MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

MUDANÇAS NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA EM RELAÇÃO AOS ESTADOS UNIDOS NO INÍCIO DO SÉCULO XXI: DA ACOMODAÇÃO AO BALANCEAMENTO BRANDO

Leandro Wolpert dos Santos
(bolsista CNPq)
Doutorando em Ciência Política no Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP/UERJ).
Integrante dos grupos de pesquisa NEAAPE (Núcleo de Estudos Atores e Agendas de Política Externa), OPSA (Observatório Político Sul-Americano) e GAPE (Grupo de Análise de Política Externa)
leandro_wolpert@hotmail.com

Resumo: O objetivo do artigo é descrever e analisar as principais mudanças ocorridas na política externa brasileira em relação aos Estados Unidos com a alternância dos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva no início do século XXI. No trabalho, são defendidos dois argumentos centrais. Primeiro, de que as principais mudanças ocorridas no período foram nos objetivos: enquanto a política externa de Cardoso apresentou como principal objetivo aproximar o Brasil da potência hegemônica, Lula buscou equilibrar as relações de poder com os EUA, visando a construção de uma ordem internacional multipolar. Segundo, de que tanto fatores sistêmicos quanto domésticos contribuíram para a ocorrência dessas mudanças. Entre os primeiros, destacam-se: i) a reorientação da política externa estadunidense na virada do século XX para o XXI; ii) mudanças gradativas na distribuição mundial de poder no decorrer da primeira década do século XXI; e iii) a ascensão de governos de centro-esquerda na América do Sul. Entre os fatores domésticos, pontuam-se: i) a reestruturação da política doméstica brasileira iniciada com a crise financeira de 1999 e consolidada com as eleições presidenciais de 2002; ii) a reorientação de grupos específicos dentro do Itamaraty; e iii) a própria ascensão de Lula à presidência da República.

Palavras-chave: Mudanças na Política Externa; Política Externa Brasileira; Estados Unidos.

CHANGES IN THE BRAZILIAN FOREIGN POLICY TOWARDS THE UNITED STATES AT THE BEGINNING OF THE 21ST CENTURY: FROM ACCOMMODATION TO SOFT BALANCING

Abstract: The aim of this article is to describe and analyze the main changes that occurred in Brazilian foreign policy towards the United States with the alternation of the Fernando Henrique Cardoso and Lula da Silva governments in the beginning of

the 21st century. In this paper, two central arguments are defended. First, that the main changes that occurred in the period were in the objectives: while Cardoso's foreign policy had as its main objective to bring Brazil closer to the hegemonic power, Lula sought to balance power relations with the US, aiming at the construction of a multipolar international order. Second, that both systemic and domestic factors contributed to the occurrence of these changes. Among the first, the following stand out: i) the reorientation of US foreign policy at the turn of the 20th to the 21st century; ii) gradual changes in the global distribution of power during the first decade of the 21st century; and (iii) the rise of left-of-center governments in South America. Domestic factors include: (i) the restructuring of Brazilian domestic policy that began with the 1999 financial crisis and consolidated with the 2002 presidential elections; ii) the reorientation of specific groups within the Itamaraty; and iii) the rise of Lula to the presidency of the Republic.

Keywords: Foreign Policy Change; Brazilian Foreign Policy; United States of America.

INTRODUÇÃO

Nos primeiros anos do século XXI, as políticas externas[1] de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Luiz Inácio “Lula” da Silva, líderes políticos de estirpes partidárias historicamente rivais no Brasil, despertaram grande interesse na literatura sobre a política externa do país. Uma ampla gama de estudos e análises foi elaborada, a partir de diferentes matizes teóricos e abordagens metodológicas, com o objetivo de comparar as políticas exteriores dos dois mandatários brasileiros e identificar os traços de continuidade (semelhanças) e de mudança (diferenças) entre elas. As conclusões alcançadas engendraram um acirrado debate acadêmico: de um lado, colocam-se aqueles que julgam que o governo Lula, apesar de ter empreendido importantes mudanças em alguns setores específicos da política externa brasileira, manteve as linhas mestras estabelecidas na gestão FHC, ou seja, advogam a tese de mudanças dentro da continuidade (ALMEIDA, 2004a; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007; SARAIVA; VALENÇA, 2012). Do outro lado, estão os que consideram que as mudanças verificadas na política externa brasileira com a alternância destes governantes foram bastante substantivas, havendo mais diferenças do que semelhanças entre eles (LOPES; VELLOZO JÚNIOR, 2004; MILANI, 2011; PECEQUILO, 2011).

[1] Por política externa entendemos “*those actions which, expressed in the form of explicitily stated goals, commitments and/or objectives, and porsued by governmental representatives acting on behalf of their sovereign communities, are directed towards objectives, conditions and actors – both governmental and non-governmental – which they want to affect and wich lie byond their territorial legitimacy*” (CARLSNAES, 2002, p.437).

É justamente esse debate acadêmico que o presente artigo busca revisitar, com ênfase especial, entretanto, na análise das relações exteriores com os Estados Unidos. Baseado no modelo analítico elaborado por Hermann (1990), argumenta-se que, com a mudança de governo no Brasil no início do século XXI, as principais mudanças verificadas na política externa brasileira em relação aos EUA foram nos objetivos: enquanto o governo Cardoso teve como principal objetivo acomodar o Brasil à ordem hegemônica estadunidense, Lula buscou balancear o poder dos Estados Unidos no tabuleiro regional e internacional e, assim, contribuir para a construção de uma ordem mundial multipolar, em substituição à unipolaridade estadunidense plasmada na década de 1990. Ao defender este argumento, o autor do artigo se posiciona ao lado da segunda corrente do debate acadêmico apresentado acima, segundo a qual, pelo menos no que diz respeito especificamente aos EUA, a política externa de Lula apresentou mais diferenças do que semelhanças em comparação à política externa de Cardoso.

Contudo, mais do que descrever sistematicamente as principais mudanças ocorridas no período em estudo, este artigo se propõe a perlustrar os fatores sistêmicos e domésticos que condicionaram estas mudanças. Teriam sido elas mero resultado das distintas orientações ideológicas dos respectivos governos tucano e petista, no que ficou conhecido como “partidarização” da política externa brasileira? Ou teriam sido decorrência do estímulo externo oriundo da inflexão na conduta externa dos Estados Unidos após os atentados terroristas de 11 setembro de 2001? De acordo com o segundo argumento defendido neste artigo, uma miríade de fatores sistêmicos e domésticos concorreu para a mudança nos objetivos da política externa brasileira em relação aos EUA no início do século XXI. Nesse sentido, o unilateralismo de Washington consubstanciado na “Doutrina Bush” de guerra ao terror certamente constituiu fator decisivo para que o discurso diplomático brasileiro passasse a incorporar, ainda no final da administração Cardoso, o objetivo de promover a multipolaridade na ordem internacional e, implicitamente, balancear o poder estadunidense. Porém, somente com a ascensão do governo Lula e do pensamento internacional do Partido dos Trabalhadores (PT), esse objetivo transfigurou-se em iniciativas concretas na política externa brasileira.

Para desenvolver estes e outros argumentos da pesquisa, o artigo foi organizado em quatro seções, além da introdução e das considerações finais. Na

primeira, é apresentado o modelo analítico elaborado por Hermann (1990), no qual o artigo se orienta para identificar os níveis e fontes de mudanças na política externa brasileira em relação aos Estados Unidos no início do século XXI. Na segunda e terceira seções, respectivamente, são analisadas as políticas externas de Cardoso e Lula para os EUA, com o fito de qualificar o tipo/nível de mudanças verificadas. A quarta e última seção busca retratar o mecanismo causal, resultado da combinação de fatores sistêmicos e domésticos, pelo qual ocorreu o processo de mudança identificada na segunda e terceira seções.

A fundamentação do artigo se ancorou na análise de fontes primárias e secundárias. Entre as primeiras, destacam-se os discursos oficiais de autoridades brasileiras, como presidentes da República, chanceleres e demais diplomatas, presentes, sobretudo, na série Resenhas de Política Exterior do Brasil, disponibilizada na página oficial do Ministério das Relações Exteriores (MRE) na internet. De igual modo, foram utilizados documentos oficiais do governo, tais como as mensagens presidenciais ao Congresso Nacional e a política nacional de defesa. As fontes secundárias, por sua vez, foram extraídas da literatura especializada em política externa brasileira e relações exteriores Brasil-Estados Unidos.

ANÁLISE DE MUDANÇAS NA POLÍTICA EXTERNA E O MODELO DE CHARLES HERMANN

Pelo menos até a década de 1980, o tema sobre mudanças na política externa dos Estados foi pouco explorado nos estudos de Análise de Política Externa (APE) e Relações Internacionais (RI) (ROSATI; SAMPSON III; HAGAN, 1994). De acordo com Gilpin (1981), cinco motivos ajudam a explicar a negligência teórica dos fenômenos de mudança na política internacional nesse período: i) dado o estágio inicial de desenvolvimento da disciplina de RI, fazia-se necessário consolidar o conhecimento teórico a respeito dos fenômenos internacionais recorrentes antes de se dedicar à tarefa mais complexa de teorização dos processos dinâmicos; ii) com a ascensão do *behavorismo* nas ciências sociais, os esforços para a construção de teorias de amplo alcance (*grand theory*) perderam espaço na produção de conhecimento na área, que passou a privilegiar as generalizações de médio alcance (*middle-range theory*), estas mais limitadas no tempo e a eventos específicos; iii) o viés ocidental da disciplina de

RI restringiu o escopo e o período dos estudos na área ao sistema internacional ocidental do pós 2ª Guerra Mundial; iv) havia (e ainda há) uma grande descrença na possibilidade metodológica de fazer generalizações a respeito das mudanças políticas diante da unicidade e complexidade dos eventos históricos; e v) o viés normativo da ciência ocidental a favor da estabilidade relegou ao segundo plano o estudo das mudanças e incertezas.

A despeito da persistência no tempo de alguns dos obstáculos descritos acima, o fim imprevisível da Guerra Fria e a expansão vertiginosa do processo de globalização ao final dos anos 80 e início dos 90 fomentaram sobremaneira o interesse pelo estudo sistemático da ocorrência de mudanças na política externa dos Estados em várias regiões do mundo (ROSATI; SAMPSON III; HAGAN, 1994; ALDEN; ARAN, 2017). Diversos modelos analíticos foram elaborados com vistas a categorizar os diferentes tipos de mudança de política externa e seus principais condicionantes[2]. No modelo de Hermann (1990), por exemplo, são considerados quatro tipos (níveis) de mudança de acordo com seu grau de intensidade, a saber, em ordem crescente: i) mudanças de ajuste, que consistem em alterações na quantia de esforço (maior ou menor) e/ou no escopo do objetivo de política externa; ii) mudanças de programa, nas quais se alteram os métodos pelos quais os objetivos e problemas da política externa são manejados; iii) mudanças de objetivo/problema, que envolvem modificações dos objetivos a serem perseguidos e dos problemas a serem solucionados; e iv) mudanças de orientação internacional, correspondentes às mais drásticas mudanças de política externa, consistindo em total reorientação de um Estado nos mais diversos assuntos internacionais.

É importante ressalvar que apenas os três últimos tipos de mudança, ou seja, mudanças de programa, mudanças de objetivo e mudanças de reorientação internacional, constituem o foco de análise de Hermann (1990), sendo por ele denominadas mudanças de redirecionamento da política exterior. Para essas mudanças, Hermann (1990) identifica quatro fontes, em havendo: i) conduzidas por líderes políticos (chefes de estado e de governo, presidentes, 1° ministros, etc.). Neste caso, as mudanças são resultantes dos esforços levados a cabo por líderes políticos que enxergam a necessidade de redirecionamento da política externa e o fazem em

[2] Para uma compilação crítica de alguns destes modelos, ver Gustavsson (1999).

conformidade a suas personalidades, crenças e percepções; ii) reorientação de órgãos ou grupos burocráticos. Aqui, as mudanças são resultantes de modificações na posição esposada por determinadas agências específicas que influenciam significativamente na formulação da política exterior; iii) reestruturação doméstica, em que as mudanças são derivadas do câmbio de preferências e crenças dos segmentos politicamente relevantes da sociedade, ou da própria composição das elites políticas cujo apoio é fundamental para manutenção do governo; e iv) choques externos, originados de eventos internacionais dramáticos, geralmente traumáticos e que impactam severamente a realidade nacional de um determinado país.

Ainda conforme o modelo de Hermann (1990), os processos de mudança da política externa iniciam-se a partir da percepção por parte dos tomadores de decisão da falha ou inadequação da orientação anterior da política externa que estava sendo implementada. Desse modo, as fontes de mudança indicadas acima não possuem uma relação direta com a ocorrência de mudanças na política externa, porquanto seus efeitos são intermediados pelo processo de tomada de decisão. Ou seja, para se explicar efetivamente o processo de mudança nas políticas exteriores dos governos nacionais faz-se necessário examinar o efeito das fontes de mudança em cada estágio do processo decisório, que, consoante Hermann (1990), são: i) expectativas políticas iniciais, ii) estímulo externo, iii) reconhecimento de informação incongruente, iv) percepção da conexão entre o problema (objeto) colocado e a estratégia implementada na política externa, v) elaboração de políticas alternativas, vi) construção de consenso para a escolha de nova política e vii) implementação da nova política.

No Brasil, o modelo de Hermann (1990) se tornou bastante conhecido através dos trabalhos de Vigevani e Cepaluni (2007) e Cornetet (2014), que buscam analisar comparativamente as políticas externas de Cardoso-Lula e Lula-Dilma, respectivamente. Todavia, embora tenham identificado os tipos e fontes de mudanças de política externa, esses autores não demonstraram de que maneira as fontes de mudança interagiram no processo decisório que resultou no redirecionamento da política externa brasileira. Isso porque os objetos de análise de Vigevani e Cepaluni (2007) e Cornetet (2014) não consistem em decisões específicas de política externa, mas sim no conjunto de ações externas implementadas durante os governos FHC, Lula e Dilma. Este artigo igualmente se debruça sobre um período de análise longo

(1995-2010), mas, ainda assim, busca retratar as etapas do mecanismo causal pelo qual as fontes de mudança se converteram em mudanças nos objetivos da política externa brasileira em relação aos Estados Unidos no início do século XXI. Faz isso, entrementes, analisando apenas as etapas de formulação e implementação da política externa, sem percorrer todos os estágios do processo decisório aludidos por Hermann (1990).

POLÍTICA EXTERNA DE CARDOSO EM RELAÇÃO AOS ESTADOS UNIDOS: UM MOVIMENTO DE APROXIMAÇÃO E ACOMODAÇÃO À POTÊNCIA HEGEMÔNICA

Existe amplo consenso na literatura de que um dos objetivos centrais da política externa de Cardoso em relação aos Estados Unidos consistiu em estreitar as relações diplomáticas entre Brasília e Washington (ALMEIDA, 2004b; MONIZ BANDEIRA, 2004; HIRST, 2009; PECEQUILO, 2011; MILANI, 2011). A importância comercial e financeira dos EUA para a economia do Brasil foi uma das principais razões apresentadas pela diplomacia brasileira para justificar os esforços de aproximação naquele momento. De acordo com Lampreia (1996, pp. 173-174), chanceler do governo FHC entre 1995 e 2000,

> Mesmo tendo em conta a perda relativa do poder econômico e político norte-americano ao longo dos últimos 50 anos, as relações com os *Estados Unidos continuam sendo um dos paradigmas da política externa brasileira desde que o Barão do Rio Branco, no início do século, operou a mudança no principal eixo de relacionamento internacional do país, movendo-o de Londres para Washington. Os EUA são o principal parceiro individual do Brasil* e hoje a única potência com real capacidade política e estratégica global. *A importância do diálogo político e do intercâmbio econômico-comercial e tecnológico com os Estados Unidos é patente para o Brasil.* Ao mesmo tempo, cresce a consciência de que esse interesse é uma via de duas mãos, a ser trilhada na base do respeito e com uma abordagem construtiva e positiva [...] *Posso dizer hoje com muita tranqüilidade que possivelmente nunca, desde a Segunda Guerra, foram tão boas e equilibradas as relações Brasil - Estados Unidos* (*Itálico nosso*).

Entretanto, havia também, no governo Cardoso, a percepção de que era necessário solucionar as “incompreensões do passado”, para fazer uso dos termos do ex-presidente brasileiro, que continuavam contaminando a agenda bilateral de Brasília e Washington, tais como: i) o estabelecimento do Acordo Nuclear entre Brasil e a Alemanha em 1975, atrelada à reticência brasileira em assinar o Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP); ii) a resistência do governo brasileiro em aprovar

internamente uma lei de patentes em consonância às preferências estadunidenses; iii) a política de informática no Brasil que garantia por lei a proteção da indústria nacional diante da concorrência internacional; e iv) o problema estrutural da dívida externa brasileira que se prolongava desde os anos 1980 (MONIZ BANDEIRA, 2004, p. 110; PECEQUILO, 2011).

Consoante Pecequilo (2011), esse esforço de "normalização" das relações exteriores com os Estados Unidos se estendeu a todos os níveis da ação diplomática brasileira e foi pautado pela preocupação corrente do Brasil em sustentar uma imagem de confiabilidade e credibilidade não só diante da potência hegemônica, mas também perante os demais membros da comunidade internacional. Desse modo, o objetivo da gestão FHC de revigorar e estreitar as relações diplomáticas com os EUA implicou também uma nova postura do Brasil nos regimes internacionais, expressa, sobretudo, na acomodação[3] do país às normas hegemônicas ocidentais capitaneadas pelos Estados Unidos (HURREL, 2008; RUSSEL; TOKATLIÁN, 2009). Nas palavras de Lampreia (1998, p. 9),

> *A sociedade brasileira identifica-se com os valores dominantes no ambiente internacional. Não faria sentido*, por conseguinte, *termos uma política externa cujo eixo principal fosse uma crítica aguda e agressiva da ordem mundial e de seus principais atores*, por mais que conheçamos e apontemos a necessidade de mudar, de melhorar a realidade atual das relações internacionais (LAMPREIA, 1998, p. 9, *itálico nosso*).

No plano econômico, essa postura de acomodação resultou na adesão brasileira, ainda que parcial, ao Consenso de Washington, por meio do aprofundamento das reformas econômicas internas com vistas a diminuir a participação do Estado na economia, liberalizar o comércio exterior e abrir o mercado nacional ao capital estrangeiro (ALMEIDA, 2004a; MILANI, 2011). Em acréscimo, o governo FHC estimulou o Congresso brasileiro a aprovar a lei de proteção aos direitos de propriedade industrial e intelectual, lei essa há muito requisitada pelas autoridades estadunidenses, sendo motivo, como dito acima, de grande celeuma nas relações bilaterais Brasil-Estados Unidos. Com o sancionamento da lei de Patentes em 1996,

[3] O conceito de acomodação é definido na tradição realista como um tipo de estratégia de política externa em que Estados de segunda ordem procuram reconciliar suas diferenças e ajustar seus interesses aos do país dominante, sem, contudo, implicar um alinhamento automático ao último. Com efeito, na acomodação, a adesão às preferências do país dominante é estrategicamente seletiva, ocorrendo de forma parcial, mas não absoluta; em alguns temas, mas não em outros. Nesse sentido, a estratégia de acomodação pode ser entendida como uma forma branda da estratégia de *bandwagoning/appeasement* (ROSS, 2006; KANG, 2007; HE, 2011).

Brasília de igual modo se adequava às normas do regime de propriedade intelectual (TRIPS – Aspectos de Propriedade Intelectual Relacionados com o Comércio) do antigo GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio), do qual já era parte desde 1993 (PECEQUILO, 2011).

No plano da segurança internacional, ainda no primeiro mandato de Cardoso, o Brasil aderiu a uma série de tratados de não-proliferação nuclear, em havendo: o Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR), em 1995; o Grupo dos Supridores Nucelares (NSG), em 1996; o Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares (CBTB), em 1996; e o já mencionado TNP, em 1998. De acordo com Lampreia (1999, 2010), além de contribuir para melhora das relações com os EUA, a adesão brasileira aos diversos instrumentos do regime internacional de não-proliferação nuclear representava, naquele momento, o desejo do Brasil de se inserir no *mainstream* da comunidade internacional.

É importante ressaltar, contudo, que o objetivo de aproximação aos Estados Unidos não significou o alinhamento automático da política externa de FHC à potência hegemônica. Com efeito, sobretudo ao final do segundo mandato, Cardoso não se privou de tecer fortes críticas ao unilateralismo da política externa estadunidense nas negociações comerciais e no combate às chamadas novas ameaças, em especial o terrorismo e o narcotráfico. Assim, diante das barreiras comerciais impostas por Washington aos seus principais produtos de exportação, o Brasil, somente no período entre 2000 e 2002, demandou seis vezes os Estados Unidos no Órgão se Solução de Controvérsias da OMC (Organização Mundial do Comércio) (MONIZ BANDEIRA, 2004; PECEQUILO, 2011).

No âmbito regional-hemisférico, Cardoso buscou maior autonomia em relação à agenda política, econômica e securitária pautada por Washington, aproximando-se dos países sul-americanos por meio da organização da Primeira Cúpula de Presidentes da América do Sul, realizada em Brasília no ano 2000. Na ocasião, além de serem discutidos temas como defesa da democracia, comércio regional, informação, ciência e tecnologia e luta contra o narcotráfico, foi proposta a IIRSA (Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana), projeto focado na interligação física de redes de transportes, energia e comunicações no subcontinente. Também em 2000, o governo FHC recusou o pedido feito pela secretária de Estado dos EUA, Madeleine Albright, para que as Forças Armadas estadunidenses pudessem fazer uso

de bases ou outras instalações militares no território brasileiro com vistas a implementar as operações de combate ao narcotráfico divisadas no Plano Colômbia (MONIZ BANDEIRA, 2004). Ademais, frente à crescente pressão estadunidense para que, às Forças Armadas latino-americanas, fossem concedidas funções policiais no combate ao narcotráfico e aos demais crimes transfronteiriços, Cardoso passou a propugnar, sem a intenção de formar uma aliança militar tradicional, a criação de um arranjo de defesa regional em torno de uma visão sul-americana própria sobre os problemas de segurança na região (BRASIL, 2001).

No plano multilateral, após os atentados terroristas de 11 de setembro, quando os Estados Unidos, com o lançamento da "Doutrina Bush" de guerra ao terror, iniciaram os planos de invasão militar do Iraque mesmo diante de forte resistência no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), o governo Cardoso passou a alinhar seu discurso com países de segunda ordem que há algum tempo já se referiam à promoção de um mundo multipolar como objetivo político a ser perseguido em nome da estabilidade e da paz internacionais, tais como China, Rússia e França. Assim, em visita oficial a Rússia em janeiro de 2002, Cardoso (2002, p. 36) afirmou que "os acontecimentos de 11 de setembro tornaram ainda mais necessário o fortalecimento do diálogo político entre o Brasil e a Rússia. Defendemos uma ordem multipolar, que se oriente segundo a igualdade entre os Estados e valorize o papel das Nações Unidas".

Sem embargo, mesmo no período de maior afastamento diplomático entre Brasil e Estados Unidos, o objetivo da política externa de Cardoso de acomodar os interesses estadunidenses e estreitar as relações bilaterais entre ambos os países mostrou-se predominante. Por exemplo, em abril do ano 2000, sob iniciativa do governo brasileiro, foi assinado o Acordo de Salvaguardas Brasil-Estados Unidos para o uso comercial, por parte de empresas aeroespaciais estadunidenses, do Centro de Lançamento de Alcântara (CLA), localizada no estado do Maranhão. Além de apresentar razões econômicas, como a promoção do bem estar na região e a viabilização do CLA do ponto de vista comercial, Celso Lafer, chanceler de FHC entre 2001 e 2002, justificou o acordo como sendo mais um componente da política de adensamento das relações bilaterais com os EUA (LAFER, 2001). O acordo, no entanto, não foi ratificado, devido à grande oposição doméstica no Brasil, manifestada no Congresso e em setores da sociedade civil, contra as intituladas “salvaguardas

políticas" do referido Tratado, que, entre outras medidas: i) restringiam o acesso de militares e cientistas brasileiros às instalações maranhenses; ii) proibiam o governo brasileiro de empregar os recursos auferidos do aluguel das instalações da base no desenvolvimento de tecnologia de lançamento de satélites, devendo os recursos, portanto, serem destinados exclusivamente a obras de infraestrutura da base; iii) impossibilitavam o governo brasileiro de cooperar com países que não fossem membros do MTCR; e iv)- previam a possibilidade de veto político unilateral, por parte das autoridades estadunidenses, de lançamentos, a partir do CLA, de veículos espaciais de propriedade ou controle de países considerados apoiadores de atos terroristas internacionais. Ademais, o Tratado de Salvaguardas Brasil-EUA obstava qualquer tipo de compartilhamento de tecnologia aeroespacial entre os Estados Unidos e o Brasil (CAMINO; MENCK, 2016).

Nas negociações para a conformação da ALCA (Área de Livre Comércio das Américas), o governo Cardoso, a despeito de inicialmente ter assumido uma postura defensiva e cautelosa, defendendo uma abordagem gradualista e protelatória, passou a engajar-se paulatinamente nas tratativas comerciais e a adotar uma posição mais afirmativa e propositiva com o decorrer do tempo, flexibilizando algumas das demandas iniciais feitas pela diplomacia brasileira (MARIANO; VIGEVANI, 2006). Dessa forma, além de aceitar a co-presidência permanente ao lado do governo estadunidense na última etapa das negociações hemisféricas (de 2002 até a sua conclusão), Cardoso aprovou o calendário para o intercâmbio das ofertas iniciais de desgravação tarifária para bens agrícolas, não-agrícolas, serviços, investimentos e compras governamentais - que deveria ser concluída, no mais tardar, até julho de 2003 – sem que houvesse qualquer previsão de compromissos de redução de subsídios na área agrícola ou de obrigações em anti-dumping (BAHADIAN, 2004).

Em acréscimo, mesmo com o *fast track* aprovado no congresso estadunidense contendo cláusulas tidas como inaceitáveis pelo Brasil - como a que outorgava à Washington o direito de realizar consultas sobre as políticas monetárias adotadas por outros países americanos, quando estas fossem interpretadas como uma fonte de insegurança para a competitividade dos produtos estadunidenses – o governo Cardoso fez importantes concessões em relação aos interesses defensivos brasileiros, ao admitir, por exemplo, o conceito de listas negativas nas negociações

envolvendo o setor de serviços bem como ao aceitar negociar a desgravação tarifária com base nas tarifas aplicadas e não consolidadas (LAFER, 2002; SILVA, 2008).

Diante da politização da ALCA no cenário doméstico brasileiro, o ex-chanceler Celso Lafer passou a realçar as oportunidades oferecidas nas negociações comerciais hemisféricas e opôs-se firmemente aos setores brasileiros que desconfiavam da capacidade de Brasília negociar com os EUA um acordo benéfico aos interesses nacionais, dizendo que até países do entorno regional viam com incredulidade as suspeitas brasileiras (LAFER, 2002). Nesse sentido, foi emblemática a exoneração, em 2001, do ex-embaixador Samuel Pinheiro Guimarães da direção do Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais (IPRI) do Itamaraty, cargo que ocupava desde 1995. Sua exoneração ocorreu logo após Guimarães haver criticado publicamente, em palestras e entrevistas, o projeto estadunidense de integração hemisférica, o qual acusava ser, na verdade, um projeto de incorporação do Brasil à economia dos Estados Unidos (GUIMARÃES, 2001; MONIZ BANDEIRA, 2004)[4].

Por fim, ao tomar a iniciativa, em solidariedade à Washington, de convocar uma reunião do Órgão de Consulta da OEA (Organização dos Estados Americanos) e invocar a implementação do TIAR (Tratado Interamericano de Assistência Recíproca) como resposta aos ataques terroristas de 2001, o governo Cardoso, ainda que implicitamente, propunha a reificação da inserção brasileira no sistema de segurança hemisférico capitaneado pelos EUA, em flagrante contraste com sua proposta anterior de criar um arranjo regional de defesa mais autônomo na América do Sul (MONIZ BANDEIRA, 2004).

POLÍTICA EXTERNA DE LULA EM RELAÇÃO AOS ESTADOS UNIDOS: UM MOVIMENTO DE BALANCEAMENTO BRANDO DA POTÊNCIA HEGEMÔNICA

O objetivo da política externa brasileira de balancear o poder estadunidense somente veio a se consubstanciar com o governo Lula. Com efeito, ao tomar posse em 2003, Lula prometeu realizar uma série de mudanças em seu governo, inclusive no que diz respeito à política externa brasileira (SILVA, 2003a). Na visão do ex-presidente, a atuação discreta e pouco incisiva que teria caracterizado a política

[4] A exoneração de Guimarães não constituiu um fato isolado na administração FHC, que também se mostrou conivente com a destituição, sob forte pressão estadunidense, do embaixador brasileiro José Bustani do cargo de Diretor-Geral da OPAQ (Organização para a Proibição de Armas Químicas) (MONIZ BANDEIRA, 2004).

externa de Cardoso refletiu-se de modo contundente nas relações do Brasil com os EUA e, por isso, "o enfrentamento dos desafios brasileiros passa[va] por uma reorientação das relações históricas de amizade e cooperação com os países desenvolvidos, como os Estados Unidos e países da União Europeia" (BRASIL, 2003; BRASIL, 2004, p. 202). O conteúdo dessa reorientação foi expresso no objetivo de salvaguardar a soberania nacional, equilibrar as relações de poder com os EUA e, desse modo, contribuir para a construção de uma ordem internacional multipolar, livre de hegemonias de qualquer espécie:

> Visamos não só a explorar os benefícios comerciais de um maior intercâmbio econômico e de uma presença maior do Brasil no mercado internacional, mas também a *estimular os incipientes elementos de multipolaridade da vida internacional contemporânea. A democratização das relações internacionais sem hegemonias de qualquer espécie é tão importante para o futuro da humanidade* quanto a consolidação e o desenvolvimento da democracia no interior de cada Estado (SILVA, 2003a, p. 42, *itálico nosso*).

É certo que o objetivo do governo Lula de balancear a primazia estadunidense não significou o abandono da cooperação e das relações cordiais com a potência hegemônica. De fato, antes mesmo de tomar posse, Lula viajou aos Estados Unidos, a convite do ex-presidente George Bush (filho), para se reunir com empresários e autoridades estadunidenses. Em ambas as ocasiões, o então recém eleito mandatário brasileiro frisou a importância de manter boas relações com Washington, pautadas no diálogo franco, respeito mútuo e interesse recíproco, de sorte a ser construída uma parceria madura entre Brasil e Estados Unidos (SILVA, 2003b). Ademais, assim como Cardoso e Clinton, Lula e Bush estabeleceram um bom relacionamento pessoal e os EUA se mantiveram entre os principais investidores e parceiros comerciais do Brasil no período em que ambos os governantes estiveram a frente de seus respectivos países (ALMEIDA, 2004b; AMORIM, 2015a). Finalmente, constituem evidências emblemáticas da cooperação entre o governo Lula e Washington o estabelecimento do diálogo estratégico em 2005, o Memorando de Entendimento sobre a Cooperação na Área de Biocombustíveis firmado em 2007 e o acordo de cooperação em matéria de defesa assinado em 2010.

Igualmente é verdade que o balanceamento implementado na política externa de Lula em relação aos EUA foi de natureza branda (*soft balancing*[5]), ou seja, não

[5] Embora o conceito tenha aparecido pela primeira vez em 2003, a tese do *soft balancing* foi originalmente concebida a partir dos trabalhos de Paul (2004, 2005), Pape (2005) e Walt (2005). De acordo com esses autores,

envolveu a mobilização de recursos nem a criação de alianças militares, instrumentos de poder típicos das formas tradicionais de balanceamento (*internal balancing* e *external balancing,* respectivamente). Para contra-restar a influência e as políticas unilaterais dos Estados Unidos, o governo Lula fez uso de estratégias institucionais e arranjos diplomáticos regionais e internacionais, como o G20 comercial, o BRICS[6] e a UNASUL (União das Nações Sul-Americanas) (HURREL, 2006). Nas palavras do ex-presidente brasileiro:

> *Aos poucos vai sendo descartado o velho alinhamento conformista dos países do Sul aos centros tradicionais. Essa nova atitude não conduz, no entanto, a uma postura de confrontação***.** Simplesmente pelo diálogo direto, sem intermediação das grandes potências, *os países em desenvolvimento têm-se credenciado a cumprir um novo papel no desenho de um mundo multipolar. Basta citar iniciativas como o IBAS, o G-20, as cúpulas América do Sul-África ou América do Sul- Países Árabes e a articulação dos BRICs. Está em curso a construção de uma nova geografia política, econômica e comercial no mundo*. No passado, os navegantes miravam a estrela polar para "encontrar o Norte", como se dizia. Hoje estamos procurando as soluções de nossos problemas contemplando as múltiplas dimensões de nosso Planeta. Nosso "norte" às vezes está no Sul (SILVA, L., 2008, p. 84, *itálico nosso*).

O objetivo de equilibrar as relações de poder com os EUA esteve como pano de fundo no redirecionamento de diversas iniciativas da política externa brasileira durante o governo Lula. Na dimensão bilateral, por exemplo, foram descontinuadas as negociações com Washington em torno da utilização da base de Alcântara para o lançamento de veículos espaciais. Após um parecer bastante crítico de Amorim (2003, p. 62), no Congresso Nacional brasileiro, contra as cláusulas de "natureza política" do Tratado de Salvaguardas Brasil-Estados Unidos, o arquivamento do acordo e sua retirada de pauta da Câmara dos Deputados chegou a ser comemorada em clima de festejo por membros do governo Lula e seus aliados, muito embora o procedimento formal só tenha se concretizado efetivamente mais de dez anos depois. Em substituição ao Tratado de Salvaguardas, foi firmado um acordo com a Ucrânia em 2003, que previa a transferência de tecnologia entre os países por meio da criação de

a estratégia do balanceamento brando implementada por países de segunda ordem no início do século XXI compreendeu o uso de instrumentos diplomáticos e institucionais de política externa, como a articulação de ententes e coalizões internacionais, com o objetivo de conter a primazia, resistir às preferências e obstar posturas agressivas e unilaterais dos Estados Unidos na política internacional. Para uma crítica da tese do soft balancing, ver Brooks e Wolhforth (2005) e Liber e Alexander (2005). Para uma versão mais atual e teoricamente fundamentada da referida tese, ver Paul (2018).

[6] Coalizão de países emergentes oficialmente inaugurada em 2009 e composta por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (incluída em 2011).

uma empresa binacional para o lançamento de foguetes e satélites no CLA[7] (CAMINO; MENCK, 2016).

No plano hemisférico, a administração Lula não retirou o Brasil das negociações da ALCA, mas buscou reformular suas bases estruturais no sentido de torná-las mais equilibradas e favoráveis aos interesses nacionais. Conforme Bahadian (2004) e Amorim (2013), quando o ex-presidente Lula assumiu o governo, as negociações da ALCA encontravam-se em um contexto complexo, marcado por profundos impasses e desequilíbrios. Estes residiam no fato de que, nos temas de maior interesse brasileiro, especialmente agricultura, as tratativas comerciais praticamente não haviam progredido, ao passo que, nos temas sensíveis ou nos quais o Brasil possuía interesses defensivos (os chamados novos temas comerciais, tais como propriedade intelectual, serviços, investimentos e compras governamentais), as negociações avançavam para uma conclusão desfavorável da perspectiva brasileira.

Na visão do governo Lula, essa situação de desequilíbrio derivava, em parte, da intransigência dos EUA em não fazer concessões às demandas dos países em desenvolvimento ao mesmo tempo em que deles exigiam maior compromisso nos novos temas comerciais. Sem embargo, o desequilíbrio nas negociações também foi visto como resultado da leniência e das concessões feitas aos Estados Unidos sob o comando de Cardoso (BAHADIAN, 2004; AMORIM, 2013). Para enfrentar esse problema, a administração petista decidiu recuar e desfazer alguns dos compromissos acordados anteriormente. Desse modo, recusou-se a seguir o calendário para a apresentação de ofertas de liberalização comercial nos temas relativos a investimentos, serviços e compras governamentais, apresentando propostas apenas nas áreas de interesse brasileiro, como acesso a mercados de bens agrícolas e não agrícolas. Em acréscimo, voltou a condicionar as negociações em torno da liberalização de serviços ao formato das listas positivas, em substituição às listas negativas. Por fim, propôs a flexibilização do escopo da ALCA, no que ficou conhecido como “ALCA Light” ou “ALCA possível”, de modo que as tratativas envolvendo os temas mais controversos e sensíveis, a exemplo dos subsídios agrícolas e medidas *antidumping*, mas também regras e normas relativas à propriedade intelectual,

[7] Em 2011, o site Wikileaks revelou documentos sigilosos que comprovam a pressão exercida pelo governo dos EUA para que a cooperação entre Brasil e Ucrânia no setor aeroespacial não resultasse em transferência de tecnologia para o programa aeroespacial brasileiro (CAMINO; MENCK, 2016).

compras governamentais, serviços e investimentos, fossem transferidas para o âmbito multilateral, sob o auspício da OMC (MONIZ BANDEIRA, 2004; AMORIM, 2013).

A posição do governo Lula nas negociações da ALCA refletiu em grande medida o anseio de construir um bloco de poder regional sul-americano independente da influência estadunidense. O fortalecimento do diálogo político no MERCOSUL (Mercado Comum do Sul) e, mais importante ainda, a criação da UNASUL e de seu Conselho de Defesa foram fundamentais nesse sentido. No que diz respeito ao primeiro, é emblemática a elaboração, em 2007, do Convênio do Sistema de Pagamentos em Moeda Local no âmbito do MERCOSUL, que tornou facultativa aos países membros do bloco a utilização de moedas locais no comércio exterior intra-regional em substituição ao dólar (VADELL; LAMAS; RIBEIRO, 2009).

No que toca a UNASUL, o anseio pela multipolaridade e equilíbrio de poder no mundo, a ser logrado por meio do aprofundamento da integração regional, desponta logo no preâmbulo do seu tratado constitutivo, segundo o qual: “la integración es un paso decisivo hacia el fortalecimiento del multilateralismo y la vigencia delderecho en las relaciones internacionales para lograr un mundo multipolar, equilibrado y justo [...]” (UNSAUR, 2018, p. 3). Consoante Cervo e Bueno (2010), a UNASUL, em termos geopolíticos, conforma um pólo de poder regional que, embora não constitua uma aliança militar, permite que os contenciosos entre os países sul-americanos sejam resolvidos regionalmente, a partir de suas premissas próprias de segurança e sem a interferência externa de forças alienígenas, tais como a OEA, o Grupo do Rio e o TIAR.

Desse modo, através da UNASUL, o governo Lula logrou afastar a presença estadunidense no subcontinente durante a mediação da crise institucional na Bolívia em 2008 e da tensão política entre Colômbia e Venezuela em 2010, ocasiões em que a OEA não foi chamada a intervir. Também por meio da UNASUL, a gestão petista condenou enfaticamente a iniciativa colombiana de assinar um acordo de cooperação militar com os EUA em 2010, que previa a instalação de sete bases militares estadunidenses em território colombiano com o objetivo, entre outros, de dar continuidade aos esforços bilaterais de ambos os países no combate ao narcotráfico e ao terrorismo associados aos grupos guerrilheiros presentes na região (VIGEVANI; RAMANZINI JÚNIOR, 2014).

Todavia, os esforços do governo Lula de incrementar a autonomia brasileira e conter a primazia dos Estados Unidos na região não se limitaram à América do Sul. Em 2008, foi realizada, sob a iniciativa brasileira, a I Cúpula da América Latina e do Caribe sobre Integração e Desenvolvimento (CALC) que, segundo Amorim (2010), consistiu na primeira ocasião em que chefes de Estado latino-americanos e caribenhos se encontraram sem o patrocínio ou tutela dos Estados Unidos e da Europa. Na segunda edição da CALC, ocorrida em 2010, foi criada a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), instituição intergovernamental que congrega todos os países da América Latina e do Caribe, inclusive Cuba, e que, além de fomentar a cooperação para o desenvolvimento, visa promover um espaço de concertação política em temas relevantes da agenda regional e internacional, a exemplo do embargo estadunidense à Cuba. É nesse contexto de busca por maior influência brasileira na América Central que se enquadra o desconforto diplomático entre Brasília e Washington durante a crise política em Honduras, em 2009, que culminou na destituição do então presidente Manuel Zelaya. Na ocasião, além de dar guarida a Zelaya na embaixada brasileira, o governo Lula se opôs a solução para a crise apoiada pelos EUA que previa a realização de novas eleições presidenciais sem a presença de Zelaya.

No plano multilateral, o governo Lula engajou-se na articulação da coalizão intitulada “Frente pela Paz”, junto com os representantes de países como Alemanha, França e Rússia, com o intuito de obstruir a ação unilateral dos EUA, esta secundada pela “Coalizão da Vontade”, e impedir que os planos de invasão do Iraque se consumassem (PECEQUILO, 2011; AMORIM, 2013). Nas palavras do então chanceler brasileiro, "a oposição clara à guerra do Iraque e a defesa da integridade do sistema multilateral das Nações Unidas refletiam, sobretudo, no nosso caso, a preocupação com aspectos éticos e de defesa do direito internacional. [Mas] Não deixou de conter, também, elementos da busca de um melhor equilíbrio do poder mundial" (AMORIM, 2016, p. 220).

Com a criação oficial do BRIC em 2009, o governo Lula se juntou a outras potências emergentes na preconização de uma ordem internacional multipolar, supostamente mais equilibrada e justa, a ser alcançada através da promoção de reformas nas principais instituições internacionais (e.g. Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial e CSNU), de sorte a conter a primazia das grandes

potências e garantir a maior participação dos países em desenvolvimento na tomada de decisão global (BRIC, 2009). Segundo Amorim (2008, p. 211), a primeira reunião ministerial do BRIC ocorrida em Ecaterimburgo, que resultaria na criação oficial do grupo um ano depois, “diz mais sobre a multipolaridade do que quaisquer palavras”, porquanto Brasil, Rússia, Índia e China “buscam se fortalecer politicamente como um bloco que ajude a equilibrar e democratizar a ordem internacional deste início de século”.

Essa postura mais crítica em relação aos regimes internacionais capitaneados pela potência hegemônica se manifestou claramente na recusa brasileira em ceder à pressão estadunidense em 2004 para que o Brasil aderisse ao Protocolo Adicional ao Acordo de Salvaguardas do TNP, que dava aos inspetores da AIEA (Agência Internacional de Energia Atômica) maior autoridade para fazer verificações intrusivas no seu programa nuclear (MONIZ BANDEIRA, 2004). Além de retomar a crítica do regime militar em relação à natureza injusta do TNP, que divide o mundo entre os países detentores de armas nucleares e os que não têm, o governo Lula ratificou a posição brasileira de só aceitar compromissos adicionais aos já firmados se maiores avanços fossem feitos pelas potências nucleares na área do desarmamento. Em acréscimo, defendeu com veemência o direito inalienável dos países não-nucleares em desenvolver tecnologia nuclear para fins pacíficos. A defesa desse direito orientou, pelo menos discursivamente, a tentativa brasileira, em parceria com a Turquia, de intermediar as negociações entre Teerã e o P5 (Estados Unidos, Inglaterra, França, Rússia e China) em torno do programa nuclear iraniano. Diante do fracasso das negociações em meados de 2010, Brasil e Turquia votaram contra a resolução patrocinada pelos EUA no CSNU que impôs sanções econômicas ao Irã. Essa foi a primeira vez que o Brasil votou contra uma resolução do Conselho que veio a ser aprovada (AMORIM, 2015b).

Finalmente, na rodada Doha da OMC, mesmo quando perseguindo interesses comerciais concretos, a diplomacia do governo Lula realçou que um dos objetivos ao liderar a criação do G-20 comercial foi justamente "multipolarizar" a estrutura das negociações comerciais multilaterais, tradicionalmente estribada nos dois pólos capitaneados pelos EUA e pela União Europeia (UE). Conforme Amorim (2011), até a V Conferência Ministerial de Cancún, em 2003, a correlação de forças nas negociações comerciais agrícolas da OMC punha em lados opostos os Estados

Unidos, apoiados pelo grupo de Cairns, na demanda por maior acesso ao mercado agrícola (por meio do corte de tarifas e não da eliminação dos subsídios), e a União Europeia que, a frente de países em desenvolvimento com agricultura familiar e de subsistência, a exemplo da Índia, esposava uma posição mais protecionista e obstrucionista. Além de fragmentar a atuação conjunta dos países em desenvolvimento e, assim, impedir o avanço das negociações agrícolas, tal estrutura "bipolar" permitia que, ao final, os EUA e a UE chegassem a um acordo comum que lhes fosse benéfico em detrimento dos países em desenvolvimento. Após Cancún, portanto, a estrutura negociadora da OMC teria se modificado, tornando-se "multipolar" com a introdução do G20 como mais um pólo de poder frente os Estados Unidos e a União Europeia (AMORIM, 2011, 2015b).

FATORES DE MUDANÇA NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA EM RELAÇÃO AOS ESTAODS UNIDOS NO INÍCIO DO SÉCULO XXI.

Como visto na seção 2, as origens do redirecionamento da política externa brasileira em relação aos EUA remetem ao final da administração Cardoso, com a escalada do unilateralismo estadunidense e o incremento do tom de crítica vindo de Brasília. A crise financeira do final dos anos 90 igualmente contribuiu para o desgaste do governo e o descontentamento de setores sociais em relação ao modelo liberal de inserção internacional do Brasil (SILVA, A., 2008). O referendo popular sobre a participação do Brasil na ALCA, organizado por movimentos populares, sindicais e partidários (entre eles alguns setores do PT) em 2002, constitui exemplo emblemático nesse sentido. Segundo o referendo, que obteve mais de 10 milhões de votos, 95% dos brasileiros consultados eram contra a entrada do país no bloco econômico hemisférico; 98,59% dos votantes também se posicionaram contra o acordo Brasil-Estados Unidos para o uso comercial da base de Alcântara (DAMÉ, 2002). Na ocasião, o então candidato da oposição à presidência da República, Lula da Silva, procurou galvanizar a seu favor o repúdio popular em ambas as questões. Em campanha, o petista chegou a afirmar que, em função das assimetrias hemisféricas, a ALCA consistia em um projeto de anexação, e não de integração, das economias latino-americanas aos Estados Unidos e que, nas bases em que se encontravam as

negociações, o Brasil não prosseguiria as conversações[8]. De igual modo, Lula condenou veementemente o Tratado de Salvaguardas Brasil-EUA firmado com Cardoso: "Esse acordo [com os Estados Unidos sobre o uso do Centro de Alcântara] não é um acordo, pois não levou em conta a soberania nacional. Não nos permite fiscalizar um contêiner em nosso território e nem ter acesso a tecnologia. Isso aqui não é um quintal para se fazer experiências" (ÉBOLI, 2004).

Com a eleição de Lula da Silva em 2002, concluiu-se o processo que Hermann (1990) intitula como reestruturação doméstica. A partir de 2003, uma nova coalizão política de centro esquerda liderada pelo PT assumiu o governo brasileiro. Ainda que com uma base de apoio bastante heterogênea, com partidos de direita em sua composição, o interesse do presidente Lula por assuntos de política externa atrelado à experiência e militância internacional do PT fizeram deste partido a principal força político-partidária na formulação da política externa brasileira durante os oito anos da gestão Lula. Com efeito, a centralidade do PT na orientação da política externa foi bastante evidenciada com a nomeação de Marco Aurelio Garcia, que fora vice-presidente e diretor da secretaria de relações internacionais do partido, ao cargo de Assessor Especial da Presidência da República para Assuntos Internacionais. De acordo Almeida (2003), este cargo foi ocupado, tradicionalmente, por diplomatas de carreira nomeados pelo Itamaraty e, até o governo Lula, manteve baixo perfil político e atuação restrita na formulação da política externa brasileira. Entretanto, ao indicar Garcia como seu assessor para assuntos internacionais, Lula concedeu maior importância à função do cargo com o objetivo, entre outros, de estabelecer um canal de comunicação mais dinâmico entre o corpo diplomático e o presidente.

Porém, a expressão máxima da influência petista na orientação da política externa brasileira certamente foi a intensa diplomacia presidencial exercida por Lula. É importante lembrar que, além de ter sido um dos principais fundadores do PT, Lula já havia se candidato três vezes à presidência da República pelo partido, antes de finalmente ser eleito em 2002. E, como visto na seção anterior, desde o início de seu governo, Lula manifestou sua intenção de promover mudanças na política externa brasileira, inclusive em relação aos Estados Unidos. Três fatores motivavam esse

[8] Na verdade, desde as eleições de 1998, o PT vinha criticando enfaticamente as assimetrias nas negociações da ALCA, propondo seu rechaço (PT, 1998).

redirecionamento. Em primeiro lugar, a percepção do governo Lula, expressa em diversas oportunidades, de que o modelo de inserção internacional implementado na gestão FHC havia fracassado ao comprometer a autonomia e o desenvolvimento econômico nacionais:

> *O Brasil quer mudar*. [...] Há em nosso país uma poderosa vontade popular de encerrar o atual ciclo econômico e político. Se em algum momento, ao longo dos anos 90, o atual modelo conseguiu despertar esperanças de progresso econômico e social, hoje a decepção com os seus resultados é enorme. [...] Nosso povo constata com pesar e indignação que a economia não cresceu e está muito mais vulnerável, *a soberania do país ficou em grande parte comprometida* [...] O sentimento predominante em todas as classes e em todas as regiões é o de que *o atual modelo esgotou-se*. [...] a população está esperançosa, acredita nas possibilidades do país, mostra-se disposta a apoiar e a sustentar *um projeto nacional alternativo*, que faça o Brasil voltar a crescer, a gerar empregos, a reduzir a criminalidade, a *resgatar nossa presença soberana e respeitada no mundo* (SILVA, 2002, p. 2. *Itálico nossa*).

Essa percepção era compartilhada por outros formuladores da política externa de Lula, como o ex-embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, crítico acerbo da política de Cardoso de aproximação aos Estados Unidos, a qual não teria logrado, na visão de Guimarães, auferir ganhos efetivos para o Brasil:

> *As políticas exteriores do Brasil* e da Argentina na década de 1990, e *em especial a partir de 1995*, compartilhavam o mesmo *objetivo de apresentar* a Argentina e *o Brasil como países "normais", não* mais subdesenvolvidos e *confrontacionistas* [...] A "nova" política exterior brasileira [...] *deu ênfase especial aos novos temas globais aos quais os Estados Unidos atribuíam especial importância*, tais como direitos humanos, meio ambiente, terrorismo, narcotráfico e promoção da democracia, sem se preocupar em preservar os princípios tradicionais de não intervenção e autodeterminação, pilares da política exterior brasileira [...] A nova política exterior brasileira [...] procurou se apresentar como uma política fundada em elevados princípios morais, desinteressada, generosa e pacífica, *pronta a antecipar concessões econômicas e políticas, sem nada exigir em troca e a cooperar com as Grandes Potências, repudiando o "terceiro-mundismo***"**, estéril e infantil. [...] Por sua vez, *o alinhamento político e militar e a cuidadosa não confrontação com as Grandes Potências não trouxeram os benefícios econômicos***,** nem reduziram o exercício arbitrário de poder, os conflitos e o acúmulo crescente de armas pelos países poderosos, *nem deram mais voz e influência nos assuntos mundiais aos países periféricos "cooperativos"*, como o Brasil e a Argentina (2001, pp. 20-21. *Itálico nosso*).

Em segundo lugar, alguns analistas apontam que, para compensar a política macroeconômica ortodoxo no início do seu mandato, Lula teria utilizado a política externa para demonstrar fidelidade ao seu eleitorado e base de apoio, incorporando, assim, uma série de elementos historicamente propugnados pelo PT (ALMEIDA, 2004a; LIMA, 2005). Um desses elementos consistia na condenação ao desequilíbrio existente entre os países avançados e em desenvolvimento, atrelada ao objetivo de

reverter as relações de força na política internacional (PT, 1994, 1998). É emblemática, nesse sentido, a crítica feita pelo PT, em seu 2° Congresso Nacional, à hegemonia estadunidense no pós-Guerra Fria, que "fere a soberania de nações e povos e tende a cristalizar uma ordem internacional desigual, injusta e autoritária" (PT, 1999, p. 1).

Finalmente, o agravamento do unilateralismo na política externa do presidente Bush, consubstanciada na invasão do Iraque em 2003, à revelia do CSNU, fomentou a percepção no governo Lula de que a unipolaridade estadunidense constituía uma ameaça potencial à estabilidade e paz internacionais, como fica claro na leitura do ambiente internacional da Política Nacional de Defesa (PND), elaborada em 2005 (BRASIL, 2005). Segundo o ex-chanceler Celso Amorim, o risco representado pela concentração do poder mundial e o unilateralismo dos EUA serviram, assim, de forte estímulo para os esforços de balanceamento da primazia estadunidense que caracterizaram a política externa de Lula em relação à potência hegemônica:

> Todos conhecem bem o fato de que o esgotamento da ordem bipolar da Guerra Fria gerou o que foi chamado por uns de "momento unipolar", e por outros de "ilusão unipolar". No início do século XXI, e especialmente na esteira dos atentados de 11 de setembro, a unipolaridade conheceu seu auge. Ao contrário do que pretenderam alguns de seus ideólogos, *a primazia da superpotência remanescente não gerou estabilidade no sistema.* Como a invasão do Iraque em 2003 demonstraria, *a extrema concentração de poder [...] era fonte de instabilidade em nível global.* Até porque era um incentivo ao uso fácil da força. *O estímulo aos elementos incipientes da multipolaridade foi a resposta que o Brasil e* outros países procuraram oferecer *aos riscos do desequilíbrio unipolar* (AMORIM, 2016, pp. 219-220. *Itálico nosso*).

Para implementar a reorientação da política externa brasileira para os Estados Unidos, o governo Lula fez modificações importantes na estrutura decisória desta política. Em primeiro lugar, o ex-presidente petista buscou se cercar de conselheiros que coadunavam com sua visão de mundo e de país, concedendo-lhes cargos influentes no governo. Como visto acima, a nomeação de Marco Aurélio Garcia como seu assessor especial foi simbólica nesse sentido. No Itamaraty, Lula promoveu, através da nomeação de Celso Amorim e Samuel Pinheiro Guimarães aos respectivos cargos de chanceler e secretário-geral de relações exteriores, a ascensão de um grupo de diplomatas brasileiros que tinham em comum a defesa de uma posição de maior autonomia e independência em relação aos EUA, em substituição ao grupo dominante durante a gestão FHC, liderado por Lampreia e Lafer, defensores de uma política de maior aproximação à Washington. De fato, quando indagado sobre a

disputa ideológica existente dentro do Itamaraty a respeito do tipo de relacionamento a ser estabelecido com os Estados Unidos, Amorim (2015a) respondeu:

> Eu acho que *os diplomatas*, sobretudo, assim, não só os mais jovens, mas os diplomatas, eles querem muito ver o Brasil valorizado, né? E eles *não percebiam muitos que o Brasil podia se valorizar atuando autonomamente*, né? Eu acho que é uma *herança de tempos passados*, que a *melhor valorização que o Brasil poderia ter é ser aliado preferencial dos Estados Unidos. Isso é uma visão embutida em muitos!* E outros - e aí que você pode dizer, não é questão de ser liberal ou não só na economia, não só isso - *e outros diziam que: "Não, olha, o Brasil pode ter uma posição independente, e aí até os Estados Unidos vão nos valorizar mais", que eu acho que foi o que aconteceu* [no governo Lula] (*Itálico nosso*)[9].

As mudanças de cargos no MRE não ficaram restritas, contudo, aos postos no interior do Itamaraty. Ainda no primeiro mandato de Lula, dois embaixadores brasileiros em Washington, Rubens Barbosa (1999-2004) e Roberto Abdenur (2004-2006), afastaram-se de seus cargos tecendo críticas contundentes ao que consideravam ser um viés ideológico terceiro-mundista e anti-americano característico da diplomacia petista (ABDENUR, 2007; BBC BRASIL, 2008). Com a saída de Barbosa e Abdenur, a embaixada brasileira nos Estados Unidos passou a ser chefiada pelo embaixador Antônio Patriota, que tinha um discurso bastante alinhado com o pensamento diplomático capitaneado por Lula e Amorim, sobretudo no que toca a defesa da multipolarização da ordem internacional (PATRIOTA, 2010).

Atrelada à mudança de embaixadores e chanceleres, houve uma reforma institucional importante na estrutura do MRE durante o governo Lula, com a criação da Sub-Secretaria Geral da América do Sul (SGAS). De acordo com Epstein (2009), a criação dessa sub-secretaria representou indubitavelmente um ponto de inflexão no processo de adaptação institucional do Itamaraty a novas prioridades e conteúdos da política externa pós-liberal. Isso porque ela passou a ser responsável pela condução da posição brasileira nas negociações da ALCA, função antes desempenhada pela antiga Sub-Secretaria Geral de Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio

[9] Em contraste, a equipe de diplomatas que esteve a frente do Itamaraty durante à administração Cardoso caracterizava-se por esposar uma posição de maior aproximação à potência hegemônica, como fica evidenciado na declaração do ex-chanceler Lampreia (2010, p. 16, 29), segundo quem sua gestão teria "sido *a que mais postulou*, de forma clara, nos últimos cinqüenta anos, *essa inserção [do Brasil] no Ocidente* e o fato de que *este não é*, seguramente, *o pensamento dominante no Itamaraty de hoje* [em referência à gestão do então chanceler Celso Amorim]. [...] Para mim, que *nunca fui antiamericano como alguns colegas de minha geração* [...] (*Itálico nosso*)".

Exterior (SGAIECE), que, na gestão de Amorim, passou a se chamar Sub-Secretaria Geral de Assuntos Econômicos e Tecnológicos (SGAET).

Com essa reforma, afastava-se do processo decisório a influência dos diplomatas neoliberais cotados na SGAET, liderados pelo embaixador Clodoaldo Hugueney, o qual, desde o governo FHC, fora sub-secretário geral desta agência. Como o próprio Amorim (2013) recorda em suas breves narrativas diplomáticas, Hugueney estava comprometido com a linha negociadora da administração Cardoso nas tratativas comerciais da ALCA, até porque, desde essa época, fora o responsável por liderar a posição brasileira nesse assunto. Desse modo, suas convicções se chocavam com as diretrizes da nova política externa que Lula e Amorim desejavam implementar.

Outra medida adotada por Lula que, entre outros fins, serviu para produzir mudanças de objetivo na política externa do Brasil em relação aos Estados Unidos, foi a centralização do processo decisório no Itamaraty, que se tornou a última instância decisória inclusive nas negociações comerciais e financeiras de que o país fez parte no período. Conforme Amorim (2015a), esta teria sido uma diferença importante da administração Lula em comparação a de Cardoso, em que outros ministérios do governo, sobretudo os da área econômica, como o Ministério da Fazenda, teriam retirado a primazia do MRE na tomada de decisão da política externa brasileira. Destarte, o protagonismo do Itamaraty no governo Lula realçou os aspectos políticos da inserção internacional do Brasil no início do século XXI, permitindo que o objetivo de balanceamento brando dos EUA e de multipolarização da ordem mundial, tão propalados pelo ex-presidente e lideranças na burocracia do serviço exterior, estivesse presente em diversos temas da agenda internacional brasileira.

Por fim, dois fatores sistêmicos, relacionados à permissividade do contexto internacional, contribuiriam para que o redirecionamento da política externa brasileira proposta por Lula fosse realmente implementada. O primeiro diz respeito às mudanças gradativas na distribuição mundial de poder do início do século XXI, caracterizadas pelo declínio relativo dos Estados Unidos, sobretudo a partir da crise financeiro de 2008, e pela ascensão de potências emergentes, em especial China e Índia, mas também do próprio Brasil. De fato, a tendência de multipolarização da ordem internacional durante o governo Lula ampliou as possibilidades de coalizões das quais o Brasil poderia se valer para barganhar com Washington e balancear seu

poder e influência na política internacional. Novamente, a formação do BRICS e do G20 comercial é emblemática nesse sentido, assim como a diminuição da dependência econômica do Brasil em relação aos EUA, que, em 2009, perderam o posto de principal parceiro comercial brasileiro para a China. A fala de Guimarães (2001, pp. 30-31) revela que este fenômeno realmente foi levado em consideração pelos principais formuladores da política externa de Lula:

> *A multipolarização do sistema [mundial] não é uma utopia, mas sim um processo em estágio avançado e que será mais favorável ao Brasil do que qualquer estrutura unipolar* ou bipolar *de poder.* Estas últimas são estrutura de poder mundial intrinsecamente prejudiciais à promoção e à defesa dos interesses brasileiros*, pois* facilitam a construção de normas internacionais restritivas e contrárias aos interesses brasileiros e reduzem as possibilidades e o grau de liberdade de articulação política do Brasil com os demais *Estados*. *Países subdesenvolvidos como o Brasil [...] somente têm a se beneficiar com um maior equilíbrio e dispersão de poder em nível mundial. Esses países e o Brasil podem se beneficiar da possibilidade de articular múltiplas alianças para se defender da violência, do arbítrio e das pressões econômicas e políticas, para atrair capital em melhores condições e para desenvolver programas científicos e tecnológicos em áreas de ponta* (*Itálico nosso*).

Em contraste, a fragilidade da economia brasileira e a ordem unipolar da década de 1990, plasmada na supremacia militar, política e econômica estadunidense, teriam limitado as opções da política externa de Cardoso, condicionando-a a uma estratégia de acomodação à potência hegemônica. Com efeito, ao refletir sobre o contexto internacional desse período, Lampreia (2010) recorda que o poder dos EUA no pós-Guerra Fria era tamanho que, para manter sua autonomia, o Brasil precisava aproximar-se da potência hegemônica e evitar tensões desnecessárias:

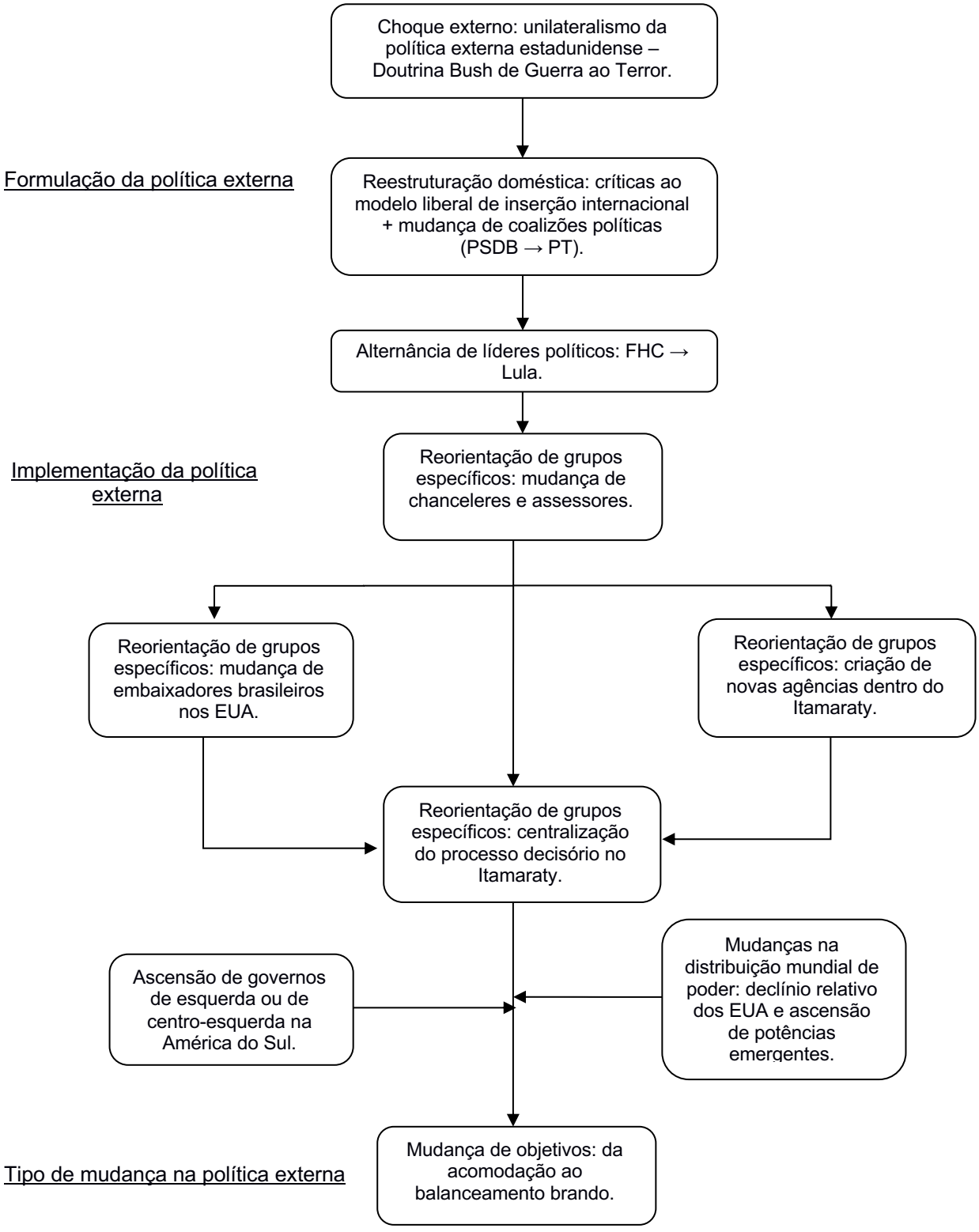
> *Nos anos 90***,** o quadro político e econômico em que se inseriam as nossas relações com os Estados Unidos era substancialmente diferente do que é hoje. *A Guerra Fria tinha acabado havia pouco e os EUA emergiram dela como a única superpotência. Essa constatação levou-nos a priorizar as relações com os americanos*, que vinham trincadas desde o fim da década de 70 e a década de 80. *Para poder manter a sua autonomia e as suas opções, o Brasil precisava ter as melhores relações possíveis com os Estados Unidos* (LAMPREIA, 2010, p.253. *Itálico nosso*).

Em outra passagem, Lampreia (2010b, p. 129) complementa

> Em outras palavras, era necessário reorganizar as *relações com os EUA de maneira a eliminar fatores de atrito desnecessários.* Precisávamos nos focar em coincidir no que fosse possível, divergindo apenas no que fosse necessário. *Foi um critério básico que seguimos durante a gestão de Fernando Henrique no Itamaraty e sob sua presidência* (*Grifo nosso*).

O segundo fator sistêmico permissivo que concorreu para a mudança de objetivos na política externa de Lula em relação aos EUA foi a chamada primavera rosa, assinalada pela ascensão de líderes de esquerda na América do Sul, sobretudo Hugo Chávez na Venezuela e Evo Morales na Bolívia, que esposavam um discurso mais crítico e confrontacionista à interferência de Washington no subcontinente. Nesse contexto geopolítico, o governo Lula passou a ser visto, pelas autoridades estadunidenses, como uma força estabilizadora na região, capaz de conter a atração e influência negativa que o discurso antiimperialista de Chávez poderia exercer sobre os outros países sul-americanos. Nesse sentido, do ponto de vista dos Estados Unidos, a liderança regional brasileira consubstanciada na UNASUL parecia ser uma alternativa muito mais palatável do que o projeto venezuelano da ALBA (Aliança Bolivariana para os povos da Nossa América). Não é de se estranhar, assim, o reconhecimento estadunidense da liderança regional do Brasil nesse período, expresso em discursos recorrentes da secretária do Departamento de Estado Condelezza Rice e do embaixador estadunidense Thomas Shannon (PECEQUILO, 2011). Em outras palavras, a política externa de Lula de balancear de maneira branda a primazia dos EUA no plano regional foi facilitada pelo fato de Washington estar muito mais preocupada com o desafio aberto imposto pelo regime chavista e transferir, ao Brasil, o papel de estabilizador regional, para que assim pudesse priorizar sua “guerra ao terror” travada no Oriente Médio. Na figura 1, sugere-se um esquema analítico para a representação do processo causal pelo qual as fontes de mudança identificadas por Hermann (1990) atuaram no redirecionamento da política externa de Lula em relação aos Estados Unidos.

Figura 1: Incidência das fontes de mudança de Hermann (1990) sobre o redirecionamento da política externa brasileira em relação aos Estados Unidos no início do século XXI, de acordo com a etapa do processo decisório.



Elaboração própria do autor

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo buscou descrever e analisar as principais mudanças ocorridas na política externa brasileira em relação aos Estados Unidos com a alternância dos governos Cardoso e Lula, no início do século XXI. Baseado no modelo analítico de Hermann (1990), os resultados obtidos mostram que as principais mudanças foram nos objetivos: enquanto a política externa de Cardoso procurou acomodar nosso país à ordem hegemônica estadunidense, Lula buscou balancear o poder dos Estados Unidos e, assim, contribuir para a construção de uma ordem internacional multipolar. Concorreram para essas mudanças fatores de ordem sistêmica e doméstica, especialmente o unilateralismo da política externa estadunidense e a influência do pensamento internacional do PT.

Em parte, o artigo contraria o argumento esgrimido por muitos críticos do governo Lula segundo o qual a "partidarização" da política externa brasileira teria sido a única causa para a crescente oposição do Brasil à primazia dos Estados Unidos no cenário internacional. Com efeito, desde fins da administração Cardoso, com o incremento do unilateralismo de Washington consubstanciado na "Doutrina Bush" de guerra ao terror, a diplomacia brasileira incorporou um discurso mais crítico à potência hegemônica. Todavia, é verdade também que, somente com a ascensão do governo Lula e do pensamento internacional do PT, a política externa brasileira passou, de fato, a perseguir o objetivo de balancear o poder dos EUA nos tabuleiros regional e internacional, reforçando, assim, sua natureza de política pública, sobre a qual incidem as injunções típicas da política doméstica.

Por último, espera-se, com este artigo, ter contribuído para o avanço dos estudos que se propõem a analisar as mudanças na política externa brasileira, especialmente em relação aos Estados Unidos, ao serem estabelecidos parâmetros analíticos pelos quais as condutas externas de outros governos possam ser cotejadas.

REFERÊNCIAS

ABDENUR, Roberto. Nem na Ditadura. In: *Revista Veja*, páginas amarelas, n. 1994, 7 de fevereiro de 2007;

ALDEN, Chris; ARAN, Ammon. *Foreign Policy Analysis – New Approaches.* Routledge, London & New York, 2017;

ALMEIDA, P. R. de. A Política Internacional do Partido dos Trabalhadores: da Fundação à Diplomacia do Governo Lula. In: *Revista Sociologia Política*; Curitiba, v. 20, 2003, pp. 87-102;

_____. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. 2004. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*; Brasília, v. 47, n. 1, 2004a, pp. 162-184;

_____. A Relação do Brasil com os EUA: De FHC-Clinton a Lula-Bush. In: GIAMBIAGI, F.; REIS, J. G.; URANII, A. (ORGs.), *Reformas no Brasil: Balanço e Agenda*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004b, pp. 203-228;

AMORIM, Celso. Os BRICs e a Reorganização do Mundo, in: *Folha de São Paulo*; Brasília-DF, 08/06/2008;

_____. Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): an overview. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*; Brasília, v. 53, *special edition*, 2010a, pp. 214-240;

_____. *Conversas com Jovens Diplomatas***.** São Paulo: Benvirá, 2011, 600p;

_____. *Breves Narrativas Diplomáticas.* São Paulo: Benvirá, 2013, 168p;

_____. *Entrevista concedida ao autor*. Rio de Janeiro, 2 de dezembro de 2015a;

_____. *Teerã, Ramalá e Doha: memórias da política externa ativa e altiva*. São Paulo: Benvirá, 2015b, 520p;

_____. *A grande estratégia do Brasil: discursos, artigos e entrevistas da gestão no Ministério da Defesa (2011-2014)*. In: AMORIM, C.; ROCHA, A. J. R. da [*et al*] (ORGs.). Brasília: FUNAG; [São Paulo] : Unesp, 2016;

BAHADIAN, Adhemar Gabriel. Palestra proferida pelo Co-Presidente brasileiro das Negociações da ALCA, Embaixador Adhemar G. Bahadian, intitulada “ALCA: um balanço das negociações”, na Escola Superior de Guerra, no Rio de Janeiro, em 22 de setembro de 2004. In: *Resenha de Política Exterior do Brasil*, a. 31, n. 95, 2º semestre de 2004, pp. 105-117;

BBC BRASIL. *Rubens Barbosa vê ideologização na política externa*, 14 de março de 2008. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2008/03/080311_amsrubensbarbosadb.shtml>. Acesso em: 18/06/2018;

BRASIL. *Mensagem ao Congresso Nacional*: abertura da 3ª Sessão Legislativa Ordinária da 51ª Legislatura / Fernando Henrique Cardoso. - Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social, 2001;

BRASIL. *Mensagem ao Congresso Nacional:* abertura da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 52ª Legislatura/Luiz Inácio Lula da Silva. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica, 2003, 266p;

_____. *Mensagem ao Congresso Nacional:* abertura da 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 52ª Legislatura/Luiz Inácio Lula da Silva. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica, 2004, 260p.;

_____. *Decreto nº 5.484, de 30 de Junho de 2005:* Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências. Brasília; Presidência da República Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2005;

BRIC. *Declaração Conjunta dos Líderes dos Países do BRIC.* I Cúpula do BRIC; Ecaterimburgo, 16 de junho de 2009. Disponível em: <http://brics6.itamaraty.gov.br/category-english/21-documents/114-first-summit-2>. Acesso em: 18/06/2018;

BROOKS, S. G.; WOHLFORTH, W. C. Hard times for soft balancing. In: *International Security*, v. 30, n. 1, 2005, pp. 72-108;

CAMINOM. E. M. B.; MENCK, J. T. M. O Centro de Lançamento de Alcântara *Versus* a Tramitação Legislativa da Mensagem nº 296, de 2001, do Poder Executivo (TSA com os Estados Unidos). In: *Estudo Técnico.* Consultoria legislativa – Câmara dos Deputados. dezembro 2016;

CARDOSO, F. H.. Discurso do Senhor Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, por Ocasião da Cerimônia de Assinatura de Atos. Moscou, 14 de Janeiro de 2002. In: *Resenha de Política Exterior do Brasil*, a. 29, n. 90, 1º semestre de 2002, pp. 35-36;

CARSLNAES, Walter. Foreign Policy. In: CARSLNAES, W.; RISSE, T.; SIMMONS, B. A (ORGs.). *Handbook of International Relations*. London: Sage, 2002;

CERVO, A. L.; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil.* Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010;

CORNETET, J. M. C. A Política Externa de Dilma Rousseff: Contenção na Continuidade. In: *Revista Conjuntura Austral*, v. 5, n, 24, 2014, pp. 111-150;

DAMÉ, Luiza. Plebiscito contabiliza cerca de 10 milhões contra a Alca. In: *Folha de São Paulo*, 18/09/2002;

ÉBOLI, Evandro. Mudou de tom. In: *Jornal O Globo*, 10/11/2004, seção o País, p. 5;

EPSTEIN, Juan Claudio. Determinantes domésticos del regionalismo en América del Sur: Elcaso brasileño (1995-2008). In: *Latin American Trade Network (LATN)*. FLACSO; serie regionalismo, working paper 109, agosto de 2009;

GILPIN, Robert. *War and Change in World Politics***.** Cambridge: Cambridge University Press, 1981;

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Inserção Internacional do Brasil. In: *Economia e Sociedade*. Campinas; v. 17, 2001, pp. 1-31;

GUSTAVSSON, Jakob. How Should We Study Foreign Policy Change? In: *Cooperation and Conflict*, v. 34, n. 1, 1999, pp. 73-95;

HE, Baogang. Politics of Accommodation of the Rise of China: the case of Australia. In: *Journal of Contemporary China*, v. 21, n. 73, 2012, pp. 53-70;

HERMANN, C. F. Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy.In: *International Studies Quaterly*, v. 34. n. 1, 1990;

HIRST, Monica. *Brasil – Estados Unidos: desencontros e afinidades*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009. 244p;

HURREL, Andrew. Hegemony, liberalism and global order: what space for would-be great powers? In: *International Affairs*, v. 82, n, 1, 2006, p. 1-19;

_____. Lula's Brazil: A Rising Power, but Going Where? In: *Current History*, february, 2008, pp. 51-57;

KANG, D. C. *China Rising: Peace, Power, and Order in East Asia.* New York: Columbia University Press, 2007;

LAFER, Celso. Palavras do Ministro Celso Lafer em Audiência Pública na Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, sobre o Acordo de Salvaguardas Brasil-Estados Unidos. Brasília, Câmara dos Deputados, em 23 de Agosto de 2001. In: *Resenha de Política Exterior do Brasil*, a. 28, n. 89, 2º semestre de 2001, pp. 99-104;

_____. Suspeitas, Interesses e as Negociações da ALCA. In: *Folha de São Paulo*, São Paulo, 30 de julho de 2002;

LAMPREIA, L. F. A política externa brasileira no primeiro ano do Governo Fernando Henrique Cardoso - Exposição do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Luiz Felipe Lampreia, perante a Comissão de Relações Exteriores da Câmara. In: *Resenhas de Política Exterior do Brasil*, ano 23, n. 78, 1º semestre, 1996, pp. 165-177;

_____. Exposição do Embaixador Luis Felipe Lampreia, Ministro de Estado das Relações Exteriores, no X Fórum Nacional "As perspectivas da situação mundial

e a política externa do Brasil". Rio de Janeiro, 12 de maio de 1998. In: *Resenha de Política Exterior do Brasil*, a. 25, n. 82, 1º semestre, 1998, pp. 51-59;

_____. *Diplomacia brasileira: palavras, contextos e razões***.** 2 ed. Rio de Janeiro: Lacerda Ed., 1999, 420p.;

LAMPREIA, L.F. *O Brasil e os Ventos do Mundo: Memórias de cinco décadas na cena internacional*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2010;

LIBER, K. A.; ALEXANDER, Gerard. Waiting for Balancing Why the World Is Not Pushing Back. In: *International Security*, v. 30, n. 1, 2005;

LIMA, M. R. S. de. Autonomia, Não-Indiferença e Pragmatismo: Vetores Conceituais da Política Exterior. In: *Latin American Trade Network (LATN)*; FLACSO, serie Brief, n. 21, 2005, pp. 16-20;

LOPES, D. B.; VELLOZO JUNIOR, J. Balanço sobre a Inserção Internacional do Brasil. In: *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro; v. 26, n. 2, 2004, pp. 317-353;

MARIANO, M. P.; VIGEVANI, Tullo. A ALCA e a Política Externa Brasileira. In: ALTEMANI DE OLIVEIRA, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (Orgs.). *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas***.** São Paulo: Saraiva, v. 1, 2006, pp. 321-354;

MILANI, C. R. S. A Importância das Relações Brasil – Estados Unidos na Política Externa Brasileira. In: *Boletim de Economia e Política Internacional (IPEA)*, n. 6, abril/junho 2011;

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *As Relações Perigosas: Brasil – Estados Unidos*. 1 ed. Rio de Janeiro; Editora Record, 2004, 417p;

PAPE, R. A. Soft balancing against the United States. In: *International Security*, v. 30, n. 1, 2005, pp. 7-45;

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. O Brasil no início do século XXI: uma potência emergente voltada para a paz. In: *Política Externa*, v. 19, n. 1, 2010;

PAUL, T. V. Introduction: The Enduring Axioms of Balance of Power Theory and Their Contemporary Relevance. In: (Orgs.) PAUL, T. V.; WIRTZ, J. J.; FORTMANN, Michel. *Balance of Power Theory and practice in the 21st century*. Stanford, California Stanford University Press, 2004;

_____. Soft balancing in the age of U.S. primacy In: *International Security*, v. 30, n. 1, 2005, pp. 46-71;

_____. *Restraining Great Powers: Soft Balancing from Empires to the Global Era*. Yale University Press

PECEQUILO, C. S. *As Relações Brasil – Estados Unidos.* Belo Horizonte: Editora Fino Traço, 2011;

PT. *Lula, presidente: uma Revolução Democrática no Brasil.* Bases do Programa de Governo, 1994;

___. *União do Povo – Muda Brasil*. Diretrizes do Programa de Governo, 1998;

PT. *Resoluções do II Congresso Nacional do Partido dos Trabalhadores.* O Programa da Revolução Democrática para a construção de um Brasil livre, justo e solidário. Belo Horizonte (MG), 24 a 28 de novembro de 1999, 54p.;

__. *Um Brasil para Todos***.** Programa de Governo. Coligação Lula Presidente, 2002;

ROSATI, J. A.; SAMPSON III, M. W.; HAGAN, J. D. The Study of Change in Foreign Policy. In: ROSATI, J. A.; SAMPSON III, M. W.; HAGAN, J. D (ORGs.) *Foreign Policy Restructuring: How Governments Respond to Global Change.* Columbia: University of South Carolina Press, 1994. 328p;

ROSS, R. S. Balance of Power Politics and the Rise of China: Accommodation and Balancing in East Asia. In: *Security Studies*, v. 15, n. 3, 2006;

RUSSEL, R.; TOKATLIAN, J. G. Modelos de Política Exterior y Opciones Estratégicas. El caso de América Latina frente a Estados Unidos. In: *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n. 85-86, 2009, pp. 211-249;

SARAIVA, M. G.; VALENÇA, M. M. A Política Externa Brasileira e sua Projeção Internacional: um projeto caracterizado pela continuidade. In: *CEBRI Artigos*, v. 1, a. VII, 2012;

SILVA, A. L. R. da. *Do Otimismo Liberal à Globalização Assimétrica: A Política Externa do Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)*. Tese de Doutorado --- Programa de Pós Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Porto Alegre, 2008, p. 360;

SILVA, L. I. L. da. Discurso do Senhor Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Sessão de Posse no Congresso Nacional, em Brasília, em 1º de janeiro de 2003. In: SILVA, L. I. L. da; AMORIM, C.; GUIMARÃES, S. P. (Orgs.) *A política externa do Brasil*; Brasília: IPRI/FUNAG, 2003a, pp. 25-46;

_____. Discurso do Senhor Luiz Inácio Lula da Silva Presidente eleito da República Federativa do Brasil no "*National Press Club*", em Washington, D.C., 10 de Dezembro de 2002. In: SILVA, L. I. L. da; AMORIM, C.; GUIMARÃES, S. P. (Orgs.) *A política externa do Brasil.* Brasília: IPRI/FUNAG, 2003b, pp. 7-24;

_____. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura do debate geral da 63ª Assembléia Geral das Nações Unidas . Nova Iorque, EUA, 23/09/2008. In: *Resenha de Política Exterior do Brasil*, a. 29, n. 103, 2º semestre, 2008, pp. 83-86;

UNASUR. *Estatuto del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR.* Santiago, Chile, 11 de dezembro de 2008;

VADELL, J. A.; LAMAS, B.; RIBEIRO, D. M. de F. Integração e Desenvolvimento no MERCOSUL: Divergências e Convergências nas Políticas Econômicas nos Governos Lula e Kirchner. In: *Revista Sociologia Política*; Curitiba, v. 17, n. 33, 2009, pp. 39-54;

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. In: *Contexto Internacional*, v. 29, n. 2, 2007, pp. 273-335;

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

WALT, S. M. *Taming American Power: the global response to US primacy***.** Harvard University; W. W. Norton & Company, 2005.

Recebido em: 12/12/2018

Aprovado em: 06/08/2019