



Universidade Federal de Minas Gerais  
Faculdade de Direito e Ciências do Estado

**POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE: A INSERÇÃO INTERNACIONAL  
BRASILEIRA DURANTE O GOVERNO LULA DA SILVA (2003-2010)**

Olívia Lima Rodrigues Santos

Belo Horizonte  
2023

Olívia Lima Rodrigues Santos

**POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE: A INSERÇÃO INTERNACIONAL  
BRASILEIRA DURANTE O GOVERNO LULA DA SILVA (2003-2010)  
RESUMO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao  
Curso de Ciências do Estado da Universidade  
Federal de Minas Gerais, como requisito para  
obtenção do título de Bacharel em Ciências do  
Estado

Orientador: Roberto Vasconcelos Novaes

Área de concentração: Política Externa; Política  
Internacional; Política Pública

Belo Horizonte

2023

Olívia Lima Rodrigues Santos

**POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE: A INSERÇÃO INTERNACIONAL  
BRASILEIRA DURANTE O GOVERNO LULA DA SILVA (2003-2010)**

**RESUMO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Ciências do Estado da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito para obtenção do título de Bacharel em Ciências do Estado

Orientadora: Roberto Vasconcelos Novaes

Área de concentração: Política Externa; Política Internacional; Política Pública

---

Professora Leticia Regina Camargo Kreuz

---

Professor Adamo Dias Alves

---

Professor Roberto Vasconcelos Novaes (Orientador)

Belo Horizonte, 03 de julho de 2023

*À minha família e aos meus amigos pelo apoio de sempre.*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço ao Professor Roberto Novaes pela paciência e conhecimento ao longo desse período. Aos meus colegas de sala que dividiram comigo esse momento. Agradeço à minha família por todo carinho e amor durante mais uma etapa da minha vida.

## RESUMO

A presente monografia tem como objetivo principal discorrer e analisar o funcionamento da política externa dos dois primeiros governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), como política pública envolvendo variados atores em processos relativos à política externa. O papel da política externa como política pública no Brasil vem sendo cada vez mais analisado à luz de diversos campos de conhecimento, sobretudo no campo de duas disciplinas específicas: a ciência política e as relações internacionais. Após a redemocratização em meados dos anos 1980, a política externa passou a ser vista cada vez mais como parte integrante do processo decisório, garantindo maior autonomia e presença do país em questões internacionais. Desde então, o Brasil se beneficiou das transformações da economia global e da difusão de poder na direção dos países emergentes, principalmente na América do Sul, pondo em prática inúmeras políticas públicas no cenário doméstico e internacional. Sob os mandatos de Luiz Inácio, foram produzidas novas reações para a mudança do Brasil no sistema internacional e para a maior inserção da política externa no debate da política pública. Discute-se como a política externa pode ser entendida como uma política pública através da observação do papel dos governos brasileiros na dinâmica dos assuntos do plano externo, às mudanças de paradigmas, autonomia e à diplomacia presidencial.

**Palavras chave:** Política Externa; Política Pública; Política Externa Independente; Governos Lula; Autonomia; Diplomacia Presidencial.

## ABSTRACT

The main objective of this monograph is to discuss and analyze the functioning of the foreign policy of the first two terms governments of Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), as a public policy involving different actors in processes related to foreign policy. The role of foreign policy as public policy in Brazil has been increasingly analyzed in the light of different fields of knowledge, especially of two specific disciplines: political science and international relations. The redemocratization in the mid-1980s, foreign policy came to be seen more and more as an integral part of the decision-making process, guaranteeing greater autonomy and the country's presence in international issues. Since then, Brazil has benefited from the transformations of the global economy and the diffusion of power towards emerging countries, mainly in South America, putting into practice numerous public policies in the domestic and international scenario. Under the mandates of Luiz Inácio, new reactions were produced for Brazil's change in the international system and for the greater insertion of foreign policy in the public policy debate. I will discuss how foreign policy can be understood as a public policy by observing the role of Brazilian governments in the dynamics of foreign affairs, to changes in paradigms, autonomy and presidential diplomacy.

**Key words:** Foreign policy; Public policy; Lula governments; Independent Foreign Policy; Autonomy; Presidential Diplomacy.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>9</b>
<b>1- MODELO ANALÍTICO</b>	<b>11</b>
1.1 Jogos de Dois Níveis	15
1.2 Tipos de Autonomia	18
<b>2. POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA</b>	<b>25</b>
2.1 Política Externa Independente	25
<b>2.2 ATORES E PARADIGMAS DE ANÁLISE</b>	<b>30</b>
<b>3. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>37</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>40</b>



## INTRODUÇÃO

Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito o 35º Presidente da República Federativa do Brasil e sua vitória em 2002 representou a opção majoritária da população por uma perspectiva não-neoliberal de governo, de mudança nos rumos da política econômica, das relações entre Estado e sociedade e na política externa expressa no próprio programa neodesenvolvimentista apresentado pela candidatura Lula. É fato que Luiz Inácio, no que diz respeito à política externa, consolidou projetos iniciados pelo seu antecessor, Fernando Henrique Cardoso. Mas além disso, Lula promoveu uma reformulação do conceito de política externa traçado por FHC. Se na época de Fernando Henrique Cardoso a política externa havia se consolidado como autonomia pela integração, Lula vai um pouco além a promovendo a autonomia pela diversificação.

Em seu discurso<sup>1</sup> de posse, Luiz Inácio afirmou:

Mudança: esta é a palavra chave, esta foi a grande mensagem da sociedade brasileira nas eleições de outubro. A esperança venceu o medo e a sociedade brasileira decidiu que estava na hora de trilhar novos caminhos. [...] Foi para isso que o povo brasileiro me elegeu Presidente da República: para mudar (LULA DA SILVA, 2003a, p. 27-28).

Após a redemocratização em meados dos anos 1980, a política externa passou a ser vista cada vez mais como parte integrante do processo decisório, não buscando ser uma plataforma para obter vantagens eleitorais, mas sim como um instrumento para garantir uma maior autonomia e presença do país em assuntos internacionais. Desde então, o Brasil se beneficiou das transformações da economia global e da difusão de poder na direção dos países emergentes, principalmente na América do Sul, pondo em prática inúmeras políticas públicas no cenário doméstico e internacional. Sob os mandatos de Luiz Inácio, foram produzidas novas reações para a mudança do Brasil no sistema internacional e para a maior inserção da política externa no debate da política pública.

---

<sup>1</sup> VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação, Contexto Internacional, Rio de Janeiro. Vol. 29. Nº 2. 2007.

Assim sendo, a aproximação com os países emergentes e periféricos foi fundamental, tanto para a intensificação das relações econômicas, quanto para o estabelecimento de alianças diplomáticas. Colocando o país entre as nações que controlam seus destinos, o Estado brasileiro passou a caminhar junto com setores sociais promovendo ganhos internos e externos. Para definir, então, a política externa adotada no governo Lula da Silva, é preciso compreender tanto os cenários nacional e como o internacional. O período em questão é considerado um marco de grande importância para a diplomacia brasileira, principalmente porque foi um período no qual o país se inseriu ativamente no cenário internacional, ganhando reconhecimento significativo por sua atuação exemplar baseada no princípio da cooperação internacional.

Nesse sentido, dividiu-se o desenvolvimento da pesquisa em três partes específicas e a conclusão. A primeira, o "Modelo Analítico", mobiliza os conceitos da análise de política externa somados ao entendimento sobre o nível internacional e o nível doméstico. O primeiro sub tópico discorre sobre Jogos de Dois Níveis, teoria de Robert Putnam, a fim de apontar quais foram os principais pontos, endógenos e exógenos que contribuíram para a política externa dos Governos Lula (2003-2010). Além disso, trata-se dos cinco tipos de autonomia e qual foi utilizada pelo governo Lula. O capítulo seguinte discorre sobre a evolução e o conteúdo da política externa brasileira, demonstrando a articulação entre as idéias e os interesses por meio da ação dos atores e instituições centrais da vida política nacional. Já no terceiro capítulo é apresentado um breve resumo das conjunturas domésticas e externas do período 1961-1964 com o objetivo de apontar os principais fatores que influenciaram diretamente a formulação e a execução da Política Externa Independente. Por fim, têm-se a conclusão, que irá retomar pontos da monografia e discorrer como a política externa pode ser entendida como uma política pública através da observação do papel dos governos brasileiros na dinâmica dos assuntos do plano externo, fornecendo especial atenção à administração de

Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Sendo assim, têm-se como principal objetivo, analisar o funcionamento da política externa dos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003- 2010) como política pública envolvendo variados atores em processos relativos à política externa.

## **1- MODELO ANALÍTICO**

Política Externa é definida, aqui, de acordo com Valerie Hudson (2013). Do enfoque da relação entre os níveis internacional e doméstico, foram selecionados os estudos de Robert Putnam e Helen Milner. Para tratar das diferentes dimensões de operação estatal e das instituições políticas, os conceitos de *polity*, *politics* e *policy*, apresentados por Cláudio Gonçalves Couto, foram resgatados. Além disso, serão brevemente apresentadas e observadas outras argumentações recorrentes na literatura e no tema da monografia.

A política externa, segundo Valerie Hudson (2013), deve ser compreendida a partir das decisões tomadas pelos “tomadores de decisão” e que tenham consequências reconhecidas por entidades externas ao seu Estado-nação. Tais decisões podem acarretar ação, inação e até mesmo indecisão. Geralmente essas decisões aspiram o exterior na tentativa de ganhar influência, mas, visam incluir também decisões voltadas para o nível doméstico. Normalmente, a análise refere-se não apenas a uma única decisão, mas a um conjunto de decisões tomadas com referência a uma situação particular (HUDSON, 2013, p. 4).

Foram inscritos no texto constitucional do Brasil os princípios básicos que devem guiar as relações exteriores brasileiras. Com o restabelecimento do regime democrático no Brasil, a promulgação da Constituição Federal em 1988 foi de extrema importância para as relações internacionais brasileiras. Ela estabelece os meios de supervisão da aplicação dos princípios característicos dos sistemas democráticos, como as garantias de direitos (arts. 4º, II, e 5º da CF-1988), a publicidade dos negócios públicos (arts. 5º, XXXIII, e 37, § 3º, II, da CF-1988) e os limites dos três poderes (SANCHEZ; SILVA; CARDOSO; SPECIE, 2006, p. 132).

Segundo Putnam e Milner, para entender melhor as diferentes dimensões de operação estatal e as instituições políticas, têm-se em consideração as definições de *polity*, *politics* e *policies*. A *polity* refere-se à sua estrutura; a *politics*, ao seu funcionamento; a *policies*, aos seus produtos, a sua operação de conjuntura. A estrutura/*polity* diz respeito às regras de relacionamento entre os atores e às organizações em que estes atuam – ou às instituições propriamente ditas. O *funcionamento/politics* diz respeito à atividade política, que se desdobraria de uma forma ou de outra, fossem quais fossem as instituições vigentes, muito embora as condições desse desdobrar variem consideravelmente, a depender do arranjo constitucional em vigor. Os *produtos/policies* são aquilo que o Estado gera, seja para se autogerir e se manter, seja para responder às demandas sociais existentes – filtradas e interpretadas de acordo com as condições em que se desenrola a *politics*. Pode-se assim dizer que as regras institucionais condicionam o jogo político, que condiciona o conteúdo das políticas (COUTO, 2019, p. 22).

Nota-se, então, que *politics* caracteriza o processo decisório, enquanto a *policy* diz respeito às políticas públicas. Entende-se como política pública, segundo Celina Souza (2006), um campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações. A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2006, p. 26). As políticas públicas recebem inputs dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos (SOUZA, 2006, p. 24).

Ao compreender que política externa é uma forma *sui generis* de política pública, pressupõe-se que sua concepção esteja introduzida no jogo político nacional, apesar de que o foco dessa política esteja na atuação do Estado, ele também recebe influência do sistema

internacional (Duarte, Lima apud Milani e Pinheiro, 2017). Considerar que a política externa é *sui generis*, é ir de acordo com o pensamento de Salomon e Pinheiro (2017), que discorrem que ela possui características únicas que as distinguem das demais. Uma dessas características é o fato de ser implementada além das fronteiras estatais, o que pode resultar em uma considerável distância entre os objetivos traçados e os resultados alcançados. Nesse sentido, compreender a política externa como uma política pública implica considerar o seu processo de formulação, que também é influenciado, assim como qualquer outra política pública, pelas demandas e conflitos de diversos grupos domésticos. Assim, o Estado deixa de ser o único ator a ser estudado, apesar de ser o responsável por coordenar os demais atores, o que confere ao governo protagonismo na formulação de políticas públicas. Diversos atores domésticos tentam proteger seus interesses exercendo pressão sobre o Estado, fazendo com que ele coloque em prática estratégias de integração internacional que lhes sejam favoráveis. Os atores que possuem maior influência nas tomadas de decisões de política externa são bastante heterogêneos, sendo eles ministérios, agências governamentais, grupos de interesse, órgãos da sociedade civil, bancos etc. Geralmente é mais apropriado analisar a política externa como política pública em democracias, como o Brasil<sup>2</sup> (Duarte, Lima, 2017, tradução minha).

Para analisar a política pública, de acordo com Milani e Pinheiro (2013), devem ser feitas reflexões sobre alguns temas centrais, sendo eles: os graus de participação dos atores que possuem poder de agência no processo de formação da política externa, e a demanda por *accountability* tanto na horizontal (entre os Poderes) quanto na vertical (Estado e sociedade) de sua atuação, pois,

---

<sup>2</sup> That is why the state is not the sole actor that should be studied in International Relations, despite the fact that it is the one responsible for filtering and coordinating the other actors - which gives the government the leading role in the formulation of this particular kind of public policy. Various domestic actors try to safeguard their interests by exerting pressure on the state and getting it to put in place the international integration strategies most favorable to them. The actors that are influential in foreign policy decision-making are very heterogeneous, such as government agencies, ministries, civil society bodies, exporters, banks, insurance companies, and so forth. The decision to analyze foreign policy as public policy is even more appropriate in the case of democracies, such as Brazil.

(...) se admitimos que as práticas da política externa estão hoje mais próximas do cotidiano, que as escolhas estão relacionadas a interesses diversos e muitas vezes dispersos, que a política externa enfim não expressa um interesse nacional auto evidente, mas é resultado da competição, estamos por extensão trazendo para esse terreno a necessária discussão sobre a submissão da política externa aos controles e regras do regime democrático. Ao fazê-lo, no entanto, não podemos deixar de concordar com aqueles que sublinham necessidade de maior rigor na utilização dos conceitos que constituem essa agenda de reflexão. (MILANI; PINHEIRO, 2013, p.33)

Essa análise confronta frontalmente com as ideias de que i) a política externa seria o resultado de um consenso auto evidente que dominaria as forças sociais domésticas; ii) o Estado agiria maximizando seus objetivos e expectativas dentro de uma lógica de maximização de seus interesses (SANTOS, SORGINE, 2018, p.12).

A política internacional, para Milani e Pinheiro (2013), atualmente, não integra apenas “um leque mais amplo de questões que demandam conhecimentos e expertises particulares”, mas uma diversidade de atores como organizações não governamentais, mídia, empresas, movimentos sociais, igrejas, organismos públicos locais que estão envolvidos em diversos assuntos internacionais. Tais atores passaram a atuar internacionalmente de forma articulada, “agindo em muitas ocasiões à revelia do próprio Estado, em nome de interesses privados ou ainda na defesa de causas políticas diversas” (MILANI; PINHEIRO, 2013, p.15).

Com o entendimento da política externa como um tipo *sui generis* de política pública, como foi apontado por Milani e Pinheiro (2013), deve-se compreender as correlações entre as condições colocadas pelo sistema internacional e as especificidades do âmbito político doméstico, juntamente com os atores, arranjos e instituições que lhe são característicos.

Tendo o conceito de política externa em mente, é de suma importância distinguir as políticas de Estado das políticas de governo. As primeiras dizem respeito a políticas enraizadas, formadas por consenso durante a história. São políticas que se tornaram permanentes, devido a práticas que levam em conta toda sua trajetória. Podem ser caracterizadas como algo dotado de valores, principalmente em termos de política externa e diplomacia. As segundas podem ser caracterizadas em consonância com as mudanças de

governo, ou seja, cada governo eleito democraticamente em eleições periódicas opta por fazer suas próprias políticas. O Executivo irá decidir, levando em conta suas medidas e propostas de governo.

A autora Maria Regina Soares de Lima (2013) afirma:

Políticas governamentais resultam da interação estratégica de burocratas e outros atores governamentais e não-governamentais dentro de instituições específicas. Mudanças nas preferências dos atores ou das instituições levam a mudanças de políticas. (LIMA, 2013, p. 139)

Uma vez que as entidades e grupos de interesse convivem num mesmo cenário e produzem ações que resultam em políticas públicas, tem-se um ambiente democrático regido por práticas democráticas. Entende-se por regime democrático aquele regido por regras e procedimentos formais, informados por determinados princípios: igualdade política; soberania da maioria; consentimento informado e competência cívica (DAHL, 2012). Portanto, o respeito às regras e às instituições democráticas é o que caracteriza o regime democrático sob a ótica da teoria empírica (MONTE, 2018, p. 8).

### **1.1 Jogos de Dois Níveis**

A análise de política externa leva em consideração simultaneamente as interações de fatores nos níveis doméstico e internacional e compreende como a diplomacia e a política doméstica interagem. Para isso, serão analisados os impactos dos grupos de interesse no ambiente internacional por meio da metáfora dos Jogos de Dois Níveis, de Robert D. Putnam, sendo o nível II nacional e nível I internacional. No nível nacional, os grupos domésticos perseguem seus objetivos pressionando o governo a adotar políticas favoráveis a seus interesses, e os políticos buscam o poder constituindo coalizões entre esses grupos. No nível internacional, os governos nacionais buscam maximizar suas próprias habilidades de satisfazer as pressões domésticas, enquanto minimizam as consequências adversas das evoluções externas (PUTNAM, 2010, p.151). Com base em sua análise das relações internacionais e de política doméstica, Putnam afirma que é irrelevante apontar se a política

interna de um Estado dita sua política externa, ou se a política externa influi na dinâmica doméstica, pois, segundo ele, as duas se influenciam mutuamente.

Divergindo das considerações de caráter estatocêntrico - Estado como um ator unitário -, Putnam confirma que não há apenas um tomador de decisão, mas vários, os quais ainda podem discordar entre si acerca de qual seria a melhor decisão e o que representaria de maneira mais concreta os interesses nacionais. O autor entende que o Estado não age de forma completamente coesa, nem mesmo o Poder Executivo e, na verdade, há uma série de jogos internos que irão ditar as políticas domésticas, os quais irão determinar as políticas externas adotadas. Além dos atores internos ao Estado (membros do Executivo, por exemplo), outros atores domésticos também são fundamentais para a escolha das decisões internacionais e para a política externa. Os partidos, os grupos de interesses, os movimentos sociais, a opinião pública, as eleições, entre outros, são exemplos de atores que vão além apenas do Estado. No contexto desta monografia, os grupos de interesses possuem um papel importante no desdobramento da política externa.

Assim sendo, estes grupos internos negociam entre si com o objetivo de influenciar as políticas públicas a serem adotadas no âmbito internacional. No nível II, os governos buscam alcançar seus interesses determinados internamente, ao mesmo tempo em que combatem eventuais adversidades (PUTNAM, 2010). Ainda segundo Putnam:

A luta política de várias negociações internacionais pode ser útilmente concebida como um jogo de dois níveis. No nível nacional, os grupos domésticos perseguem seu interesse pressionando o governo a adotar políticas favoráveis a seus interesses e os políticos buscam o poder constituindo coalizões entre esses grupos. No nível internacional, os governos nacionais buscam maximizar suas próprias habilidades de satisfazer as pressões domésticas, enquanto minimizam as consequências adversas das evoluções externas. Nenhum dos dois jogos pode ser ignorado pelos tomadores de decisão, pois seus países permanecem ao mesmo tempo independentes e soberanos. (PUTNAM, 2010, p. 151).

Além de sublinhar essa interação entre os níveis e de mostrar como os grupos a influenciam, Putnam surge com o conceito de “conjunto de vitórias” (win-set) que é definido como “o conjunto de todos os acordos possíveis do nível I que seriam vitoriosos - ou seja, que



alcançariam a maioria necessária entre os apoiadores - quando colocados em votação” (PUTNAM, 2010, p. 154). Deste modo, compreender as vitórias no nível II é fundamental para compreender o processo de negociação dos acordos no nível I. A derrota no processo de ratificação pode ocorrer pela defecção voluntária ou involuntária. Na voluntária, o negociador age de maneira egoísta e racional quando não há obrigatoriedade para uma determinada ação, sendo o dilema do prisioneiro um exemplo deste problema. A defecção involuntária, por outro lado, ocorre quando o ator é incapaz de colocar em prática suas obrigações acordadas devido ao fracasso na ratificação (PUTNAM, 2010).

O tamanho relativo dos conjuntos de vitórias do nível II tem a capacidade de afetar a distribuição de ganhos relativos das negociações envolvendo atores internacionais. Quanto maior o número de sucessos anteriores do negociador, maior a pressão que ele poderá sofrer dos outros negociadores. De outra forma, quando o negociador possui poucas vitórias no âmbito doméstico, ele pode usar isto a seu favor ao queixar-se das suas limitações na esfera nacional a fim de persuadir os jogadores opostos a agirem de acordo com seus interesses (PUTNAM, 2010).

Putnam (2010) também disserta sobre a importância do negociador-chefe para as negociações, uma vez que ele é unicamente responsável pela união dos níveis doméstico e internacional. Putnam caracteriza o negociador-chefe como alguém que não apresenta interesses e preferências próprias, mas que age como um ator intermediário que representa os objetivos de grupos de interesse domésticos nas negociações no nível internacional. Todavia, o autor declara que tal caracterização não condiz com a realidade, pois o negociador-chefe possui suas próprias preferências, e estas podem ser opostas aos grupos domésticos (PUTNAM, 2010).

Finalizando, Putnam (2010) apresenta três tipos que incluem as motivações do negociador-chefe. No primeiro, o negociador-chefe procura fortalecer sua posição no jogo do

nível II por meio do aumento de seus recursos políticos ou por meio da minimização das perdas potenciais (PUTNAM, 2010, p. 167). Neste cenário, o negociador-chefe irá calcular se o eventual acordo internacional irá lhe recompensar com um aumento na sua popularidade doméstica. No segundo, o negociador-chefe procurará mudar o equilíbrio de poder no nível II em favor de políticas domésticas que prefere por motivos exógenos (PUTNAM, 2010, p. 168). A negociação do nível I pode dar condições especiais ao negociador, de modo que ele passa a ter mais poder na elaboração e execução de políticas públicas domésticas, pois as negociações internacionais às vezes permitem aos líderes políticos fazerem aquilo que domesticamente eles não têm poder suficiente para fazê-lo (PUTNAM, 2010, p. 168). Na terceira e última motivação, o negociador-chefe busca perseguir sua própria concepção do interesse nacional no contexto internacional (PUTNAM, 2010, p. 168).

Portanto, a partir da crítica à teoria realista, novas formulações em política externa passaram a considerar a presença de vários atores na condução de tal política pública. Putnam (1988) contribuiu para a superação da divisão entre o âmbito doméstico e o internacional. Isso porque a cooperação internacional somente pode ser compreendida como parte de um jogo complexo de dois níveis, em que a política doméstica e a barganha internacional estão ligadas. Influenciada por Putnam, Milner (1997) descreve que os Estados não são atores unitários, mas sim poliárquicos, pois uma pluralidade de atores participa do processo de tomada de decisão.

## **1.2 Tipos de Autonomia**

A história da política externa brasileira retrata que a ideia de autonomia foi de extrema importância diante do mundo exterior, por possuir a capacidade de decisão frente aos centros de poder internacional, assegurando a possibilidade de o país realizar suas escolhas reais (VIGEVANI; RAMANZINI, 2014). Para Vigevani e Ramanzini (2014), “em vez de estar enraizada na noção jurídica de soberania, no Brasil, a autonomia é um conceito político, um instrumento para salvaguardar-se dos efeitos mais nocivos do sistema internacional. Este

termo, no caso brasileiro, submete à ideia de aumento das áreas de atuação ou de escolha do Estado, levando em consideração a percepção das condições do nível doméstico e internacional em um certo período” (VIGEVANI; RAMANZINI, 2014, p. 522). Assim, na análise de Vigevani e Ramanzini (2014),

A noção de autonomia é caracterizada pela capacidade do Estado para implementar decisões baseadas em seus próprios objetivos, sem interferência ou restrição exterior, e pela habilidade em controlar as consequências internas de processos ou eventos produzidos além de suas fronteiras. (VIGEVANI; RAMANZINI 2014, p. 522).

O assunto do grau de autonomia política, sempre foi, desde a Independência e durante toda a República, o ponto principal do debate sobre a política externa. Cepaluni e Vigevani (2007) discorrem sobre os tipos de autonomia. O primeiro tipo consiste na “autonomia pela distância”. Significa adotar uma política de não-aceitação automática daqueles regimes internacionais predominantes, além disso, acredita em um desenvolvimento relativamente autárquico com foco no mercado interno, e como consequência ter uma diplomacia que questiona certos tópicos da agenda das grandes potências, a fim de assegurar a soberania do Estado Nacional.

A “autonomia pela participação” acontece quando o governo adere aos regimes internacionais, incluindo aqueles de viés liberal, sem que haja a perda da sua capacidade de gestão de política externa, a fim de influenciar a própria formação dos princípios e das regras que guiam o sistema internacional.

A última diz respeito à “autonomia pela diversificação”, referida à adesão do país às normas e princípios internacionais através de alianças Sul-Sul, abrangendo o âmbito regional e, também, realizando acordos com parceiros que não são tão tradicionais, como a China, Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental e Oriente Médio, por exemplo (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 283).

No que se refere ao conceito de autonomia, pode-se entender que ela mantém o caráter vital para a constituição de um Estado Nação que, de forma natural, esteja sempre na agenda

da diplomacia brasileira, para que sua demonstração prática consiga orientar as ações do país. Da forma que Fonseca Júnior (1998) expõe, “a busca por autonomia é um objetivo para qualquer diplomacia [...]. Mas as expressões do que é autonomia variam histórica e espacialmente, variam segundo interesses e posições de poder”. Já no que diz respeito ao alinhamento automático, a ideia é buscar proximidade com grandes potências, seja por almejar conseguir recursos de forma pragmática ou por compartilharem os mesmos valores e ideais, alinhando então, ideologicamente (FONSECA JR., 1998, p. 361).

Durante o governo Lula os países ricos prestaram assistência ao Brasil no combate à fome, e houve um posicionamento mais assertivo em relação às nações desenvolvidas, buscando a construção de coalizões do Sul como o IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) ou G-3 e G-20, com o objetivo de promover mudanças na dinâmica de poder global. Nesse sentido, o governo realizou ajustes e adaptações, buscando novas formas de inserção internacional para o país em vez de promover mudanças significativas. Conforme apontado por Vigevani e Cepaluni (2007), enquanto a política externa de Cardoso defendia a ideia de autonomia pela participação no sistema internacional, o governo Lula buscou inserir o Brasil no cenário mundial, buscando maior autonomia e diversificação de opções, por meio da cooperação Sul Sul e da busca por um equilíbrio maior com os países do Norte. Portanto, a política externa de Lula apresentou ajustes e modificações em relação à administração anterior.

Assim sendo, a política externa pode ser influenciada pelas categorias das políticas públicas e pelas das políticas internacionais, ademais, elas acabam convergindo e influenciando entre si. Para Vigevani e Cepaluni (2007) isso ocorreu por duas razões, o primeiro, de ordem doméstica, foi a adesão do país aos princípios universalistas da democracia; o segundo, de caráter externo, foi a aceleração do processo de globalização (VIGEUVANI e CEPALUNI, 2007). Enfim, a política externa como política pública está cada

vez mais em evidência no país, pois diversos atores vêm contribuindo para o debate e para a inserção de novos temas, como ocorreu no período em questão.

Durante seus mandatos, Lula empenhou-se em posicionar o Brasil no cenário internacional visando garantir maior autonomia e diversificação de opções. Essa abordagem, conhecida como autonomia pela diversificação, enfatizou a formação de coalizões Sul-Sul como uma maneira de buscar maior equilíbrio em relação aos países do Norte. Como resultado, a política externa de Lula passou por ajustes e mudanças de programa em relação à administração anterior.

O governo Lula foi caracterizado por essa ideia de autonomia pela diversificação e foi um governo que diversificou suas parcerias, mantendo relações com os Estados Unidos, com as principais Organizações Internacionais, fez parcerias com a África, China e insistiu na integração regional na América do Sul (VIGEVANI, 2018). Essa política externa brasileira fez com que o governo optasse pelo multilateralismo como sendo o guia das relações internacionais, em resposta ao unilateralismo da política externa norte-americana (OLIVEIRA, 2014).

De acordo com a análise de Boito Jr. e Berringer (2013) a política externa brasileira durante o governo Lula foi influenciada por diversos fatores domésticos. Além disso, os autores interpretam que a implantação das medidas mencionadas anteriormente no projeto desenvolvimentista do ex-presidente contribuiu para o crescimento econômico. Esse crescimento econômico, por sua vez, “permitiu uma significativa recuperação de emprego e a política de reajuste do salário mínimo aumentou o poder aquisitivo da base da pirâmide salarial” (BOITO JR. e BERRINGER, 2013, p. 33). Sendo assim, concluem que:

A burguesia interna brasileira uniu-se em torno de interesses comuns no plano internacional, que fundamentalmente foram: (i) o apoio do Estado para a conquista de novos mercados para exportação de seus produtos e para a realização de investimentos diretos no exterior; (ii) a prioridade para os seus produtos e serviços nas compras do Estado e das empresas estatais e (iii) uma maior proteção do Estado para o mercado interno. Para nós, foi justamente por isso que os principais focos de atuação internacional do Estado brasileiro

foram: (i) a ênfase nas relações Sul-Sul; (ii) a prioridade dada à América do Sul; (iii) a Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC) e (iv) as negociações e o arquivamento da proposta da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) (BOITO JR. e BERRINGER, 2013, p. 34-35).

Segundo Vigevani e Cepaluni (2007), a política externa do governo Lula passou por quatro mudanças principais. Em primeiro lugar, houve uma busca por equilíbrio nas relações internacionais, buscando evitar uma posição de dependência ou subordinação em relação a outros países. Podemos citar como exemplo, o papel fundamental que o Brasil desempenhou em relação à mudança climática. O país aderiu firmemente ao princípio das "responsabilidades comuns, porém diferenciadas", que leva em consideração a contribuição histórica dos países desenvolvidos para o aquecimento global, ao mesmo tempo em que reconhece o direito dos países pobres ao desenvolvimento (AMORIN, 2010).

Em segundo lugar, houve um fortalecimento das relações bilaterais e multilaterais, com intuito de aumentar o peso e a influência do Brasil nas negociações políticas e econômicas internacionais. Como exemplificado na relação com a África, o presidente realizou oito viagens ao continente, inaugurou várias embaixadas e consulados, com o objetivo de fortalecer as relações bilaterais e impulsionar os investimentos comerciais. Um exemplo notável é a presença da Petrobras em sete países africanos, com projetos de exploração em águas profundas. Lula costumava descrever sua relação com o continente como um alinhamento assertivo e cooperativo. Essa visão guarda semelhanças com a postura de Jânio Quadros em relação à África.

Esse caráter universalista, também evidente na Política Externa Independente (PEI), pode ser percebido nas declarações do Chanceler Celso Amorim, grifo próprio:

Nossa política externa não pode estar confinada a uma única região, nem pode ficar restrita a uma única dimensão. O Brasil pode e deve contribuir para a construção de uma ordem mundial pacífica e solidária, fundada no Direito e nos princípios do multilateralismo, consciente do seu peso demográfico, territorial, econômico e cultural, e de ser uma grande

democracia em processo de transformação social. O Brasil atuará, sem inibições, nos vários foros internacionais, regionais e globais.<sup>3</sup>

Além disso, o governo Lula promoveu um maior intercâmbio econômico, financeiro, tecnológico, cultural com outras nações, visando ampliar as oportunidades de desenvolvimento para o país. Como por exemplo, o governo, em 2004, reconheceu a China como uma economia de mercado, representando uma medida de alinhamento com seu maior parceiro econômico. O governo Lula marcou um momento significativo de estreitamento das relações bilaterais entre Brasil e China, através da criação da Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN) em 2004. Em 2009, a China assumiu o papel de principal parceiro comercial do Brasil, substituindo os Estados Unidos (ALMEIDA, 2019).

Por fim, uma política foi implementada com o objetivo de evitar acordos que pudessem comprometer o desenvolvimento nacional, priorizando os interesses do país em questões estratégicas. Essas mudanças permitiram uma reorientação nas prioridades da política externa brasileira. Houve um aprofundamento da integração regional, como a Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa), bem como uma intensificação das relações com Índia, China, Rússia e África do Sul. O governo Lula também desempenhou um papel destacado nas negociações da Rodada Doha e na OMC. Além disso, o Brasil manteve relações de amizade com países ricos e estreitou os laços com os países africanos. A campanha pela reforma do Conselho de Segurança da ONU também foi uma prioridade, assim como a defesa de objetivos sociais que promovem um maior equilíbrio entre Estados e suas populações.

Entretanto, um dos aspectos centrais da política externa do governo Lula foi a formação de alianças com parceiros do Sul global. Durante a Guerra Fria, a política externa

---

<sup>3</sup> Ver Discurso de Posse, Embaixador Celso Amorim, 01/01/2003. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/embaxador-celso-luiz-nunes-amorim/Discurso-proferido-pelo-Embaixador-Celso-Amorim>>.

brasileira se concentrava principalmente nas questões da agenda Norte/Sul, em contraposição ao conflito Leste/Oeste. No entanto, o governo de FHC buscou se afastar dessa abordagem, salientando os aspectos cooperativos no sistema internacional e privilegiando as relações com os países desenvolvidos, como a União Européia e os Estados Unidos, considerados essenciais e cooperativas. No final do segundo mandato, houve uma tentativa de aumentar as relações com China, Índia, Rússia e África do Sul. Porém, foi durante o governo Lula que a aproximação com os países do Sul ganhou maior destaque. Segundo Vigevani e Cepaluni (2007), isso ocorreu por dois motivos: primeiro, fatores domésticos, como a adesão do Brasil aos princípios universalistas da democracia; segundo, fatores externos, como a aceleração do processo de globalização. Apesar disso, a relação de Lula com os Estados Unidos continuou sendo importante, mas não era considerada a única alternativa para atingir os objetivos diplomáticos brasileiros. A partir de 2003, o critério que passou a reger as relações com os Estados Unidos foi o da não-exclusividade como uma perspectiva de enfraquecimento do unilateralismo. Isso significa que o governo brasileiro buscava diversificar suas parcerias e não depender exclusivamente dos Estados Unidos, procurando fortalecer sua autonomia na arena internacional.

Além disso, Lula, em consonância com sua postura multilateralista, defendeu com maior ênfase a soberania nacional em comparação à administração anterior, transmitindo um sentimento de liderança regional. Isso se evidencia em sua busca por maior inserção no cenário regional e internacional, exemplificada pelo aceite, em 2003, do comando da Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti. Nesse contexto, o governo demonstrou determinação e disposição para arcar com parte dos custos da pacificação, o que poderia abrir caminho para um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU<sup>4</sup>. Segundo Vigevani

---

<sup>4</sup> Fernando Henrique Cardoso desejava uma vaga de membro permanente no Conselho de Segurança da ONU, mas a diplomacia brasileira não investiu muitos esforços nessa empreitada; no governo Lula, o ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, expressou com mais firmeza o desejo do país de obter um assento permanente no Conselho.



e Cepaluni (2007, p. 303-4), o caso do Haiti ilustra o significado da autonomia pela diversificação. A diversificação não se limita apenas à busca de alternativas nas relações com outros Estados, mas implica “capacidade de intervenção em questões que não dizem respeito a interesses imediatos. Significa intervir em questões que se referem a bens públicos internacionalmente reconhecidos”. Dessa forma, a atuação do governo Lula no Haiti exemplifica sua abordagem de autonomia pela diversificação, onde o Brasil busca não apenas ampliar suas parcerias, mas também assumir responsabilidades em questões de alcance global, reforçando sua posição como um ator influente na comunidade internacional.

Para Vigevani e Cepaluni (2007, p. 321-2), o Brasil da Era Lula promoveu alternativas à influência política e econômica dos países ricos visando a “ampliação de opções de atuação para o país em diferentes tabuleiros (comercial, de segurança, regional), aprofundando parcerias com nações em desenvolvimento.” Portanto, o advento da diplomacia presidencial levou a mudanças significativas no processo de política externa brasileiro, o que diminuiu a centralidade e a autonomia do Itamaraty e fez com que as relações entre os chefes de Executivo brasileiro e os estrangeiros se tornassem mais importantes do que no passado – corroborando a tese de autonomia pela diversificação.

## **2. POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA**

### **2.1 Política Externa Independente**

A Política Externa Independente (PEI) é o termo com que se define a prática e o discurso diplomáticos brasileiros compreendidos entre os anos de 1961 e 1964. Inovadora e revolucionária, esta política fomentou a barganha frente aos Estados Unidos, sendo a primeira vez na história do país que se desafiava o predomínio estadunidense nas tomadas de decisão brasileiras. A Política Externa Independente é um dos momentos mais importantes da história diplomática brasileira. Seu caráter inovador fez com que muitos de seus objetivos tenham sido

explorados de maneira imatura e amadora, afinal era um período de aprendizado. De qualquer maneira, foi a partir deste momento que ficou claro que o alinhamento brasileiro aos Estados Unidos é uma opção de governo, e não um destino do país.

A nova política externa do Brasil, nos governos de Jânio Quadros e João Goulart, procurava constituir uma identidade política brasileira, a partir de premissas de não alinhamento e posicionamentos autônomos. A fonte de sustentação desse novo quadro de atuação externa se encontrava no tripé: Desarmamento, Desenvolvimento e Descolonização.

O governo de Jânio Quadros (1961) foi quem inaugurou a PEI. O contexto brasileiro identifica uma crise no populismo, onde as elites governantes obtêm uma nova percepção da inserção internacional, revendo as alianças com o Ocidente e objetivando a política africana formalmente pela primeira vez. Já durante a campanha eleitoral, Quadros defendeu a revisão da política externa brasileira, particularmente no que se referia às relações especiais com os EUA. O Brasil ainda sofria com a crise do café, e a dificuldade de exportar gerou a crise da balança de pagamentos.

Os princípios da PEI que foram elaborados para esse período, que podem ser agrupados em cinco postulados básicos:

- a) a defesa da paz, da coexistência pacífica e do desarmamento geral;
- b) o apoio aos princípios de não-intervenção e autodeterminação dos povos, dentro da estrita obediência ao direito internacional;
- c) o suporte à emancipação dos territórios ainda não autônomos, sob qualquer designação jurídica;
- d) autonomia da formulação de projetos de desenvolvimento econômico e na implementação de ajuda internacional;

e) a ampliação dos mercados externos para a produção brasileira, através de facilidades alfandegárias em relação à América Latina e da intensificação do comércio com todos os países, inclusive os da comunidade socialista<sup>5</sup>.

Assim sendo, a PEI fomentou também uma reorientação nas relações diplomáticas com a União Soviética e uma abertura política para o Leste Europeu. O que não significava a exclusão do tradicional alinhamento com os Estados Unidos, mas simplesmente uma busca por uma maior autonomia na expansão capitalista.

Dessa forma, a fundamentação teórica da Política Externa Independente representou a consolidação dos princípios estabelecidos inicialmente por Jânio Quadros. Seu objetivo central era buscar uma política externa que impulsionasse o desenvolvimento do Brasil, conferindo-lhe uma independência em relação aos blocos econômicos mais poderosos e, conseqüentemente, promovendo o mesmo ideal para os Estados em situações semelhantes. Ao assumir o sistema parlamentarista, João Goulart enfrentou desafios significativos. Em seu discurso, ele também destacou os princípios anticolonialistas, antirracistas e expressou apoio incondicional à luta dos povos pela autodeterminação. Além disso, foi ele quem proporcionou novas direções à emergente política africana.

A limitação de poderes presidenciais do parlamentarismo também teve impacto no âmbito diplomático, permitindo que chancelaria e o Itamaraty tivessem maior influência na condução da política externa do Brasil. Assim sendo, o então Ministro das Relações Exteriores, San Tiago Dantas, passou a ter mais autonomia e foi o principal responsável por defender os interesses do Brasil internacionalmente nesse período (VIZENTINI, 2008). A PEI estruturada por Dantas pode ser sintetizada como um projeto moldado visando exclusivamente os interesses brasileiros que seriam isentos de um posicionamento ideológico,

---

<sup>5</sup> SAN TIAGO DANTAS, Francisco Clementino de. Política Externa Independente. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1962, p. 6.

sendo eles (i) emancipação econômica e desenvolvimento e (ii) conciliação histórica entre o regime democrático representativo e reforma social para suprimir a opressão de classes. Esse comportamento era informado pelo conjunto de ideias da Política Externa Independente iniciada no governo de Jânio Quadros e que foi continuada no governo de João Goulart (DANTAS, 2011).

Durante o governo João Goulart, houve uma mobilização de militância burocrática liderada por políticos de direita e militares que se opõem às ideias políticas de Goulart. Essa parte da coalizão de poder trabalhou para dismantlar as propostas de reforma agrária, institucional e educacional, argumentando que o presidente representava uma ameaça comunista devido à sua posição política à esquerda. Especificamente, a implementação da PEI abria espaço para maior aproximação com os Estados socialistas. Esse entendimento era compartilhado por outros grupos domésticos da sociedade civil, e algumas ações de João Goulart levaram outros setores a retirarem seu apoio ao governo, marcando o início de uma reestruturação doméstica no país.

Porém, esta política enfrentou dificuldades de aceitação, tanto interna como externamente, devido à oposição ao governo de João Goulart. A Política Externa Independente de Goulart baseou-se em práticas menos liberais e mais voltadas ao desenvolvimento nacional sem interferência externa, o que preocupou certos setores mais conservadores da sociedade brasileira. Ademais, afetou a relação com os países ocidentais capitalistas, especialmente os Estados Unidos, uma vez que interferia diretamente os interesses estadunidenses de exercer sua influência no Brasil (VIZENTINI, 2008).

O governo Castello Branco representou uma volta do Brasil à esfera estadunidense, podendo-se considerar que se inseriu em um entendimento de segurança que tinha bases de doutrinas militares da época da Guerra Fria (LAFER, 2018, p. 1034). Humberto Castello

Branco foi o primeiro presidente após o golpe militar. Em um discurso realizado no Instituto Rio Branco, destinado a futuros diplomatas, o então presidente fez um resumo do que seria sua política externa, discorreu críticas à PEI e disse que o Brasil iria adotar, a partir daquele dia, uma “política externa in(ter)dependente” (CASTELLO BRANCO, 1964 *apud* SIMÕES, 2010). O Brasil encontrava-se, então, diante de um regime autoritário, imposto pelos militares com o intuito de conter uma "revolução comunista".

De acordo com Vizentini (1999), apesar de possuir traços da política externa anterior, o governo Castello Branco representou um retrocesso ao optar por abandonar o terceiro-mundismo, o multilateralismo e, também, a dimensão mundial da PEI, voltando-se para o alinhamento automático com os Estados Unidos e a uma diplomacia de âmbito hemisférico e bilateral. O que corroborava tal política era a geopolítica própria da Guerra Fria, argumentada pela Escola Superior de Guerra, com o seu discurso focado nas fronteiras ideológicas e também no "perigo comunista". O Brasil tinha o intuito de receber apoio econômico dos Estados Unidos em troca do abandono à diplomacia desenvolvimentista e da subordinação a Washington (VIZENTINI, 1999, p. 147). No que diz respeito ao rompimento do juízo de uma política externa autônoma, o governo Castello Branco revela similaridades à PEB<sup>6</sup> de Jair Bolsonaro. As ações políticas de ambos aplicaram o desinteresse à autonomia, enfraquecendo os interesses nacionais no nível internacional e deslegitimando suas práticas internacionais.

Vasco Leitão da Cunha foi um dos Ministros das Relações Exteriores do governo Castello Branco entre abril de 1964 e janeiro de 1966, o outro foi o general e político da UDN<sup>7</sup> Juracy Magalhães que permaneceu no cargo entre janeiro de 1966 e março de 1967. Esses dois ministros traduziram bem as crenças de acabar com a "ameaça" comunista internacional, de relativizar princípios como o da não-intervenção e princípios absolutos como

---

<sup>6</sup> Abreviação para Política Externa Brasileira.

<sup>7</sup> UDN é a abreviação de União Democrática Nacional

a soberania nacional que estavam conectados na ideia geral das “fronteiras ideológicas” (RICUPERO, 2017, p. 549). De acordo com Ricupero (2017), tais ministros se portavam de maneira a conceber uma PEB que rompe com os princípios que governam as relações internacionais do Brasil ao reposicionar e desvalorizar tal parâmetro, o qual rege a política externa. Estando num contexto de autocracia, os princípios de soberania e autonomia estavam suspensos.

Todavia, a aproximação das visões entre Brasil e Estados Unidos não transformou o governo brasileiro de Castello Branco em um aliado incondicional dos americanos. Em várias ocasiões, as ideias de ambos os países entraram em confronto e atestavam e isso refletia em suas ações. Além disso, o próprio governo estadunidense não considerava o Brasil como seu aliado preferencial, uma vez que muitos políticos de Washington acreditavam que um apoio incondicional era arriscado devido ao fato de o Brasil ser governado por uma ditadura (SIMÕES, 2010, p. 180).

Por fim, durante o governo Castello Branco, o Brasil adotou uma postura semelhante no âmbito da segurança continental juntamente com os Estados Unidos. Entretanto, divergiu em outros aspectos, principalmente naqueles que se referiam à assuntos mais distantes da preocupação de segurança nacional que os militares mantinham desde a criação da Escola Superior de Guerra (SIMÕES, 2010, p. 181).

## **2.2 ATORES E PARADIGMAS DE ANÁLISE**

Após discutir as principais teorias que tratam da política externa como uma política pública cujos atores possuem interesses e influências, essa sessão irá analisar a evolução e o conteúdo da política externa brasileira, demonstrando a articulação entre as idéias e os interesses através da ação dos atores e instituições centrais da vida política nacional. Para tal propósito, após uma breve análise histórica das relações internacionais no país, será observada

a dinâmica do Brasil em assuntos internacionais após a redemocratização em 1985, até o governo Lula. Ao longo do século XX, a política externa brasileira foi marcada pela busca de recursos de poder para garantir maior autonomia no plano mundial através das ideias e dos interesses resultantes da interação entre os principais atores e instituições da arena de formulação e implementação da política. E, ainda segundo Pinheiro (2004), os mesmos interesses podem ser alcançados por meio de diferentes estratégias, a mudança na natureza do regime político não determina uma mudança no conteúdo da política externa, e a política externa pode ser objeto de uma profunda revisão sem que haja alteração substantiva no regime político.

Ao longo do século XX e início do século XXI, podemos identificar dois paradigmas que prevaleceram na política externa brasileira: o americanismo e o globalismo. O americanismo ideológico se baseou na valorização de elementos normativos e em uma suposta convergência ideológica entre Brasil e Estados Unidos, tendo alcançado seu ponto máximo nos períodos 1946-61 e 1964-67. Por outro lado, o americanismo pragmático foi desenvolvido com base na exploração das oportunidades da aliança com os Estados Unidos, onde sua implementação foi de natureza instrumental. Esse paradigma foi observado nos períodos de 1902-45, 1951-61 e 1967-74. Por sua vez, o globalismo, teve sua origem na crítica nacionalista à abordagem americana da política externa, combinada com uma perspectiva mais ampla e global.

No Brasil, o Poder Executivo prevaleceu, historicamente, como o principal formulador de políticas públicas relacionadas às questões internacionais. Na época do Império, o chefe do Executivo nomeava embaixadores, comandava as negociações políticas com nações estrangeiras, assinava tratados internacionais e declarava guerra ou paz. Ou seja, havia centralização quase absoluta da política externa nas mãos do Executivo. Foi apenas com a instauração da República, em 1889, que o Congresso passou a ter competência em matéria de

aprovação de tratados internacionais. Já em 1902, com a chegada do Barão de Rio Branco ao posto de Chanceler e a posterior institucionalização e autonomização do Itamaraty, iniciou-se então um novo processo de inserção internacional do país através da percepção de que os Estados Unidos se constituíam num novo pólo de poder mundial. Tendo isso em mente, a melhor maneira para o Brasil aumentar seus recursos de poder no sistema internacional seria através estabelecer uma relação preferencial e vantajosa com Washington, por meio do *americanismo*.

Entretanto, como aponta Pasquarelli (2010), por volta da década de 1960, surgiu uma alternativa ao americanismo: o globalismo. Nesse contexto, as relações com os Estados Unidos deixaram de ser vistas apenas como um meio para aumentar o poder de barganha e passaram a ser entendidas como consequências naturais da expansão do poder de negociação. O globalismo defendia a diversificação das relações exteriores do Brasil como um requisito fundamental para aumentar o seu poder de negociação global. Tornou-se crucial, então, buscar a diversificação das parcerias internacionais.

Ainda com o pensamento feito por Bruno Pasquarelli (2010), após o golpe militar de 1964, houve um retorno ao paradigma americanista. Além disso, devido à forte conotação ideológica do regime, o Itamaraty foi afastado do centro de formulação da política externa quase imediatamente. Entretanto, as evidências apontavam para uma conjuntura internacional mais receptiva a uma agenda diplomática autônoma, uma vez que novos pólos de poder como a Europa Ocidental e o Japão estavam se fortalecendo. Durante o governo de Ernesto Geisel (1974-79), o globalismo ressurgiu como o paradigma da política externa brasileira. Houve uma aproximação com os países africanos e o restabelecimento de relações diplomáticas com a China e com países do bloco socialista, incluindo a União Soviética. Dessa maneira, a fronteira ideológica que limitava a atuação diplomática foi superada, e o Brasil retomou a busca pela autonomia, afastando-se do centro hegemônico e se aproximando da Europa



Ocidental, Ásia, África e América Latina. Como resultado, as relações com os Estados Unidos deixaram de ser vistas como um meio para aumentar o poder de negociação, e passaram a estar condicionadas ao próprio aumento do poder de barganha. O Brasil se manteve fiel à política de estímulo à diversificação de parcerias (Pasquarelli, 2010, p.196, 197). .

Após o processo de redemocratização, em 1985, ocorreram diversas mudanças no cenário da política externa, uma vez que surgiram questionamentos sobre os dois paradigmas que haviam se alternado, o americanismo e o globalismo. Segundo Pinheiro (2004), dois fatores contribuíram para esse desfecho. Em primeiro lugar, houve um acirramento das mudanças estruturais na economia mundial nos anos 1980, que tiveram início na década de 1970. Além disso, a transformação do paradigma tecnológico reduziu a competitividade dos países em desenvolvimento. Esses fatores deram início a um processo de erosão na definição da melhor estratégia de inserção internacional do país.

Durante o governo Sarney, o Brasil enfrentou pressões por parte dos Estados Unidos em relação à lei de patentes farmacêuticas e à política de informática. Apesar disso, o país manteve as premissas do globalismo e, ao mesmo tempo, empreendeu esforços diplomáticos para construir uma agenda positiva com os Estados Unidos. Dessa forma, o Brasil deu início à sua trajetória em direção ao abandono da condição de mero espectador nas negociações multilaterais, assumindo a responsabilidade e os custos da ação coletiva.(Pasquarelli, 2010, p. 198).

É importante destacar que, durante o governo Sarney, uma nova configuração institucional foi estabelecida pela Constituição de 1988, na qual a condução da política externa poderia ser realizada pelos três poderes. Ao Poder Executivo, cabia a responsabilidade de manter relações com estados estrangeiros, participar de organizações internacionais, celebrar acordos e tratados internacionais, declarar a guerra e celebrar a paz. O Poder Legislativo tinha competência de tomar decisões finais sobre tratados, acordos ou atos

internacionais, referendar a celebração de tratados pelo Presidente da República, e autorizar ou referendar a decisão do Presidente de declarar a guerra e celebrar a paz. Por fim, o Poder Judiciário, representado pelo Superior Tribunal Federal, era responsável por processar e julgar litígios entre Estados estrangeiros ou organizações internacionais e o Brasil, além de julgar decisões que declarassem a inconstitucionalidade de tratados internacionais. Segundo Sanchez et alli (2006), o Poder Executivo desempenhava um papel central nas fases de formulação e decisão da política externa. O Poder Legislativo, por sua vez, exercia um papel de co-decisão, uma vez que era responsável pela aprovação das decisões do Poder Executivo em relação à celebração de tratados, declaração de guerra e celebração da paz. Além disso, tinha um papel na fase de formulação da política para manter relações com outros Estados e participar de organizações internacionais. O Poder Judiciário participava das fases de implementação e de avaliação de tratados, e também poderia avaliar políticas relacionadas às relações com outros Estados e participação em organizações internacionais. Portanto, enquanto o Poder Executivo possuía papel central na formulação e na decisão da política externa, o Poder Legislativo atuava no processo de (co)decisão *a posteriori* e o Poder Judiciário, em eventual participação *ad hoc*<sup>8</sup> (Pasquarelli, 2010, p. 199).

Em um período posterior, durante a presidência de Fernando Collor de Mello, a política externa do Brasil enfrentou uma crise em relação aos paradigmas diplomáticos. O governo procurou resgatar o paradigma do americanismo, adotando o liberalismo econômico e buscando a modernização pela internacionalização. Essa abordagem ocorreu simultaneamente ao afastamento do Itamaraty do centro de formulação da política externa, em favor da presença direta do presidente. Por fim, a política externa de Collor inaugurou o paradigma da autonomia pela participação, que buscava aumentar a credibilidade

---

<sup>8</sup> No entanto, segundo Sanchez et alli (2006), é possível identificar processos de emenda constitucional na Constituição de 1988 para a redistribuição de competências. Isso porque o pano de fundo das PECs é a revisão da relação entre os poderes Executivo e Legislativo quanto à condução da política externa.

internacional do país, com objetivo de renegociação da dívida externa (Pasquarelli, 2010, p.199).

Entretanto, como é possível observar na análise de Pasquarelli (2010), a tentativa de retomar ao americanismo mostrou-se ineficaz, uma vez que o consenso interno em relação especial com Washington deixou de existir. Como resultado, ocorreu uma transição para alguns aspectos do globalismo, marcando a segunda fase da política externa de Collor. Com o impeachment do presidente, a diplomacia brasileira teve que se adaptar às circunstâncias internacionais, mantendo seu compromisso com a busca pela autonomia. Isso se deu por meio do aumento na participação nos debates internacionais, visando fortalecer a posição do Brasil na arena global.

Nos anos seguintes, no plano da formulação da política externa, foi mantida a prática já consolidada, pois o Itamaraty contava com relativa autonomia. No entanto, uma modalidade diplomática se somou ao Itamaraty na formulação e condução da política externa no Brasil. É a chamada diplomacia presidencial que, “por meio da ação do mandatário como formulador e/ou porta-voz da política externa daria maior visibilidade e, por vezes, mais agilidade às decisões deste campo”. (Pinheiro, 2009, p. 53). Segundo Danese (1999) e Preto (2006), a diplomacia presidencial surgiu nos Estados Unidos e acontece quando o presidente tem uma participação pessoal, ativa e efetiva na concepção e na concretização de política externa. Dessa forma, o termo pode ser definido como “a condução pessoal de assuntos de política externa, fora da mera rotina ou das atribuições 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). Para o autor, a diplomacia presidencial não se restringe apenas a diplomacia de visitas e encontros, ela possui na verdade três dimensões: a condução do processo decisório de política externa; a diplomacia de iniciativas, onde o mandatário propõe e assume como suas as iniciativas de política externa; e a diplomacia de encontros e deslocamentos.

No Brasil, começou-se a falar em diplomacia presidencial a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Segundo Albuquerque (1996, p. 10), o traço mais marcante do governo Cardoso foi o fato da Presidência da República estar à frente da diplomacia, caso que pode ser observado nas relações do Brasil com os Estados Unidos, com o Cone Sul, e com a Organização das Nações Unidas (ONU).

Ainda de acordo com Bruno Pasquarelli (2010), a política externa do governo de FHC foi caracterizada pelo objetivo de influenciar a configuração da nova ordem internacional por meio do aumento da participação do Brasil em fóruns de tomada de decisões, como a ONU e a OMC. Nesse sentido, foi idealizado um novo paradigma de política externa, conhecido como paradigma pela integração. Esse paradigma buscava manter a busca pela autonomia do país, mas de forma articulada com o ambiente internacional, reconhecendo a importância da integração e da interação com outros atores globais. Por um lado, a diplomacia do governo FHC buscou intensificar a opção pelo fortalecimento das instituições multilaterais internacionais e, por outro, essa atuação baseava-se em princípios de poder, visando garantir maior autonomia e respaldo no sistema global. Sendo assim, a diplomacia adotou uma abordagem que buscava ganhos absolutos no contexto global, enfatizando a importância da cooperação regional<sup>9</sup> como parte desse processo (Pasquarelli, 2010, p. 201).

A relação comercial entre China e Brasil a partir de 2003 teve um avanço significativo. Inicialmente, essa relação foi caracterizada pela intensa exportação de commodities brasileiras para a China, culminando em 2009 com a China tornando-se o maior parceiro comercial do Brasil. Ao longo do tempo, as trocas entre os dois países se aprofundaram, com o Brasil se tornando também um destino para investimentos diretos e indiretos provenientes da China (BUENO, CERVO, 2011). Durante o governo do presidente Lula, foram estabelecidos como objetivos para a relação comercial com a China diversos elementos. Dentre eles, destacam-se

---

<sup>9</sup> O Mercosul, por exemplo, foi um meio de promover a liderança brasileira na região.

o aumento das exportações brasileiras, a expansão do mercado brasileiro, a atração de investimentos diretos e indiretos da China, o estímulo aos negócios entre os dois países, a promoção de intercâmbios científicos e tecnológicos, aquisição de tecnologias avançadas, redução da dependência do Brasil em relação aos polos tradicionais por meio da cooperação com a China, e o fortalecimento do poder de barganha do Brasil na ordem multilateral (BECARD, 2011).

O governo do Presidente Luis Inácio Lula da Silva, promoveu mudanças na condução da Política Externa Brasileira, que até então era considerada tradicional e caracterizada pela continuidade ao longo de diferentes governos. Desde o início, sua política externa foi anunciada como assertiva e ativa, em certa medida semelhante ao legado autonomista do passado, especialmente em relação à Política Externa Independente (PEI) estabelecida por Jânio Quadros e João Goulart.

No geral, a política externa dos primeiros governos Lula buscou redefinir o papel do Brasil no mundo, valorizando a autonomia e a busca por uma ordem global mais justa. O país passou a ser reconhecido como um ator relevante no cenário internacional, fortalecendo parcerias estratégicas e liderando iniciativas regionais. No entanto, como qualquer política, teve seus desafios e críticas, e a análise completa do período requer uma avaliação mais aprofundada dos resultados alcançados e das consequências das ações tomadas.

### **3. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Conforme a análise deste trabalho, durante a implementação da Política Externa Independente, o Brasil tinha concepção de autonomia como status político, algo equivalente a ser uma potência, especialmente durante o governo de Jânio Quadros. Além disso, buscava-se a autonomia como uma forma de garantir o máximo de opções possíveis. Essa busca pela

autonomia visava se distanciar das demandas impostas pelos Estados Unidos no contexto da Guerra Fria, e da imagem do Brasil associada intimamente aos interesses do líder do mundo ocidental.

Com base na análise do segundo capítulo, Jânio Quadros implementou a ideia de que a autonomia do processo de tomada de decisões poderia ser alcançada ao afastar o Brasil da Guerra Fria, rompendo o alinhamento automático com qualquer bloco político-militar e abandonando e abandonando a concepção de ordem global em termos de Leste-Oeste. Em vez disso, ele se engajou no debate da ordem internacional considerando a divisão Norte-Sul. Para tal, a autonomia da política externa foi concretamente concebida como a universalização das relações exteriores brasileiras, permitindo romper o alinhamento automático com o bloco ocidental e sustentar a opção de inserção internacional, tendo em vista uma ordem política e econômica marcada pela divisão Norte (desenvolvido) e o Sul (subdesenvolvido).

Os governos Jânio Quadros e João Goulart adotavam uma abordagem pragmática em relação às relações comerciais do Brasil, não importando com quem o Brasil negociava. Diante das negociações pouco vantajosas e da incapacidade de resolver os problemas econômicos brasileiros nos acordos com os Estados Unidos, foi feita uma tentativa de explorar novos mercados, o que é uma das propostas da Política Externa Independente.

Assim, a Política Externa Independente permitiu que o Brasil se inserisse de forma proeminente no sistema mundial, mesmo não alcançando completamente suas ambições devido aos acontecimentos históricos amplamente conhecidos que afetaram toda a América do Sul nas décadas de 1960 e 1970. Apesar desses obstáculos, o Brasil desempenhou um papel protagonista na busca pela paz e na aproximação entre os povos.

No Brasil, após a redemocratização, a política externa passou a ser reconhecida como parte integrante do processo de tomada de decisão. Não mais como uma plataforma para

ganhar eleições, mas como meio de garantir maior autonomia e presença do país em questões internacionais. E foi nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002) e de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 a 2010) que foram produzidas novas reações para a mudança do Brasil no sistema internacional e para a maior inserção da política externa no debate da política pública.

Durante o governo Lula, a busca pela autonomia continuou sendo o principal impulsionador da diplomacia do país. No entanto, Lula privilegiou as alianças com países do Sul, o que resultou no aumento do prestígio internacional do Brasil e abordagem diversificada na condução da diplomacia, pois buscou a autonomia pela diversificação. Além disso, o governo Lula enfatizou a defesa da soberania nacional, refletindo um sentimento de liderança regional.

A política externa pode ser afetada pelas categorias das políticas públicas e pelas das políticas internacionais. Além disso, uma passa a influenciar a outra, permitindo a revisão de seus momentos. No caso brasileiro, a política externa vem sofrendo constante mudança de paradigmas, mas sempre buscando a autonomia do país em questões internacionais (Pinheiro, 2004). Especificamente nos governos de Fernando Henrique Cardoso e de Luis Inácio Lula da Silva, a diplomacia presidencial se tornou fato recorrente na política externa brasileira (Vigevani e Cepaluni, 2007; Cason e Power, 2009).

Desde o surgimento da PEI, o Brasil tem trabalhado para aprimorar uma abordagem mais independente em relação à sua política externa. Durante o governo de Lula, foi evidente o esforço em buscar um modelo que promovesse o desenvolvimento econômico e sustentável. Os caminhos multilaterais abertos pela PEI alcançaram seu ponto máximo na última década, com uma maior participação e inserção do Brasil no cenário internacional.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, Guilhon. “**A Presidência na linha de frente da diplomacia**”, **Carta Internacional**. 1996.

ALMEIDA, Jorge. **As Relações China-Brasil em leitura comparada nos governos de Lula-Dilma, Temer e Bolsonaro**. 43o Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS) - Caxambu, MG, 2019.

Disponível em:

<<http://anpocs.com/index.php/encontros/papers/43-encontro-anual-da-anpocs/st-11/st30-4/118-12-as-relacoes-china-brasil-em-leitura-comparada-nos-governos-de-lula-dilma-temer-e-bolsonaro/file>> Acesso em: 30 de Maio de 2023.

AMORIM, Celso. A Política Externa Brasileira no governo do Presidente Lula (2003-2010): uma visão geral. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0034-73292010000300013>>

Acesso em: 30 de junho de 2023.

BECARD, Danielly. O que esperar das relações Brasil-China? **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, p. 31-44, 2011. Disponível em:

<<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/VbVcz7ZFJThg9r4DkSTTjnF/abstract/?lang=pt>>. Acesso em: 23 de junho de 2023.

BOITO JR. e BERRINGER, T. “Classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa”. Mimeo, 2012.

CASON, Jeffrey e POWER, Timothy. (2009), “**Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era**”, *International Political Science Review*, vol. 30, n. 2.



COUTO, Cláudio Gonçalves. **Sistema de Governo e Políticas Públicas**. Coleção Governo e Políticas Públicas. ENAP. 2019. Disponível em:

<[https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4160/1/Livro\\_Sistema%20de%20Governo%20e%20Políticas%20Publicas.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4160/1/Livro_Sistema%20de%20Governo%20e%20Políticas%20Publicas.pdf)> Acesso em: 27 de setembro de 2022.

DAHL, Robert A. **A democracia e seus críticos**. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

Disponível em:

<[https://ppgsp.posgrad.ufsc.br/files/2015/06/Dahl\\_Democracia\\_Capselec.pdf](https://ppgsp.posgrad.ufsc.br/files/2015/06/Dahl_Democracia_Capselec.pdf)>

DANESE, Sérgio. (1999), **Diplomacia Presidencial**. Rio de Janeiro, Topbooks.

Embaixador Celso Amorim, **Discurso de Posse**, 01/01/2003. Disponível em:

<<https://www.gov.br/funag/pt-br/chdd/historia-diplomatica/ministros-de-estado-das-relacoes-e-exteriores/celso-luiz-nunes-amorim-discurso-de-posse>>. Acesso em: 26 de Junho de 2023

HUDSON, Valerie M. **Foreign policy analysis : classic and contemporary theory**. Second Edition. 2013.

LAFER, Celso. **Relações internacionais, política externa e diplomacia brasileira:**

**pensamento e ação**– Brasília : FUNAG, 2018. 2 v– (Coleção relações internacionais) ISBN

978-85-7631-788-3 (v. 2). Disponível em:

<<http://funag.gov.br/biblioteca/download/relacoes-internacionais-politica-externa-diplomacia-brasileira-volume-2.pdf>> Acesso em 10 dez 2022.

LIMA, Maria Regina Soares. **Relações Internacionais e Políticas Públicas: A contribuição da análise de política externa**. E. Marques e C. A. Pimenta de Faria (orgs.), A Política Pública como Campo Multidisciplinar. São Paulo, Editora Unesp; Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 2013, pp. 127-153.

MILANI, C.R.S; PINHEIRO, Letícia. **Política Externa Brasileira: Os desafios de sua caracterização como Política Pública**. **Contexto Internacional**. Volume 35. Número 1. pp.

11-41 (2013). Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/cint/v35n1/a01v35n1.pdf&gt>> .

Acesso em 25 set. 2022.

MONTE, Lucas Araujo. **Os limites de contestação à democracia e a contradição da teoria procedimental em Bobbio e DAHL**. Revista Caribeña de Ciencias Sociales. 2018.

Disponível em: <<https://www.eumed.net/rev/caribe/2018/05/teoria-procedimental.html>>.

Acesso em 27 set. 2022.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. **A política externa brasileira no governo Lula (2003-2010): Um exercício da autonomia para a assertividade?** Estudo de Política externa.

Brasília - Distrito Federal, 2014. Disponível em:

<<https://cienciapolitica.org.br/system/files/documentos/eventos/2017/03/politica-externa-brasileira-governo-lula-2003-2010-exercicio.pdf>> Acesso em 29 nov. 2021.

PASQUARELLI, Bruno. **Política Externa como Política Pública: uma análise da atuação diplomática brasileira durante o Governo Lula**. Revista Política Hoje, Vol. 19, n. 1, 2010.

PINHEIRO, Leticia. (2004), **Política Externa Brasileira, 1889-2002**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar

PRETO, Alessandra Falcão. (2006), **O Conceito de Diplomacia Presidencial: O Papel da Presidência da República na Formulação de Política Externa**. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Depto. De Ciência Política, Universidade de São Paulo.

PUTNAM, Robert D. **Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis**. *Rev. Sociol. Polit.* 2010, vol.18, n.36, pp.147-174.

RICUPERO, Rubens. **A diplomacia na construção do Brasil: 1750-2016**. Rio de Janeiro: Veral Editores, 2017.

Salomon, Mónica; Pinheiro, Leticia. “**Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos**”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 56, n. 1 (2013): 40-59.

SANCHEZ, Michelle, SILVA, Elaini, CARDOSO, Evorah e SPECIE, Priscila. “**Política Externa como Política Pública: uma Análise pela Regulamentação Constitucional Brasileira (1967-1988)**”. (2006), *Revista de Sociologia e Política*, n. 27.

SAN TIAGO DANTAS, Francisco Clementino de. **Política Externa Independente**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1962

SANTOS, Maria Helena C; SORGINE, F. Guilherme; . **A política externa brasileira como política pública: elementos para análise e debate**. *Meridiano 47*, 19: edição 19009, 2018.

SIMÕES, Gustavo da Frota. **Política Externa do Governo Castello Branco (1964-1967) para o continente americano**. *Relações Internacionais no Mundo Atual*, [S.l.], v. 1, n. 13, p. 157-184, jul. 2010. ISSN 2316-2880. Disponível em:  
<<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RIMA/article/view/248/221>> Acesso em 10 dez. 2022.

VIGEVANI, Tullo e CEPALUNI, Gabriel. (2007), “**A Política Externa de Lula da Silva: a Estratégia da Autonomia pela Diversificação**”, *Contexto Internacional*, v. 29

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. **O Brasil e o Mundo: a política externa e suas fases**. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v.20, n1, p. 134-154, 1999. Disponível em:  
<<https://core.ac.uk/download/pdf/235711234.pdf>> Acesso em: 09 dez. 2022.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **Relações Exteriores do Brasil II (1930-1964)**. 2 ed. São Paulo: Editora Vozes, 2008.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **Relações Internacionais do Brasil: de Vargas a Lula**. 3 ed. São Paulo. Perseu Abramo, 2008.