/2003, p. 4). Lula parece ter bastante claro que a maneira mais eficiente que os países em desenvolvimento têm de manter a autonomia nacional é fazer com que as grandes economias do Sul se aproximem cada vez mais, tanto economicamente como em relação às posições adotadas nos foros globais.

Um fato que evidencia esta nova característica da diplomacia brasileira que pretende diversificar as relações internacionais do Brasil foi a realização, em 2005, da Cúpula América do Sul – Países Árabes, que teve como sede a capital federal, Brasília.

Nesta nova política externa as relações com a América do Sul e países como a Índia, a China, a África do Sul e a Rússia adquirem importância especial. E esta importância tem se manifestado em termos econômicos também. Em 2003, a Argentina foi o segundo maior mercado para as exportações brasileiras e a China, o terceiro. Neste ano, o intercâmbio comercial com este último cresceu 78%, com um volume aproximado de 8 bilhões de dólares.

Devemos lembrar que a estratégia de inserção internacional do Brasil pode ser definida segundo duas prioridades: a construção da Comunidade Sul-Americana de Nações e a construção de uma relação privilegiada com outras potências emergentes dentro de um modelo de cooperação Sul-Sul. Estabelecendo um sistema multipolar e a construção de uma ordem mundial que permitisse contestar a supremacia norte-americana. Por outro lado, tem por objetivo econômico a mudança da geografia comercial do mundo e a rede de coligações entre os países em desenvolvimento, especialmente no âmbito da OMC, cujo primeiro êxito foi a organização do G-20.

A reunião ministerial de Cancun pode ser considerada um ponto de mudança na diplomacia brasileira. O ativismo brasileiro e o papel do Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim foram os elementos de ligação necessários para a organização do G-20. Esta atitude foi destacada pela imprensa internacional, como exemplifica o trecho de uma reportagem publicada no jornal britânico “Financial Times”.

Traditionally one of the world's most isolated economies, Latin America's largest country appears finally on the way to punching its weight in the global market... Last year Brazil helped lunch the G-20 alliance of developing countries, strengthening the voice of poor agricultural exporters at the World Trade Organization (COLITT E LAPPER, 2004, p. 1).

Parece claro que o grupo de países em desenvolvimento que passara a compor o G-20, no qual o Brasil teve um papel de destaque, alcançou importância antes apenas reservada para as grandes potências desenvolvidas.

A maior parte das novas iniciativas se situa na vertente das negociações comerciais internacionais e na busca de uma ativa coordenação política com atores relevantes da política mundial, geralmente parceiros independentes no mundo em desenvolvimento, com destaque para a Índia, a África do Sul e a China, ademais dos países vizinhos da América do Sul (ALMEIDA, 2004 pp. 162-163).

No entanto, estas “novas iniciativas”, na opinião de Almeida, constituem, muitas vezes desdobramentos de políticas anteriores. Assim, estas ações se situam muito mais no campo das continuidades do que das rupturas.

Vale lembrar que o Brasil não se esqueceu de que as relações com as grandes potências são também fundamentais para um país como o Brasil.

O grupo dirigente do Itamaraty teve importante vitória com o encontro entre Lula e Bush em junho de 2003, na medida que ele mostrou que os EUA vêem o Brasil de Lula como grande força estabilizadora na América do Sul. Para o núcleo diplomático do governo Lula estaria nascendo uma espécie de parceria estratégica entre Brasil e EUA (VIOLA E PIO, 2003, p. 26).

O Estado atual das relações com os Estados Unidos pode ser considerado muito bom. O tratamento que Lula recebeu quando visitou os Estados Unidos foi excepcional, só dispensado a líderes de países como Canadá, União Européia e México. No entanto, a relação que teve como ponto alto esta visita, se estagnou. Hoje podemos dizer que o Brasil e os Estados Unidos mantêm relações corretas. Não existem grandes problemas, mas não se dispensa mais nenhuma atenção especial.

No que diz respeito às relações com a União Européia, o Brasil vê no bloco Europeu um importante aliado do Mercosul para fazer frente à hegemonia norte-americana. A Europa, enquanto bloco tem uma economia equivalente a dos Estados Unidos e isto é importante para o Mercosul.

No entanto, Pino tem uma opinião diferente desta. Segundo ele, para Fernando Henrique Cardoso a União Européia era o mais importante sócio do Mercosul, para Lula a UE é apenas um sócio importante que pode ser um aliado estratégico para enfrentar o unilateralismo econômico praticado pelos Estados Unidos da América.

O Brasil tem apresentado fortes convergências com os países da União Européia no âmbito bilateral e em termos da política multilateral. Convergência esta que não tem se repetido no nível comercial. A União Européia tem se apresentado como o mais ferrenho defensor dos subsídios agrícolas, contras os quais o Brasil e os outros países membros do G-20 lutaram na reunião da Organização Mundial de Comércio (OMC) realizada em 2003 em Cancun.

De acordo com Bruno Ayllón Pino, a Europa, enquanto bloco foi relegada a segundo ou terceiro plano nas relações internacionais do Brasil. A América do Sul, e os outros países em desenvolvimento passaram a ter atenção prioritária.

### **3.2 Política externa em tempos de mudança**

O professor José Augusto Guilhon Albuquerque (2005) destaca que o governo Lula representa um paradoxo. Não houve a esperada mudança no plano econômico, aliás, houve o que podemos chamar de guinada à direita quanto ao plano político historicamente defendido pelo Partido dos Trabalhadores.

Por outro lado, na política externa, em que o Brasil tem uma tradição de continuidade, não se esperavam muitas mudanças, mas houve uma guinada à esquerda. Tanto a guinada à esquerda quanto o sucesso da política externa eram inesperados pelos observadores políticos da época.

Esta guinada acontece visto a mudança de rumo em setores fundamentais como o comércio e a segurança.

Paulo Roberto de Almeida vai ao mesmo sentido e diz que a “política externa do governo Luiz Inácio Lula da Silva é, provavelmente, a vertente que mais reflete as antigas propostas e as proposições tradicionais do Partido dos Trabalhadores” (2004 p. 162).

Lula teve uma recepção de alto nível nos países que visitou. A visibilidade internacional do presidente recém eleito superava a de seu antecessor, Fernando Henrique Cardoso, intelectual já reconhecido internacionalmente e ex-chanceler do Brasil.

A guinada à esquerda devido à mudança em eixos fundamentais da política externa e o tratamento internacional dado ao presidente Lula podem ter diversas causas. No entanto, Albuquerque (2005) não considera que isso seja consequência de mudanças de natureza sistêmica, já que o Brasil já tinha se adaptado ao fim da Guerra Fria e às implicações trazidas por este fenômeno. Desta maneira, quando Lula assume a Presidência da República, o Brasil já havia se inserido no que chamamos de nova ordem internacional. Da mesma forma, não podemos considerar que as transformações ocorridas na política externa brasileira não se devem a uma mudança de regime já que o governo do PT, apesar de para alguns significar uma mudança no eixo de centro-direita para a esquerda, na realidade representa uma coalizão que vai desde a extrema direita até a esquerda. Mudanças institucionais também não podem ser consideradas a causa do fenômeno discutido acima, visto que o Itamaraty, como instituição, não muda; o que acontece uma inserção de elementos do Itamaraty na luta partidária.

Desta maneira, resta-nos considerar que boa parte da alteração do tratamento internacional do Brasil deve-se a uma mudança pessoal, ou seja, a figura do presidente Lula desempenha forte papel no cenário internacional. Internamente, o governo passou, logo no seu início por sérias dificuldades na administração, como por exemplo, as discussões acerca da reforma da previdência. Por outro lado, cada vez que Lula falava no exterior tinha uma acolhida impressionante. Isso se deve a definição de uma agenda internacional do Presidente com forte apoio do Itamaraty.

É evidente que este enorme sucesso do presidente no exterior repercutiu aqui. Setores do Itamaraty se deram conta de que esta liderança dava ao Brasil uma capacidade excedente nas relações internacionais. No entanto, esta capacidade é diferente do que chamamos de diplomacia presidencial.

Com a eleição de Lula e a subida do Partido dos Trabalhadores ao poder, houve a introdução de um elemento partidário relativamente forte na instituição, por exemplo, todos os membros da área de comércio internacional que fizeram parte do governo FHC foram retirados, pessoas ligadas à esquerda passaram a tomar conta da política externa e da agenda do presidente. Para estes, a ação do Brasil em coalizão com outros países da mesma categoria teria como objetivo uma tentativa de mudança nas regras do jogo internacional. Esta coalizão teria por meta, também, tornar irreversível a candidatura do Brasil ao Conselho de Segurança da ONU.

Convergindo com as posturas tradicionais do Partido dos Trabalhadores, Lula já em seu discurso de posse destaca a característica humanista que iria imprimir na sua política externa considerada por ele, instrumento do desenvolvimento nacional.

Nossa política externa refletirá também os anseios de mudança que se expressam nas ruas. No meu Governo, a ação diplomática do Brasil estará orientada por uma perspectiva humanista e será antes de tudo, um instrumento do desenvolvimento nacional. Por meio do comércio exterior, da capacitação de tecnologias avançadas, e da busca de investimentos produtivos, o relacionamento externo do Brasil deverá contribuir

para a melhoria das condições de vida da mulher e do homem brasileiros, elevando os níveis de renda e gerando empregos dignos (SILVA, 01/01/2003, p. 3).

Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito com uma votação bastante expressiva, mas assumiu o país enfrentando uma crise de vulnerabilidade externa bastante grande. Era necessário controlar as tensões advindas da eleição de um ex-operário e sindicalista de esquerda. Isso foi feito com forte controle da economia, plano em que se pôde observar pouca mudança em relação a seu antecessor, Fernando Henrique Cardoso, que havia promovido a estabilização da economia através do Plano Real. Os Ministérios da Fazenda, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio e o Banco Central comandaram a economia com mão de ferro, respeitando os acordos internacionais, os compromissos da dívida e as altas metas de superávit primário.

Mas, a política externa recebe novas tintas. Há uma forte retomada dos conceitos de pragmatismo e universalismo. No entanto, não queremos dizer que a política externa brasileira sob o comando de Luiz Inácio Lula da Silva e Celso Amorim tenha mudado de rumo. Historicamente, a política externa brasileira é marcada por grandes continuidades. Lula apenas estabeleceu um novo estilo de se fazer política externa, mais enfático. Imprimindo assim, novas ênfases nas já conhecidas prioridades nacionais.

A América do Sul tem sido proclamada como prioridade nacional com grande vigor. A criação da Comunidade Sul Americana de Nações, em dezembro de 2004 representou uma vitória em relação aos objetivos colocados pelo Governo Lula. Talvez esta tenha sido a grande prioridade do primeiro governo Lula. O Mercosul também recebeu atenção especial, mas baseado no fato de que sua revitalização seria fundamental para a integração sul-americana e para as negociações da ALCA.

(...) nós começamos o governo e determinamos que a política externa tinha que ser mais arrojada. Era preciso, a partir do fortalecimento do Mercosul, integrar toda a América do Sul, para que a gente pudesse, com um bloco mais forte, negociar com os Estados Unidos de um lado e a União Européia de outro; e procurar novas fronteiras para os produtos brasileiros (SILVA, 02/10/2003, p. 17).

Com este mesmo objetivo, o governo Lula teve forte empenho em ampliar suas parcerias estratégicas formando coalizões que pudessem fazer frente aos grandes países no momento das negociações multilaterais. Assim, esforços nos sentido de criar laços não só com os grandes países em desenvolvimento como China, Índia e Rússia, mas também com países africanos e com o Oriente Médio foram empreendidos durante o primeiro governo Lula. Essas coalizões têm interesse econômico, em aumentar o fluxo comercial do Brasil com estas nações, mas também político com o objetivo de adensar a presença internacional do Brasil e contribuir para o multilateralismo.

Além dos âmbitos político e comercial, a questão social não foi deixada de lado pela diplomacia brasileira. Em vários pronunciamentos o presidente Lula deixou claro que não se pode discutir paz e segurança sem que haja desenvolvimento econômico e justiça social entre as nações do globo. Assim, o presidente propõe a criação de um fundo internacional para combate a fome que seria financiado por recursos advindos da criação de um impostos sobre transações internacionais e sobre o comércio de armas. Essa proposta recebeu apoios importantes da França, Chile e Espanha além do secretário geral das Nações Unidas, Kofi Anan (Santana, 2006).

## Considerações finais

A cooperação entre nações muitas vezes é capitaneada por um líder e este deve estar disposto a absorver os custos inerentes à cooperação. Podemos dizer que durante os governos Cardoso, apesar do Brasil não adotar uma postura de carona, beneficiando-se da cooperação sem arcar com os custos desta, o país também não assume a postura de *hegemon*. Age, portanto, tomando parte de arranjos regionais, porém sem maior aprofundamento institucional para que uma maior liberdade de ação seja garantida. A política externa brasileira dos anos noventa baseia suas ações no institucionalismo pragmático, ou seja, acredita que o adensamento da presença internacional do Brasil trará desenvolvimento e autonomia.

Dito isso, pode-se verificar que o governo Lula, diferente do que pôde ser visto no governo FHC, está disposto a assumir seu papel de *hegemon*, não só regionalmente, mas também em foros maiores onde assume uma postura de liderança frente aos países em desenvolvimento. Acredita-se, no entanto, que existem muitas continuidades entre a política externa dos anos de Fernando Henrique Cardoso e do governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

Assim, é evidente, que os grandes eixos da política externa brasileira não foram alterados. Mas, não podemos dizer que a diplomacia do governo Luiz Inácio Lula da Silva não trouxe novidades na política externa brasileira. O Brasil assumiu seu papel de líder regional e dos países em desenvolvimento, quando coloca como a grande prioridade de seu governo a integração da América do Sul e comanda um acordo entre os países emergentes para que tomem posições conjuntas na OMC, formando assim, o G-20.

O governo Lula colocou, de maneira bastante enfática, a política externa como meio de execução do programa de governo. Segundo o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o novo modelo econômico de inclusão social tem a necessidade de aprofundar a presença soberana do país no mundo.

### Abstract

From the beginning of the 90's, with the establishment of a new international order not controlled by the bipolarity east/west anymore, Brazil reformulates its foreign policy. Subjects as human environment, rights, security and no proliferation, economic interdependence and migrations start to be part of the reflection guideline of the Brazilian foreign policy. The analysis of the external politics of a country is an attempt to find standards in the international performance. So, the objective of this research is analyze which elements of these standards had been kept and which of them had been modified with the ascent of Lula after eight years of Fernando Henrique Cardoso's government.

**Key-words:** Foreign policy, Fernando Henrique Cardoso's government, Lula's government

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBUQUERQUE, J. A. G. "De novo na encruzilhada: as relações internacionais do Brasil às vésperas do século XXI", *Carta Internacional*, ano IX, no. 94/95, 2001.
- ALBUQUERQUE, J. A. G. "Lula aqui e acolá". *Carta Internacional*. São Paulo, ano X, no. 116, 2002.



- ALBUQUERQUE, J. A. G. “Os eixos da Política Externa Brasileira no Governo Lula”. Palestra proferida no *Seminário Internacional: A Política Externa do Governo Lula: seu impacto sobre as Relações Bilaterais do Brasil com o Japão e os Estados Unidos*. Realizado nos dias 06 e 07 de outubro de 2005 pelo Laboratório de Estudos de Caso de Diplomacia e Relações Internacionais da Universidade São Marcos e pelo Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo.
- ALBUQUERQUE, J. A. G. “O governo Lula em face dos desafios sistêmicos de uma ordem internacional em transição”. *Carta Internacional*, vol. 1, no. 1, 2006.
- ALMEIDA, P. R. “A Política Internacional do Partido dos Trabalhadores: da Fundação à Diplomacia do Governo Lula”. *Revista de Sociologia e Política*, 20, jun. 2003.
- ALMEIDA, P. R. “Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula”. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, ano 47, no. 1, 2004.
- AMORIM, C. L. N. “Uma agenda de cooperação com o Mundo Árabe”. *Valor Econômico*, 02/12/2003.
- AMORIM, C. L. N. “Conceitos e estratégias da diplomacia do Governo Lula”. *Revista Diplomacia, Estratégia e Política*. Out/dez, 2004.
- AMORIM, C. L. N. “Pelos Resultados”. Entrevista concedida à Revista *Carta Capital*. 21 de fevereiro de 2005.
- AREND, H. “Nossa política externa na contracorrente?”. *Meridiano 47*, no. 61, 2003.
- ARRAES, V. “Haiti e a política externa de Lula: realmente há algo de inovador?”. *Meridiano 47*, no. 49, 2004.
- BERNAL-MEZA, R. “A política exterior do Brasil: 1990-2002”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 45 (1), pp. 36-71, 2002.
- BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. disponível em [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)
- CARDOSO, F. H. *Mãos à obra Brasil: proposta de governo*. Brasília, 1994.
- CARDOSO, F. H. “A política externa do Brasil no início de um novo século: uma mensagem do Presidente da República”. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, ano 44, no. 1, 2001.
- CERVO A. L. “A cúpula América do Sul – Países Árabes: um balanço”. *Meridiano 47*, no. 58, 2005.
- CERVO, A. L. “Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 45 (1), pp. 5-35, 2002.
- CERVO A. L. “Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático”. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, ano 46, no. 1, 2003.
- CERVO A. L. “Os objetivos da política exterior de Lula”. *Meridiano 47*, no. 47, mês 6, 2004.
- CERVO, A. L. e BUENO, C. *História da Política Exterior do Brasil*. São Paulo: Ática, 1992.
- COLITT, R. e LAPPER, R. “Brazil comes of the age on the global stage”. *Financial Times*, 15/09/2004.
- CORRÊA, L. F. S. “A visão estratégica brasileira do processo de integração” [www.mre.gov.br](http://www.mre.gov.br), 1998.
- DANESE, S. *Diplomacia Presidencial*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.
- DANESE, S. “Dez pontos para uma política externa de consenso”, *Carta Internacional*, ano X, no. 115, 2002.
- GARCIA, M.A. “O melancólico fim de século da política externa”, *Carta Internacional*, ano IX, no. 94/95, 2001.

KAESTNER, U. K. e GLINIASTY, J. “Brasil, Bem-Vindo”. *Folha de S. Paulo*, 01/01/2004.

LAFER, C. *Paradoxos e possibilidades: estudos sobre a ordem mundial e a política exterior do Brasil num sistema internacional em transformação*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982.

LAFER, C. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado presente e futuro*. São Paulo: Perspectiva, 2001.

LAMPREIA, L. F. “As perspectivas da situação mundial e a política externa brasileira” in VELOSO, J. P. dos Reis (org.) *O Brasil e o mundo no limiar do novo século*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1998.

MANZUR, T. M. P. G. “Análise da Cúpula América do Sul – Países Árabes”. *Meridiano 47*, no. 58, 2005.

MATHIAS, M. “Inserção Internacional: três temas na agenda brasileira”, *São Paulo em perspectiva*, 16 (2), 2002.

MIYAMOTO, S. “O Brasil e as negociações multilaterais”. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, ano 43, no. 1, 2000.

PECEQUILO, C. S. e GOMES, L.S. “Oportunidades e desafios: as relações bilaterais Brasil e EUA (1993/2004)”. *Cena Internacional*, ano 6, no. 2, 2004.

PINHEIRO, L. “Traídos pelo Desejo: Um Ensaio sobre a Teoria e a Prática da Política Externa Brasileira Contemporânea”. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 305-304, 2000.

PINO, B. A. “‘Querer y no poder’: las relaciones de Brasil con la Unión Europea durante el gobierno Lula”. *Carta Internacional*, vol. 1, no. 1, 2006.

SARAIVA, J. F. S. “Dois anos da política externa de Lula”. *Meridiano 47*, no. 52/53, 2004.

SARAIVA, M. G. “Brasil e Argentina: Política Externa para a América Latina em Tempos Recentes”. *Cena Internacional*, ano 7, no. 2, 2005.

SATO, E. “A agenda internacional depois da Guerra Fria: novos temas e novas percepções”. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, ano 43 no. 1, 2000.

SATO, E. “As eleições presidenciais de 2002 e a política externa”. *Carta Internacional*. São Paulo, ano X, no. 115, 2002.

SATO, E. “Conflito e cooperação nas relações internacionais: as organizações internacionais do século XXI”. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, ano 46, no. 1, 2003.

SILVA, L. I. L. da. Discurso proferido por ocasião da Sessão de Posse no Congresso Nacional, 01/01/2003. Fonte: [www.mre.gov.br](http://www.mre.gov.br)

SILVA, L. I. L. da. Discurso proferido no Conselho de Relações Internacionais (Council on Foreign Relations), 25/09/2003. Fonte: [www.mre.gov.br](http://www.mre.gov.br)

SILVA, L. I. L. da. Entrevista coletiva do Presidente da República a emissoras de rádio, 02/10/2003. Fonte: [www.mre.gov.br](http://www.mre.gov.br)

SILVA, L. I. L. da. Discurso proferido na Sessão Inaugural do Encontro Parlamentar sobre a ALCA – O Papel dos Legisladores na ALCA, 20/10/2003. Fonte: [www.mre.gov.br](http://www.mre.gov.br)

SILVA, L. I. L. da. “Política externa Brasileira no Século XXI e o Papel da Parceria Estratégica Sino-Brasileira”. Conferência do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva na Universidade de Pequim. 25/05/2004. Fonte: [www.mre.gov.br](http://www.mre.gov.br)

SILVA, L. I. L. da. Discurso proferido no Seminário “Brazil meets markets”, 23/06/2004. Fonte: [www.mre.gov.br](http://www.mre.gov.br)

SILVA, L. I. L. da. Discurso de posse do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Cerimônia de Compromisso Constitucional perante o Congresso Nacional, 01/01/2007. Fonte: [www.mre.gov.br](http://www.mre.gov.br)

SOUTO MAIOR, L. A P. “Dois anos de ‘presença soberana’: uma reflexão sobre a política externa do governo Lula”. *Cena Internacional*. Brasília, ano 6, número 2, dez. 2004.

VIOLA, E. e PIO, C. “Doutrinarismo e Realismo na Percepção do Interesse Nacional: Política Macro-econômica, Segurança e ALCA na Relação Brasil - Estados Unidos”. *Cena Internacional*, ano 5, no. 3, 2003.