Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Centro de Ciências Sociais
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas

Solange Pastana de Góes

Uma abordagem relacional-estratégica: a inserção internacional do Brasil nos governos Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)

Rio de Janeiro
2021

Solange Pastana de Góes

Uma abordagem relacional-estratégica: a inserção internacional do Brasil nos governos Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)

Tese apresentada, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora, ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Política, Cultura e Instituições.

Orientadora: Profa. Dra. Mônica Leite Lessa

Rio de Janeiro
2021

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CCS/A

G598 Góes, Solange Pastana de.
Uma abordagem relacional-estratégica: a inserção internacional do Brasil nos governos Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) / Solange Pastana de Góes. – 2021.
288 f.

Orientadora: Mônica Leite Lessa.
Tese (Doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Brasil – Relações exteriores – Teses. 2. Brasil – Política e governo – 2003-2010 – Teses. 3. Política internacional – Teses. I. Lessa, Mônica Leite. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

CDU 327(81)

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

_____ _____

Assinatura Data

Solange Pastana de Góes

Uma abordagem relacional-estratégica: a inserção internacional do Brasil nos governos Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)

Tese apresentada, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora, ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Política, Cultura e Instituições.

Aprovada em 06 de outubro de 2021.

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Mônica Leite Lessa (Orientadora)
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – UERJ

Prof. Dr. Bruno Borges
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – UERJ

Profª. Dra. Ingrid Piera Andersen Sarti
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Profª. Dra. Flávia Guerra Cavalcante
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Prof. Dr. Adriano de Freixo
Universidade Federal Fluminense

Rio de Janeiro
2021

DEDICATÓRIA

Ao meu marido Joaquim e aos meus filhos Antônio, Maria Luiza e Francisco, por estarem sempre ao meu lado.

AGRADECIMENTOS

Desde que comecei a lecionar, na virada do milênio, o doutorado sempre foi meu desejo e esteve em meus sonhos e planos. Muitas vezes postergado por compromissos profissionais e familiares, certamente necessários para me fortalecer diante dos desafios que estavam por vir no ingresso no curso de doutorado, que finalmente iniciei em 2017, após quase vinte anos de expectativas.

A seleção para o Programa de Pós-Graduação de Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPGRI/UERJ), as disciplinas cursadas, a participação em congressos e seminários durante o doutorado, e, principalmente, a escrita da tese, foram fases desafiadoras, mas prazerosas.

Cumprir todas essas etapas típicas do doutoramento não seria possível se eu não tivesse ao meu lado tantas pessoas torcendo e me apoiando incondicionalmente. Foram elas que nos momentos de desânimo me animaram, nos momentos de tristeza me alegraram e que nos momentos de insegurança me lembraram de que eu seria capaz de superar as dificuldades desse longo percurso.

Ao iniciar estes agradecimentos, quero declarar a todos aqueles que estiveram comigo ao longo dessa jornada minha imensa gratidão. A lista é longa e a prudência me aconselha a não cansar os que por ofício devem ler este trabalho.

Porém, eu não poderia ter chegado aqui sem o meu marido Joaquim. Sempre atento aos meus sentimentos, anseios e pensamentos, sua escuta e paciência foram cruciais para que esta tese fosse concluída. Sem ele eu não teria realizado esse sonho.

Aos meus filhos Antônio, Maria Luiza e Francisco que me abraçaram e acarinharam, mas também me cobraram nos momentos corretos. Lembraram-me como é importante enfrentar os desafios impostos ao ato de ensinar e aprender, em particular, em meio a uma pandemia. Meu amor por eles é infinito.

À minha mãe Vera por toda a compreensão nos momentos de ausência e todo o amor nas horas de angústia. Sua disponibilidade e seus estímulos foram fundamentais.

Ao meu pai, aos meus irmãos Diderot e Marcus, sobrinhas, tias, primos, primas, amigos e amigas por entenderem meu distanciamento. Sei que sempre torceram por mim.

A Cheila, Helena e Neuzinha, minha família ampliada e minhas companheiras de todos os dias. Obrigada por tornarem tudo mais leve e me ajudarem a cuidar de quem amo.

Ao Pedro Rosaes com quem pude aprofundar pensamentos e reflexões existenciais para entender e enfrentar os marcos da vida e acreditar no meu percurso.

À minha amiga de todas as horas Verônica Pires. Obrigada pela parceria, por compartilhar seus saberes e experiências, apoiar-me nos momentos de decisão profissional e pelos inúmeros encontros. Sou muito grata por fazer parte de minhas histórias.

À minha orientadora Professora Mônica Leite Lessa por aceitar estar comigo, orientar-me e, sobretudo, inspirar-me com seu olhar crítico e criterioso, sempre com comentários certos nas horas certas. Sua paciência, perseverança e confiança me ajudaram a entender a importância de não ter medo de mostrar minhas ideias e opiniões e me estimularam a seguir em frente.

Aos membros de minha banca de qualificação Professora Ingrid Sarti e Professores Williams Gonçalves e Bruno Borges por apontarem caminhos possíveis a serem seguidos. Ao Professor Adriano de Freixo e a Professora Flávia Guerra que muito me honraram ao aceitarem se somar como membros da minha banca de defesa da tese.

Aos meus colegas da primeira turma de doutorado e a toda comunidade do PPGRI/UERJ, em especial, aos professores que me ajudaram nas reflexões sobre diversos temas das relações internacionais, indicaram bibliografias preciosas e me ajudaram a amadurecer academicamente. Aproveitei, verdadeiramente, cada momento que estive em sala de aula.

Quero agradecer também aos meus colegas e alunos da UNESA, IBMR e UVA, pois a troca na sala dos professores e em sala de aula é o melhor ensinamento que um professor pode desejar. Em especial, gostaria de agradecer aos alunos Fernanda Calado e Smailey Germano por recolherem e filtrar dados para esta tese.

...O que importa é mostrar que, na medida em que uma perspectiva teórica vai se concretizando, ela vai englobando e especificando mais relações e, simultaneamente, vai se incorporando à prática social e a política, tornando-se 'verdade concreta'.

Sebastião C. Velasco e Cruz

A dialética é um processo num mundo onde o modo de existência dos homens e das coisas é engendrado por relações contraditórias: assim, cada conteúdo particular só se expande ao mudar-se no seu oposto. Este último é parte constitutiva do primeiro, e o conteúdo do todo é a totalidade das relações contraditórias nele implicadas.

Herbert Marcuse

RESUMO

GÓES, Solange Pastana de. **Uma abordagem relacional-estratégica:** a inserção internacional do Brasil nos governos Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). 2021. 288 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

A vitória do Partido dos Trabalhadores (PT), nas eleições presidenciais de 2002, constitui um marco na história política do Brasil. Pela primeira vez foi eleito um representante da classe trabalhadora. Venceu um projeto político voltado para o desenvolvimento econômico e social inclusivo, comprometido em superar as desigualdades sociais cada vez mais insustentáveis. No campo internacional, o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva determinou a implementação de um projeto de inserção internacional capaz de contribuir com sua agenda desenvolvimentista, ressignificando, dessa forma, os rumos da política externa nacional, doravante central para a consecução das mudanças planejadas por seu governo. Comandada pelo Chanceler Celso Amorim, a política externa do governo Lula da Silva rejeitava os princípios neoliberais norteadores da inserção internacional do Brasil dos governos Fernando Henrique Cardoso (FHC), priorizava as relações Sul-Sul, em particular a formação de coalizões com os países emergentes, e a integração regional. Esta tese defende que os elementos de mudança desse novo projeto político, seu impacto sobre a política externa brasileira e sobre a inserção internacional do Brasil foram condicionados pelos limites e oportunidades, pelas mudanças estruturais e institucionais mas, também, pelas conquistas pelo estabelecimento de estratégias seletivas adotadas por determinados agentes estratégicos que, entre 2003-2010, modificaram-se permitindo o surgimento de um rearranjo que redefiniu esses processos em prol de um renovado projeto de inserção internacional do país. Um processo dialético, permeado pelo paradigma neodesenvolvimentista. Utiliza-se, na análise dessa mudança, a chave da abordagem relacional-estratégica, *Strategic-Relational Approach* (SRA), desenvolvida pelo marxista inglês Bob Jessop, dentro do campo da sociologia política. Essa proposta permite uma compreensão do processo de interação entre estruturas seletivas, agentes estratégicos e elementos ideacionais, uma tríade reveladora dos projetos políticos em disputa, e que, ao mesmo tempo, destaca o projeto historicamente dominante entre 2003 e 2010.

Palavras-chave: *Strategic-Relational Approach (SRA).* Inserção internacional do Brasil. Política externa brasileira. Governos Lula. Paradigma neodesenvolvimentista. Relações Sul-Sul.

ABSTRACT

GÓES, Solange Pastana de. **A Strategic-Relational Approach:** Brazil's international insertion in the Luiz Inácio Lula da Silva governments (2003-2010). 2021. 288 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

The victory of the Workers' Party (PT) in the 2002 presidential elections is a milestone in Brazil's political history. For the first time a representative of the working class was elected. A political project aimed at inclusive economic and social development, committed to overcoming increasingly unsustainable social inequalities, won. In the international field, President Luiz Inácio Lula da Silva governments determined the implementation of an international insertion project capable of contributing to Lula's and PT's developmental agenda, re-signifying, in this way, the directions of the national foreign policy, henceforth central to the achievement of the planned changes. Commanded by Chancellor Celso Amorim, the Lula da Silva government's foreign policy rejected the neoliberal principles that guided Brazil's international insertion under the Fernando Henrique Cardoso (FHC) administrations, prioritized South-South relations, in particular the formation of coalitions with emerging countries, and regional integration. This thesis aims to analyze the elements of change in the political project proposed by the Lula government and its impact on Brazilian foreign policy. It is argued that there were institutional limits and opportunities for the establishment of a new political project, the result of selective strategies adopted by certain strategic agents that, between 2003-2010, allowed the emergence of a rearrangement of agents who redefined the limits of the international insertion in a dialectical process, permeated by the neo-developmentalist paradigm. The strategic-relational approach (SRA), developed by the English Marxist Bob Jessop within the field of political sociology, is used in the analysis of change, making it possible to understand the process of interaction between selective structures, strategic-agents and ideational elements, revealing the political projects in dispute, as well as the one that prevailed in a certain historical space and time.

Keywords: Strategic-Relational Approach. Brazil's international insertion. Brazilian foreign policy. Lula Governments. Neodevelopmental Paradigm. South-South Relations.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – A strategic-relational approach to structure and agency.....59
Figura 2 – A strategic-relational approach to spatiotemporal selectivities 61
Mapa 1 – Localização do Investimento Direto Brasileiro (IDB) em 1994.....229
Mapa 2 – Localização do Investimento Direto Brasileiro (IDB) em 2012.....229

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Convergência e Divergência dos países IBAS na AGNU (1997 – 2010) 183
Gráfico 2 – Correlação de Posicionamentos entre os Membros do Grupo IBAS (Temas de Comércio Internacional 1994-2004).....184
Gráfico 3 – Total de commodities exportadas pelo Brasil entre 2001 e 2010 (Valor FOB US$) (Valor FOB US$) 188
Gráfico 4 – Participação da em exportações brasileiras entre 2001 e 2010 para Índia e África do Sul (Valor FOB US$).....191
Gráfico 5 – Percentual do fluxo comercial do Brasil com o IBAS.....192
Gráfico 6 – Participação da em exportações brasileiras entre 2001 e 2010 para Rússia e China (Valor FOB US$).....193
Gráfico 7 – Orçamento Geral do MRE (2001-2010).....194
Gráfico 8 – Orçamento para Cooperação Internacional do MRE.....195
Gráfico 9 – Citações sobre países/regiões, por FHC e Lula 208
Gráfico 10 – Citações sobre EUA por FHC e Lula 208
Gráfico 11 – Citações sobre temas específicos por FHC e Lula.....209
Gráfico 12 – Quantidade de atos internacionais nos governos FHC e Lula 215
Gráfico 13 – Quantidade de atos internacionais enviados ao Congresso Nacional 219
Gráfico 14 – Quantidade de atos internacionais enviados ao Congresso Nacional (incluindo IBAS e BRICS) 221
Gráfico 15 – Influência de Lula no andamento das coisas no Brasil.....256
Gráfico 16 – O Brasil visto como uma potência em ascensão.....257
Gráfico 17 – Visão sobre a China 258

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Programa de Governo de 1989 (continua).....199
Tabela 2 – Programa de Governo de 1994 (continua).....201
Tabela 3 – Programa de Governo de 1998 (continua).....202
Tabela 4 – Programa de Governo de 2002.....202
Tabela 5 – Programa de Governo de 2006.....203
Tabela 6 – Atos internacionais celebrados pela República Federativa do Brasil, no âmbito do IBAS e BRICS, encaminhados ao Congresso Nacional entre 2007 e 2018 (continua).....220
Tabela 7 – Tipos de Think Tanks.....233
Tabela 8 – Tipos de Think Tanks e Think Tanks brasileiros selecionados (continua).....235

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABAG	Associação Brasileira Agribusiness
ABC	Agência Brasileira de Cooperação
ABC	Agência Brasileira de Cooperação
AFEPA	Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares do MRE
ALBA	Aliança Bolivariana das Américas
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
APE	Análise da Política Externa
APEX	Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos
APPIs	Acordos de Promoção e Proteção de Investimentos
ASA	América do Sul-África
ASPA	América do Sul-Países Árabes
BB	Banco do Brasil
BIRD	Banco Mundial
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CAENI	Centro de Estudos das Negociações Internacionais
CEB	Comunidade Eclesiais de Base
CEB	Conselho Empresarial Brasileiro
CEBRI	Centro Brasileiro de Relações Internacionais
CELAC	Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CIBAS	Coordenação do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul
CNA	Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil
CNA	Congresso Nacional Africano
CNI	Confederação Nacional da indústria

CONTAG	Confederação dos Trabalhadores na Agricultura
COSBAN	Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação
CPE	*Cultural Political Economy*
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa Nacional
CRE	Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal
CREDN	Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados
CTBT	Tratado de Proibição Total de Testes Nucleares
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DEM	Democratas
DIBAS	Divisão do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul
DMR	Departamento de Mecanismos Regionais
EMPRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EUA	Estados Unidos da América
FA	Frente Ampla
FARCS	Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FIOCRUZ	Fundação Oswaldo Cruz
FMLN	*Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional*
FPA	*Foreign Policy Analisys*
FPA	Fundação Perseu Abramo
FSLN	*Frente Sandinista de Liberación Nacional*
FUNAG	Fundação Alexandre de Gusmão
GATT	Acordo Geral de Tarifas e Comércio
IBAS	Índia, Brasil e África do Sul
ICONE	Instituto de Estudos de Comércio e Negociações Internacionais
IIRSA	Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPRI	Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais
ISEB	Instituto Superior de Estudos Brasileiros
MAS	*Movimiento al Socialismo*
MDIC	Ministérios do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
MTCR	*Missile Technology Control Regimede Mísseis*
MVR	*Movimiento Quinta República*
OGU	Orçamento Geral da União
OMC	Organização Mundial do Comércio
OPA	Operação Pan-Americana
PAC	Plano de Aceleração do Crescimento
PAÍS	*Patria Altiva i Soberana*
PCdoB	Partido Comunista Brasileiro
PDT	Partido Democrático Trabalista
PEI	Política Externa Independente
PFL	Partido Frente Liberal
PL	Partido Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPAs	Planos Plurianuais
PPS	Partido Popular e Socialista
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSCh	Partido Socialista de Chile
PSDB	Partido da Social Democracia
PSUV	Partido Socialista Unido de Venezuela
PT	Partido dos Trabalhadores
RISE	Secretaria de Estado das Relações Exteriores
SACU	*Southern African Customs Union*
SASF	Sistema de Assessoramento para Assuntos Federativos
SGAPII	Subsecretaria Geral Política II

SIAL	Secretaria de Estado das Relações Exteriores
SRA	*Strategic-Relational Approach*
TNP	Tratado de Não Proliferação de Armas
TTs	*Think Tanks*
UE	União Europeia
UECSS	Unidade Especial de Cooperação Sul-Sul
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UNASUL	União de Nações Sul-Americanas
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
WHS	*Weberian historical sociology*

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	19
1	**A ABORDAGEM RELACIONAL-ESTRATÉGICA (SRA) E A ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA: ESTRUTURA E AGÊNCIA**	27
1.1	**Brechas e contribuição das teorias de política externa: o lugar da abordagem relacional-estratégica**	28
1.2	**A Abordagem Relacional-Estratégica: fontes inspiradoras e fases de desenvolvimento**	35
1.3	**O Estado, a relação agente-estrutura e a política externa: uma abordagem relacional-estratégica**	43
1.3.1	A autonomia do Estado e a Abordagem Relacional-Estratégica	50
1.3.2	Agentes estratégicos e estratégia seletiva na SRA	57
2	**IDEIAS E PARADIGMAS POLÍTICOS NA ABORDAGEM RELACIONAL-ESTRATÉGICA**	65
2.1	**Os paradigmas da política externa brasileira e os projetos de inserção internacional do Brasil: o neoliberalismo e o neodesenvolvimentismo**	71
2.1.1	O paradigma neoliberal	74
2.1.2	O paradigma neodesenvolvimentista	78
2.2	**Mudança e continuidade na política externa**	88
2.2.1	As análises sobre continuidade e mudança na política externa brasileira do governo Lula	93
3	**ELEMENTOS POLÍTICOS E ECONÔMICOS NO PROJETO DE INSERÇÃO INTERNACIONAL NEOLIBERAL DO PSDB**	101
3.1	**Os limites e seletividades do contexto internacional do projeto de inserção internacionalneoliberal**	102
3.1.1	O fim da Guerra Fria	102
3.1.2	Os atentados de 11 de setembro	108
3.2	Os limites e as seletividades do projeto político neoliberal nos governos Fernando Henrique Cardoso (FHC)	110
3.3	**A influência dos limites econômicos sobre as estratégias seletivas**	115

3.4 **O neoliberalismo no projeto de inserção internacional nos governos FHC (1995-2002)**.....122
4 **O CONTEXTO RELACIONAL ESTRATÉGICO DO PROJETO DE INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL DO PT**.....132
4.1 **Os limites e seletividades do contexto internacional do projeto de inserção internacional neodesenvolvimentista**.....133
4.1.1 A “onda rosa” ou “onda progressista”.....134
4.1.2 A crise financeira de 2008.....137
4.2 **As eleições de 2002: constrangimentos e oportunidades para um novo projeto de inserção internacional do Brasil**.....140
4.3 **Os governos Lula, o neodesenvolvimentismo e a ordem político-institucional**..... 144
4.3.1 O estabelecimento de um novo projeto de inserção internacional nos governos Lula.....149
4.3.2 Os agentes estratégicos no projeto de inserção internacional neodesenvolvimentista nos governos Lula.....154
5 **A ABORDAGEM RELACIONAL-ESTRATÉGICA NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NOS GOVERNOS LULA: AS RELAÇÕES SUL-SUL**.....165
5.1 **As relações sul-sul na política externa brasileira do governo Lula: os limites políticos- institucionais e econômicos**.....168
5.1.1 Os limites político-institucionais e a reorientação da política externa brasileira para o eixo Sul-Sul.....172
5.1.2 Os limites econômicos e as oportunidades para o Brasil com o incremento das relações Sul-Sul.....187
6 **ATORES ESTRATÉGICOS RELEVANTES NAS RELAÇÕES SUL-SUL** 198
6.1 **O PT e as relações Sul-Sul**..... 199
6.2 **A Presidência da República, o Ministério das Relações Exteriores e o poder executivo federal: discursos e práticas de atores estratégicos**..... 205
6.3 **O Congresso Nacional**.....216
6.4 **Empresariado**.....224

6.5 **Lidando com as ideias: o paradigma neodesenvolvimentista nas relações Sul-Sul**.....230
6.5.1 *Think Tanks* (TTs)..... 233
6.5.2 Mídia e opinião pública.....244
CONCLUSÃO 261
REFERÊNCIAS.....267

INTRODUÇÃO

As eleições de 2002 representaram um momento único na história política brasileira: a eleição à Presidência da República de Luiz Inácio Lula da Silva, um membro da classe operária. Determinado em estabelecer um novo projeto político baseado em uma agenda progressista com vistas à diminuição das desigualdades sociais cada vez mais insustentáveis, desde o início o governo Luiz Inácio Lula da Silva reconheceu as dificuldades a serem enfrentadas nesse difícil desafio de estabelecer um novo projeto de inserção internacional significante das orientações, dos discursos e das ações da política externa brasileira.[1]. Em particular, a proposta do novo governo apontava para uma nova leitura acerca dos interesses nacionais e internacionais diante das mudanças nas coalizões políticas internas e externas que assumiam nova dinâmica na virada para o século XXI[2].

No caso da eleição do presidente Lula, esta tese compartilha da posição daqueles que atribuem a vitória eleitoral ao crescimento político do PT, decorrente das novas coalizões eleitorais estabelecidas entre setores do Partido e os grupos sociais insatisfeitos com a política neoliberal dos governos precedentes. Entre os insatisfeitos, constavam as frações da burguesia interna contrariadas com os resultados da abertura econômica sobre seus negócios e desejosas na expansão da fronteira do capitalismo brasileiro (NERY, 2015; TEIXEIRA; PINTO, 2012; BERRINGER, 2015; BOITO, 2018). No interior da burocracia estatal, particularmente no âmbito da diplomacia, observa-se como a insatisfação com a inserção

[1] A elaboração de um projeto político de país, e por sua vez, de um projeto de inserção internacional do Brasil, a ele relacionado, diferencia-se do processo decisório de política externa brasileira. Um projeto político, "[...] se relaciona com o horizonte ao qual se quer chegar. Ele contém um plano geral, mas não uma receita com ingredientes fixos e etapas rígidas de execução." (FERNANDES, 2020, p. 41).

[2] A "virada" na cena política brasileira não foi exclusiva do país, uma vez que vários países latino-americanos se moveram na mesma direção progressista configurando um contexto político inédito na região e que ficou conhecido como "onda rosa", nome dado à reviravolta nas urnas europeias quando os trabalhistas saíram vitoriosos na Grã-Bretanha, com a eleição de Tony Blair, e na França com o retorno do Partido Socialista, com a eleição de Lionel Jospin. Em suas campanhas apregoavam a garantia da seguridade social da população. Na América Latina, a crise do neoliberalismo, que se instalou no final do século XX e começo do século XXI, foi configurada por um conjunto de novos governos críticos ao modelo neoliberal. Autores precursores do debate sobre a ascensão das esquerdas na América Latina intitularam esse movimento de '*marea rosa'* (PANIZZA, 2006), de governos pós-neoliberais (SADER, 2009) ou de "onda progressista" (SANTOS, 2019).

internacional do país fortaleceu os grupos empenhados no resgate de uma política externa “desenvolvimentista”, nos moldes da Política Externa Independente (PEI) dos governos Jânio Quadros, João Goulart, e do Pragmatismo Responsável do governo militar do General Geisel (VELASCO E CRUZ, 2003; SARAIVA, 2010; CERVO, 2008; GONÇALVES, 2011).

Essa insatisfação foi amplamente verbalizada pelo próprio Embaixador, Celso Amorim, nomeado Ministro das Relações Exteriores dos dois governos Lula, ao declarar que a política externa do governo Lula surgiu dos problemas gerados pelas “limitações do modelo neoliberal, centrado na fé cega na abertura de mercados [...] e retração do papel do Estado”. Portanto, a partir de 2003 a política externa passou a ser orientada pela busca do “desenvolvimento com justiça social”, como “instrumento de apoio ao projeto de desenvolvimento social e econômico do país” e como veículo da expressão da vontade do governo em promover a “cooperação internacional para o desenvolvimento e para a paz.” (AMORIM, 2004, p.41).

Vários aspectos da política externa brasileira desenvolvida entre 2003 e 2010 despertaram o interesse para a realização da pesquisa ora apresentada. Em diferentes instâncias, observa-se que a mudança substancial, a qual se refere o Ministro Celso Amorim, aparecia nos projetos formulados, nas manifestações discursivas de seus agentes, assim como nas realizações alcançadas.

A literatura sobre a política externa brasileira (PEB) também foi instigante na busca de novas abordagens, uma vez que se reconhece o predomínio de um importante debate em torno da mudança e da continuidade na política externa nos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva. Essas discussões estão estruturadas em torno das variáveis sistêmicas, os impactos da globalização nas políticas externas dos países periféricos, por exemplo; e em torno da importância atribuída à “politização” da política externa brasileira, fruto do processo de redemocratização do país. A continuidade corresponderia à visão da existência de princípios constitucionais que definem os agentes governamentais responsáveis pela ação internacional do país e pelo “insulamento” burocrático do Itamaraty na formulação da política externa, se comparada às demais políticas econômicas e sociais. A mudança corresponderia aos efeitos da erosão da antiga estrutura alicerçada pela dinâmica da Guerra Fria, assim como pela “presidencialização” da

política externa e pela pluralização de atores interessados nas relações internacionais do Brasil (LIMA, 2006; 2010; CANSON; POWER, 2009).

Defende-se nesta tese que não há como analisar as continuidades e rupturas da política externa brasileira ao longo dos governos Lula, se elas são compreendidas como exclusivamente decorrentes de uma política de Estado cujas bases encontram-se em elementos reconhecidos como tradicionais da diplomacia brasileira, expressos nos artigos da Constituição e definidos pelas burocracias estatais. Entende-se que esses elementos estruturais são insuficientes se não estão articulados aos moventes interesses políticos e econômicos. Também se discorda do peso atribuído à racionalidade e à institucionalidade do processo decisório que desvincula a política externa e o debate sobre a inserção internacional do Brasil dos limites impostos e das possibilidades concedidas pela relação entre a estrutura/sistema, os agentes/atores e as ideias definidoras do projeto de país.

A análise aqui proposta aponta para o fato de que o estabelecimento de um novo projeto de inserção internacional do Brasil, entre 2003 e 2010, fez parte da engrenagem de um novo projeto político. Esse se respalda e corresponde à configuração de um Estado ampliado[3] em que se verifica a relação entre 'agentes estratégicos' e 'seletividade estrutural', tal qual proposta por Bob Jessop, autor marxista contemporâneo, em sua "abordagem relacional-estratégica", em inglês, *Strategic-Relational Approach* (SRA)[4]. Busca-se, assim, preencher uma lacuna existente na análise da política externa brasileira de modelos teóricos apropriados para analisar a relação Estado e capitalismo, incorporando a análise marxista no que tange à identificação da dialética[5] agente-estrutura, estabelecida no tempo e no espaço, associada a estratégias e ideias.

---

[3] Gramsci identificou o "Estado ampliado" como uma formação que abrange tanto o aparato estatal no sentido estrito, quanto às diversas organizações da sociedade civil. Além disso, aponta Jessop (2008, p. 117), "Gramsci 's analysis of strategy was objectively as well as metaphorically sensitive to temporality and spatiality". O trecho correspondente na tradução é: "A análise de estratégia de Gramsci foi objetiva e metaforicamente sensível à temporalidade e espacialidade."

[4] Ao longo desta tese o termo *Strategic-Relational Approach*, assim como sua sigla, SRA, serão utilizados de forma intercambiável com a tradução "abordagem relacional-estratégica" feita por Dias (2009) ou "abordagem estratégico-relacional."

[5] Em Marx a ideia de dialética designa, por um lado, o "método de exposição" da dinâmica das contradições entre o desenvolvimento das forças produtivas e as relações sociais de produção, de modo mais geral, os conflitos e as contradições da sociedade capitalista (LÖWY, 2015, p.87). O movimento dialético vem das condições materiais e as ideias são fruto dessa materialidade. De forma geral, podemos afirmar que o método de Marx é formado essencialmente pela dialética concreto/abstrato/concreto. Os autores Teschke e Cemgil apontam para a necessidade de a Análise

O estudo da interação entre o comportamento dos agentes e o papel da estrutura social encontra-se há muito estabelecido nas Ciências Humanas e Sociais, em seus diversos campos epistêmicos, na tentativa de sínteses dessa relação dentro ou para além das fronteiras epistemológicas. De fato, os inúmeros trabalhos produzidos sobre a relação agente-estrutura, materializada e mediada, ou não, por instituições, testemunham a durabilidade dessa questão (JESSSOP; MOULAERT; MEHMOOD, 2016).

No campo das Relações Internacionais, o debate agente-estrutura é mais recente. Foi introduzido por autores construtivistas[6], os quais acreditam na ideia de que agentes e estrutura são coconstitutivos. Ou seja, um não antecede o outro nem no tempo, nem na capacidade de influenciar e limitar o outro, e devem ser analisados a partir de sua interação. Entretanto, o entrelaçamento ontológico no debate agente-estrutura, presente no construtivismo, em particular na Teoria da Estruturação, desenvolvida por Anthony Giddens (1979), e introduzida nas Relações Internacionais por Alexander Wendt (1987;1999), faz com que a causalidade de uma determinada política tenha seu valor analítico reduzido, revelando-se, assim, a necessidade de se propor uma resposta alternativa à essa problemática contida no elemento estratégico da dialética agente-estrutura.

A relação agentes estratégicos e estratégias seletivas, presente na obra de Jessop, diferentemente da abordagem construtivista, trata a dialética agente-estrutura como parte de um todo mais do que a soma das partes que a constituem. A abordagem relacional-estratégica, ao contrário dos construtivismos, enfatiza a necessidade de se investigar os poderes conformativos do Estado capitalista. Em sua análise do Estado, Jessop determina como a formação social necessita perceber como os agentes se relacionam com as estruturas e forjam estratégias

---

da Política Externa (APE) incorporar a dialética marxista e propõem o desenvolvimento da dialética do concreto que “reconhece que as contradições estão na fonte das mudanças sociais e que, portanto, a análise da práxis (enquanto ponte entre o mundo e o pensamento) revela-se fundamental na compreensão das políticas externas dos Estados (TESCHKE; CEMGIL, 2014 apud MILANI, 2015, p.75).

[6] Nesta tese refere-se, mais especificamente, à abordagem estruturalista do construtivismo desenvolvida por Alexander Wendt. No entanto, vale notar que não existe apenas uma abordagem construtivista, mas várias visões diferentes, seja em enfoque, seja metodologicamente. O construtivismo é considerado amplo e não uniforme por possuir diferentes vertentes de pensamento que são limitadas e divergentes. Zehfuss (2015) destaca o fato de que ao se considerar o construtivismo um conceito homogêneo é omitida a variedade de enfoques que nele cabem.

para o seu funcionamento, e também para a sua transformação. Ou seja, as relações sociais são estruturadas por meio de estratégias seletivas de reprodução do capital feitas no plano da agência, cujas possibilidades de sucesso são delimitadas pelas estruturas existentes e por sua transformação. Dessa forma, "[...] há duas determinações mais gerais: as bases sociais de apoio e oposição ao Estado e a natureza do 'projeto hegemônico' (se existente) ao redor do qual o exercício de poder estatal está centrado." (JESSOP, 2007, p.119). Ou seja, é preciso olhar para base material e para as forças políticas que integram o território nacional.

A abordagem relacional-estratégica também é utilizada por Colin Hay (2001; 2002) como mecanismo de compreensão da relação agente-estrutura aplicada à análise dos processos políticos e das relações internacionais, mas ele acrescenta à abordagem relacional-estratégica de Jessop o elemento ideacional que perpassa a dialética agente-estrutura e está presente no que ele chama de "discursos seletivos". Assim, a contribuição da SRA é a de oferecer um recorte diferenciado por meio do desdobramento de um modelo que serve para revelar as limitações das abordagens que focam exclusivamente na agência e na estrutura.

"O Estado é uma relação social", segundo a definição de Poulantzas resgatada por Jessop (2008). O Estado "não é um instrumento passivo ou um ator neutro", ele expressa "a seletividade estrutural e estratégica que torna as instituições, capacidades e recursos estatais mais acessíveis a algumas forças políticas." O Estado capitalista não exerce poder, mas "seus poderes são ativados pelos arranjos cambiantes dos políticos e dos oficiais estatais alocados em partes específicas do Estado em conjunturas específicas."

Para estabelecer esta perspectiva na análise da política externa brasileira nos governos Lula, buscar-se-á demonstrar nesta tese como as ações internacionais do Brasil, na esteira da mudança do projeto político do PT, favorecem determinados grupos e áreas econômicas em um claro processo histórico-dialético, permitindo mudanças no modelo de inserção internacional. Uma das mudanças mais proclamadas na política externa brasileira nos governos Lula foi a priorização de relações com "grandes Estados periféricos"[7] e a formação de coalizões

[7] Segundo Samuel Pinheiro Guimarães (2001, p. 21): "o Brasil compartilha semelhanças e interesses comuns com certos Estados da periferia justamente por ser, como eles, um 'grande país periférico', o que os distingue, radicalmente, dos países médios e pequenos da periferia. 'Grandes Estados periféricos' são aqueles países não-desenvolvidos, de grande população e de grande território, não-inóspito, razoavelmente passível de exploração econômica e onde se constituíram estruturas

internacionais. Tais mudanças são, contudo, complexas e devem ser estudadas a partir das forças que constituem e definem o poder do Estado. Ou seja, implica em pesquisar a existência de espaços de manobra agenciais diante das limitações estruturais presentes no tempo e no espaço. Essa perspectiva orientou as perguntas formuladas para o avanço desta pesquisa:

1) Quais condições estavam postas para o estabelecimento de um novo projeto político nos governos Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)?

2) Como se deu a interação entre estruturas seletivas, internas e externas, agentes estratégicos e ideias neodesenvolvimentistas no estabelecimento do novo projeto político e, consequentemente, na inserção internacional do país?

3) Quais grupos sociais, forças políticas e burocráticas e frações da burguesia mais apoiaram as mudanças na política externa brasileira implementada pelos governos Lula?

4) Como o estabelecimento de um novo projeto de país no governo Lula contribuiu para o redirecionamento e redimensionamento da política externa brasileira para o Sul, especificamente para as relações com os países emergentes ou "grandes países periféricos"?

Para responder a essas perguntas serão identificados e analisados os limites e as possibilidades estruturais, internas e internacionais, assim como os agentes estratégicos conformativos do poder do Estado brasileiro que atuaram no período em tela. Objetiva-se avaliar o peso da relação entre agente, estrutura e ideias na consecução do projeto político de país nos governos Lula e, por conseguinte, em sua inserção internacional, expressa nas ações de uma política externa "altiva e ativa"[8].

---

industriais e mercados internos significativos". Vale notar que no final da década de 1990, havia um extenso debate acerca de países com grandes dimensões continentais. Alcides Prates fala em países de "porte continental". Prates menciona, ao adotar essa terminologia, os trabalhos de Ignacy Sachs que ecoa o conceito de 'países baleia', Zbigniew Brzezinski e Paul Kennedy, que fala em "Estados-pivô" (PRATES, 1996).

[8] "Política externa altiva e ativa" foram as palavras que, segundo Celso Amorim, ocorreram-lhe quando teve a confirmação do presidente Lula de sua indicação como ministro das Relações Exteriores. Essas palavras passaram, a partir de então, a serem utilizadas para descrever a PEB dos governos do PT em documentos e textos acadêmicos (AMORIM, 2013). Em conferência na Universidade do ABC, em 2017, Celso Amorim explica as palavras: "Altiva porque não deveríamos nos submeter aos ditames de outras potências, ainda que mais poderosas, pois tínhamos condições de defender os nossos pontos de vista. Ativa como refutação de uma concepção anterior que

Para a consecução dos objetivos acima consignados, esta tese está organizada em seis capítulos, além desta introdução e da conclusão. O primeiro capítulo apresenta o lugar da SRA na análise de política externa, constitui, portanto, um capítulo teórico sobre a abordagem adotada nesta pesquisa, com ênfase nas influências teóricas e nas fases da construção da abordagem relacional-estratégica desenvolvida por Bob Jessop (1982; 1990; 1996; 1999; 2001a; 2005; 2008; 2016).

O segundo capítulo explora a análise dos elementos ideacionais e paradigmáticos na abordagem relacional-estratégica introduzida por Colin Hay (2001; 2002) e que são aqui aplicados em nossa análise dos paradigmas de política externa predominantes nos governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Lula (2003-2010), assim como o debate estabelecido sobre a mudança e continuidade da política externa dos governos Lula.

O terceiro capítulo analisa a inserção internacional do país promovida durante os governos FHC para destacar os elementos políticos e econômicos, internos e externos, que definiram os limites e as seletividades de um alinhamento com a então triunfante política neoliberal, portanto dirigido às economias centrais. Esse alinhamento era uma clara reprodução do tradicional modelo de desenvolvimento dependente, tão amplamente defendido por Fernando Henrique Cardoso desde os anos 1970, e que contava com forte apoio da burguesia exportadora, em detrimento do desenvolvimento das estruturas sociais, da autonomia nacional e da inclusão social.

O quarto capítulo analisa a virada que a eleição do presidente Lula da Silva aporta na condução do Estado destacando como a ascensão de novos agentes estratégicos enfrenta as crises internacionais, interagindo com as estruturas seletivas existentes, determinando novas escolhas estratégicas para o estabelecimento de um projeto fundamentado em ideias neodesenvolvimentistas[9] promotoras de uma inserção internacional em que a expansão da fronteira econômica busca, com maior ou menor êxito, o desenvolvimento das estruturas sociais, a autonomia nacional e a inclusão social.

---

costumava dizer que o Brasil não podia ter papel protagônico para não desencadear algum tipo de retaliação".

[9] O termo neodesenvolvimentismo será conceitualizado no capítulo 2.

O quinto e o sexto capítulos identificam as estratégias seletivas, os agentes estratégicos e as ideias cuja dialética gerou o redirecionamento do projeto de inserção internacional para as relações Sul-Sul, em especial com a formação de coalizões com os países emergentes. Essa análise identificou as condições complexas sobre as quais estavam postas as mudanças na política externa brasileira dos governos Lula.

Por fim, e ao longo de todo este trabalho, a defesa da tese aqui apresentada, é a de que houve mudança na política externa brasileira a partir de 2003, rompendo com qualquer tipo de submissão ou subordinação, passiva ou conflitiva, no cenário internacional. As condições impostas ao Brasil pela lógica do eixo Norte e Sul, e seguidas pelo projeto político neoliberal dos governos FHC, foram interrompidas a partir das estratégias seletivas de agentes, compostas por ideias neodesenvolvimentistas articuladas nos governos Lula. O novo projeto de país permitiu o estabelecimento de coalizões externas, notadamente com países do Sul global, e o restabelecimento de metas autônomas para a política externa do país que marcaram uma mudança importante em seu comportamento internacional, em que pese a existência de limites estruturais e de agentes que defendiam a permanência da subserviência nacional no âmbito internacional.

1 A ABORDAGEM RELACIONAL-ESTRATÉGICA (SRA) E A ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA: ESTRUTURA E AGÊNCIA

Neste capítulo é apresentada a abordagem relacional-estratégica, utilizada ao longo desta tese como chave explicativa do projeto de inserção internacional do país no governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e seu impacto na mudança e na continuidade da política externa brasileira. Como já apontado na introdução, a SRA é um modelo baseado na dialética, ou seja, na ideia de que o poder do Estado é relacional, fruto da interação recursiva e conflitante entre agentes e estrutura, permeada por estratégias, táticas[10] e ideias que influenciam a definição de políticas e de seus processos de formulação e implementação. Busca-se, assim, demonstrar que a abordagem relacional-estratégica é um arcabouço teórico-metodológico apropriado para entendermos as relações complexas entre os diversos elementos e estratégias seletivas definidores dos projetos de inserção internacional do Brasil e, por conseguinte, da política externa brasileira.

Entende-se que as pesquisas no campo da análise da política externa, preocupadas em entender o comportamento internacional dos Estados, devem utilizar abordagens multicausais, tendo em vista que "[...] one must (and can) observe 'all' the possible variables and relevant evidence, considering 'all' the cases, to establish an integrated multicausal theory and answer the question why states behave the way they do in world poltics."[11] (EUN, 2012, p. 775).

---

[10] Jessop, em entrevista concedida em dezembro de 2014, define estratégia e tática com termos relacionados e interconectados. Segundo Jessop "One can distinguish strategy and tactics in a given context but what was strategy in a narrow set of horizons of action could be a tactic within a broader framework." O trecho correspondente na tradução é: "Pode-se distinguir estratégia e tática em um determinado contexto, mas o que era estratégia em um horizonte definido de ação poderia ser uma tática dentro de uma estrutura mais ampla." A única exceção a essa regra geral encontra-se, de acordo com Jessop, em Michael de Certeau para quem estratégia é sobre o uso do espaço através do tempo, análogo ao conceito de Guerra de Posição em Gramsci, e tática é sobre o uso do tempo para criar oportunidades imediatas, agora e aqui, sem nunca ser capaz de transformar essa oportunidade em base de poder no longo prazo. Para Jessop, portanto, seu uso do tempo, da tática e da estratégia é relacional-estratégico e o de Certeau mais ontológico, dependendo do uso do tempo. Ou seja, é sempre a tática do mais fraco contra a estratégia do mais forte. Entretanto, a tática do fraco pode transformar-se em estratégias e táticas de como usar o tempo a seu favor (JESSOP, 2006).

[11] O trecho correspondente na tradução é: "[...] deve-se (e pode-se) observar 'todas' as variáveis possíveis e evidências relevantes, considerando 'todos' os casos, para estabelecer uma teoria

Não significa, no entanto, que tudo seja relevante, mas que a política externa de um Estado é fruto de um projeto político essencialmente complexo e composto pela interação de múltiplos elementos que fazem parte da dialética agente-estrutura. Como alerta Jessop (2008, p. 225), é importante que a ideia de complexidade não se torne um conceito caótico. Para tanto, o autor distingue entre a complexidade em geral e modos específicos de complexidade e argumenta contra a utilização do termo complexidade como metáfora sem levar em conta as modalidades dos contextos particulares.

Na próxima seção, 1.1, indica-se o lugar da abordagem relacional-estratégica na análise de política externa. Já, nas seções seguintes serão introduzidas as fontes inspiradoras e as fases de desenvolvimento da abordagem relacional-estratégica, assim como explorados os conceitos constitutivos da SRA tais como estratégias seletivas, agentes estratégicos e sua relação com a constituição do poder do Estado.

1.1 Brechas e contribuição das teorias de política externa: o lugar da abordagem relacional-estratégica

Compreender o comportamento internacional dos Estados, associado à análise de suas políticas externas, é um dos objetivos do campo de estudo das Relações Internacionais. Apesar de Keneth Waltz (1996) ter afirmado que política internacional não é política externa, a maioria dos pesquisadores contemporâneos das relações internacionais endossam a ideia de que as políticas externas dos Estados impactam na configuração das relações internacionais. Christopher Hill define política externa como “the sum of official external relations conducted by an independent actor (usually a state) in international relations”[12](HILL, 2003, p.3). No Brasil, diversos autores também buscam definir o significado do termo política

---

multicausal integrada e responder à pergunta por que os Estados se comportam da maneira que se comportam na política mundial.”

[12] O trecho correspondente na tradução é: “a soma das relações externas oficiais conduzidas por um ator independente (geralmente um Estado) nas relações internacionais.”

externa. Amado Cervo (2008a, p. 8-9), por exemplo, a denomina como uma dimensão da relação entre os povos capaz de fornecer explicação para as diferentes capacidades estratégicas dos governos. “Cabe à política exterior agregar os interesses, os valores e as pretendidas regras do ordenamento global [...] prover o conteúdo da diplomacia[13].”

Assim como em outros campos das ciências sociais, os pesquisadores da disciplina de Relações Internacionais utilizam-se de teorias ou, ao menos, de algum instrumental teórico para analisar o comportamento internacional dos Estados. Essas teorias encontram-se, muitas vezes, em diferentes níveis de análises e partem de pressupostos ontológicos, epistemológicos e metodológicos distintos. Tradicionalmente diferencia-se a análise da política externa entre ‘Aussenpolitik’ e ‘Innenpolitik’[14] enfatizando a primazia da influência internacional ou doméstica, respectivamente, nas ações dos Estados.

Nas relações internacionais, ao longo de muitas décadas, as explicações da interação entre os Estados no sistema internacional concentravam-se, quase exclusivamente, na ‘Aussenpolitik’, ou seja, nas análises realistas que privilegiam fatores estruturais ou conjunturais, marginalizando o poder de agência dos indivíduos ou o papel da política nacional e da estrutura burocrática interna no comportamento internacional dos Estados. Ao considerar a primazia dos fatores internacionais na definição da política externa das correntes realista e estruturalistas considera o Estado como um ator central na definição da política externa, no entanto, passivo em relação aos constrangimentos estruturais do sistema internacional. Ademais, entendem que ao reagir às pressões do sistema internacional os Estados agem de forma racional com o objetivo de atingir o interesse nacional.

Essa posição, em especial de neorealistas como Keneth Waltz, provocou a perpetuação das análises de política externa que negligenciam elementos internos

---

[13] A diplomacia, junto com o termo relações internacionais, também é um conceito próprio incluído na política exterior, que, por sua vez, faz parte das relações internacionais. Segundo Amado Cervo (2008a, p. 8), “a diplomacia compreende a ação externa dos governos expressa em objetivos, valores e padrões de conduta vinculados a uma agenda de compromissos pelos quais se pretende realizar determinados interesses. Essa agenda é, em princípio, determinada muito mais de fora do que de dentro de cada nação.”

[14] Para uma breve explicação acerca da incorporação dos termos ‘Aussenpolitik’ e ‘Innenpolitik’ nas relações internacionais ver Brighi (2013).

aos Estados, assim como, a capacidade de influência dos agentes no processo decisório de política externa. O elemento estrutural tornou-se tão predominante no campo de estudo das Relações Internacionais que mesmo quando surgiram as primeiras contestações significativas ao modelo realista com os neoliberais na década de 1970 e, posteriormente, com os construtivistas, no início dos anos 1990, essas ainda davam peso significativo aos fatores estruturais. Segundo Valerie Hudson os teóricos das Relações Internacionais recorrentemente "provide much more insight into structure than agency"[15] (HUDSON, 2005, p.9 apud EUN, 2012, p.764-766).

A análise de política externa, surgida no final da década de 1950, acabou se configurando como um campo de pesquisa independente dentro da disciplina de Relações Internacionais, denominado *Foreign Policy Analisys (FPA)*, cujo cerne estava na investigação da tomada de decisões, ou seja, na análise dos processos e condições interna que afetam a formulação da política externa, assim como na sua implementação. Ao adotar o processo de tomada de decisão como objeto de análise, os autores da Análise de Política Externa (APE) preocupam-se não somente em explicar o envolvimento do Estado no sistema internacional, mas também os elementos subnacionais que influenciam a decisão de política externa, ou seja, concentram-se na 'Innnenpolitik'. Nesse sentido, em geral, focam mais no processo do que nos resultados. Acreditam que uma análise dos atores, suas motivações, a estrutura decisória e o contexto no qual a política externa é formulada, contribui analiticamente para o entendimento das relações internacionais (ALDEN; ARAN, 2012).

As análises que priorizam os determinantes domésticos na preferência dos Estados na definição da política externa são, em geral, associadas a correntes liberais (MORAVCSIK, 1993; GOLDSTEIN; KEOHANE, 1993), pois partem do pressuposto do predomínio da racionalidade dos cálculos estratégicos nas decisões políticas. Mesmo aqueles que apontam para importância dos elementos psicológicos e cognitivo dos decisores (HERMANN, 1990; HUDSON; VORE, 1995), assim como os que questionam a sua racionalidade (JERVIS, 1993, 2011; YEE, 2011), dão centralidade ao comportamento individual ou coletivos.

---

[15] O trecho correspondente na tradução é: "fornecem muito mais informações sobre a estrutura do que a agência."

Há ainda aqueles que privilegiam as organizações e burocracias e unidades decisórias (ALLISON, 2012 [1969]) e os que analisam o sistema político e as instituições domésticas a partir da ideia de que Estados democráticos agem de forma beligerante, e regimes autoritários evitam a guerra (DOYLE, 1983; DAHAL, 2001) ou por meio do debate acerca da relação entre regimes políticos, formas de governo, coalizões governamentais e política externa (KAARBO,1996; ELMAN, 2000).

Apesar de terem contribuído para a explicação do comportamento dos Estados e de outros atores na definição da política externa, essas abordagens fazem escolhas metodológicas que reduzem os elementos políticos, não revelando sua complexidade e a relação entre as diversas variáveis presentes nos diferentes níveis de análise. A rejeição da predominância de um único fator ou nível de análise encorajou o surgimento de modelos que buscam compreender a política externa em sua dualidade. Esse tipo de explicação para a política externa considera, por um lado, influências exercidas por fatores domésticos e por outro os determinantes do contexto internacional. A reflexão sobre os conceitos de doméstico e internacional no campo de estudo da análise de política externa foi fortemente influenciada pelo trabalho de James Rosenau (1967). O autor propôs uma representação dual da política externa ao introduzir a metáfora da ponte, enfatizando a presença de influências mútuas entre os ambientes interno e externo e distinguindo um espaço de formulação da política externa no nível interno e outro da ação da política externa no nível transnacional.

Robert Putnam (1988), por sua vez, desenvolveu um modelo do jogo em dois níveis, similar ao modelo de Rosenau. O trabalho de Putnam considera a formulação da política externa em um ambiente democrático no qual negociações acontecem simultaneamente nos níveis interno e externo. Embora esses dois ambientes sejam ontológica e analiticamente distintos, eles fazem parte do mesmo jogo. A parcimônia e o pragmatismo desse modelo derivam da necessidade da teoria dos jogos em equilibrar elementos distintos dentro de um processo de negociação.

Até mesmo o realismo, na sua corrente denominada neoclássica, pretende-se uma teoria capaz de, a partir de preceitos realista do poder, explicar a conexão entre o interno e o internacional. Essa corrente entende que o escopo e a ambição contidos da política externa de um Estado são definidos por seu posicionamento no sistema internacional, mais especificamente por sua capacidade material relativa.

Entretanto, o realismo neoclássico afirma-se como uma nova corrente ao apontar para os impactos indiretos e complexos das capacidades na política externa. Isso porque as pressões sistêmicas devem ser traduzidas por meio das variáveis intervenientes no nível da unidade. Ademais, as escolhas acerca da política externa são feitas pelos líderes e elites políticas e, por isso, são as percepções desses atores acerca do poder relativo do Estado no sistema internacional que importam (ROSE, 1998). Embora esses trabalhos tenham avançado no desenvolvimento epistemológico da análise de política externa e alavancado estudos que focam na influência de diferentes esferas na formulação e implementação da política externa não conseguem explicar como as esferas internacional e doméstica estão concretamente inter-relacionadas, uma influenciando a outra. Rosenau não investiga como o resultado da interação entre o interno e o externo estão determinados, em cada caso estudado, pelos diferentes espaços, tempos e ideologias. Putnam (1988), por sua vez, não distingue como diferentes constrangimentos se associam produzindo uma relação causal entre eles e a formulação da política externa. Aponta para diferentes elementos que influenciam a política externa nas esferas interna e externa, mas omite a explicação de como esses elementos se relacionam entre si e são modificados, separando ontologicamente esses elementos, mantendo a dualidade entre eles. O realismo neoclássico considera prioritariamente a predominância do sistema internacional e, em segundo plano, o papel desempenhado por elementos domésticos e agenciais e, ao buscarem um equilíbrio racional entre a influência de elementos domésticos e internacionais acabam, por omitir a dialética, deixando de explorar como as estratégias condicionam a relação agente-estrutura.

Modelos duais vão além da consideração de um único fator preponderante na definição da política externa, considerando os filtros impostos pelo internacional em elementos domésticos. Entretanto, a causalidade estabelecida por eles não explica a dinâmica mútua da relação dos diferentes fatores constitutivos da política externa, nem tampouco explana como a influência de diferentes fatores é produzida e reproduzida ao longo do tempo. Mesmo os que questionam, de alguma forma, a racionalidade acaba priorizando o individualismo metodológico, subestimando a influência da cultura da estrutura social e da estrutura do sistema internacional. Ou seja, as análises de política externa, mesmo as que trabalham em dois níveis, o

interno e o externo, e exploram a presença da agência nas diferentes dimensões, não explicam como ou porque os agentes operam em relação ao contexto.

Os construtivismos abraçaram esse debate considerando a interação entre elementos materiais presentes nos níveis internacional e doméstico, regras sociais e discursivas (ADLER, 1999; HOUGHTON, 2007; KUBÁLKOVÁ, 2001). No entanto, embora muito importantes para a atualização do debate sobre processo decisório em política externa, essas correntes parecem subestimar o fato de o contexto não ser exclusivamente influenciado por normas ou discursos sociais, assim como pelos agentes formuladores, mas sim pelas modificações 'agenciais' e conjunturais produzidas no tempo e no espaço. Ou seja, não levam em consideração a ideia de os atores agirem de forma muitas vezes estratégica dentro da estrutura institucional e sistêmica, influenciando e sendo influenciado. A ideia de a realidade ser uma construção social leva em consideração a influência mútua entre atores e estrutura, mas não demonstra quais elementos estratégicos foram selecionados diante de estruturas previamente estabelecidas por seletividades estratégicas anteriores, ou seja, num processo dialético recursivo, estabelecido espaço e temporalmente, ocasionando a mudança ou continuidade no projeto político.

Para ir além das abordagens monocausais ou duais, Elisabetta Brighi (2013, p.26), ao tratar da relação entre política externa, política doméstica e relações internacionais da Itália e Giulia Sirigu (2015), na investigação da continuidade e da mudança na política externa mexicana no governo Fox, propõem a incorporação de abordagens dialéticas, pois essas rejeitam a lógica das clivagens positivistas vs. interpretativistas[16], assim como a noção de que a política externa pode ser reduzida aos constrangimentos externos ou às preferências internas. Ou seja, diferem-se das teorias monocausais, pois analisam como as variáveis domésticas e internacionais participam na articulação da política externa. Também se distanciam das análises 'dualistas' pois rejeitam a simples adição *ad hoc* de níveis de análises e variáveis, em favor da análise das ações e das mudanças, fruto da relação agente estrutura ao longo do tempo (BRIGHI, 2013)

[16] Essa clivagem está ligada à questão epistemológica clássica das Relações internacionais, com origem no debate sociológico entre o holismo de Durkhein e o individualismo metodológico de Max Weber (BRIGHI, 2012), entre causalidade e explanação ou como Hollis and Smith (1991) apresentam entre explicar e entender as RI. Para uma crítica acerca da divisão proposta por Hollis e Smith ver: EUN (2012, p. 763–783) e PARSONS (2010, p. 80-98).

Há dois tipos de abordagens dialéticas que, segundo Bridge (2013), podem ser usadas na análise da política externa: a 'abordagem morfogenética' e a abordagem relacional-estratégica. A abordagem ligada à morfogênese deriva do realismo, científico ou realismo crítico[17] de Roy Bhaskar (2008 [1975]) e foi desenvolvida pela socióloga Margaret Archer (1995). De acordo com esse modelo, agentes e estruturas são fenômenos ontologicamente separados e o que define a ação é a interação entre eles e seu desenvolvimento ao longo do tempo. Entretanto, a existência da estrutura é fundamental para ação individual, ou seja, o agente precisa da estrutura, mas não necessariamente pertencem ao mesmo domínio temporal. Por outro lado, apesar de a agência não participar do processo de criação da estrutura pode reproduzi-la ('morfoestase') ou transformá-la ('morfogenesis') (ARCHER, 1995; BRIDGE, 2013). Apesar de afastar-se da teoria estruturalista de Anthony Giddens (1986), no modelo da 'morfogenetica', "there seems to be a certain bias in favor of the structural elements in this conceptualisation"[18] (BRIDGE, 2013, p.35). Quanto mais insiste na separação ontológica entre agente e estrutura, mais se aproxima dos modelos duais e se afasta nas construções dialéticas. Já a abordagem relacional-estratégica é um contraponto à contribuição de Archer (1995). Esse modelo é considerado por Bridge (2013) o mais apropriado para analisar a política externa, pois dedica-se ao estudo do Estado como fruto da dialética entre atores e estrutura, mediado por estratégias e pelo papel das ideias. As estruturas são importantes, mas uma análise social necessita perceber como os agentes se relacionam com as estruturas e formulam estratégias para o seu funcionamento e para a sua transformação. Ou seja, as relações sociais são estruturadas por meio de estratégias seletivas feitas no plano da agência. Os agentes operam estrategicamente e seletivamente a partir da estrutura na qual estão inseridos e das

[17] O realismo crítico, ou realismo científico, é um movimento dentro do campo da filosofia da ciência, natural e social, que distingue entre estruturas reais (capacidades, vulnerabilidades e mecanismos), processos e eventos reais (a aplicação de certos potenciais) e evidências empíricas (traçadas a partir desses eventos) (JESSOP, 2008, p. 45). Esse movimento é muitas vezes associado, mas não restritivamente, ao trabalho do filósofo e cientista social inglês Roy Bhaskar (2008 [1975]). Para um melhor entendimento do realismo científico ver: Archer, Bhaskar, Collier, Lawison e Norrier (1998); Jessop (2005). No Brasil, a questão ontológica da relação agente estrutura nas relações internacionais foi recentemente apresentada no artigo BRANCHER, Pedro Txai. Agência e Estrutura em Sistema Internacionais: a ontologia do Realismo Científico e suas implicações para uma agenda de pesquisa. Mural Internacional. V. 9, n. 2, jul-dez, 2018, 266-277. Entretanto, esse não discute a relação das RI com a SRA, nem mesmo a relação entre o realismo crítico e a política externa.

[18] O trecho correspondente na tradução é: "parece haver um certo viés em favor dos elementos estruturais nesta conceituação."

ideias construídas historicamente. Na mesma direção, Hay (2002, p 127 apud BRIDGE, 2013, p. 36, tradução da autora) afirma,

> Nem agentes nem estruturas são reais, já que nenhuma tem uma existência isolada em relação a outra- suas existências são relacionais (estrutura e agência são constituídas mutuamente) e dialética (sua interação não é redutível à soma de fatores estruturais e agenciais tratados separadamente.

Sendo assim, a abordagem relacional-estratégica, proposta nesta tese para analisar o projeto de inserção internacional do Brasil no governo Lula (2003-2010), busca ir além dos modelos monocausais ou duais. A SRA parte da premissa de que o Estado é sobretudo uma formação social cujas estruturas e agentes são mutuamente constituídos, ou seja, ontologicamente inseparáveis e sua interação não pode ser reduzida do ponto de vista analítico entre elementos estruturais e agenciais. Entende-se que as relações agente e estrutura são indissociáveis e complexas. Desse modo, na análise e na prática é preciso considerar os elementos estratégicos e ideacionais, assim como, os aspectos espaço-temporais constitutivos dos projetos hegemônicos conformativos do Estado, para compreender as políticas estabelecidas em determinado governo (JESSOP, 2005; HAY, 2001).

1.2 A Abordagem Relacional-Estratégica: fontes inspiradoras e fases de desenvolvimento

A abordagem estratégico-relacional desenvolvida por Bob Jessop dentro do campo da sociologia e da economia política internacional e introduzida na ciência política por Coin Hay[19] faz parte de uma agenda de pesquisa sobre o Estado que revisita o debate agente-estrutura. A SRA considera o Estado como relação social e como gerador, *locus* e produto da estratégia. Inspirado no marxista grego Nicos Poulantzas, Jessop inicia suas pesquisas em meados da década de 1970 e, gradualmente, ao longo dos anos, incorpora à crítica marxista da economia política outros referenciais teóricos para o desenvolvimento do que viria a chamar de

[19] Bob Jessop aponta Colin Hay como um dos principais expoentes da SRA ao trabalhar com a abordagem relacional-estratégica no campo da ciência política (JESSOP, 2014).

"abordagem relacional-estratégica", apresentada de forma mais conclusiva com a publicação do livro *State power: a strategic-relational approach em 2007*[20].

A abordagem, aplicada ao estudo do Estado, encontra-se no campo da meta-teoria ao discutir teoricamente e empiricamente a proposição poulantziana de que o Estado é uma relação social. Jessop considera que o caráter da luta de classe do Estado não é dado a priori, mas sim fruto de práticas concretas. O Estado também não é considerado elemento neutro, pois é composto por estruturas seletivas e estratégicas não necessariamente acessíveis a todos os agentes estratégicos (JESSOP, 2008).

Para Jessop, a formação do Estado capitalista apresenta um padrão espaço-temporal de "seletividade estratégica" inscrita estruturalmente, resultado de antigas e definidora de futuras lutas. A SRA revisita o aspecto ontológico da relação agente-estrutura proposta pelo realismo crítico, buscando sanar a problemática do dualismo ou dialética agente-estrutura explorando as recorrências, a co-constituição e a complexa co-evolução da estrutura e da agência, sobretudo, aponta para os aspectos estratégicos e espaço-temporal dessa relação. Desse modo, a utilização SRA permite a compreensão do processo político decisório a partir de fatores materiais e ideacionais, considerados indissociáveis (JESSOP, 2008).

A abordagem relacional-estratégica sobre o Estado tem como ponto inicial de referência Marx e a crítica à economia política. "As Marx explains[...]capital is not a thing but it is a social relation between people mediated through the instrumentality of things[21]." Segundo Jessop, podemos desvendar as ideias-chave da abordagem estratégica-relacional a partir dos escritos de Marx e tomá-los como referência teórica global no trato da relação agente-estrutura, nesse sentido, a abordagem estratégia-relacional relaciona-se com o marxismo, assim como com os realistas críticos o fazem[22]. Nas palavras de Jessop (2005, p. 40-53),

> you can uncover the key ideas in the strategic-relational approach from Marx and can take this even further by seeing Marx's form analysis as a more general paradigm for

[20] Esta tese está referenciada na 2ª. Edição do livro de 2008.
[21] O trecho correspondente na tradução é: "Como explica Marx [...] o capital não é uma coisa, mas é uma relação social entre pessoas mediada pela instrumentalidade das coisas."

[22] Vale notar, entretanto, como o próprio Jessop (2008) coloca que nem todos os realistas críticos são marxistas e nem todos os marxistas são realistas críticos. Da mesma forma, nem todo os teóricos que trabalham com a relação agente-estrutura de forma relacional são marxistas.

> looking at structure and agency. In this sense, the SRA relates to Marxism rather like critical realism does. These are both contingent relations.[23]

São três as fontes inspiradoras da SRA[24]. Primeiramente, as teorias do Estado do pós-II Guerra na Alemanha, em especial nas análises sobre as mudanças na forma e na função do Estado capitalista, e sua junção aos conceitos de '*stato integrale'* e hegemonia, encontradas nos escritos de Antonio Gramsci, e de Estado como relação social em Poulantzas. A leitura desses autores levou Jessop à reflexão sobre o capital como relação e as estratégias[25] de acumulação como forma de impor uma unidade instável, provisória e parcial que assegura períodos de estabilidade e crescimento econômico. Assim como para Gramsci o Estado é integral, soma da sociedade política e da sociedade civil, na abordagem relacional-estratégica de Jessop, a economia também é integral, ou seja, "an acumulation regime + social mode of economic regulation" e a acumulação de capital é "the self-valorization of capital in and through regulation."[26] (JESSOP, 2008, p. 24).

A teoria da regulação, desenvolvida no campo da economia na França, é a segunda fonte de inspiração da abordagem relacional-estratégica. Para os regulacionistas, as relações sociais e as contradições que emergem a partir delas são os eixos centrais do processo contínuo de mudança, culminando na reprodução do sistema em um ambiente atravessado por antagonismos sociais. Segundo Jessop (2008), os debates dentro da escola de regulação francesa oferecem respostas institucionais específicas para uma questão antiga do marxismo acerca de como, apesar das contradições estruturais e conflito de classes, o capitalismo continua a se expandir por períodos relativamente longos. A ideia de regulação

---

[23] O trecho correspondente na tradução é: "você pode descobrir as ideias-chave na abordagem estratégica-relacional de Marx e pode levar isso ainda mais longe, vendo a análise da forma de Marx como um paradigma mais geral para olhar para estrutura e agência. Nesse sentido, a SRA se relaciona com o marxismo de forma semelhante ao realismo crítico. Ambas são relações contingentes."

[24] A definição das três fontes inspiradoras de JESSOP (2008) deriva das diferentes fontes do Marxismo, apresentadas pelo próprio Marx e identificadas por Lenin quais sejam: filosofia alemã, política francesa e economia inglesa. O autor também aponta para o que entende serem as fontes de inspiração de Nicos Poulantzas.

[25] De acordo com Jessop (1985, p. 341) uma forma de avançar na agenda de Poulantzas "[...]is to concentrate on the notion of strategy." O trecho correspondente na tradução é: "[...] é se concentrar na noção de estratégia."

[26] O trecho correspondente na tradução é: "um regime de acumulação + modelo social de regulação" [...] "a autovalorização do capital na e pela regulação."

enfatiza que a atividade econômica está socialmente enraizada e socialmente regularizada, ou seja, a expansão econômica estável, mesmo existindo a luta de classes, depende em modos específicos de regulação econômica que complementam o papel das forças do mercado. O Estado tem função chave na regulação, assegurando condições econômicas e extra econômicas para acumulação de capital e na institucionalização dos compromissos de classe que facilitam a acumulação (JESSOP, 2008, p.24).

Por fim, da 'biologia chilena', Jessop (2008) incorpora a noção de *'autopoiesis'* aplicada à sociologia que sugere que todos os subsistemas sociais, tais como: direito, política, economia e ciência, podem ser estudados como sistemas sociais auto referenciados, autorregulados e auto reprodutivos. Ou seja, são sistemas que constituem suas próprias fronteiras discursivamente, recriam as condições operacionais internamente e operam de forma autônoma e não subordinada a lógicas externas encontradas nos modelos funcionalistas ou naqueles ligados à ideia de sistemas de *'input/output'* (EASTON,1957; CLARKE, 1989; BRECHER, 1972). A relação entre economia de mercado e a autonomia relativa do Estado pode ser, assim, questionada e abordada em termos de dependência de trajetória, ou melhor, casamento estrutural entre dois subsistemas operacionalmente autônomos, mas interdependente.

A abordagem relacional-estratégica passou por três fases em sua construção. Na primeira, a preocupação era a de estabelecer as conexões teóricas entres as três fontes inspiradoras, dentro de estudos sobre o Estado, cujos resultados foram apresentados no livro de Jessop "The Capitalist State", lançado em 1982. Nele, o autor rejeita as tentativas de se chegar a uma teoria geral do Estado capitalista, oferecendo premissas analíticas para analisar o Estado como um objeto complexo e concreto, quais sejam: 1) o Estado é formado por um conjunto de instituições que não podem exercer o poder autonomamente; 2) forças políticas não são independentes, pois são, em parte, formatadas a partir dos Estados, ou seja, de suas formas de representação, sua estrutura interna e suas formas de intervenção; 3) o Poder do Estado é composto pela relação social complexa que reflete a mudança no equilíbrio das forças sociais em uma determinada conjuntura; 4) o poder do Estado é capitalista na medida em que cria, mantém e restaura as condições exigidas para a acumulação do capital em uma determinada situação (JESSOP, 2008, p. 28 - 29). A partir dessas premissas, os conceitos para o estudo

da arquitetura institucional dos Estados, sua base social, os projetos de estado e a organização da hegemonia foram desenvolvidos baseados em uma análise relacional, ou seja, “an analysis of the relation among different relations comprising social formation”[27] (JESSOP, 1982, p.252 apud JESSOP, 2008, p 29).

A abordagem relacional deve, segundo Jessop, ser utilizada na análise da estrutura e da conjuntura, ou seja, constrangimentos estruturais estratégicos e oportunidades conjunturais, assim como na análise da natureza das complexas relações de poder, no papel de mecanismos específicos e discursos legitimadores de determinados agentes identificados como os responsáveis pela produção de impacto em determinada conjuntura. Do mesmo modo, o significado do enquadramento das identidades individuais e coletivas a partir de determinados cálculos e capacidades específicas, a natureza relacional e relativa do interesse e a relação dialética entre interesses objetivos e subjetivos, também fazem parte da agenda de pesquisa da SRA nessa primeira fase (JESSOP, 2008).

Essa primeira fase do desenvolvimento da abordagem relacional estratégica foi concluída com o lançamento do livro “State Theory” em 1990. Nesse trabalho, Jessop (2008, p. 35-36) aponta para a natureza estratégica inerente ao Estado. “For the state could be seen as the site, the generator, and the product of strategies”[28], justifica-se, assim, o elemento estratégico da relação agente-estrutura. Ou seja, duas lógicas tornam-se essenciais na SRA “the structurally inscribed *strategic selectivities* of the state and the capacity of social forces to engage in strategic context analysis and pursue strategies that are more or less well adapted to these selectivities […]”[29] (JESSOP, 2008, p.36).

Especificamente três argumentos são introduzidos no trabalho de 1990. O primeiro refere-se ao sistema estatal como o local da estratégia, ou seja, um sistema cuja estrutura e o *modus operandi* está mais aberto a alguns tipos de estratégias do que a outros, ou seja, é seletivo e relacional. A capacidade de determinada classe

[27] O trecho correspondente na tradução é: “uma análise da relação entre as diferentes relações que constituem a formação social.”

[28] O trecho correspondente na tradução é: “O Estado pode ser visto como o local, o gerador e o produto das estratégias.”

[29] O trecho correspondente na tradução é: “as seletividades estratégicas do Estado estruturalmente inscritas e a capacidade das forças sociais de se engajar na análise do contexto estratégico e buscar estratégias mais ou menos adaptadas a essas seletividades [...].”

de atingir seus objetivos não está relacionada à estrutura do sistema em si, mas sim às estratégias adotadas por diferentes forças sociais na relação com essa estrutura. O segundo argumento diz respeito ao Estado como local onde as estratégias são elaboradas. Jessop (1990 apud JESSOP, 2008, p. 36-37) argumenta que não há unidade no conjunto de instituições que compõe o estado, ou mesmo compreensão de suas atividades, sem a existência de estratégias políticas.

> For the state is the site of class(-relevant) struggles and contradictions as well as the site of struggles and rivalries among its different branches [...] Thus we must examine the different strategies and tactics that the state managers develop to impose a measure of coherence on the activities of the state[30].

Por fim, a estrutura e o modo de operação do sistema estatal podem ser entendidos em termos das lutas e estratégias políticas passadas. Ou seja, as estratégias seletivas do Estado em determinado momento histórico são fruto da interação entre estratégias e lutas passadas e presentes. “In this sense the current strategic selectivity of the state is in part the emergent effect of the interaction between its past patterns of strategic selectivity and the strategies adopted for its transformation”[31] (JESSOP, 1990, p. 261).

O Estado como um conjunto de instituições, não exerce o poder autonomamente, na verdade ele não é, para Jessop, um objeto real. O autor propõe falarmos em diversos potenciais poderes estruturais ou capacidades estatais e não em “o poder do Estado”. Esses poderes no plural são exercidos por grupos específicos de políticos e membros oficiais do governo, em diferentes instâncias governamentais. São eles que mobilizam poderes e capacidades dentro de determinadas instituições e agências do Estado. “In doing so, they may well take account of the prevailing and, perhaps, future balances of forces within and beyond

[30] O trecho correspondente na tradução é:” O Estado é o local de lutas e contradições de classe (relevantes), bem como o local de lutas e rivalidades entre as diferentes frações [...]. Assim, devemos examinar as diferentes estratégias e táticas que os gestores estaduais desenvolvem para impor uma medida de coerência nas atividades do Estado.”

[31] O trecho correspondente na tradução é: “Nesse sentido, a atual seletividade estratégica do Estado é, em parte, o efeito emergente da interação entre seus padrões passados de seletividade estratégica e as estratégias adotadas para sua transformação.”

the state (including beyond its territorial borders as well as its domestic jurídico-political boundaries."[32] (JESSOP, 2008, p. 37).

A segunda fase inicia-se com a tentativa de Jessop de generalizar os argumentos da teoria do Estado, aplicando-os à crítica à economia política. Em particular, refere-se ao interesse do autor na passagem do Estado como ente abstrato para uma análise concreta do seu conjunto institucional. A ideia é de, a partir do abstrato, chegar ao concreto, reaproximando-o da análise de Marx acerca do conceito de capital como uma "forma-valor" ou "formas do capital"[33].

Como salientado anteriormente, Marx foi o primeiro a enfatizar que o capital é uma relação social, mediada pela instrumentalização das coisas (JESSOP, 2008, p.38). Segundo Jessop, Marx parte dessa concepção acerca do capital para desvendar o complexo modo de produção capitalista e sua dinâmica, assim como o papel das crises para a reintegração do circuito do capital e do estímulo a sua expansão. Essa parece ser uma contradição do capitalismo que impacta nas diferentes frações do capital e diferentes estratos de trabalhadores de forma distinta. Desse modo, Jessop nessa fase do desenvolvimento da SRA, passa a reintegrar em seus estudos as análises econômicas e políticas, buscando não as reduzir à lógica da acumulação do capital (JESSOP, 2003). Essa segunda fase representou, assim, a sobreposição da teoria da regulação e do conceito de forma-valor, na tentativa de aplicar a SRA para solucionar a problemática da relação agente-estrutura, uma das mais longas controvérsias do campo da sociologia, contestando as soluções estruturalista, inspiradas por Max Weber.

Os conceitos como 'constrangimentos estruturais', 'poder', ou 'interesse', em conjunturas específicas, derivam da articulação de vários elementos, de acordo com Jessop (2008, p. 44-45),

> Structural constraints comprise those elements in a situation that cannot be altered by agent(s) in a given time period and will vary according to the strategic location of agents in the overall matrix of the formation. This matrix involves a complex hierarchy of potential powers determined by the range and determinacy of opportunities for influencing elements that constitute constrains for the other agents. This potential for power depends not only on

[32] O trecho correspondente na tradução é: "Ao fazê-lo, eles podem muito bem levar em consideração os equilíbrios de forças prevalecentes e, talvez, futuros dentro e fora do estado (incluindo além de suas fronteiras territoriais, bem como suas fronteiras jurídico-políticas domésticas."

[33] Nesse uso, "forma-valor" é uma expressão que indica as "formas de aparição" do capital (LÖWY, 2015, p. 110-11 JESSOP, 2007, p 102-1-3).

> the relations among different positions as in the social formation but also on the organization, modes of calculation, and resources of social forces. In turn the actual balance of power is determined *post hoc* through the interactions of the strategies or actions pursued by these forces within the limits imposed through the differential composition of structural constraints. The interests advanced or harmed through the exercise of power must also be assessed relationally. For interests depend on the conjunctural opportunities in a given period and hence on the potential balance of power. All this has major implications for calculating political strategies over different time periods and also highlights the importance of a conjunctural, relational approach to such issues as the nature of state power[34].

A conclusão final dessa segunda fase de teorização da SRA é a de que não há uma única 'coerência estrutural'. Isto porque, a reprodução das estruturas é sempre tendenciosa e, portanto, estrategicamente seletiva. Ademais, se as estruturas são estrategicamente seletivas, há sempre espaço para ações que superam os constrangimentos estruturais. Por fim, se como os agentes são complexos, ou seja, não unitários, nem sempre possuem todas as informações necessárias para fazer valer suas preferências estratégicas, além de enfrentarem oposição de outros atores defensores de outras estratégias e táticas. Desse modo, "failure is an ever-present possibility." (JESSOP, 2008, p.47).

Na terceira fase, Jessop defende a incorporação da Economia Política Cultural ("Cultural Political Economy" - CPE) à SRA como forma de responder à 'virada cultural' dos anos 1990. O primeiro teórico do Estado a trabalhar nessa perspectiva, incorporando a questão discursiva na abordagem relacional-estratégica, foi Colin Hay. O autor explora em seus escritos a relação agente-estrutura sobre a forma como os paradigmas políticos, construídos discursivamente, que privilegiam alguns interlocutores, identidades e posicionamentos discursivos, estratégias e táticas discursivas, e declarações discursivas em detrimento de outras (HAY apud

---

[34] O trecho correspondente na tradução é: "Restrições estruturais compreendem aqueles elementos em uma situação que não pode ser alterada por agente(s) em um determinado período de tempo e irá variar de acordo com a localização estratégica dos agentes na matriz global. Essa matriz envolve uma hierarquia complexa de poderes potenciais determinada pela raiva e determinação de oportunidades para elementos de influência que constituem constrangimentos para os outros agentes. Esse potencial de poder depende não apenas das relações entre as diferentes posições, como na formação social, mas também da organização, dos modos de cálculo e dos recursos das forças sociais. Por sua vez, o equilíbrio real de poder é determinado post hoc por meio das interações das estratégias ou ações perseguidas por essas forças dentro dos limites impostos pela composição diferencial das restrições estruturais. Os interesses promovidos ou prejudicados pelo exercício do poder também devem ser avaliados relacionalmente. Pois os interesses dependem das oportunidades conjunturais em um determinado período e, portanto, do potencial equilíbrio de poder. Tudo isso tem implicações importantes para o cálculo de estratégias políticas em diferentes períodos de tempo e também destaca a importância de uma abordagem conjuntural e relacional para questões como a natureza do poder do Estado."

JESSOP, 2008. p. 48). Segundo Jessop, Marx e Gramsci em muitas de suas argumentações e conceitualizações podem ser relidos em termos da teoria crítica do discurso. Marx já havia explorado esse tema acerca dos discursos alternativos sobre as causas materiais e responsabilidades sociais da pobreza e suas implicações para a luta política entre conservadores e progressistas (MARX, 1844 apud JESSOP, 2008, p. 48). Ademais, a inadequação do discurso político para mobilização de forças subordinadas por trás da estratégia revolucionária genuína, segundo Marx (1850, 1852 apud JESSOP, 2008, p.48), acabou beneficiando o capitalismo. Já, na análise de Gramsci acerca da revolução passiva e da hegemonia, o elemento discursivo, segundo Jessop, encontra-se na mudança de escopo na articulação dos projetos hegemônicos (GRAMSCI, 1971 apud JESSOP, 2008, p. 48). Como será explorado mais a fundo no próximo capítulo, a abordagem relacional-estratégica, a partir dos trabalhos de Colin Hay, incorpora a maneira pela qual ideias, narrativas e discursos intercedem sobre a estrutura social, aproximando-se da teoria crítica do discurso (HAY, 2001, 2011).

Conclui-se, assim, que a SRA é uma abordagem heurística baseada em uma ontologia social ampla, mas que como meta-teoria pode ser útil na análise da prática política. Ou seja, capaz de ir do abstrato ao concreto na relação agente-estrutura. Isto porque, o modelo de dupla internalização, ou dupla dialética, do agente e da estrutura a partir de elementos estratégicos e ideacionais, inspirada nas três fontes supracitadas e desenvolvida em várias fases ao longo de trinta anos, pode ser proveitosa na compreensão de como o Estado, entendido como relação, exercita seu poder na formulação política. Nas próximas seções esse mecanismo de dupla internalização também será considerado na compreensão da formulação e da implementação da política externa.

1.3 O Estado, a relação agente-estrutura e a política externa: uma abordagem relacional-estratégica

Durante muitos anos, a teoria realista dominou o campo de estudo das Relações Internacionais. Predominava a concepção do Estado como ator unitário,

racional, em busca do interesse nacional em um sistema internacional anárquico. A literatura acerca do impacto de elementos psicológicos e cognitivos desafiou a racionalidade atribuída ao Estado, assim como os trabalhos dos processos burocráticos internos problematizam o Estado como ator unitário. A existência de outros atores internos e externos expuseram o defendido insulamento da participação do Estado na formulação e implementação da política externa. Entretanto, como apontam Alden e Aran (2012, p. 62), embora os modelos teórico-metodológicos desenvolvidos no campo da Análise da Política Externa (APE) tenham assinalado para as limitações da corrente realista, essa criou um outro problema, "it unpacks the state to the point that the concept of state disappears"[35], estabelecendo três tipos de tensões.

Epistemologicamente, como teorias de médio-alcance, analisam a política externa a partir de concepções tácitas acerca do Estado, tornando-as pouco reconhecidas. Ontologicamente, pelo fato de o Estado ser considerado a extensão dos outros elementos analisados pelas teorias, os debates dentro da análise da política externa tornaram-se restritos. Por último, há um certo reconhecimento da autonomia do Estado em relação à sociedade e aos atores internacionais, gerando uma tensão conceitual e analítica dentro do próprio campo da análise da política externa, tendo em vista que o conceito de Estado é variado e não está explicitado na APE (ALDEN; ARAN, 2012).

Para resolver esse tensionamento, Alden e Aran (2012) propõem o debate da APE com o campo da sociologia histórica, em especial, com a chamada sociologia histórica weberiana (WHS). Alden e Aran (2012) afirmam que o diálogo com autores dessa corrente neoinstitucionalista tais como Theda Sckocpol (1984), Anthony Giddens (1979, 1986), Michael Mann, dentre outros, poderia fortalecer as bases analíticas da APE já que a WHS se volta para a análise de tipos ideais de Estado e das possíveis formas de construção da autonomia do Estado.

Há dois grandes grupos de autores, ou ondas pertencentes à corrente da sociologia histórica weberiana. O primeiro grupo é representado por autores que insistem no resgate acadêmico nas ciências sociais da importância das instituições para a formação e funcionamento dos Estados, ou seja, enfatiza a ideia do '*bringing*

[35] O trecho correspondente na tradução é: "desembrulha o Estado a ponto de o conceito de Estado desaparecer."

the state back in" proposta por Peter Evans, Theda Skocpol e DIetrich Rueschemeyer (1985). Essa primeira onda, idealiza o Estado como um conjunto de organizações militares, políticas e administrativas, mais ou menos bem coordenadas por uma autoridade executiva. Nessa formulação, o Estado tem autonomia de atuação nos contextos interno e externo. Ele é o único capaz de lidar com as demandas relativas à segurança e ao desenvolvimento, assim como promover a arrecadação necessária para o financiamento de projetos que atendam a essas demandas. Entretanto, a sociedade civil e o Estado são entes separados que competem e o Estado possui autonomia em relação à sociedade (JESSOP, 2008; ALDEN; ARAN, 2012).

Já, a segunda onda do institucionalismo histórico weberiano tem como um de seus principais expoentes Michael Mann. A construção argumentativa de Mann volta-se para questões relativas à guerra, concentrando-se no elemento militar. O autor aponta para o Estado como unidade institucional separada, presente nos âmbitos internos e externos, simultaneamente, capaz de agir com autonomia. A ideia, segundo Mann, de o Estado ter natureza coercitiva e extrativa, assim como capacidade de vigilância, "affords it a relative autonomy from domestic societal forces[...] the relative autonomy of the state imposes limits on the degree to which societal actors can make an impact"[36] (MANN, 1993 apud ALDEN; ARAN, 2012, p. 64-. 65).

Segundo Alden e Aran (2012), o institucionalismo histórico de Mann pode contribuir para a APE na medida em que proporciona elementos conceituais diferentes para tratar da relação entre Estado, sociedade e política externa. Ademais, Mann incorpora à sua análise as instituições e os indivíduos que fazem parte do Estado. De acordo com Man, influências individuais ou coletivas/sociais como normas, identidades e perfis psicológicos, são filtrados pelo Estado por meio de suas burocracias e lideranças políticas. Não é atribuída ao Estado, portanto, uma racionalidade instrumental ou formal, distinta daquela encontrada na esfera privada da sociedade civil (MANN apud ALDEN; ARAN, p. 65). Para Alden e Aran (2012), a incorporação desse olhar sobre indivíduos e instituições proporcionaria um

[36] O trecho correspondente na tradução é: "concede-lhe uma autonomia relativa das forças sociais domésticas [...] a autonomia relativa do Estado impõe limites ao grau em que os atores sociais podem causar um impacto."

refinamento nas análises da APE que focam em elementos cognitivos, psicológicos e até burocráticos da política externa.

Por fim, Alden e Aran (2012, p. 66) apontam para a definição de Mann acerca do grau de controle 'hiper-autoritário', não-monopolista, do Estado sobre o estabelecimento de leis, respaldado na organização de sua força física. Essa capacidade do Estado é examinada por Mann a partir do desenvolvimento do Estado por meio da mobilização de elementos ideológicos, militares e políticos, denominado modelo IEMP (ideológico, econômico, militar e político). Nele, o Estado não é reduzido a uma dessas formas de poder, pois elas estão presentes simultaneamente na sociedade. O grau no qual cada um desses elementos de poder predomina em um determinado momento, depende das condições subjacentes à conjuntura histórica. Diante dessas análises Mann desenvolve a ideia de Estado polimorfo "[...] wherein the state crystallizes in multiple contexts – domestic or international, ideological, economic, military and political."[37] (MANN 1993 apud ALDEN; ARAN, 2012, p. 66). Diante desse quadro, mais uma vez, Alden e Aran (2012) apontam para os ganhos teóricos e metodológicos que as teorias de médio alcance da APE teriam ao enfatizar os elementos contingenciais e contextuais do Estado na análise da formulação e implementação da política externa.

Compartilha-se, nesta tese, da visão de Alden e Aran (2012) de que o conceito de Estado deve ser revisitado pelos analistas da política externa, mas entende-se a necessidade de ir além dos modelos estadocêntricos propostos pelos neoinstitucionalistas, questionando a ideia de 'autonomia do Estado' e, para isso, é de fundamental importância debruçar-se sobre o debate feito por autores marxistas[38], por isso, propõe-se a incorporação dos elementos conceituais da formação do Estado preconizado por Bob Jessop, que desenvolve, como visto na seção anterior, uma abordagem cujo elemento relacional, presente no marxismo, é central na análise do poder do Estado (JESSOP, 2008)[39].

---

[37] O trecho correspondente na tradução é: "[...} em que o Estado se cristaliza em múltiplos contextos - doméstico ou internacional, ideológico, econômico, militar e político."

[38] Jessop ressalta que as críticas às correntes estadocêntricas, além da contínua influência de Gramsci e de outros neomarxistas, ganhou corpo com os trabalhos de Foucault e seus seguidores. Para uma análise de como as abordagens foucaultianas e feministas desafiam os neoinstitucionalistas, ou seja, em particular o movimento norte-americano ligado ao 'bringing the state back again' ver Jessop (2001a, 2008, p.65-75).

[39] O debate marxista acerca do Estado, do poder do Estado e de seu significado geral para a natureza e o desenvolvimento de formações sociais, foi retomado no pós-Segunda Guerra Mundial,

Os modelos marxistas foram acusados pelos neoinstitucionalistas de serem reducionistas econômicos por focarem na relação estrutura-superestrutura e na luta de classes. Para essas teorias, as abordagens interessadas nas relações sociais, como a marxista, "*put the cart before the horse*". Argumentam que as atividades e o impacto do Estado podem ser facilmente explicados pela própria organização administrativa do Estado. Para os neoinstitucionalistas, entretanto, fatores sociais, quando não considerados irrelevantes, são postos em segundo plano, assim como seu impacto nos assuntos de Estado são sempre filtrados por meio do sistema político e do próprio Estado (JESSOP, 2008, p. 62).

A crítica de Bob Jessop à maioria dos trabalhos desses autores estadocêntricos, em particular da primeira onda da WHS, concentra-se em estudos de caso sobre a construção de Estados e na formulação e implementação política. Nesse contexto, para Jessop (2008, p. 62-63), acabam prevalecendo temas tais como: 1) posição geopolítica dos Estados no sistema internacional de Estados-nação e suas implicações sobre a formação dos Estados; 2) dinâmica da organização militar e questões ligadas à guerra e seus impactos sobre a formação do Estado; 3) distintas formas de utilização do poder pelo Estado moderno, sejam eles poderes legislativos, extrativos ou 'penetrativos', e seu alcance estratégico em outros ordenamentos institucionais (incluindo a economia), organizações (incluindo as empreendimentos capitalistas) e forças (incluindo classes) dentro do seu domínio; 4) contribuições do Estado na formatação de instituições, formação de grupos, articulação de interesses, capacidades políticas, ideias, e demandas além do Estado; 5) patologias governamentais e políticas distintas como a burocratização excessiva, corrupção, inchaço governamental, ou falência do Estado; e 6) interesses e capacidades distintos dos corpos administrativos do Estado em relação às demais forças sociais. Apesar de cada teórico estadocêntrico abordar um ou uma combinação desses temas, todos eles entendem que há distintos processos e pressões políticas cujos resultados são: a) modelar a função e a forma do Estado; b) dar ao Estado autonomia diante das pressões e das forças sociais emergentes da sociedade e c) instituir centralidade ao Estado, tendo esse papel único e insubstituível nas ações tanto no âmbito interno quanto no internacional. Ou seja,

---

na segunda metade dos anos 1960, por teóricos, chamados de neomarxistas, tais como o próprio Bob Jessop, Offe, Miliband, Poulantzas entre outros (JESSOP, 2008; IANONI, 2013).

acabam por reificar o Estado por esse ser uma força autônoma não subordinada à economia ou à sociedade civil (JESSOP, 2008, p.62-63).

Nesse sentido, segundo Bob Jessop (2008), a abordagem da autonomia do Estado nos modelos estadocêntricos é muito diferente da abordagem marxista[40]. Por isso, a necessidade de resgate do debate marxista sobre o Estado que tem em Nicos Poulantzas uma de suas principais referências. Primeiro grande autor a refletir teoricamente sobre a 'autonomia relativa' do Estado, ele foi um dos principais inspiradores de Jessop na elaboração da SRA. Isto porque, Poulantzas, a partir dos escritos de Marx e Gramsci, argumenta que o Estado deve ser estudado como uma relação social, pois não é um instrumento passivo ou um ator neutro. Essa visão de Poulantzas rejeita o Estado como um ator racional sujeito de direito próprio, controlado por regras jurídicas (POULANTZAS, 1978 apud JESSOP, 2009, p. 133). Ao contrário,

> como o 'capital' (para Marx), ele é […] uma relação de forças ou, mais precisamente, a condensação material de tal relacionamento entre as classes e frações de classe, da forma como ela é expressão no Estado em uma forma necessariamente específica.

Segundo Jessop (2016), para além da ideia de que o Estado se divide em classes, Poulantzas aponta para o fato de que privilégios são concedidos de maneira parcial, tendenciosa, dentro do Estado, a determinados agentes e interesses em detrimento de outros. Mas esses privilégios são atualizados, dependendo do equilíbrio de forças e de suas estratégias e táticas, ou seja, privilégios são concedidos em algum momento aos que tinham sido deixados de lado. Os conflitos e contradições sociais são reproduzidos dentro do Estado, embora refletindo sua forma de operação e organização. Desse modo, "essa abordagem interpreta e explica o poder do Estado (não o aparato do Estado) como uma

[40] Jessop (2008, p.54) admite a presença de elementos análogos no neomarxismo e nas teorias institucionalistas históricas, mas esses últimos não abordam a questão relacional do poder do Estado. Ademais, a convergência argumentativa em torno dos mesmos problemas, não significa a utilização do mesmo modelo interpretativo, apenas atesta que a adoção de uma abordagem relacional-estratégica não é um modelo teórico arbitrário acerca das relações sociais, ao contrário é "a more or less adequate depiction of how social relations actually get constructed and reproduced and how lay actors who are neither 'structural' nor 'cultural' dupes engage in strategec action." O trecho correspondente na tradução é: "uma descrição mais ou menos adequada de como as relações sociais realmente são construídas e reproduzidas e como atores leigos que não são nem "estruturais" nem "culturais" ingênuos se envolvem em ações estratégicas."

condensação determinada formalmente [form-determined] da variável equilíbrio de forças nas disputas políticas e politicamente relevantes." (JESSOP, 2009, p. 133).

Portanto, para Jessop (2008), os teóricos marxistas entendem a autonomia prioritariamente em termos da capacidade do Estado de promover a longo-prazo os interesses coletivos do capital, mesmo quando enfrenta oposição de certos setores capitalistas. Na direção oposta, os autores 'neoestadistas' rejeitam a argumentação teórica acerca do Estado que leva em consideração a ideia de classe ou capital, argumentando, falaciosamente, que o Estado pode exercer sua autonomia nos seus próprios termos e interesses, enfatizando a habilidade dos administradores do Estado de exercer o poder de forma independente, adquirida nas capacidades do Estado ou no seu poder 'infraestrutural', ou seja, nas habilidades de penetração, controle, supervisão, policiamento e disciplina da sociedade moderna. Ademais, os 'neoestadistas' também argumentam que a autonomia é exercida de forma distinta em diferentes Estados, setores políticos ou de acordo com o tempo histórico. Desse modo, a autonomia ou é fruto de limites externos ou da capacidade dos administradores de agirem estrategicamente, independentemente dos atores não-estatais (JESSOP, 2008, p. 63)

Jessop (2008, p. 64) aponta como uma das principais falácias das teorias 'neoestadistas' o fato de assumirem uma clara e inequívoca fronteira entre: o aparato do Estado e a sociedade; administradores estatais e forças políticas e poder do Estado e poder societal. Isso implica afirmar que o Estado, ou mesmo o sistema político, e a sociedade são mutuamente excludentes e autodeterminados, podendo ser estudados separadamente e o resultado da análise seria, assim, adicionado para dar conta do todo. Isso reifica e torna absoluto, segundo Jessop (2008, p. 64-65),

> what are really emergent, partial, unstable, ad variable distinction. It rules out hybrid logics such as corporatism or policy networks; division among state managers due to ties between state organs and other social spheres; and many other forms of overlap between state and society[41].

Rejeitar essa suposição é permitir a dissolução entre os modelos centrados no Estado e na sociedade. Ou seja, invalidar a proposta de tratar o aparato estatal

[41] O trecho correspondente na tradução é: "o que são realmente emergentes, parciais, instáveis, uma distinção variável. Ele exclui lógicas híbridas, como corporativismo ou redes de políticas; divisão entre gestores estaduais por vínculos entre órgãos estaduais e outras esferas sociais; e muitas outras formas de sobreposição entre Estado e sociedade."

como variável independente capaz de explicar eventos sociais e políticos. Portanto, a conclusão de Jessop (2008) é a de que as análises teóricas acerca do Estado para se tornarem relevantes não podem reificar o Estado, visto que a própria existência do Estado e de suas unidades operacionais são problemáticas.

1.3.1 A autonomia do Estado e a Abordagem Relacional-Estratégica

O poder do Estado, para Jessop (1990, p. 69-70), é relacional, pois é estabelecido a partir da dialética entre a estrutura formadora do Estado e os atores agindo dentro e por meio dela. Para o autor "the state as such has no power because it is just an institutional ensemble."[42] (JESSOP,1990, p. 269). Esse entendimento permite o questionamento do tratamento do Estado como ator autônomo. Primeiro, porque o Estado em seu arcabouço institucional é o próprio sistema dentro do qual estratégias seletivas operam e tornam-se efetivas. Segundo, porque as estratégias seletivas, formativas do arcabouço institucional, podem se tornar, espaço e temporalmente, constrangedoras para as instituições estatais. Ou seja, as instituições do Estado, são estabelecidas a partir da estratégia política associada a um projeto político específico, dando forma ao Estado constituído por estratégias. Mudanças nas estratégias seletivas, por sua vez, acontecem quando há a alteração no equilíbrio de forças estratégicas, abrindo espaço para ações estratégicas transformadoras, associadas a um conjunto pré-estabelecido de interesses.

Segundo Jessop, o estudo do Estado capitalista deve permanecer central e ser analisado a partir de uma teoria geral do que ele chama de 'societalização', ('socielatization'). O termo refere-se à sociedade, mas não a privilegia como unidade de análise. O que está em jogo é a sua relação com o Estado. Sua análise parte do estudo do Estado capitalista e da relação entre capital e trabalho, mas essa relação não é explorada como um critério universal (JESSOP, 1990). Ao invés de tentar encontrar uma definição positivista, Jessop introduz conceitos como *'state effects'*,

[42] O trecho correspondente na tradução é: "o estado como tal não tem poder porque é apenas um conjunto de instituições."

resultado de *'state projects'*. O argumento básico é o de que o Estado "is a set of institutions that cannot, qua structural ensemble, exercise power."[43] (JESSOP, 1990, p.116). Isso significa que é essencial considerar a complexidade do processo de inter-relação entre as instituições do Estado e as forças sociais, pois é nesse processo que se reproduz a acumulação de capital e a dominação política.

Mas como a unidade substantiva contida no aparato do Estado é sustentada? À ideia de '*hegemonic project',* de Poulantzas, Jessop (1990) acrescenta o conceito de '*state projects'*. Esses conceitos levam em consideração duas funções do Estado: a mais estrita de segurança da unidade do aparato do Estado e a mais geral de manutenção da coesão social, por meio do estabelecimento de bases ideológicas e materiais. Desse modo, o conceito de '*state project'* tem a função teórica de

> sensitize us to the improbability of the existence of a unified state and to indicate the need to examine the structural and strategic factors which contribute to the existence of 'state effects' Moreover, just as there can be competing accumulation strategies or hegemonic projects, so too can there be competing state projects[44] (JESSOP, 1990, p.9).

Ou seja, o Estado é resultado da emergente, involuntária e complexa rivalidade estratégica dos '*states within the state'* (JESSOP, 1990, p.9). Nesse sentido, é pelo projeto de Estado que se percebem os esforços estratégicos são percebidos para que determinadas concepções e interesses prevaleçam. Entretanto, cabe salientar que nem todos os esforços estratégicos são vencedores, pois existe o que Jessop chama de *'strategic selectivity'*, ou seja, cada formação do Estado favorece algumas estratégias em detrimento de outras.

As relações estratégicas estabelecidas dentro do Estado enfatizam não o entendimento do que significa o Estado, mas sim a compreensão do significado e constituição do poder do Estado, que são fruto das relações sociais[45]. Desse modo,

---

[43] O trecho correspondente na tradução é:" é um conjunto de instituições que não podem, enquanto conjunto estrutural, exercer poder."

[44] O trecho correspondente na tradução é: "nos sensibilizar para a improbabilidade da existência de um Estado unificado e indicar a necessidade de examinar os fatores estruturais e estratégicos que contribuem para a existência de 'efeitos de estado'. Além disso, assim como pode haver estratégias de acumulação concorrentes ou projetos hegemônicos, também pode haver projetos estaduais concorrentes."

[45] Segundo Jessop, a ideia de que o Estado é uma relação social parece bastante enigmática. Por isso, para um melhor entendimento do que significa essa ideia é importante analisarmos o Estado em relação a seis aspectos: 1) O exercício do poder do Estado 2) institucionalmente e discursivamente condensado como mediador 3) das mudanças na balança de forças 4) que tem como objetivo

Bob Jessop também defende que não se pode “coisificar” o Estado. Entende que o Estado é essencialmente formado por relações sociais estabelecidas a partir de relações de poder entre as diferentes classes. Ou seja, o autor está interessado na maneira pelas quais a economia, a estrutura política e a operação são coordenadas estrategicamente pelo bloco no poder.

O poder das classes sociais forma o que Jessop (2016) chama de ‘poder do estado’ e define as mudanças ou continuidade no balanceamento nas relações sociais estabelecidas fora do Estado, assim como dentro e entre as diferentes partes do Estado. Isso porque, “states exist at many sites and scales and undertake different (sets of) tasks in each context” é, assim, “polymorphous e polycontextual”[46] (JESSOP, 2016, p.44). Ou seja, para além da ideia de que o Estado se divide em classes, Poulantzas aponta para o fato de que privilégios são concedidos de maneira parcial, tendenciosa, dentro do Estado, a determinados agentes e interesses em detrimento de outros. Mas esses privilégios são atualizados, dependendo do balanço de forças e de suas estratégias e táticas, ou seja, privilégios são concedidos em algum momento aos que tinham sido deixados de lado. Os conflitos e contradições sociais são reproduzidos dentro do Estado, embora refletindo sua forma de operação e organização.

A abordagem relacional-estratégica focaliza o campo de estudos sobre o Estado, adentrando nos estudos da relação agente-estrutura. A abordagem pretende ser um instrumento analítico para estudar mudanças de forma, funções e impactos do Estado. Pretende não só identificar o aparato estatal, mas o exercício e efeitos do poder do Estado como uma expressão contingencial da mudança na balança de forças, por forças que buscam lugar para seus interesses dentro, através e contra o sistema do Estado.

> The changing balance of forces is mediated institutionally, discursively, and through governmental technologies. It is conditioned by the specific institutional structures and procedures of the state apparatus as embedded in the wider political system and environing societal relations. The

---

influenciar as formas, propósitos, e o conteúdo de políticas (polity, politics and policy) 5) em determinadas conjunturas, marcadas por uma mistura variada de oportunidades e constrangimentos 6) ligados por um ambiente natural e social extenso (JESSOP, 2016, p. 53).

[46] O trecho correspondente na tradução é: “Estados existem em muitos locais e escalas e realizam diferentes (conjuntos de) tarefas em cada contexto é, assim, polimorfo e policontextual.”

> effectiveness of the state capacities depends in turn on links to forces that operate beyond the state's formal boundaries and act as force multipliers or, conversely, divert, subvert, or block its interventions[47] (JESSOP, 2016, p.54).

O 'efeito do estado' (*state effect*) é gerado pela interação entre a seleção de estratégias, inscritas na estrutura, e as forças concorrenciais, com estratégias divergentes. Os diferentes constrangimentos e oportunidades variam de acordo com o agente. O poder de agência, por sua vez, depende da capacidade estratégica que varia de acordo com a estrutura e os atores envolvidos. Nesse sentido, a abordagem relacional estratégica diferencia-se de modelos que veem a estrutura como sendo igualmente constrangedora para todos os agentes e tem inspiração nas concepções de Estado que entendem que as ideais devem ser integradas, por um processo dialético, às dimensões materiais das relações sociais. Outra contribuição da SRA é relativa à mudança. A abordagem considera que as mudanças são fruto da interação entre diferentes fatores que podem ser influenciadas, mas não necessariamente geradas, por choques externos (JESSOP, 2016).

Em sua essência, o Estado na abordagem relacional-estratégica não é uma estrutura com dominação absoluta sobre os agentes, mas sim uma relação social estratégica, produzida por meio da mudança das estratégias anteriores e capaz de privilegiar determinadas estratégias políticas (JESSOP, 1990, p. 248-272). Ao conceber o Estado como um conjunto institucional que reflete o equilíbrio de forças exercidas por atores estratégicos, é possível rejeitar a hipótese de Estado unitário. Além disso, é importante considerá-lo como uma instituição cuja supremacia social não pode ser concebida teoricamente, diante de sua constituição dialética entre agência e estrutura (JESSOP, 2001a, p.160). Para Jessop, a essência do Estado é contraditória e está sempre em movimento, impossibilitando qualquer construção teórica que privilegia o agente ou a estrutura, abstraindo-os da perspectiva espaço-temporal (JESSOP, 1990, p. 85-94).

O Estado existe como um conceito dinâmico, não podendo ser corporificado em forma institucional pré-determinada ou em uma unidade substantiva. A unidade

[47] O trecho correspondente na tradução é: "A mudança no equilíbrio de forças é mediada institucionalmente, discursivamente e por meio de tecnologias governamentais. É condicionada pelas estruturas e procedimentos institucionais específicos do aparato estatal, integrados no sistema político mais amplo e nas relações sociais ambientais. A eficácia das capacidades do Estado depende, por sua vez, de ligações com forças que operam além dos limites formais do Estado e atuam como multiplicadores de força ou, inversamente, desviam, subvertem ou bloqueiam suas intervenções."

formal de uma forma específica de Estado pode ser estabelecida a partir de normas formais e informais definidoras dos projetos políticos. Segundo Jessop (1990, p. 268) “any substantive unity which a state system might possess derives from specific political projects and struggles to impose unity or coherence on that system.”[48] Desse modo, a construção do Estado é concebida por diversos atores exercendo seus poderes para implementação de sua estratégia política. Os paradigmas políticos presentes como ideias nessa construção podem ser considerados de forma mais ampla como projetos políticos. Isso significa que o poder do Estado é produto de estratégias políticas articuladas por agentes e, portanto, uma instituição cujos poderes são limitados e condicionados pelos resultados de disputas entre esses agentes. A análise das estratégias seletivas e dos atores estratégicos na formulação e implementação do projeto de inserção internacional do Brasil deve partir do mesmo pressuposto. Ou seja, o fato de que a conformação institucional do Estado privilegia ou constrange o desenvolvimento de determinados projetos políticos estabelecidos a partir de determinadas estruturas políticas, sociais e econômicas em um contexto estrategicamente seletivo.

Além disso, se o Estado é concebido por um complexo de instituições que operam dentro de limites temporais e espaciais a partir de determinados conjuntos de regras e de sua interação com a capacidade de agência dos atores, individuais ou coletivos, mudanças nos padrões espaço-temporais podem modificar a composição das estruturas institucionais e da estratégia dos atores (JESSOP, 2001b, p. 1227). Essa dinâmica, ocasiona a alteração no processo político decisório e, portanto, no projeto político intrinsecamente ligados a ele. O poder do Estado é assim, segundo Jessop (2008, p.36), “the material condensation of changing balances of forces”[49] em uma conjuntura específica. Ou seja, é o conjunto de poderes dos diferentes agentes operando dentro de um complexo arcabouço institucional constitutivo do Estado. De fato, diz Jessop (2008, p.37)

> [...]it is not the state that acts, it is always specific sets of politicians and state officials located in specific parts and levels of the state system. It is they who

[48] O trecho correspondente na tradução é: “a condensação material da mudança dos equilíbrios de forças.”

[49] O trecho correspondente na tradução é: “qualquer unidade substantiva que um sistema de estado possa possuir deriva de projetos políticos específicos e luta para impor unidade ou coerência a esse sistema.”

> activate specific powers and state capacities inscribed in particular institutions and agencies. In doing so, they may well take account of the prevailing and, perhaps, future balance of forces within and beyond the state (including beyond its territorial borders as well as its domestic juridico-political boundaries)[50].

Bob Jessop, ao problematizar a ideia de autonomia do Estado, avança no debate neomarxista acerca do poder do Estado, incorporando à dialética agente-estrutura o elemento estratégico duplamente contido nessa relação. “One way to go beyond the duality of structuration theory is to examine structure in relation to action and action in relation to structure, rather than bracketing on of them.”[51] (JESSOP, 2001b, p. 1223). Isto porque, o Estado, segundo Jessop (1990; 2008), é estruturado a partir de práticas econômicas e políticas fruto da relação agente-estrutura, cujo elemento essencial é a estratégia, ou seja, os agentes são estratégicos e a estrutura é composta por contextos permeados por estratégias seletivas. Inclusive, o autor, como visto na seção anterior, considera o termo ‘autonomia relativa’ contraditório. Jessop substituiu o termo por dois outros conceitos, quais sejam, ‘autonomia operacional’ e ‘interdependência material’. O primeiro, confere escopo à agência e o segundo determina os limites ‘ex-post’ na autonomia operacional, por meio do acoplamento e co-evolução estrutural, e não exclusivamente pelo constrangimento externo (JESSOP, 2006).

Estratégia seletiva torna-se, assim, o conceito central para a abordagem relacional-estratégica. Jessop (2006) argumenta que qualquer coisa pode se constituir em estratégia seletiva se for relevante para que os agentes atinjam, em determinado contexto, determinado objetivo estratégico. Nesse sentido, a SRA aborda o todo, cuja complexidade precisa ser reduzida, e essa é a função das análises do contexto estratégico informada por teorias e imaginários relevantes. Tudo dependerá da escala da estrutura que está sendo investigada e do horizonte espaço-temporal da ação.

---

[50] O trecho correspondente na tradução é: “não é o estado que age, são sempre conjuntos específicos de políticos e funcionários do estado localizados em partes e níveis específicos do sistema estadual. São eles que ativam poderes específicos e capacidades estatais inscritas em instituições e agências particulares. Ao fazê-lo, eles podem muito bem levar em conta o equilíbrio de forças prevalecente e, talvez, futuro, dentro e fora do Estado (incluindo além de suas fronteiras territoriais, bem como de suas fronteiras jurídico-políticas internas).”

[51] O trecho correspondente na tradução é: Uma maneira de ir além da dualidade da teoria da estruturação é examinar a estrutura em relação à ação e a ação em relação à estrutura, ao invés de colocá-las entre parênteses.”

Os atores estratégicos envolvem-se em uma análise '*ex-ante'* do contexto estratégico e da revisão '*ex-post'* dos sucessos obtidos ao perseguirem seus objetivos e das implicações para a próxima rodada do cálculo *'ex-ante'*. Esse movimento, de acordo com Jessop, é crucial para qualquer força social estrategicamente reflexiva. Do ponto de vista relacional-estratégico, a complexidade espaço-temporal e a multiplicidade de horizontes de ação tornam difícil a identificação de um determinado 'paralelograma de forças'. Ou seja, afirma Jessop, "an important part of the unpredictability of politics is the fact that strategic factor can shift these parameters" [52](JESSOP, 2006).

Por fim, é importante ressaltar que não é possível alocar o conceito de estratégia seletiva dentro da estrutura, pois isso seria reificá-la[53]. O argumento central refere-se ao fato de que os constrangimentos estruturais não são iguais para todos os atores. Nesse sentido é importante salientar a diferença feita por Jessop (1982) entre momentos estruturais e conjunturais de qualquer conjunto institucional ou forma organizacional. O momento estrutural compreende os aspectos que não podem ser modificados por um determinado ator, ou conjunto de atores, e o momento conjuntural é aquele que pode ser alterado. A posição dos diferentes atores vai variar no tempo e no espaço de acordo com a mistura dos momentos estruturais e conjunturais. Por isso, Jessop afirma que é errado perguntar onde a estratégia seletiva está alocada. Deve-se perguntar "Quem são os atores estratégicos? Qual horizonte de tempo estamos olhando? Quem são os outros atores? Quem são seus aliados potenciais? Quais são seus objetivos?" (JESSOP, 2006- tradução própria).

Essas perguntas dizem respeito à formação do Estado e, sobretudo, revelam as origens do poder do Estado e sua relação com o mercado. Como argumenta Bob Jessop, o poder do Estado deve ser analisado como elemento relacional estratégico útil no resgate da conceitualização do Estado e dos projetos de poder inerentes a

[52] O trecho correspondente na tradução é: "Uma parte importante da imprevisibilidade da política é o fato de que o fator estratégico pode mudar esses parâmetros."

[53] Ao ser perguntado acerca de qual é o maior equívoco na interpretação da SRA, Jessop (2014). responde que "The most common misunderstanding, despite my best endeavours, is that the SRA is structuralist. It has never been accused of being agencialist [...] The reason probably has something to do with the fact that the SRA has better developed set of concepts for dealing with structure than it does with agency." Embora, segundo o próprio autor, seus trabalhos sobre seletividade de gênero tenham sofisticado a noção de agência (informação verbal).

ele. As respostas a essas perguntas, nos termos de Jessop, ajudam na compreensão de como é constituído o poder do Estado no que se refere à definição do projeto de inserção internacional do Brasil. Primeiro, porque contribui na definição da natureza contingencial e contextual na formulação e implementação da política externa, ou seja, na sua 'historicidade'. Ademais, contribui para compreender a relação dos agentes estratégicos, seus valores e interesses, e a seletividade estrutural na definição da política externa.

1.3.2 Agentes estratégicos e estratégia seletiva na SRA

Há algumas décadas o debate agente-estrutura tem sido feito no campo de estudo das Relações Internacionais pelo fato de as interações internacionais serem atos inerentemente sociais, pois nada mais são que relações entre agentes sociais. Para os construtivistas a co-constituição entre agente e estrutura em um determinado meio social, molda as regras e atores, dando forma ao ambiente em que vivem. A ontologia co-constitutiva do mundo social na qual se firmam os construtivistas é produto da Teoria da Estruturação de Anthony Giddens (1986), mas os construtivistas dão um passo além da estruturação ao identificarem o "processo" através do qual a co-constituição opera: as normas sociais. A co-constituição de pessoas como seres sociais e da sociedade é um processo contínuo. As regras são centrais neste processo porque elas tornam as pessoas participantes ativos (ou agentes) na sociedade, e elas dão a qualquer sociedade sua característica distintiva (ou estrutura).

Também na abordagem relacional estratégica, agente e estrutura são apontados como abstrações cuja existência é relacional (co-constituída). Como aponta Colin Hay (2001, p.7 e p. 17), "structures can only be said to exist by virtue of their mediation of human conduct- structures constitute both the medium and condition of human agency"[54]. Ou seja, Hay aponta para a não existência da separação entre agente e estrutura, já que essa seria uma dicotomia concebida

[54] O trecho correspondente na tradução é: "Só se pode dizer que as estruturas existem em virtude de sua mediação da conduta humana – as estruturas constituem tanto o meio quanto a condição da agência humana."

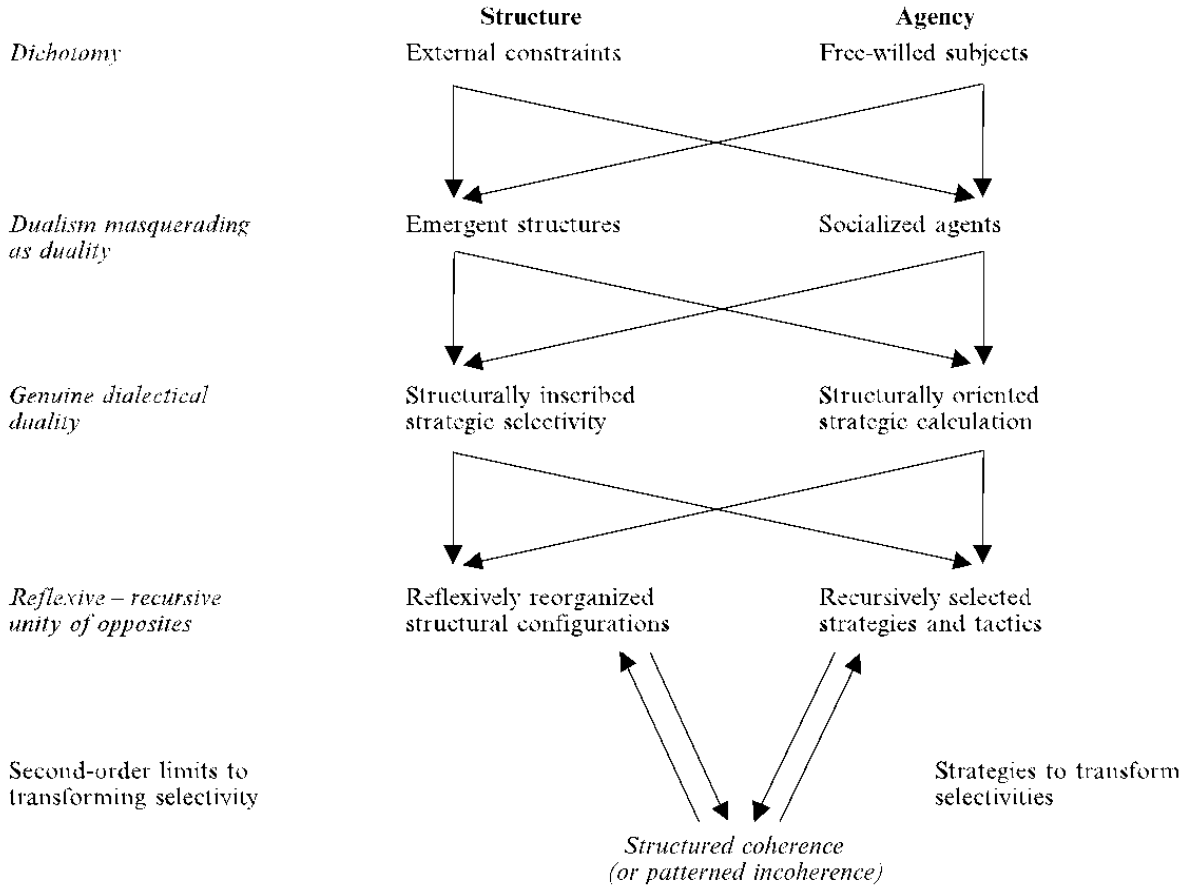
como um conjunto de constrangimentos imutáveis e autogeridos por atores a partir do livre arbítrio. Na SRA, entretanto, a relação agente-estrutura é considerada fruto da dialética estabelecida no tempo e no espaço e o que explica a prática política é o elemento estratégico existente em um processo de dupla internalização (JESSOP, 2008; HAY, 2002). A interação entre agentes estratégicos e estratégias seletivas gera modificações nos próprios agentes e estratégias, produzindo uma versão integrada da estrutura e do agente. Esses só existem um em relação ao outro. Enquanto a estrutura é concebida em relação à ação e é tratada como estrategicamente seletiva, a agência está condicionada à estrutura e é, portanto, estruturalmente constrangida.

A relação entre agente e estrutura está, portanto, baseada na existência de constrangimentos e oportunidades estruturais específicos, localizados espaço e temporalmente, e que privilegiam determinadas ações e estratégias em detrimento de outras (JESSOP, 2001b, p. 1224-1229, 2005, p. 48-51; HAY 2002, p.126-134). Levando em consideração o fato de os processos políticos decisórios acontecerem em uma sequência temporal caracterizada pela repetição da interação, a interpretação de Jessop (2008, p.41) conceitualiza a evolução dos elementos agenciais e estruturais como ontologicamente relacionados. Ou seja, estrutura e agência tornam-se “as metal in the alloy from which [a] coin is forged”[55] e só vemos o produto fruto da fusão (HAY 2002, p. 127). Os resultados dessa internalização são a transformação da estrutura e da agência a partir do elemento estratégico.

Desse modo, a abordagem estratégico-relacional aloca no centro do debate agente-estrutura uma dinâmica de dupla internalização composta por atores estratégicos e estratégias seletivas. Por um lado, na relação dialética, a agência é colocada dentro da estrutura, produzindo um contexto estrategicamente estruturado, no qual as ações são promovidas. Por outro, a estrutura é levada para dentro da agência, produzindo um ator no contexto, um ator situado. Esse processo de dupla internalização leva ao conceito de “pareamento” sobre o qual a SRA está assentada. A agência torna-se, assim, o ator estratégico operando dentro da estrutura transformada em contexto estratégico seletivo, ou seja, os fatores “estratégia” e “reflexividade” complexificam a relação entre estrutura e agência.

[55] O trecho correspondente na tradução é: “como metal na liga a partir da qual [a] moeda é forjada.”

Figura 1 – *A strategic-relational approach to structure and agency*



Fonte: Jessop, 2001b, p.1224[56]

Na Figura 1, a primeira linha apresenta a dicotomia abstrata entre os constrangimentos externos (absolutos) e a ação voluntária (incondicional) promotora da tese e da antítese do movimento teórico que levou a análise da coerência estrutural, incluindo a do Estado, por meio da abordagem relacional-estratégica. A segunda linha apresenta a dualidade ortodoxa da relação agente-estrutura que nega a tese e a antítese ao tratar a estrutura como um efeito emergente da ação e a agência como uma forma de ação fruto do hábito, mas estruturalmente constrangida. Da terceira linha em diante, encontram-se os temas principais da abordagem relacional-estratégica e "disclose its radical 'methodological relationism', that is, its

[56] Essa figura apresenta a abordagem relacional-estratégica em relação à estrutura e à agência e encontra-se em diversos outros textos de Bob Jessop (1999, p. 53; 2005, p. 50; 2008, p.41) e adaptado em Colin Hay (2002, p. 128).

insistence on treating social phenomena in terms of social relations"[57]. Os conceitos presentes na terceira linha referem-se aos aspectos estratégico-relacionais de conjunturas sucessivas. A quinta linha, por sua vez, indica os resultados possíveis da interação recursiva entre as estratégias seletivas e o comportamento reflexivo dos agentes ao produzirem uma configuração social estruturalmente coerente e, aparentemente auto reprodutiva (JESSOP, 1999, p.52; JESSOP, 2001, p. 1223).

A sequência de linhas, a partir da segunda, mantém os conceitos das linhas anteriores. Desse modo, o cálculo estratégico orientado estruturalmente, presente na terceira linha, indica a possibilidade de ação reflexiva dos agentes em relação às estratégias seletivas inscritas na estrutura, pois essas orientam as táticas e estratégias à luz do entendimento da conjuntura e da percepção em relação ao que está em jogo. Do mesmo modo, determinadas configurações estruturais reforçam a seleção de ações, táticas e estratégias específicas, desencorajando outras (JESSOP, 1999, p.53). Jessop (2001, p. 1224) conclui, acerca da relação agente estrutura, que:

> Together these concepts indicate that the scope for the reflexive reorganization of structural configuration is subject to structurally inscribed strategic selectivity (and thus has path-dependent as well as path shaping aspects); and that recursive selection of strategies and tactics depends on individual, collective, or organizational learning capacities and on the 'experiences' resulting from the pursuit of different strategies and tactics in different conjunctures[58].

Como visto nos itens anteriores, Jessop também inclui a questão espaço-temporal na complexificação da relação agente-estrutura conforme apresentado na Figura 2. Para o autor,

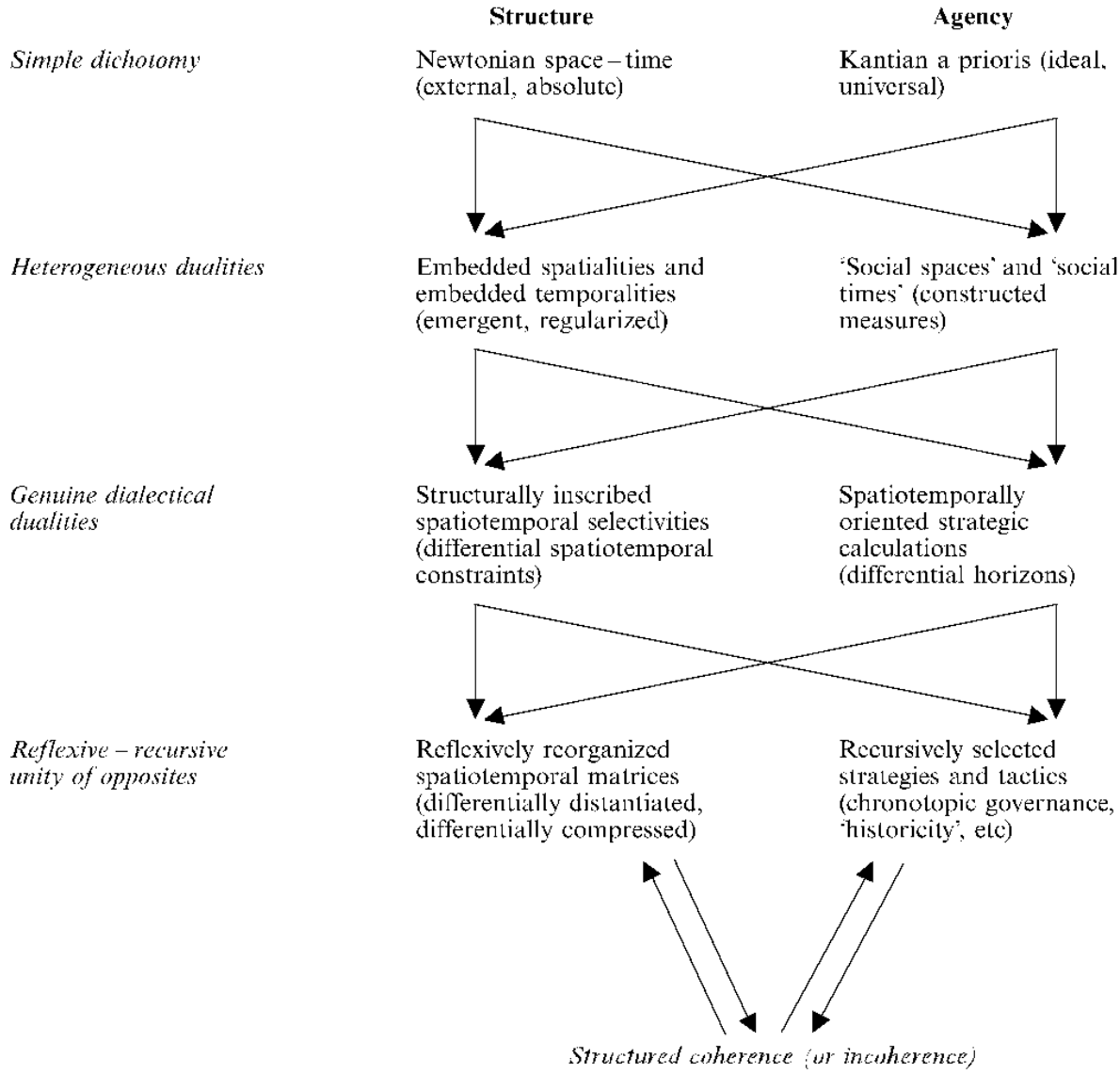
> […] the SRA does not posit abstract, unlocated, and atemporal structures or wholly routineized activities performed by 'cultural dups' or habituated actors. Structures are irredeemably concrete, spatialized, and temporalized; and they have no meaning outside the context of specific agents pursuing

[57] O trecho correspondente na tradução é: "divulgar seu radical 'relacionismo metodológico', isto é, sua insistência em tratar os fenômenos sociais em termos de relações sociais."

[58] O trecho correspondente na tradução é:" Juntos, esses conceitos indicam que o escopo para a reorganização reflexiva da configuração estrutural está sujeito à seletividade estratégica inscrita estruturalmente (e, portanto, tem aspectos dependentes do caminho e também aspectos de modelagem do caminho); e que a seleção recursiva de estratégias e táticas depende das capacidades de aprendizagem individuais, coletivas ou organizacionais e das "experiências" resultantes da busca de diferentes estratégias e táticas em diferentes conjunturas."

> specific strategies – even if these last are expressed at the level of practical consciousness rather than in an explicit, reflexive manner. It is impossible to conceptualize specific structural (including, a fortiori, institutional) constrains outside specific time horizons and spatial scales of action […][59] (JESSOP, 2001b, p. 1228-1229)

Figura 2 – *A strategic-relational approach to spatiotemporal selectivities*



Fonte: Jessop, 2001b, p.1228.[60]

---

[59] O trecho correspondente na tradução é: "[...] a SRA não postula estruturas abstratas, não localizadas e atemporais ou atividades totalmente 'rotinizadas' realizadas por "ingênuos culturais" ou atores habituados. As estruturas são irremediavelmente concretas, especializadas e temporalizadas; e não têm significado fora do contexto de agentes específicos que buscam estratégias específicas - mesmo que estas últimas sejam expressas no nível da consciência prática, e não de uma maneira explícita e reflexiva. É impossível conceituar restrições estruturais específicas (incluindo, a fortiori, institucionais) fora de horizontes de tempo específicos e escalas espaciais de ação [...]."

[60] Essa figura apresenta a abordagem relacional-estratégica em relação a estrutura e a agência e encontra-se e encontra-se em Bob Jessop (1999, p. 69).

Ou seja, de acordo com Jessop, os constrangimentos estruturais sempre operam de forma seletiva, pois eles não são absolutos nem incondicionais, mas sim definidos em termos temporais, espaciais, agenciais e estratégicos, promovendo "estratégias seletivas". O "ator estratégico", por sua vez, é um agente reflexivo, capaz de reformular, dentro de certos limites, suas identidades e interesses, assim como, capaz de se engajar em cálculos estratégicos sobre sua situação. Conforme colocado por Jessop (1996 apud JESSOP 2008, p.41),

> Social structure can be studied in 'strategic-relational terms as involving structurally inscribed strategic selectivity; and action can likewise be analysed in terms of performance by agents with strategically calculating structural orientation. The former term signifies that structural constrains always operate selectively; they are not absolute and unconditional but are always temporally, spatially, agency- and strategy-specific. The later term implies that agents are reflexive, capable of reformulating within limits their own identities and interests, and able to engage in strategic calculation about their current situation[61].

Os atores são estratégicos na medida em que concebem o contexto seletivo no qual agem e são orientados por um senso de propósito para atingirem seus objetivos. As preferências, no entanto, não são fixas, como no modelo da escolha racional. Sendo assim, "[...] structures have no meaning outside the context of specific agents pursuing specific strategies"[62] (JESSOP, 1996, p. 126).

Entende-se que com a dupla internalização da dialética entre as estratégias seletivas e os atores estratégicos torna-se possível decifrar a seletividade de determinada política externa e sua implementação. O conhecimento acerca da estratégia seletiva, ou seja, das oportunidades e dos limites políticos, econômicos e institucionais, dentro dos quais operam os atores sociais e políticos, ajuda na

---

[61] O trecho correspondente na tradução é: "A estrutura social pode ser estudada em termos estratégicos-relacionais, envolvendo seletividade estratégica estruturalmente inscrita; e a ação também pode ser analisada em termos de desempenho por agentes com orientação estrutural estrategicamente calculada. O primeiro termo significa que as restrições estruturais sempre operam seletivamente; eles não são absolutos e incondicionais, mas são sempre temporalmente, espacialmente, específicos da agência e da estratégia. O último termo implica que os agentes são reflexivos, capazes de reformular dentro de limites suas próprias identidades e interesses, e capazes de se engajar em cálculos estratégicos sobre sua situação atual."

[62] O trecho correspondente na tradução é: "estruturas não têm significado fora do contexto de agentes específicos que buscam estratégias específicas".

apreensão das condições concretas do processo político decisório. Do mesmo modo, as raízes das estratégias seletivas são dependentes dos paradigmas políticos existentes e das propostas de mudança dos agentes envolvidos com o projeto político, como foi o caso da política externa do governo Lula.

A aplicação da abordagem relacional-estratégica na análise da continuidade ou mudança na política externa, parte do pressuposto que os limites espaço-temporais podem constranger a visão internacional dos governantes. Desse modo, eventos históricos internos, como a redemocratização no Brasil em 1985, a Constituinte de 1987, o surgimento do PSDB e a ascensão ao poder do Partido dos Trabalhadores, assim como eventos externos como, por exemplo, o fim da Guerra Fria, o 11 de setembro, a onda de eleição de governos progressistas na América Latina a partir do final da década de 1990 e a crise econômica de 2008 constituem momentos de constrangimentos e oportunidades estratégicas presentes na relação agente-estrutura. Na avaliação dos interesses embutidos na política externa é importante refletir 'se' e 'como' projeções de longo-prazo são percebidas pelos decisores. Ou seja, entender se continuam a favorecer as lideranças associadas aos paradigmas existentes ou se produzem uma mudança no entendimento da estrutura estratégica movendo seus limites estruturais.

O tipo de estrutura e a estratégia seletiva a elas relacionadas podem variar dependendo do enfoque do estudo. Por um lado, configurações estruturais caracterizadas por constrangimentos e oportunidades específicas podem ser individualizadas em contextos sociais, econômicos e políticos, coalizões e corpos institucionais. Isso vai depender se os sujeitos com capacidade de agência são indivíduos como o presidente da República ou o ministro das Relações Exteriores, ou atores coletivos como Ministérios, o Congresso Nacional, empresariado e associações da sociedade civil.

À luz dessa elaboração, o Estado brasileiro será considerado um conjunto de instituições, fruto da disputa entre diferentes classes sociais que impõe oportunidades e constrangimentos estratégicos sobre as políticas preferenciais dos atores estratégicos. Eventos domésticos e internacionais, assim como a mudança do partido político no poder, são interpretadas como variações capazes de influenciar as preferências por determinada política externa em detrimento de outras. Para se entender os limites impostos pelas seletividades estratégicas é necessário avaliar a importância atribuída aos eventos conjunturais, mesmo não sendo a única influência.

Eles podem levar a uma reorientação dos cálculos estratégicos no presente e no futuro. A projeção da percepção dos agentes acerca dos interesses estratégicos pode, por sua vez, modificar os constrangimentos institucionais, potencializando ou limitando as estratégias internacionais.

Em consonância com a abordagem relacional-estratégica, esta tese interpreta o poder do Estado em relação ao estabelecimento de um projeto de inserção internacional do Brasil, como a interação entre estratégias seletivas, de indivíduos ou coletividade, que exercem seu poder dentro dos limites impostos pelo arcabouço institucional, definidos no projeto político estabelecido a partir da configuração de forças formativas do Estado e da interpretação dos agentes acerca da projeção internacional do país. É dentro dessa lógica que mudanças e continuidades são estabelecidas.

2 IDEIAS E PARADIGMAS POLÍTICOS NA ABORDAGEM RELACIONAL-ESTRATÉGICA

Neste capítulo será apresentada como as ideias, associadas a paradigmas, tornam-se elementos importantes da dialética agente-estrutura na constituição dos projetos políticos. Aponta, ainda, para a alteração nos paradigmas de política externa brasileira entre os governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva.

Os trabalhos ligados à análise da política externa estiveram, desde sua origem, como visto anteriormente, empenhados em criticar o modelo do ator racional, denominado por Maria Regina Soares de Lima (1994) como “modelo clássico”, segundo o qual são as preferências do Estado unitário e os constrangimentos do sistema internacional que condicionam às ações externas dos Estados. A preocupação das pesquisas seminais da subárea da APE era a de abrir a caixa preta do Estado e desvendar o processo decisório da política externa a partir, tanto de elementos materiais quanto de elementos ideacionais (SNYDER; BRUCK; SAPIN, 1962; SPROUT; SPROUT, 1961). Os desdobramentos das análises que passaram a incorporar elementos ideacionais foram inúmeros ao longo dos anos. A preocupação era a de acrescentar à análise do sistema operacional da política externa a estrutura cognitiva composta por ideias, crenças e valores individuais com impacto no processo decisório (BRENCHER, 1972; JERVIS, 1993; CARLSNAES, 1987). Nesse sentido, diversos conceitos foram formulados tais como imagens”, mapas cognitivos”, “sistema de crenças”, “códigos operacionais” e “lições do passado”, mas o fato é que todos eles têm uma preocupação central: a “brecha” existente entre a realidade, supostamente “objetiva” do ambiente operacional, e sua representação “subjetiva” na mente do *policymaker* (SILVA,1998, p.143).

Entretanto, análises com foco nos indivíduos ou grupo de indivíduos, responsáveis pela tomada de decisão, apesar de enfrentar a lógica da imutabilidade da natureza humana presente nos modelos racionalistas, tendem a “focalizar o processo decisório tendo em mente a realização do ideal racional- adequação de meios e fins, ordenação de preferências, e controle de informações sobre o ambiente operacional” (HERZ, 1994, p. 81), deixando de lado os atributos

socioculturais que já estavam presentes antes mesmo do início da tomada de decisão.

É no contexto de questionamento das limitações desses modelos explicativos da influência de ideias no processo decisório e no seu resultado político que surgem por um lado as abordagens institucionalistas neoliberais de Judith Goldstein e Robert Keohane (1993), o "institucionalismo histórico" de Peter Hall e Rosemary Taylor (2003), assim como os estudos sobre a relação entre Estado e sociedade de Peter Evans, Theda Skocpol e DIetrich Rueschemeyer (1985) e o estudo sobre as coalizões de Peter Gourevitch (1978). Entretanto, todas elas, segundo Jorge Tapia e Eduardo Gomes (2008), trabalham com mecanismos institucionais como variáveis explicativas da relação entre ideias e interesses. Ou seja, são caracterizadas por estudos preocupados em delinear os diferentes mecanismos causais através dos quais ideias produzem impactos sobre as instituições que têm predominância na formulação e adoção de políticas sobre os demais agentes. A preocupação principal de grande parte dessas perspectivas institucionalistas é a análise de como novas ideias ganham acesso a estruturas institucionais mais ou menos consolidadas a ponto de alcançar os núcleos decisores e influenciar o momento de formulação. Nesse sentido, ideias não são, necessariamente, fatores que impactam na cognição de indivíduos ou grupos, mas proposições políticas, opções de políticas públicas.

O problema está na relação estabelecida com a realidade sócio-econômica e política que essas teorias procuram refletir se eximindo da difusão das ideias e de sua capacidade transformadora. A crítica ao neoinstitucionalismo feita por Bob Jessop (1990) vai nessa direção, já que para a SRA as ideias não podem ser localizadas *a priori* no agente ou na estrutura, ela é parte integrante da dialética. Ademais, o autor confronta os modelos que privilegiam as análises que vêem as instituições como formas autônomas de organização do Estado capitalista e analisa seu poder como fruto da relação agentes estratégicos e estruturas que são seletivas em sua forma, conteúdo e operacionalização. Para Jessop (1990), os processos sociais, políticos e econômicos de construção de projetos de Estado devem ser compreendidos por meio da investigação dos limites institucionais, assim como do papel exercido pelos diversos atores estratégicos que definem suas estratégias preferenciais na medida em que interagem com as estruturas seletivas estabelecidas a partir do processo relacional. Desse modo, considera a ação como estruturada e, mais ou menos, sensitiva ao contexto. Isso implica examinar como uma determinada

estrutura privilegia alguns atores, algumas identidades, algumas estratégias, alguns horizontes espaciais e temporais, e algumas ações, deixando outras de lado, analisa, ainda, como os atores, ao escolherem o curso de suas ações, percebem essas estruturas privilegiadas pelo contexto estratégico. Ou seja, "one should study structures in terms of their structurally inscribed selectivities and actions in terms of (differentially reflexive) structurally oriented strategic calculation."[63] (JESSOP, 1999, p.52)[64].

McAnulla (2002) salienta a importância da abordagem relacional estratégica adotada por Jessop e Hay dentro das ciências sociais, primeiro porque introduz o elemento estratégico ao resultado político da relação agente-estrutura e segundo porque contribui para o desenvolvimento da teoria do Estado. O próprio McAnulla (1998), entretanto, acusa a SRA de ser ambígua na teorização dos elementos materiais efetivamente envolvidos na elaboração política e incapaz ao associá-los de forma efetiva à esfera ideacional. Discorda-se, nesta tese, da crítica de McAnulla, visto que na abordagem relacional estratégica o elemento material não pode ser dissociado do ideacional.

Colin Hay (2001) incorpora à SRA o que chama de '*discursive selectivity'*, conceito pertencente ao campo das ideias. Acrescentando o elemento ideacional na análise da relação agente-estrutura, o autor aponta para a tendência, no campo da sociologia, assim como nos campos da ciência política e das relações internacionais, de separar, conceitualmente, os pares agente/estrutura e material/ideacional. Entretanto, esses pares, afirma Hay, são ontologicamente entrelaçados. "I suggest that the issue of structure and agency, the ideational and the material cannot be separated and should not be 'brackets'"[65] (2001, não paginado). Segundo Hay (2001, não paginado) "ideas are the invariably specter at the feast in the debate on structure

---

[63] O trecho correspondente na tradução é: "deve-se estudar as estruturas em termos de suas seletividades estruturalmente inscritas e ações em termos de cálculo estratégico (diferencialmente reflexivo) estruturalmente orientado."

[64] Algumas abordagens, em especial os enfoques do construtivismo crítico em pós-estruturalistas, que levam em conta o discurso, adotam lógica parecida na qual os discursos privilegiam alguns interlocutores, algumas identidades discursivas, algumas táticas e discursos estratégicos, e algumas afirmativas contidas nos discursos, em detrimento de outras (KUBÁLKOWÁ, 2001).

[65] O trecho correspondente na tradução é: "Eu sugiro que a questão da estrutura e agência, o ideacional e o material não podem ser separados e não devem ser postos em 'colchetes'."

and agency"[66]. O autor argumenta que em períodos de crises e desorientações sociais e morais as interpretações em disputa da conjuntura podem moldar seu desenvolvimento. Desse modo, discursos são considerados tão relevantes quanto fatores estruturais seletivos e o elemento cognitivo da ação, fruto de lutas e estratégias seletivas. Nas palavras de Hay (2001, não paginado)

> Actors are reflexive and strategic and they orient themselves and their strategies towards the environment within which their strategic intentions must be realized. Yet they are by no means blessed with perfect information of that context. As best their knowledge of the terrains and its strategic selectivity is partial; at worst it is demonstrably false
> […]
> In a world which exhibits such qualities [growing interconnectedness], it should come as no surprise that actors routinely rely upon cognitive short-cuts, in the form of more or less conventional mapping of the terrain in which they find themselves[67].

Ideias, para Hay (2001), são a base dos paradigmas políticos e podem influenciar a relação entre estratégias seletivas e atores estratégicos e, portanto, as ações políticas. A incorporação das ideias na SRA ajuda, ainda, na compreensão de como os agentes que compõem o Estado exercem poder a partir de paradigmas políticos. De acordo com a SRA (JESSOP, 2001b), o conceito de paradigma político é identificado como a tradução de um projeto de Estado mais amplo, relacionado com a alocação de estratégias seletivas específicas favorecendo os interesses gerais, mas direcionadas aos objetivos de determinados setores políticos. Para Jessop (2008) e Colin Hay (2001), o paradigma político está relacionado ao processo de dupla internalização da 'seletividade estrutural' e dos 'agentes estratégicos'. Nesse processo, as ideias representam o elemento de mediação capaz de gerar diferentes interpretações do contexto estratégico e sobre o caminho da ação estratégica escolhida pelos agentes. O SRA, assim como outras abordagens dialéticas, concebe o paradigma político como um quadro conceitual

[66] O trecho correspondente na tradução é: "ideias são invariavelmente o espectro da festa no debate sobre estrutura e agência."

[67] O trecho correspondente na tradução é: "Os atores são reflexivos e estratégicos e orientam a si mesmos e suas estratégias para o ambiente no qual suas intenções estratégicas devem ser realizadas. No entanto, eles não são de forma alguma abençoados com informações perfeitas desse contexto. Na melhor das hipóteses, seu conhecimento dos terrenos e sua seletividade estratégica são parciais; na pior das hipóteses, é comprovadamente falso […]. Em um mundo que exibe tais qualidades [crescente interconexão], não deveria ser surpresa que os atores rotineiramente dependem de atalhos cognitivos, na forma de mapeamento mais ou menos convencional do terreno em que se encontram."

que governa o processo político e determina as concepções políticas dos decisores (JESSOP, 2005). Ou seja, no caso da abordagem relacional-estratégica, o conceito de paradigma dá sustentação às estratégias que penetram a relação agente-estrutura alterando ou mantendo a forma, o conteúdo e a operacionalização de determinados setores políticos.

Como visto anteriormente, o elemento estratégico é fundamental para compreensão da dialética agente-estrutura. Os atores são conceitualizados como conscientes, reflexivos e estratégicos, podendo agir de forma intencional para fazerem valer suas preferências, intuitivamente ou pelo hábito. No entanto, apesar de serem capazes de monitorar as consequências de suas ações, as preferências dos atores não são consideradas fixas. Segundo Hay (2001):

> […] in monitoring the consequences (both intended and unintended) of their actions, actors may come to modify, revise or reject their chosen means to realise the intention as, indeed, they may also come to modify, revise or reject their original intention and the conception of interest upon which they were predicated[68] (HAY, 2001, não paginado).

Ademais, a abordagem relacional-estratégica, do ponto de vista metodológico, questiona, frequentemente, os parâmetros que guiam o imaginário estratégico. Isto se dá em razão da presença do elemento intuitivo no cálculo estratégico. “Even the most explicit strategic calculation is likely to be infused with intuitive assumptions at the level of ‘practical consciousness’.”[69] (HAY, 2001, não paginado). Desse modo, o conceito de ‘discurso seletivo’, introduzido por Colin Hay (2001), está relacionado às estratégias seletivas dos agentes, as quais estão relacionadas às percepções do contexto no qual eles operam e na geração de padrões cognitivos. Segundo o autor, os decisores políticos interpretam, filtram os problemas e o ambiente político e concebem suas estratégias e táticas a partir dessa seleção. Nas palavras de Hay (2001, não paginado)

> Policy makers typically conceptualise the policy-making environment through the policy-paradigm- such as Keynesian or monetarist economics. Once

[68] O trecho correspondente na tradução é: “[...] ao monitorar as consequências (intencionais e não intencionais) de suas ações, os atores podem vir a modificar, revisar ou rejeitar seus meios escolhidos para realizar a intenção, como, na verdade, eles também podem vir a modificar, revisar ou rejeitar sua intenção original e a concepção de juros sobre a qual foram baseados.”

[69] O trecho correspondente na tradução é: “Mesmo o cálculo estratégico mais explícito é susceptível de ser infundido com suposições intuitivas no nível de 'consciência prática’.”

> again, access to the context itself is discursively mediated. How actors behave – the strategies they consider in the first place, the strategies they deploy in the final instance and the policies they formulate – reflect their understanding of the context in which they find themselves. Moreover, that understanding may eliminate a whole range of realistic alternatives and may, in fact, prove over time to be particular ideas, narratives and paradigms to continue to provide cognitive templates through which actors interpret the world, they must retain a certain resonance with those actors direct and mediated experiences. In this sense the discursive or ideational is only ever relatively autonomous of the material[70].

De acordo com Hay (2002), a presença de um paradigma político específico fornece aos decisores políticos elementos para interpretarem o contexto do processo decisório e elaborarem suas estratégias de acordo com suas interpretações. Por um lado, essas ações modificam as condições para a permanência de determinado paradigma. Por outro, a mudança de paradigma permite o surgimento de novas interpretações das seletividades estratégicas por parte dos agentes (JESSOP, 2008, p. 44-45). Central para esse argumento é a conjugação da estrutura como resultado de estratégias prévias e, ao mesmo tempo, como criadora de estratégias futuras, direcionando as possibilidades de ação dos agentes (JESSOP, 1990, p. 260).

É possível concluir, assim, que paradigmas políticos são a expressão de posições políticas e confirmam a interconexão entre o mundo material e elementos ideacionais, gerando práticas e discursos seletivos (HAY, 2001). Essa conjugação baliza a formação dos projetos políticos e faz, do ponto de vista ontológico, com que a SRA possa ser considerada uma chave essencial para a análise da relação entre o modelo de desenvolvimento, o projeto de inserção internacional e a política externa.

De acordo com Jessop (1990, p.181), é necessário o estabelecimento, por parte das lideranças políticas, de um "*national-popular Project*"[71], ou seja, o estabelecimento de um projeto político amplo que especifica uma série de princípios e objetivos convergentes com o 'interesse nacional', que atenda as demandas de

---

[70] O trecho correspondente na tradução é: "Os formuladores de políticas normalmente conceituam o ambiente de formulação de políticas por meio do paradigma político - como a economia keynesiana ou monetarista. Mais uma vez, o acesso ao próprio contexto é mediado discursivamente. O modo como os atores se comportam - as estratégias que consideram em primeiro lugar, as estratégias que implementam na instância final e as políticas que formulam - reflete sua compreensão do contexto em que se encontram. Além disso, essa compreensão pode eliminar toda uma gama de alternativas realistas e pode, de fato, provar ao longo do tempo serem ideias, narrativas e paradigmas particulares para continuar a fornecer modelos cognitivos através dos quais os atores interpretam o mundo, eles devem manter uma certa ressonância com aqueles os atores dirigem e mediam as experiências. Nesse sentido, o discursivo ou ideativo só é relativamente autônomo em relação ao material."

[71] O trecho correspondente na tradução é: "Projeto nacional popular".

longo prazo do capital, mas que também projetam demandas econômicas e sociais mais específicas e de curto prazo de setores subordinados ao capital. A ampliação do conceito de paradigma feita por Jessop (1990), identificando-o com um projeto de Estado *tout-court*, é útil para a compreensão de qual estratégia seletiva foi favorecida e seu impacto na percepção dos atores acerca de qual projeto de inserção internacional considera-se estrategicamente apropriado para o Brasil em determinado tempo histórico. Na próxima seção buscar-se-á mostrar como o estabelecimento de um novo equilíbrio de forças políticas, na definição do projeto de inserção internacional, relaciona-se com as ideias formadoras dos paradigmas políticos neoliberal e neodesenvolvimentista.

2.1 Os paradigmas da política externa brasileira e os projetos de inserção internacional do Brasil: o neoliberalismo e o neodesenvolvimentismo

Como apontado no item anterior, os elementos ideacionais vêm sendo amplamente estudados no campo da ciência política e da APE, abrindo espaço para a incorporação de metodologias e conceitos de diversas correntes teóricas tais como o neoinstitucionalismo e os construtivismos. No Brasil, muitos trabalhos no campo da análise da política externa brasileira seguem, em grande medida, o mesmo caminho na busca pela compreensão da relação entre ideias, interesses e instituições presente no processo decisório da política externa, nas disputas em torno da definição do interesse nacional e na definição da identidade nacional, tendo o Itamaraty como referência (LIMA, 1994; SILVA, Alexandra, 1998; ARBILLA, 2000; VIEIRA, 2001; TAPIA; GOMES, 2008; MESQUITA, 2012; ARDISSONE, 2014).

Ao mesmo tempo, como alerta Amado Cervo (2008a, p. 63), na análise da política externa brasileira, a preocupação em entender o impacto das ideias nas decisões e ações diplomáticas não deve desconsiderar o fato de as teorias serem as bases para as “decisões que veiculam interesses, valores, visão de mundo e capacidades de quem as concebe, sempre em benefício próprio”. Os paradigmas, segundo Cervo, são compostos de “cosmovisões” que dizem respeito à “ideia de nação que o povo – ou seus dirigentes – faz de si mesmo e a visão que projeta do mundo, bem como o modo como percebe a relação entre esses elementos”.

Incluem, ainda, a percepção de interesses dos dirigentes e, por fim, compreendem a elaboração política. “Ou seja, envolve o modo de relacionar o interno ao externo e a manipulação da informação para estabelecer o cálculo estratégico e orientar a decisão” (CERVO, 2008a, p. 65).

As relações internacionais, a política externa e a diplomacia, argumenta Cervo (2008a), podem ser integradas, metodologicamente, por meio da identificação de paradigmas da política externa brasileira que permitem a aferição de resultados. A análise paradigmática proporciona, segundo o autor, um “efeito cognitivo, uma vez que o paradigma organiza a matéria, sempre complexa, difusa e disparatada quando se trata do comportamento humano, conferindo-lhe o grau possível de inteligibilidade orgânica” (CERVO, 2008a, p.66). São quatro os paradigmas que, segundo Cervo (2008a, p. 67), dão sentido às relações internacionais do Brasil. 1) o liberal-conservador que se estende do século XIX até 1930; 2) o desenvolvimentista, entre 1930 e 1989; 3) o normal ou neoliberal identificado ao longo da década de 1990; e 4) o paradigma logístico, predominante entre o final do século XX até o final dos governos do PT.

Esses recortes históricos dizem respeito aos momentos nos quais os projetos de inserção internacional foram forjados na esteira dos modelos de desenvolvimento econômico adotados no país. Esses modelos, por sua vez, foram articulados por agentes estratégicos nas suas relações dialéticas e recursivas com as estruturas internas e externas ao Estado brasileiro. Esta tese incorpora um recorte temporal similar ao de Amado Cervo (2008a) na busca por compreender a relação entre o modelo de desenvolvimento adotado no governo Lula, o projeto de inserção internacional do Brasil e os impactos sobre a política externa.

Opta-se, contudo, pela utilização da nomenclatura neodesenvolvimentismo, no lugar de paradigma logístico. Isso é feito, não porque se discorda do conteúdo em si do paradigma logístico apresentado por Cervo (2008a), mas sim por entender, ao contrário do proposto pelo paradigma logístico, que o debate acerca do desenvolvimento nacional se perpetua ao longo da gestão do PT na Presidência da República, com a influência de ideias e estratégias de diversos atores sociais, resgatando os projetos desenvolvimentistas articulados no país desde a década de 1930. Nesse sentido, as mudanças na política externa brasileira estão muito mais ligadas à formação histórica do poder do Estado, fruto de novas configurações e

dinâmicas das classes sociais brasileiras e não efetivamente da mudança no tipo de Estado (BERRINGER; BUGIATO, 2012, p. 40; BERRINGER, 2015).

É possível afirmar que os projetos de inserção internacional do Brasil contêm um grau elevado de complexidade próprio, no que diz respeito a sua articulação entre os elementos ideacionais e material, e que, certamente, ideias, percepções e elementos culturais e indenitários se entrelaçam na luta de classes e na identificação e nas construções dos paradigmas de inserção internacional do Brasil. Seria importante, nesse sentido, que os estudos sobre a política externa brasileira, em especial aqueles que problematizam o processo decisório, ao incorporarem elementos ideacionais, não reificassem o poder do Estado e de suas instituições e sim o questionasse, já que o Estado é uma relação social fruto da dialética agente-estrutura na qual ideias, interesses e estratégias são indissociáveis. A incorporação das ideias ao processo decisório da política externa brasileira é extremamente valiosa para se entender a política externa brasileira, mas não se dá apenas por meio de sua institucionalização, no e pelo Itamaraty. Os projetos de inserção internacional do Brasil forjaram-se em meio a relações recursivas entre os agentes estratégicos e estratégias seletivas, estabelecidas em meio a transformações políticas, econômicas, culturais e sociais, internas e externas, ocorridas temporal e espacialmente, impactando a continuidade ou transformação dos paradigmas da política externa brasileira.

No que diz respeito ao projeto de inserção internacional do Brasil entre 2003-2010, aponta-se para a necessidade de se resgatar as ideias desenvolvimentistas[72], assim como é feito no campo da economia política, para melhor compreensão da transversalidade das relações sociais e políticas. Desse modo, expõe-se neste item a conformação, entre os anos 1990 e 2010, de dois paradigmas de inserção internacional do Brasil, o neoliberal e o neodesenvolvimentista. Ou seja, há um conjunto de elementos não materiais presente, espaço e temporalmente, na relação

[72] Muitos autores debatem os desdobramentos das ideias desenvolvimentistas no Brasil a partir do final do século XX, dentre eles encontram-se Décio Saes, Bresser-Pereira, Eli Diniz, Renato Boschi, Ricardo Bielschowsky, João Sicsú, Pedro Paulo Zahluth Bastos, Armando Boito Jr. e Fábio S. Erber, para citar alguns. A relação entre o desenvolvimento e a inserção internacional do Brasil é tratada em trabalhos acadêmicos de autores tais como Raúl Bernal-Meza, Amado Cervo, Luiz Alberto Moniz Bandeira, Theotonio dos Santos, Paulo Fagundes Vizentini, Paulo Nogueira Batista, Sebastião C. Velasco e Cruz, Maria Regina Soares de Lima e, mais recentemente, Thiago Nery, Giorgio Romano Schutte e Tatiana Berringer, dentre outros.

entre agentes estratégicos e estratégias seletivas que influenciam os modelos de inserção internacional predominantes no Brasil nos governos FHC e Lula.

2.1.1 O paradigma neoliberal

O neoliberalismo, como doutrina econômico-filosófica, nasceu no pós-II Guerra Mundial. Suas principais ideias estão condensadas no livro “O Caminho da Servidão”, de Friedrich Hayek, de 1944. Hayek faz uma defesa intransigente à liberdade econômica ou de mercado, sem a qual não há, segundo o autor, a liberdade política e social. Entretanto, o Estado neoliberal só se materializou a partir da crise do regime de acumulação e regulação Fordista-Keynesiano[73], iniciada no final da década de 1960 e, que se prolonga durante a década de 1970 até os dias atuais, incorporando as ideias de Milton Friedman. As políticas econômicas implementadas por Margaret Thatcher, no Reino Unido, e por Ronald Reagan nos Estados Unidos após suas eleições em 1979 e 1980, respectivamente, tiveram sua base no neoliberalismo. O termo “neo” significa a existência de elementos novos aos preceitos do liberalismo econômico clássico, cujas bases eram o livre mercado e a não intervenção do Estado na economia. De acordo com Anderson (1995, p. 23), referindo-se ao século XX, “[...] provavelmente nenhuma sabedoria convencional conseguiu um predomínio tão abrangente desde o início do século como o neoliberalismo hoje.” Prosseguindo, ele afirma que “[...] este fenômeno chama-se hegemonia, ainda que, naturalmente, milhões de pessoas não acreditem em suas receitas e resistam a seus regimes”.

[73] Keynesianismo é a teoria econômica consolidada pelo economista inglês John Maynard Keynes em seu livro Teoria geral do emprego, do juro e da moeda (General theory of employment, interest and money) e que consiste em uma organização político-econômica oposta às concepções liberais, fundamentada na afirmação do Estado como agente indispensável de controle da economia, com objetivo de conduzir a um sistema de pleno emprego. Tais teorias tiveram uma enorme influência na renovação das teorias clássicas e na reformulação da política de livre mercado. Fordismo, termo criado por Henry Ford, em 1914, refere-se aos sistemas de produção em massa (linha de produção) e gestão idealizados em 1913 pelo empresário estadunidense Henry Ford, autor do livro "Minha filosofia e indústria", fundador da Ford Motor Company, em Highland Park. Trata-se de uma forma de racionalização da produção capitalista baseada em inovações técnicas e organizacionais que se articulam tendo em vista, de um lado a produção em massa e, do outro, o consumo em massa. Ou seja, esse "conjunto de mudanças nos processos de trabalho (semi-automatização, linhas de montagem)" é intimamente vinculado às novas formas de consumismo social (BRESSER-PEREIRA, 2006; SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2007).

Gérard Duménil (2007) fala do neoliberalismo como uma etapa do capitalismo resultante da luta de classes. Dele fazem parte um conjunto de ideias e escolhas político-estratégicas, contra os compromissos do keynesianismo do pós-II Guerra Mundial[74], que impuseram, após a crise estrutural dos anos 1970, produzida pela "estagflação", seguido do declínio da lucratividade do capital, o exercício da hegemonia capitalista em sua forma financeira. Ou seja,

> É uma nova ordem social marcada pelo restabelecimento da hegemonia da finança, isto é, frações superiores das classes capitalistas e instituições financeiras. É o resultado de uma luta de classes. Seu objetivo é assegurar o poder e a renda das classes capitalistas. Nisso ele obteve um grande sucesso. Seus métodos são: 1) novas formas de gestão das empresas voltadas para os acionistas; 2) políticas econômicas visando à estabilidade dos preços e taxas de juros reais elevadas; e 3) abertura das fronteiras comerciais (livre mercado) e financeiras (livre circulação de capitais) entre países de níveis de desenvolvimento muito desiguais (DUMÉNIL, 2007, p.186).

As ideias subjacentes a esses métodos indicados por Duménil eram a de que o setor privado seria mais eficiente para administrar empresas do que o setor público; os investimentos públicos deveriam ser reduzidos drasticamente; e só haveria aumento da produtividade industrial com a abertura comercial e financeira.

Essas ideias neoliberais determinaram os rumos das (contra)reformas[75] do Estado nos países latino-americanos, não sem consequências. A região foi vítima dessa nova etapa do capitalismo que ocupou papel de destaque nas políticas governamentais. O Chile foi o primeiro a se entregar à ordem neoliberal. O país sistematizou o conjunto de ideias neoliberais com a colaboração de Hayek e da CIA[76] e incorporou, em particular, o neoliberalismo recomendado pela escola

---

[74] As políticas econômicas intervencionistas foram inauguradas por Roosevelt com o New Deal e respaldaram, no início da década de 1930, a intervenção do Estado na Economia com o objetivo de tentar reverter uma depressão e uma crise social que ficou conhecida como a crise de 1929.

[75] A ideia de contrarreforma opõe-se à ideia de Reforma do Estado apresentada por Bresser-Pereira (1996). Não cabe nesta tese entrar neste debate. Entretanto, segundo Francisco Oliveira, às mudanças trazidas no bojo do ideário neoliberal no cenário brasileiro, durante a década de 90, especialmente, a questão do Estado, deve ser tratada como contrarreformas, isto é, uma contrarrevolução pelo qual o capital tenta anular os novos atores políticos (Prefácio de BEHRING, 2008, p.17).

[76] Colaboradores da CIA, apontam arquivos de projetos, estiveram envolvidos na preparação de um plano econômico global inicial que serviu de base para as decisões econômicas mais importantes da Junta Militar chilena. Ver Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities, United States Senate (1975). Covert Action in Chile 1963—1973. Disponível em: <https://www.intelligence.senate.gov/sites/default/files/94intelligence_activities_VII.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2020 e Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office. Disponível em:<

neoliberal de Chicago[77]. Foi esse neoliberalismo que se espalhou pela região ao longo de toda as décadas de 1980 e 1990 (ANDERSON, 1995; CERVO, 2003).

No Brasil, segundo Francisco de Oliveira (1995), as ideias neoliberais, desde a ditadura, já estavam circulando e sua disseminação não foi interrompida pela democratização e instauração do governo José Sarney em 1985. Muito pelo contrário, as estratégias seletivas adotadas pelos agentes estratégicos na transição do Estado ditatorial para o Estado democrático, presentes na própria Constituição de 1988, figuraram como uma das principais condições para promoção de um conjunto de ideias neoliberais no Brasil. Pedro Paulo Zaluth Bastos (2012, p. 780) fala em "difusão de uma narrativa histórica de que o 'modelo desenvolvimentista' era defeituoso de nascença."

Já no governo Itamar Franco (1992-1994), esse conjunto de ideias, que no governo Fernando Collor de Mello (1990-1992) havia tomado de assalto o país, avança no processo de enraizamento. Francisco de Oliveira (1995, p. 26) ressalta a função pedagógica perversa da hiperinflação presente no Brasil que foi implementada aos poucos no início do governo Itamar "para produzir terreno fértil no qual se joga a semente neoliberal e ela progride". Fernando Henrique Cardoso, no Ministério da Fazenda, promoveu a descrença nas propostas econômicas, sociais e políticas de resistência ao projeto de país que se propunha pelo governo, visando uma nova investida neoliberal. O Plano Real tornava-se o equivalente à "tirania neoliberal" [78] promotora da estabilidade monetária às custas de avanços sociais. O aprofundamento dessa lógica neoliberal foi prontamente articulado, como se verá mais a fundo no próximo capítulo, com a eleição para presidente de Fernando Henrique Cardoso em 1994, no projeto ironicamente denominado decola Brasil (1995-2002).

No que diz respeito aos projetos de inserção internacional, a nomeação do ministro das Relações Exteriores, Francisco Rezek, com a subida ao poder do governo Collor, legitimou a projeção de ideias neoliberais já existentes nos debates

---

http://ia801701.us.archive.org/2/items/Covert-Action-In-Chile-1963-1973/94chile.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2020.

[77] Para uma história detalhada do neoliberalismo ver David Harvey (2011).

[78] Francisco de Oliveira (1995, p. 26) indica que essa terminologia foi usada por Wanderley Guilherme dos Santos publicada no jornal Estado de São Paulo, sem referência de data.

acerca da política externa brasileira. Vale notar, nesse sentido, conforme argumenta Guilherme Casarões (2012, p. 137-138), que

> A abertura econômica, que muitos atribuíram às vontades neoliberais de Collor *vis-à-vis* o nacionalismo do nosso serviço diplomático, já vinha sendo discutida (de diferentes maneiras) no Itamaraty, e muitas das reformas nesse sentido, ainda no governo Sarney, foram encampadas pela chancelaria...As posições, portanto, não eram novas, mas talvez estivessem esperando o tempo certo para virem à tona, tendo em mente a lógica e os compromissos possíveis no contexto do Estado desenvolvimentista.

O tempo certo pareceu ser o dos governos que assumiram o poder nos anos 1990. O conjunto de ideias neoliberais ganhou corpo e solidificou-se nas gestões de Celso Lafer, duas vezes Ministro das Relações Exteriores (abril de 1992 a outubro de 1992/janeiro de 2001 a 2003), Luiz Felipe Lampreia, ministro das Relações Exteriores (1995-2001) e com Fernando Henrique Cardoso, ministro das Relações Exteriores (outubro de 1992 a maio de 1993), Ministro da Fazenda (maio de 1993 a março de 1994) e presidente da República Federativa do Brasil de 1995 a 2002.

O projeto de inserção internacional estava inserido, no que Amado Cervo denominou de "paradigma normal ou neoliberal", estruturado também do ponto de vista cognitivo. O governo Collor aglutinou as ideias neoliberais e deu corpo ao projeto hegemônico neoliberal que foi aprofundado nos governos FHC, pelo próprio presidente e pelos demais órgãos do governo incluindo, pela cúpula do Ministério das Relações Exteriores, por outros diplomatas[79], pelos *Think Tanks* liberais, por frações de classes empresariais e pelo setor bancário.

Segundo Cervo (2008a, p. 76-77),

> O neoliberalismo transformou-se na América Latina em mais um fundamentalismo típico do fim do século XX, quando aparentemente o conflito ideológico animava todo o mundo. Misto de crença, fé e utopia, esse fundamentalismo pouco carregava de ciência no seu bojo. O pensamento de Cardoso e sua equipe – "mudam-se os tempos", "tempos de mudança", as expressões estampadas em títulos de livros por eles publicados - está

[79] A figura de Paulo Tarso Flecha de Lima representava a nova cara do Itamaraty, na qual a defesa da diminuição do Estado, a superação do modelo de substituição de importações, a eliminação de barreiras protecionistas e a criação de incentivos para atração de capital externo estavam na ordem do dia da agenda diplomática brasileira. Outros importantes apoiadores da política externa de Fernando Henrique eram outros diplomatas e acadêmicos participantes ativos do debate acerca da política externa brasileira, tais como, Eduardo Viola, Carlos Pio, Paulo Roberto de Almeida, José Botafogo, Rubens Barbosa, Rubens Ricupero, Roberto Abdenur, Celso Lafer, e Luiz Felipe Lampreia, entre outros, além dos já citados Cardoso e Rezek. Ademais parcela da mídia nacional e os *Think Tanks* liberais (GROS, 2004) despontavam como principais propagadores do conjunto de ideias neoliberais.

> mais para o catequismo e a igreja do que para o manual e a academia. Seus textos e sua prática política neoliberal, fé, sobretudo, no império do mercado como indutor do desenvolvimento.

Cervo (2008a, p.77) aponta ainda para o fato de os "dirigentes normais" terem esterilizado "as ideias de interesse nacional e de projeto nacional desenvolvimentista" que haviam prevalecido no Brasil entre as décadas de 1930 e 1980. Na visão do autor, a adesão do Brasil à globalização, preconizada pelos ministros das Relações Exteriores e por diversos membros do Itamaraty, desde o governo Collor, mas de forma mais efetiva na era FHC, estimulava o multilateralismo e diluía a capacidade de definição dos interesses nacionais que estaria naturalmente associada às forças sistêmicas do capitalismo. Em discurso intitulado "O impacto da globalização nos países em desenvolvimento", realizada no Colégio do México, em1996, FHC afirma que:

> A globalização, em suas diversas expressões, tornou-se um componente incontornável das decisões de Governo, condicionando escolhas no plano nacional e no de ações externas. Ora, isso não nos distancia do fato de que uma das mais importantes missões da ação política contemporânea é a de assegurar que o desenvolvimento esteja orientado por valores de acordo com os quais o ganho econômico só tem sentido se trouxer maior bem-estar para os cidadãos. Assim, a partir desse pressuposto, devemos encontrar os meios e os instrumentos de liderar os esforços de integrar nossos países nos novos padrões de produtividade e competitividade, única forma de obter o necessário crescimento econômico sustentável numa economia globalizada (BRASIL, 1996, p. 53-54).

O conjunto de ideias neoliberais adentrou o projeto de inserção internacional do país, desafiando qualquer movimento crítico ou resistente aos modelos de privatizações e de abertura comercial do mercado brasileiro. O neoliberalismo era visto como o modelo mais apropriado para a adequação do Brasil à nova ordem internacional e para solucionar os problemas econômicos enfrentados pelo Brasil desde a década de 1980.

2.1.2 O paradigma neodesenvolvimentista

No fim do século XX, a ausência de um projeto nacional desenvolvimentista e de um projeto de inserção internacional autônomo passa a ser objeto de muitos

debates e críticas no campo político, entre a burguesia nacional, que perdia competitividade, os movimentos sindicais, o meio acadêmico e os movimentos da sociedade civil. Ou seja, com “o minguado desempenho das administrações Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso” (CERVO, 2008a, p. 41), responsáveis pelo esvaziamento do papel do Estado em favor do mercado, o início do século XXI foi marcado pela intensificação de debates em torno da retomada de ideias desenvolvimentistas (BASTOS, 2012; DINIZ, 2011; CERVO, 2008a).

O desenvolvimentismo como conjunto de ideias ou escola de pensamento econômico, segundo Bresser-Pereira (2016, p. 145), “é um sistema teórico com origem na economia política clássica, na teoria economia keynesiana e no desenvolvimentismo clássico.” A ideia de desenvolvimento econômico, configurou-se historicamente como um dos temas centrais do processo de formação dos Estados capitalistas que compõem a periferia do sistema econômico internacional em termos do que foi denominado estruturalismo. Embora as ideias formadoras do desenvolvimentismo tenham uma longa história, cuja gênese remonta a meados século XIX, foi a partir da Grande Depressão da década de 1930 que tomaram vulto como políticas econômicas em boa parte dos países latino-americanos, destacadamente Argentina, Brasil, Chile e México, mas também Colômbia, Peru, Uruguai e Venezuela, para mencionar os casos mais típicos (FONSECA; SALOMÃO, 2017).

Apesar da singularidade das ideias e modelos em cada um desses Estados, há, segundo Fonseca e Salomão (2017, p.5), um “núcleo duro” composto: pela existência de um projeto nacional; por um processo de industrialização; e pelo intervencionismo pró-crescimento, mas que não necessariamente estão historicamente associados. Com isso, para falar em desenvolvimentismo, segundo os autores, deve-se verificar a “associação daqueles em um *conjunto comum* de ideias concatenado e estruturado” (FONSECA, 2004, p.2 apud FONSECA; SALOMÃO, 2017, p.5, grifo do autor). Nesse mesmo sentido, argumenta José Maria Dias Pereira (2011), o desenvolvimentismo estaria ligado ao fato de um país não conseguir industrializar-se só através dos impulsos do mercado, sendo necessária a intervenção do Estado para que benefícios econômicos fossem capitaneados para locais nos quais o investimento privado não chegava ou não era o insuficiente.

No Brasil, as ideias desenvolvimentistas estavam presentes nos projetos de inserção internacional do Brasil a partir do primeiro governo Getúlio Vargas. A

dependência crônica das economias e as demandas sociais e política das massas urbanas que cresciam e uniam-se aos críticos do modelo agroexportador, com resultados políticos nas urnas ou por revoluções, abria caminho para o estabelecimento de um novo modelo de inserção internacional, promovido, em grande medida, pela diplomacia pendular entre os Estados Unidos da América (EUA) e Alemanha do chanceler Oswaldo Aranha (1938-1944), para garantir ganhos para o projeto de desenvolvimento nacional (CERVO, 2008b).

Embora Vargas e Oswaldo Aranha tenham sido os primeiros a vislumbrar um projeto político com escopo de estabelecer um Estado desenvolvimentista, foi após a Segunda Guerra Mundial, nas décadas de 1950 e 1960, que o pensamento econômico teórico desenvolvimentista se consolidou entre os intelectuais da América Latina, penetrando na opinião pública, na política, em geral, e na política externa, em particular, com o nome de nacional-desenvolvimentismo (DINIZ, 2011). Esse novo modelo que orientava as ações externas do país, foi denominado por Amado Cervo (2008) de paradigma desenvolvimentista. Segundo Cervo (2008a, p.72), esse paradigma era composto pelos seguintes traços:

> acionar a diplomacia econômica nas negociações externas; a) promover a indústria de modo a satisfazer as demandas da sociedade; b) transitar da subserviência à autonomia decisória com o fim de realizar ganhos recíprocos nas relações internacionais; c) implementar projeto nacional de desenvolvimento assertivo, tendo em vista superar desigualdades entre as nações; d) cimentar o todo pelo nacionalismo econômico, imitando a conduta das grandes potências.

Foram de fundamental importância, por um lado, a consolidação das ideias desenvolvimentistas, no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), em 1948, que promovia a ideia do Estado-empreendedor para alcançar o desenvolvimento econômico, cujos principais intelectuais eram, entre outros, Raúl Prebisch, Celso Furtado e Osvaldo Sunkel. Por outro, havia o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), centro de produção e promoção do nacional desenvolvimentismo, fundado em 1955, tendo como alguns de seus grandes expoentes, Hélio Jaguaribe e Wanderley Guilherme dos Santos. A partir dessas instituições houve a catalisação e a difusão da Teoria da Dependência dividida entre uma vertente marxista, formada por autores tais como Theotônio dos Santos, Ruy Mauro Marini, Gunder Frank,

Vânia Bambirra, dentro outros, e uma vertente de matriz weberiana representada por Fernando Henrique Cardoso[80] e Enzo Faletto [81].

Segundo Amado Cervo (2008a, p. 73), os parâmetros ideológicos e políticos do paradigma desenvolvimentista presente nos trabalhos desses autores estão ligados à promoção do desenvolvimento. Entretanto, apesar de as ideias em torno da superação da assimetria no sistema capitalista mundial, geradora do subdesenvolvimento, serem convergentes, havia um extenso debate entre dirigentes, intelectuais e correntes da opinião pública em torno de políticas governamentais a serem implementadas para se atingir o desenvolvimento. Por um lado, havia a corrente defensora de um desenvolvimento autonomista promovido pelas forças da nação, e, por outro, os defensores do desenvolvimento associado ao capital externo (CERVO, 2008a).

Esse quadro de disputa entre essas duas correntes foi verificado em vários governos brasileiros desde Vargas, muito em função da mudança na configuração do perfil econômico e social brasileiro com o processo de industrialização. No Plano de Metas do governo JK, por exemplo, prevaleceu a ideia de desenvolvimento associado ao capital estrangeiro, refletida no tripé do modelo econômico baseado no fortalecimento de empresas estatais, entrada de capital estrangeiro, e pelo capital privado nacional. No plano internacional, a orientação era a de aproximação com os Estados Unidos apesar dos atritos em torno da Operação Pan-Americana (OPA) [82]. A política externa ainda refletia a “relação especial” com os EUA estabelecida desde a gestão de Rio Branco. Já, nos governos seguintes, Jânio e Goulart, foi desenhado um projeto mais autonomista com a implementação da Política Externa Independente que, apesar do interregno do governo Castelo Branco, estendeu-se até o final da década de 1980, quando ocorre, como visto anteriormente, o giro

[80] Para uma análise da relação entre as ideias de Fernando Henrique Cardoso quando propôs a Teoria da Dependência, versão do desenvolvimentismo dependente-associado, e sua ação como presidente da República entre 1994-2002 , ver Sebastião Velasco e Cruz (1999b) e Teixeira e Pinto (2012).

[81] O histórico dessas diferentes vertentes pode ser encontrado em Salomão (2017); Fonseca (2015); Fonseca e Salomão (2017); Bresser-Pereira (2016); Dos Santos (2018). Além disso, há autores que apontam o fato de o modelo desenvolvimentista não ter sido implementado de maneira uniforme entre 1930-1989 (DINIZ, 2011; BASTOS, 2012; BIELSCHOWSKY, 2000).

[82] Para uma análise da política externa do governo JK ver Alexandra Mello e Silva (1992) e Paulo Fagundes Vizentini (2006).

neoliberal que englobou os governos Collor e FHC, com suas enormes dificuldades de gerar o desenvolvimento prometido (VELASCO E CRUZ, 2001).

Nos anos 1990, como ressalta Eli Diniz (2011, p. 510), além da forte demanda política, empresarial e social por um projeto de desenvolvimento que pudesse retirar o Brasil do "falso dilema estabilização x desenvolvimento", nota-se uma crescente produção intelectual de vertente cepalina, crítica no âmbito das análises econômicas, e que se propõe a pensar novas estratégias de desenvolvimento capitalista no Brasil dentre elas o chamado novo desenvolvimentismo ou neodesenvolvimentismo[83]. É importante notar que, embora a retomada do debate tenha origem em circuitos acadêmicos, empresariais e sociais sua transmutação em agenda de política econômica e política externa ocorreu, como será visto mais a fundo no próximo capítulo, durante os governos Lula (2003-2010) (SANTOS; PAULA; MOURA, 2019), não sem os limites impostos pelos pilares do modelo capitalista neoliberal[84], quais sejam: proeminência da acumulação no mercado financeiro, privatizações e extinção de direitos trabalhistas e sociais, que prevaleceu no Brasil por mais de uma década[85].

As ideias em torno do novo desenvolvimentismo eram diferentes do nacional-desenvolvimentismo surgido no Brasil na década de 1950. O capitalismo mundial no final do século XX estava em sua fase de globalização e o Brasil em um novo estágio de industrialização, não mais caracterizado por um país de indústrias nascentes, mas com enormes desafios estruturais e concorrenciais (BRESSER-PEREIRA, 2009). Diante da realidade nacional e internacional, debatia-se a

[83] Pedro Paulo Zahluth Bastos (2012, p.784) fala em duas visões básicas a propósito da estratégia de desenvolvimento capitalista depois da crise do neoliberalismo no Brasil: o desenvolvimentismo exportador do setor privado ("novo-desenvolvimentismo") e o desenvolvimentismo distributivo orientado pelo Estado ("social-desenvolvimentismo"). O novo-desenvolvimentismo versa sobre o impulso exportador do setor privado e o social-desenvolvimentismo da implementação de uma política distributiva orientada pelo Estado. Ambos, entretanto, resgatam o papel do Estado na orientação do modelo de desenvolvimento, mas com modos diferentes de relação com o mercado.

[84] Armando Boito Jr. argumenta que a hegemonia neoliberal também esteve presente, com suas particularidades, no governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011). Afirma, ainda em 2003, primeiro ano de Lula na Presidência, que "No novo governo, de modo surpreendente para muitos observadores, não só está mantendo os pilares do modelo capitalista neoliberal dependente, como está aprofundando alguns aspectos desse modelo (BOITO JR., 2003, p.10).

[85] Ainda em 2003, Armando Boito Jr., em artigo publicado da revista Crítica Marxista, apontava para o neodesenvolvimentismo dos governos do PT, em especial durante a presidência de Lula (2003-2010), que não quebrou a hegemonia neoliberal. Segundo o autor, referindo-se à época ao governo recém estabelecido, esse não só está mantendo os pilares do modelo capitalista neoliberal dependente, como está aprofundando alguns dos aspectos desse modelo (BOITO JR., 2003, p.10).

viabilidade de o fortalecimento do mercado interno e o consumo de massa serem os fios condutores do desenvolvimento nacional, ao mesmo tempo em que se atribuía papel relevante ao Estado no investimento em infraestrutura e na indústria nacional (DINIZ, 2011).

Segundo João Sicsú, Luiz Fernando de Paula e Renaut Michel (2007), o novo-desenvolvimentismo distinguia-se do nacional desenvolvimentismo, pois havia no primeiro, diferentemente do segundo, uma complementaridade entre o Estado e o mercado, garantidora do crescimento econômico e da melhora da distribuição de renda mais justa. Para os autores (2007, p. 515),

> [...] não faz mais sentido, no atual estágio do desenvolvimentismo produtivo brasileiro, a existência de um Estado-empresário e de um protecionismo do mercado interno nos moldes do passado. O novo-desenvolvimentismo, como já assinalado, não propõe a redução do Estado, mas a sua reconstrução, tornando-o mais forte, e mais capaz no plano político, regulatório e administrativo, além de financeiramente sólido.

Ademais, no modelo neodesenvolvimentista, a globalização era apontada como um processo histórico desafiador para países no estágio de industrialização como Brasil e a proposta de enfrentamento dessa realidade deveria se dar por meio da abertura externa, sem afastar a primazia do interesse nacional e da autonomia política. O Estado deveria promover políticas de comércio exterior capazes de estimular a competitividade da indústria nacional e melhorar a inserção do país no comércio internacional. Ou seja, havia um dilema para o país que era o de competir no mercado internacional sem se utilizar do protecionismo indiscriminado e incondicional do mercado interno, fortificando o mercado interno e o Estado (BRESSER-PEREIRA, 2016; SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2007).

As ideias do estruturalismo cepalino também entraram no debate acerca do modelo neodesenvolvimentista. Para essa corrente, que havia ganhado corpo na década de 1950, a outra face do desenvolvimento é o subdesenvolvimento, condição atribuída por Celso Furtado (1992) aos países periféricos. O desenvolvimento não seria uma etapa histórica, mas o resultado do modelo de produção industrial da economia capitalista. O subdesenvolvimento é a outra face do desenvolvimento. Segundo Furtado (1992, p.8), “a rigor, o subdesenvolvimento é uma variante do desenvolvimento, melhor, é uma das formas que historicamente assumiu a difusão do progresso técnico.” Furtado acreditava que a superação do

subdesenvolvimento passava pela eliminação das disparidades tecnológicas, medida pela estrutura ocupacional. Nesse sentido, nota que o progresso técnico não pode ser “mimético” e sim cimentado na esfera social e para tanto tem como “condição necessária a criação de um sistema produtivo eficaz dotado de relativa autonomia tecnológica." (FURTADO, 1992, p. 15).

Ricardo Bielschowsky[86] e Carlos Mussi (2005), economistas da CEPAL, e entusiastas do pensamento nacional-desenvolvimentista de Celso Furtado, apresentam em seus estudos um mapeamento das diferentes fases do movimento das ideias sobre desenvolvimento econômico no Brasil, desde a década de 1930 até a chegada no novo milênio. As duas últimas décadas do século XX fazem parte da terceira fase. Trata-se, de acordo com os autores, da “era da instabilidade macroeconômica inibidora”, com a predominância do debate em torno das “restrições ao crescimento” inflação, endividamento externo, dívida pública, taxas de juros etc. Nessa fase, a perspectiva desenvolvimentista sobre o futuro econômico brasileiro a médio e longo foi escanteada e a opção neoliberal transformou-se no centro do debate, que acabou absorvendo a energia dos pensadores desenvolvimentistas na construção crítica ao projeto neoliberal.

O Partido dos Trabalhadores, segundo Ricardo Bielschowsk e Carlos Mussi (2005), foi quem apresentou uma estratégia de desenvolvimento, originada na tradição desenvolvimentista “crítica” brasileira dos anos 1960 e 1970, em documentos do partido e das campanhas eleitorais e nos Planos Plurianuais, já nos governos Lula. Era o resgate da ideia de que as estratégias de construção do futuro do Brasil deveriam basear-se na possibilidade de “expansão nos segmentos modernos, com fortes ganhos de produtividade por economias de escala.” (BIELSCHOWSK; MUSSI, 2005, p. 62). Tratava-se de criar uma estratégia na qual o Estado teria um papel importante a desempenhar na condução da economia. Presente também estava a ideia da necessidade de compatibilizar crescimento econômico com distribuição de renda. Por outro lado, Ricardo Bielschowsky (2012,

[86] Ricardo Bielschowsky apresenta o que chama de ciclo ideológico do desenvolvimento brasileiro em livro publicado em sua primeira edição em 1988, reeditado pela 5ª vez em 2007. O autor identifica correntes do pensamento econômico nas quais inclui a grande maioria dos economistas e intelectuais que participaram historicamente do debate brasileiro acerca do desenvolvimento, quais sejam: os neoliberais, os desenvolvimentistas do setor privado, os desenvolvimentistas não nacionalistas do setor público, os desenvolvimentistas nacionalistas do setor público e os socialistas.

p. 730), aponta para um desenho conceitual de uma estratégia de desenvolvimento para o Brasil baseado em:

> um amplo mercado interno de consumo de massa – que será tanto mais amplo quanto melhor vier a ser a distribuição da renda – e também uma estrutura produtiva potencialmente capaz de vir a realizar localmente boa parte da produção em larga escala correspondente, nos setores primários, industriais e de serviços, sem prejuízo de ampliar as exportações; uma forte demanda nacional e mundial por seus abundantes recursos naturais; e perspectivas favoráveis quanto à demanda estatal e privada por investimentos em infraestrutura (econômica e social).

Para Fábio Erber (2011, p.32), o processo de desenvolvimento gera incertezas e necessidade de coordenação entre os atores sociais, que para sanarem seus eventuais problemas utilizam-se de mecanismos institucionais e regras, denominados convenções. As convenções fazem parte do plano cognitivo da estruturação dessas regras e instituições e foram formadas em torno do desenvolvimento. Uma convenção de desenvolvimento

> trata das **transformações estruturais** que devem ser introduzidas na sociedade, estabelecendo o que há de 'errado' no presente, futuro do passado, qual o futuro desejável, quais estruturas devem ser mudadas e as agendas de mudança, positiva e negativa...surge da interação entre atores sociais, mas é externa a esses atores e não pode ser reduzida à sua cognição individual" (ERBER, 2011, p.33, grifo do autor).

Ou seja, as convenções de desenvolvimento, apresentadas como "projetos nacionais", constituem dispositivos de identificação e solução de problemas que refletem a distribuição de poder econômico e político em uma determinada sociedade em um determinado momento histórico. Segundo Erber (2011), em uma democracia, as mudanças estruturais, fruto do processo de desenvolvimento, não devem excluir grupos emergentes mesmo não pertencendo ao bloco no poder. Nas sociedades complexas, contudo, não há como acomodar a todos. Desse modo, "existem sempre diversas convenções de desenvolvimento que competem pela hegemonia" (ERBER 2011, p. 36).

No Brasil dos governos Lula, observou-se, segundo o autor, duas convenções em disputa: a 'convenção institucionalista restrita', ancorada no Ministério da Fazenda e Banco Central e que parte da visão neoliberal de uma sociedade competitiva cuja eficiência só é garantida pela livre concorrência do mercado; e a

‘convenção neodesenvolvimentista’, que tem como prioridade à inclusão social por meio do estabelecimento de um “pacto social” (ERBER, 2011).

Segundo Fábio Erber (2011), a política externa brasileira do governo Lula fez parte da convenção neodesenvolvimentista. Nessa convenção, promovia-se a ideia de que o Estado deve assumir um papel central no investimento em infraestrutura, inclusive no exterior, por meio de empresas estatais e privadas com o financiamento do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) e valorização de empresas estatais, como a Petrobras (ERBER, 2011, p. 46). Além disso, aponta Willians Gonçalves (2011), a política externa, sob o comando de Celso Amorim no Ministério das Relações Exteriores, foi guiada pelos princípios da Política Externa Independente e do Pragmatismo Responsável, ou seja, pelo esforço de retomada do conceito de desenvolvimento na agenda internacional e pela promoção dos interesses nacionais por meio da articulação com outros países em desenvolvimento, ampliando a participação do Brasil no processo de mudança da arquitetura mundial

O Ministério das Relações Exteriores não ficou imune à polarização em torno das contendas estimuladas pelas ideias neoliberais contrapostas ao modelo desenvolvimentista (CASARÕES, 2012; SARAIVA, 2010). Segundo Sebastião Velasco Cruz (2001, p.42), “na entrada da década de 90, a corporação diplomática estava profundamente dividida [...] e seria surpreendente se não estivesse”. Desde a década de 1930 a diplomacia vinha sedimentando a autonomia como condição fundamental para a implementação do projeto de desenvolvimento nacional. Entretanto, após as tentativas frustradas em torno da estabilização monetária e retomada do crescimento com sucessivos planos econômicos fracassados, em 1989 era forte o sentimento de antagonismo político e a divisão política em torno da participação do Estado na economia existia também dentro da corporação diplomática. Para os neoliberais, o Estado era um entrave para o funcionamento do mercado. Havia um forte pensamento crítico em relação ao rumo tomado pela diplomacia brasileira, liderado por Celso Amorim e, em especial, como será visto mais a fundo no próximo capítulo, Samuel Pinheiro Guimarães (CERVO, 2008a).

Já, para os neodesenvolvimentistas, tratava-se de romper com a lógica do Estado privado para que o Estado fosse colocado “a serviço de um modelo de desenvolvimento calcado na desconcentração de renda e da riqueza, e na afirmação do país como ator autônomo no cenário internacional” (VELASCO E CRUZ, 2001, p.

43). A crítica vinha do abandono das ideias desenvolvimentistas na política externa brasileira e da diretriz de fidelidade em relação aos Estados Unidos. Grupos de diplomatas, herdeiros do pensamento da Política Externa Independente, passaram a expor suas posições políticas contrárias ao projeto neoliberal de forma mais aberta apoiando ou rechaçando ideias relativas às formas pelas quais o Brasil deveria se projetar internacionalmente. As ideias desenvolvimentistas, que haviam sido deixadas de escanteio nos governos do PSDB, encontraram eco no paradigma neodesenvolvimentista e estavam em sintonia com a visão do PT e de Lula acerca da necessidade de se investir em políticas de inserção autônoma do país no mundo. Já, no discurso de posse como ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, apontava para a mudança de paradigma proposta pelo novo governo.

> Com a eleição do Presidente Lula, o povo brasileiro expressou de forma inequívoca o desejo de ver realizada uma profunda reforma política e social, dentro de um marco pacífico e democrático, com ampla participação popular na condução dos assuntos do Estado. Coerentemente com os anseios manifestados nas urnas, o Brasil terá uma política externa voltada para o desenvolvimento e para a paz, que buscará reduzir o hiato entre nações ricas e pobres, promover o respeito da igualdade entre os povos e a democratização efetiva do sistema internacional. Uma política externa que seja um elemento essencial do esforço de todos para melhorar as condições de vida do nosso povo, e que esteja embasada nos mesmos princípios éticos, humanistas e de justiça social que estarão presentes em todas as ações do Governo Lula. Convoco todos os diplomatas e servidores do Ministério das Relações Exteriores a participarem ativamente deste grande projeto. A política externa não é só responsabilidade do Itamaraty, ou mesmo do Governo. Ela envolve a sociedade como um todo. Para definir o interesse nacional em cada situação concreta, reforçarei a coordenação com outros órgãos governamentais e com os diversos setores sociais - trabalhadores, empresários, intelectuais - e entidades da sociedade civil (BRASIL, 2003b, p.21).

Em suma, no caso da política externa brasileira, os elementos ideacionais, neoliberais ou neodesenvolvimentistas, presentes nos governos FHC e Lula, contribuíram para desvendamento de uma heterogeneidade de pensamentos políticos no que diz respeito às relações internacionais do país e para o deslocamento da suposta exclusividade do Itamaraty na sua definição. Vale notar que as políticas externas dos governos FHC e Lula foram acusadas de caminhar fora da tradição diplomática brasileira. No governo FHC, por exemplo, as ideias neoliberais no Itamaraty representavam a quebra do histórico padrão da diplomacia desenvolvimentista do Estado brasileiro. No governo Lula, a influente posição internacional do PT foi questionada por vários diplomatas, intelectuais e pela mídia,

por se afastar da tradicional relação Norte-Sul (MESQUITA, 2013). Pode-se afirmar, portanto, que a materialidade das ações de política externa brasileira, desencadeadas sob a vigência dos projetos de inserção internacional neoliberal e neodesenvolvimentista, não pode ser dissociada dos elementos ideacionais, presentes na relação entre diferentes agentes estratégicos e estratégias seletivas.

2.2 **Mudança e continuidade na política externa**

A questão da mudança e continuidade na política externa é há muito debatida na área e tornou-se objeto de inúmeros trabalhos no campo da análise da política externa. Segundo Charles Hermann (1990, p. 3), "change is a pervasive quality of governmental foreign policy"[87], ora atribuídas à presença de determinados agentes ou estrutura burocrática ora associadas à mudança de regime político ou de governo. O importante, para Hermann é analisar "self-correcting changes – when the current actors change their course in foreign policy"[88], ou seja, mudanças na política externa ocorridas dentro de um mesmo governo pelo ator (decisor) no sistema (HERMANN, 1990, p.5).

Partindo do princípio de que a política externa é um programa ou plano desenhado para lidar com problemas ou atingir metas que envolvem ações direcionadas para entidades externas, Hermann (1990) aponta, no geral, para quatro graduações possíveis de mudanças: ajuste, programa, problema/meta e orientação internacional. Essas graduações são resumidas por Alden e Aran (2012, p. 126) em mudanças táticas e estratégicas. As mudanças táticas referem-se ao ajuste no nível de esforço envolvido na ação externa e na alteração dos métodos utilizados na condução das metas e problemas, o que não implica mudança no quadro geral da política externa já estabelecida. Já as mudanças estratégicas dizem respeito à substituição ou mesmo descarte das metas existentes e o redirecionamento total da orientação da posição do Estado em suas relações internacionais. Percebe-se nessa

[87] O trecho correspondente na tradução é: "mudança é uma qualidade generalizada da política externa governamental."

[88] O trecho correspondente na tradução é: "mudanças autocorretivas – quando os atores atuais mudam seu curso na política externa."

abordagem da mudança a predominância do papel da agência exercido pelo ator individual.

Os condicionantes burocráticos da mudança de política externa têm no modelo da análise burocrática de Graham Allison seu exemplo clássico. O autor sugere que a mudança na política externa tem, muitas vezes, como obstáculo as rotinas e os processos burocráticos adotados pelas organizações. Por outro lado, as barganhas políticas estabelecidas entre as diversas organizações participantes do processo decisório e seus líderes podem redirecionar a estratégia de política externa dos Estados (ALLISON, 2012 [1969]).

Outros estudos, como o de David Welch (WELCH, 2005 apud ALDEN; ARAN, 2012, p. 126-127) vão mais a fundo no papel do indivíduo e do elemento psicológico no processo decisório da política externa. Welch afirma que mudanças na política externa ocorrem mais efetivamente quando há a percepção do líder acerca das desvantagens de manutenção do *status quo* e da necessidade de redirecionamento político, mesmo envolvendo riscos. Nessa análise, a relevância concedida ao comportamento individual acaba se tornando mais relevante do que os condicionantes estruturais impostos pelos Estados, regimes e normas.

Contudo, como argumentam Alden e Aran (2012, p.125), o aspecto ontológico da mudança é negligenciado nesses estudos da análise de política externa, visto que a "FPA tell us little about the sources and conditions that give rise to significant alteration to state foreign policy"[89]. Na maior parte das análises, os Estados e suas instituições políticas são entendidas como fixas e, quando muito, aperfeiçoadas ao longo do tempo. Desse modo, as análises que existem sobre mudança na política externa, em geral, concentram-se em elementos individuais, institucionais ou relacionados à alteração nos regimes políticos (ALDEN; ARAN, 2012, p. 126-129). A opção por analisar esses aspectos da mudança separadamente acaba limitando esses estudos, pois concentram-se nas preferências dos atores e em sua capacidade de agência em detrimento da análise da estrutura. Para resolver a divisão entre agente e estrutura nas análises da mudança na política externa, Alden e Aran (2012, p. 126) sugerem a incorporação do construtivismo, "as a source of

[89] O trecho correspondente na tradução é: "A FPA pouco nos diz sobre as fontes e condições que geram alterações significativas na política externa do Estado."

meaning and process of foreign policy change" [90]. Em especial, apontam para o trabalho de David Campbell e estudos derivados, pois veem a política externa como elemento de construção da identidade nacional

> This signalling of change through symbolic and substantive international activism, moreover, reinforces the idea that the sources of foreign policy are to be found as much in the pressures of domestic politics as in any particular international calculus[91] (ALDEN; ARAN, 2012, p.144).

Apesar de o construtivismo de Campbell ter proporcionado um novo caminho de análise para mudança na política externa, Martha Finnemore e Kathryn Sikkink (2001) apontam para o fato de o construtivismo, na sua essência, ser uma teoria social acerca da natureza da vida social e da mudança social e não estar preocupado com o conteúdo específico da estrutura social ou com a natureza do agente que participa da vida social. "Consequently it does not, by itself, produce specific predictions about political outcome that one could test in social science research"[92] (FINNEMORE; SIKKINK, 2001, p.393). Nesse sentido, segundo as autoras, alguns construtivismos aproximam-se das análises da escolha racional. No modelo da escolha racional, os agentes agem para maximizar ganhos, mas a identificação dos atores e das vantagens deve ser feita antes da realização da análise propriamente dita. No construtivismo, a existência do mundo político é explicada pela relação entre agentes e estruturas, mutuamente constituídos, mas a constituição do agente e da estrutura deve vir de outra fonte. Desse modo, nem a análise construtivista nem o modelo da escolha racional "provides substantive explanations of predictions of political behavior until coupled with a more specific understanding of who the relevant actor are, what they want, and what the content of social structure might be."[93] (FINNEMORE; SIKKINK, 2001, p.393).

---

[90] O trecho correspondente na tradução é: "é uma fonte de significado e processo de mudança de política externa."

[91] O trecho correspondente na tradução é: "Consequentemente, por si só, não produz previsões específicas sobre o resultado político que alguém poderia testar na pesquisa em ciências sociais."

[92] O trecho correspondente na tradução é: "Essa sinalização de mudança por meio do ativismo internacional simbólico e substantivo, além disso, reforça a ideia de que as fontes da política externa podem ser encontradas tanto nas pressões da política interna quanto em qualquer cálculo internacional particular."

[93] O trecho correspondente na tradução é: "fornece explicações substantivas de previsões de comportamento político, até que juntamente com uma compreensão mais específica de quem é o ator relevante, o que eles querem e qual pode ser o conteúdo da estrutura social."

Esta tese também propõe um novo olhar sobre o aspecto relacional da mudança na política externa brasileira, no entanto, considera o conteúdo da estrutura de classe do sistema capitalista, ou seja, do elemento dialético presente no marxismo, e seu impacto sobre os resultados políticos. Para tanto, segue o caminho, como já visto anteriormente, do debate ontológico da relação agente-estrutura proposto pela abordagem relacional estratégica desenvolvida nos trabalhos de Bob Jessop (1990; 2001a; 2001b; 2008; 2016) e Colin Hay (2001;2002). A abordagem relacional-estratégica ajuda a entender a origem do poder do Estado, fruto da relação agente-estrutura, permeada por idéias e estratégias, que molda os projetos políticos dos Estados, "*state-projects*", e, portanto, também os projetos de inserção internacional. Ou seja, ajuda a avaliar como se dá, do ponto de vista ontológico, a mudança política sem separar os elementos ideacionais e materiais.

Mudanças, afirma Hay (2001), ocorrem quando as ideias que compõem um determinado paradigma passam a ser vistas como realistas aos olhos das elites no poder e da opinião pública. Isso é essencial para que ocorra alteração na configuração estrutural e ao mesmo tempo a ideia ganha apoio popular direcionada a algum interesse específico. Ademais, mudanças estruturais e agenciais promovem mudanças de ideias, revelando outro aspecto da relação agente-estrutura. Como visto no item anterior, as ideias são unidades centrais na composição dos paradigmas políticos e podem ser usadas estrategicamente para se atingir um determinado objetivo, ligado a um determinado paradigma (HAY, 2002 p. 209-215).

Ou seja, a coerência entre as ideias contidas nos paradigmas e a política implementada é primordial para concretização da mudança política. Incertezas sobre táticas e estratégias e a habilidade de implementação de ideias podem gerar instabilidades e comprometer o processo decisório e o resultado político final. A formulação e implementação de determinada política pode ser influenciada pela ausência de um caminho alternativo claro e, portanto, colaborar para a perpetuação das antigas configurações políticas (JESSOP, 2005). Em que pese essas diferenciações é importante notar que o contexto não é redutível simplesmente às ideias dos agentes, como sustentam alguns teóricos, mas ideias certamente acionam filtros por meio dos quais os atores interpretam processos sociais.

Para que as ideias promovam mudanças, antigas ideias dominantes precisam ser enfraquecidas pelos atores estratégicos em suas estratégias seletivas. Como argumentam Hay (2001) e Jessop (2001a), as políticas implementadas pelos Estados não refletem de forma neutra a existência de objetivos e interesses universais, mas as atividades dos atores estão relacionadas à existência de lentes, por meio das quais os atores interpretam as lutas políticas, priorizando determinada visão em detrimento de outras. Isso significa que as atividades de um sistema político e a seleção de uma estratégia específica em detrimento de outras são mediadas pelo discurso e relacionadas ao paradigma político que está sendo criado e interpretado. Portanto, se os atores no poder mudarem, o processo de mudança política será mais fácil de ser implementado, visto que a interpretação acerca das seletividades estratégicas será diferente da imposta pelo antigo desenho institucional.

Atores com novas ideias são incorporados ao processo decisório, mas, para que possam instituir um novo paradigma, precisam que suas propostas sejam consonantes ao tempo histórico e ao lugar em que operam as mudanças sociais. A perspectiva temporal e a escala espacial são uma das grandes vantagens da abordagem relacional estratégica, ou seja, mudanças não são possíveis fora do seu enquadramento espaço-temporal. “Estruturas emergem em lugares específicos e em tempos específicos, operam em uma ou mais escalas particulares ou com horizontes temporais de ação específicos” (JESSOP, 2005, p. 51). Novas trajetórias são, portanto, elaboradas a partir da relação agente, estrutura, sem desconsiderar experiências prévias, permitindo uma inovação reflexiva. Os agentes podem modificar estratégias seletivas, integrando o conhecimento parcial que possuem acerca do contexto estrutural e elaborando novas ideias graças ao conhecimento que possuem dos limites e oportunidades dos paradigmas políticos existentes (HAY, 2002). Ao mesmo tempo, os atores podem mudar parcialmente ou mesmo rejeitar suas táticas anteriores para atingirem seus objetivos estratégicos. Eles reformulam suas preferências em relação à sua posição dentro de um contínuo temporal percorrido ao longo do tempo por diferentes paradigmas políticos, mediando discursivamente seu contexto estrutural (HAY, 2001).

De acordo com Jessop (1990, p. 259), “é essencial considerar o fenômeno da mudança de uma perspectiva dual da determinação da estrutura e posição de classe.” Da mesma forma, para considerarmos a mudança política precisamos

analisá-la tanto em termos das estratégias seletivas que fazem parte do Estado e estão institucionalizadas, quanto em termos das estratégias e interesses da elite no poder, manifestas nos paradigmas políticos. Sendo assim, estratégias seletivas devem ser interpretadas, segundo Jessop (1990, p. 259-260), como

> the crystallization or material condensation of past strategies (both successful and unsuccessful). Likewise, the elaboration of [actors'] strategies [identifiable in sustained positions and policies support] should be related to the constraints imposed by existing forms [ideological and political] domination as well as the prevailing balance of forces[94].

Embora Jessop concentre sua análise acerca da implementação da estratégia na luta de classes dentro do sistema capitalista, a lógica utilizada pelo autor pode ser igualmente utilizada para a análise da mudança nas trajetórias da política externa, considerando-se que seu traçado é recursivo e envolve diferentes tipos de agentes cujas estratégias são seletivas, ou seja, a agência compõe e é composta pelos limites e possibilidades estruturais.

2.2.1 As análises sobre continuidade e mudança na política externa brasileira do governo Lula

A política externa dos governos Luiz Inácio Lula da Silva foi, e continua sendo, fruto de análise de diversos acadêmicos e intelectuais envolvidos com as relações internacionais do Brasil. A vitória do candidato do Partido dos Trabalhadores criou diversas expectativas em torno da mudança no discurso e na prática da formulação e execução da política externa brasileira, pois a vitória do PT significou a ascensão de um grupo político crítico às proposições neoliberais formuladas no governo FHC (MAPA, 2010). Adiciona-se a esse fato a existência de um contexto internacional favorável, ao menos até 2008, com o surgimento de governos progressistas na América Latina, com o recuo do apoio à adesão ao Consenso de Washington, à crescente participação na economia internacional de

[94] O trecho correspondente na tradução é: "a cristalização ou condensação material de estratégias passadas (tanto bem-sucedidas como malsucedidas). Da mesma forma, a elaboração de estratégias [dos atores] [identificáveis em posições sustentadas e apoio de políticas] deve estar relacionada às restrições impostas pelas formas existentes de dominação [ideológica e política], bem como ao equilíbrio de forças prevalecente."

países fora do eixo central como a Índia, a China e a África do Sul e à crescente projeção internacional do Presidente Lula como líder capaz de promover mudanças importantes para o desenvolvimento do país.

A escolha da análise da política externa brasileira dos governos Lula foi feita pelo desafio de identificar os elementos de sua mudança, mesmo não havendo mudança de regime político que pudesse justificar a alteração paradigmática (LIMA, 1994) e mantidas as prerrogativas constitucionais de definição da política externa do presidente da República com a assessoria do Ministério das Relações Exteriores[95].

Entre os acadêmicos e intelectuais o debate acerca da política externa dos governos do PT, em particular do governo Lula é bem extenso. As interpretações são diferenciadas em relação à sua forma e ao seu conteúdo. Alguns entendem de forma positiva o projeto de inserção internacional proposto por Lula, capaz de promover um reposicionamento do Brasil na esfera global, respaldado pelo projeto autônomo de país proposto (CERVO, 2008a; LIMA; HIRST; PINHEIRO, 2010; VIZENTINI, 2005). Outros mostram-se bastantes céticos e, até mesmo, críticos, em relação aos benefícios possíveis para o país da aproximação com os países do sul (ALMEIDA, 2007; VIOLA, 2006). A comparação com o governo FHC acaba sendo para muitos inevitável (VIGEVANI; CEPALUNI, 2011; LIMA, 2013; BERRINGER, 2015; VIZENTINI, 2005).

A utilização de modelos e teorias para analisar mudanças ou continuidades da política externa do governo Lula também não é a mesma entre os acadêmicos[96]. Pode-se dizer, entretanto, que na maioria dos casos os trabalhos sobre a política externa dos governos Lula partem de referenciais teóricos da APE, propondo algumas adaptações e junção de abordagens. Na maioria das vezes há a incorporação de modelos que congregam variáveis ligadas aos diferentes níveis de análise para explicar o comportamento internacional do Brasil, atribuindo peso de

[95] As prerrogativas constitucionais do Presidente da República quanto aos assuntos de relações internacionais do Brasil estão expressas nos incisos VII e VIII do art. 84 da Constituição Federal de 1988. O Presidente da República, chefe do Poder Executivo, exerce suas funções auxiliado pelos Ministros de Estado (CF, art. 76), aos quais se atribui diversas competências, por lei ou ato administrativo (BRASIL, 1988).

[96] Nessa parte preferiu-se deixar de fora as análises de diplomatas e membros dos governos, pois como salienta Shiguenoli Miyamoto (2011, p. 120) “Nessas interpretações teríamos que ponderar a existência de um viés que atrapalha qualquer análise sobre a política externa brasileira, uma vez que nelas observamos o discurso de atores diretamente interessados e/ou envolvidos no processo. São, portanto, abordagens militantes, comprometidas”.

cada nível de análise e suas variáveis no processo decisório e na continuidade e descontinuidade da política externa brasileira (SARAIVA, 2010; DAWISSON, 2013; SOUZA NETO, 2011; CEPALUNI; VIGEVANI, 2007; CANSON; POWER, 2009; NERY, 2015).

Percebe-se que, devido à cada vez maior sobreposição do interno e do externo, o ambiente doméstico passa a ser objeto de um maior número de trabalhos de acadêmicos envolvidos com o estudo da política externa brasileira. Em geral, ao abrir a caixa preta do Estado brasileiro esses autores buscam explicar sua composição e o processo de formulação de políticas. É comum a busca pela identificação da análise da política externa como política pública (MILANI; PINHEIRO, 2013). Há aqueles que tentam explanar, de forma mais geral, o impacto do processo institucional burocrático na formulação e implementação da política externa brasileira (FIGUEIRA, 2010) e outros que, por meio da incorporação das correntes neoinstitucionalistas e de elementos ideacionais na formação das preferências no governo Lula e seus impactos sobre a política externa em setores específicos, apontam as ideias como elemento formativo das instituições que, por sua vez, influenciam as decisões dos líderes políticos (SILVA, 1998; ARBILLA, 2000; ARDISSONE, 2014). Há ainda os que explicam a alteração na política externa do governo Lula pela perspectiva pluralista que enfatizam as escolhas políticas do Estado a partir dos interesses de grupos político-econômicos, do conjunto das forças sociais e das coalizões políticas que lhes dão sustentação (NERY, 2017; LIMA, 2018).

Comum a todos eles, é a análise da política externa a partir do entendimento do Estado como um aparato político cuja existência é inquestionável, assim como pela análise do processo decisório. Compartilha-se da opinião de Armando Boito Jr. de que essas análises se aproximam do neoinstituionalismo e do neoelitismo e tendem, por motivos diversos, separar a política da sociedade e seus conflitos de classe, promotores de mudanças. As classes existem no Brasil em diferentes frações e formam

> frentes e alianças que podem, em determinadas conjunturas, moderar o conflito entre as classes fundamentais de uma sociedade capitalista como é o Brasil. O resultado desse tratamento mais complexo das classes sociais é que os coletivos que intervêm no processo político são muito numerosos, formam um quadro multipolar, entretêm relações complexas de unidade de luta e propiciam configurações variáveis do jogo político segundo a

> conjuntura ou segundo a questão que estiver em pauta (BOITO JR., 2018, p.155-156).

A luta entre as frações de classe ocorre, sobretudo, nas articulações políticas e econômicas em torno, nos termos de Jessop (2007), do estabelecimento de um projeto hegemônico por meio do qual o Estado exerce seu poder. Essas articulações, por sua vez, são fruto da dialética entre as classes sociais e a estrutura política do Estado, da qual também fazem parte elementos ideacionais. No Brasil dos anos dos governos PSDB e PT, as articulações e disputas políticas se davam em torno de dois paradigmas políticos, o neoliberal e o neodesenvolvimentista, respectivamente. Pode-se afirmar que a mudança na política externa brasileira no governo Lula estava condicionada à relação entre Estado e mercado permeada pelos paradigmas políticos predominantes. Desse modo, é necessário não apenas investigar as políticas adotadas, mas também "buscar a relação entre a orientação assumida pela política estatal e os interesses dos diversos grupos sociais (classes sociais, frações de classe, camadas sociais, categorias sociais) em presença" (SAES, 2001, p. 81).

Antônio Gramsci já havia indicado a importância de se entender o "Estado" para além do aparelho do governo, mas também como aparelho "privado" de hegemonia. Segundo o autor, o Estado busca se legitimar por meio da conquista de parte dos interesses dos diversos grupos que formam a sociedade civil e que são compostas por elementos institucionais e culturais. Forma-se, assim, uma superestrutura cujo papel principal é garantir a ideologia da classe dirigente, através da coesão que conforma os conflitos existentes contra os aparelhos do estado (JESSOP, 2008).

O marxista grego Nicos Polantzas argumenta em seus trabalhos que a sociedade é o local onde se decifra a unidade de formação do Estado e de sua burocracia e que, por isso, o poder do Estado é relacional. O autor trata a burocracia como uma forma de organização do aparato estatal, derivada do direito burguês atrelado ao modo de produção capitalista. A burocracia serve aos interesses da classe dominante, não em virtude da sua origem de classe, mas, porque realiza o papel objetivo desse Estado. De acordo com Jessop (2008, p. 138-139), apesar de todas as críticas feitas à teoria de Poulantzas, em particular as que se referem às questões sobre ideologia e aquelas relativas a temas da economia política, sua

abordagem relacional-estratégica acerca do Estado "facilitate advances in conventional 'socity-centered' analyses as well as the newer 'state-centred' analyses"[97].

A luta de classes é apontada por Jessop (2007) como definidora da natureza e da dinâmica do capitalismo e, portanto, das estratégias de acumulação que extrapolam as fronteiras nacionais, com impacto nos países periféricos. Entretanto, segundo o autor, a estrutura do sistema capitalista não é o único elemento definidor do modelo econômico aplicado na prática. Para que ocorra a acumulação de capital é necessária a coordenação de estratégias em determinados espaços e tempos históricos e na configuração da luta de classes a elas relacionada. Nesse sentido, apesar de a estrutura internacional ser muito importante, pois limita ou possibilita determinadas ações internacionais, na prática, as formas de reprodução do capital são variadas e definidas não somente pela estrutura do sistema internacional, mas também no plano da agência e, portanto, é preciso compreender como os agentes se relacionam com a estrutura do ponto de vista estratégico.

O trabalho de pesquisa de Tatiana Berringer (2015) utiliza-se do arcabouço teórico conceitual de Nicos Poulantzas para identificar as frações de classe da burguesia interna brasileira, composta "pelo grande capital nacional, por empresas estatais e, ocasionalmente, por empresas multinacionais" de diversos setores, que formaram um bloco de poder com influência significativa sobre a posição do Estado brasileiro na estrutura internacional de poder durante os governos FHC e Lula. Segundo Berringer (2015, p.25), essa burguesia "[...] teria reivindicado o apoio multifacetado do Estado para se inserir no mercado mundial". Ou seja, nas palavras da autora, "[...] a liderança regional e o protagonismo do Estado brasileiro na década de 2000 são requisitos políticos para uma postura mais condizente com os interesses de uma fração burguesa que disputa espaço com o capital imperialista." (BERRINGER, 2015, p.33). Ao trazer as concepções da relação entre frações de classe de Poulantzas para a análise da política externa brasileira, o trabalho de pesquisa de Tatiana Berringer foi inovador na análise das mudanças no equilíbrio de

[97] O trecho correspondente na tradução é:" facilitar os avanços nas análises convencionais 'centradas na sociedade', bem como nas análises mais recentes 'centradas no estado'."

forças formativas do Estado e seu impacto na política externa brasileira do governo Lula[98].

Agregando a esse estudo, entende-se necessária a compreensão do projeto de inserção internacional do Brasil no governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) por um outro elemento teórico-metodológico da teoria marxista, a dialética, ou seja, a partir do entendimento das relações entre elementos estruturais, agenciais e ideacionais, internos e externos, presentes no Brasil ao longo dos anos 1990 e início do século XX, pois essas permitem identificar a presença de condições históricas para alteração nos projetos de inserção internacional do país. Heuristicamente, a identificação dessas condições possibilita situar a análise dentro de uma sequência temporal necessária para compreensão da interação dialética entre agente e estrutura ao longo do tempo. Metodologicamente, concede a oportunidade de observação de diferentes elementos de mudanças simultâneas e circunstâncias nas dimensões da agência e da estrutura. Permite, ainda, que o trabalho, além das condições estruturais pré-existentes, também analise sua interação com os agentes estratégicos e ideias que alteram as condições futuras.

Para tanto, as conformações políticas, econômicas, sociais e ideacionais internas assumem papel importante para decifrar os limites e oportunidades do projeto de inserção internacional do Brasil, para além do debate sobre a institucionalidade do Itamaraty atribuída à tradição diplomática brasileira e as ideias presentes no MRE, da dinâmica do processo decisório e da racionalidade das escolhas dos agentes envolvidos com a política externa. Primeiro, defende-se que a política externa brasileira é parte de um projeto político de país. No caso da política externa dos governos Lula, essa foi parte do projeto de país que se nutriu de uma relação dialética com processos de institucionalização e não concebida exclusivamente pelo MRE, apesar de consonante com as ideias de grupos desenvolvimentistas dentro do Itamaraty, mas sim constituída com o apoio setores econômicos, políticos e sociais, ou seja, do Estado ampliado, que saiu vitorioso das urnas. Segundo, a análise dos agentes estratégicos detentores dos recursos decisórios não parte do pressuposto da racionalidade e sim da relação recursiva

[98] Vale notar que outros autores incorporam o marxismo à análise da inserção internacional do Brasil nos governos Lula por meio do estudo da expansão multinacionais e de seu financiamento por parte de instituições do Estado, como o BNDES (BUGIATO, 2017; GARCIA, 2012), mas não tratam especificamente da análise da política externa.

estabelecida com demais atores para promover seus projetos políticos ou para filtrar e constranger ideias contrárias às suas estratégias. Ou seja, a compreensão da continuidade e mudança promovidas pelo projeto neodesenvolvimentista passa necessariamente pela análise da dialética entre agente e estrutura, com oportunidades e limites estratégicos impostos permeados por elementos ideacionais e pelas condições políticas e econômicas internas e sistêmicas pré-existentes.

Como será visto nos próximos capítulos, é possível assegurar que a mudança na PEB do governo Lula é um objeto de análise complexo, cujos elementos materiais estavam ligados a disputas e a contradições entre diversos grupos conformativos do Estado. Houve uma ampla coalizão de forças com adesão da fração de classe da burguesia nacional; de uma crescente partidarização e politização da política externa, com o aumento da participação de outros membros do poder executivo federal; da crescente inclusão nos debates sobre desenvolvimento e política externa em diversas organizações da sociedade civil e *Think Tanks* (TTs). Esses agentes participaram de uma dupla internalização, modificando-se e participando das mudanças institucionais necessárias para a implementação do novo projeto. Dinâmicas internas e externas; formais e informais; políticas e econômicas; estruturais e agenciais; ideacionais e materiais atuavam concomitantemente e incidiam sobre a seleção das estratégias de inserção internacional.

A trajetória do projeto de inserção internacional implementado nos governos Lula inicia-se em meados da década de 1980, com o início do processo de redemocratização; passa pela década de 1990, já com o processo de (contra)reforma do Estado brasileiro e a implementação de um projeto de inserção internacional neoliberal; e adentra o século XXI, quando o debate em torno dos, ainda não superados, problemas de desenvolvimento e desigualdade social abriram espaço para proposição de um novo projeto desenvolvimentista de país, com o PT na presidência da República[99]. O quadro histórico, apresentado nos próximos capítulos, tem como objetivo identificar elementos que, de acordo com a SRA, são necessários para se explorar as mudanças e continuidades no projeto de inserção

[99] Apesar de os contextos das décadas de 1970 e 1980 não serem abordados nesta tese, é importante notar que a (contra)reforma do Estado no Brasil da década de 1990 é fruto do processo de crise do capital e ascensão do neoliberalismo na década de 1970, em âmbito internacional, e no contexto histórico de ascensão e crise do regime ditatorial no Brasil, em âmbito nacional (VELASCO E CRUZ, 1999a).

internacional do Brasil do governo Lula. Trata-se de caracterizar, do ponto de vista relacional-estratégico, as conjunturas críticas, políticas e econômicas, internas e externas, subjacentes à articulação do projeto neodesenvolvimentista, e seus impactos sobre a política externa brasileira.

3 ELEMENTOS POLÍTICOS E ECONÔMICOS NO PROJETO DE INSERÇÃO INTERNACIONAL NEOLIBERAL DO PSDB

O Brasil da década de 1980 foi marcado pela campanha das ‘Diretas já’, em 1984; pela eleição indireta de um civil, Tancredo Neves, para Presidência da República, em 1985; pelo o estabelecimento da Assembleia Constituinte em 1987; pela promulgação da Constituição em 1988; pela primeira eleição direta passados 25 anos da instauração do Regime Militar, na qual estava já presente a disputa entre dois projetos políticos distintos. A retomada da polarização política em torno do projeto de país, entre PT e PSDB, foi potencializada com a eleição e o impeachment do presidente Fernando Collor de Mello; e as disputas eleitorais subsequentes.

Na esfera política, a transição para o governo civil abriu caminho para uma vasta pauta democratizante, envolvendo várias demandas sociais, assim como a acomodação de elementos ideológicos e pragmáticos que guiaram a criação de novos partidos e deram impulso às disputas políticas e lutas sociais, com a liberalização da legislação eleitoral e partidária e o arrefecimento de controle da vida sindical. Do ponto de vista econômico, a década ficou conhecida como “a década perdida”, com queda nas taxas de crescimento do PIB, aceleração da inflação, redução na produção industrial, no poder de compra dos salários, no nível de emprego, no balanço de pagamentos e inúmeros outros indicadores. Por um lado, foi colocado em xeque o pacto de classes existente entre as grandes burguesias, interna e externa, somadas a setores médios que se articularam em 1964 para a sustentação dos governos militares. Por outro, o modelo nacional-desenvolvimentista entrava em crise e junto com ele o padrão de acumulação, assentado em investimento público, capital externo e capital privado nacional. Inicia-se, assim, um rearranjo nos blocos no poder (MARANGONI, 2012).

Internacionalmente, os governos FHC foram atravessados pela reestruturação política e econômica mundial com o fim da Guerra Fria e pelos atentados de 11 de setembro. Diante desses contextos, projetos econômicos entraram em disputa, com foco no rearranjo das forças política e sociais conformativas do Estado. A contenda, da qual participavam novos e antigos agentes políticos e econômicos, foi vencida nas urnas pelo projeto neoliberal que passou a vigorar no país a partir da década de 1990. As estratégias, políticas e econômicas, encravadas na constituição desse

projeto hegemônico, passavam pela substituição do padrão varguista de intervenção estatal por uma nova forma de orientar as ações governamentais (MARANGONI, 2012).

3.1 **Os limites e seletividades do contexto internacional do projeto de inserção internacional neoliberal**

A fim de compreender os projetos de inserção internacional do Brasil dentro de um quadro espaço-temporal, esta seção apresenta os eventos conjunturais que influenciaram a política externa brasileira dos governos FHC. Essa explicação permite uma melhor compreensão das conexões sequenciais temporais estabelecidas pelo Brasil com o mundo entre a segunda metade dos anos 1990 e o início dos anos 2000. As influências exercidas por esses eventos internacionais são consideradas no exame das transformações sofridas pelos contextos institucionais, políticos e econômicos, que serão estudadas nos itens subsequentes.

Eventos internacionais como o fim da Guerra Fria e os ataques terroristas de 11 de setembro aos Estados Unidos em 2001 impactaram o projeto neoliberal. Ao mesmo tempo em que abriram espaço para os planos ligados à adesão inquestionada do Brasil à globalização, proposta nos governos FHC, constrangiam, por outro lado, as ações internacionais do governo, permitindo brechas para um novo projeto de inserção internacional nos governos Lula, como será visto no capítulo 4.

3.1.1 <u>O fim da Guerra Fria</u>

Os agentes estratégicos envolvidos com a elaboração e implementação do projeto de inserção internacional no Brasil depararam-se, no final da década de 1980, com um mundo da distensão política e econômica na União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), que, no início da década de 1990, levou ao fim do

comunismo soviético e das disputas Leste-Oeste. Economicamente, mudanças nos padrões tecnológicos de produção decretavam o fim ao modelo fordista, ao estimular a dispersão da produção, e davam as bases para aceleração do processo de globalização, desafiando em particular os países periféricos.

Eric Hobsbawn aponta que:

> O colapso da URSS, chamou a atenção basicamente para o fracasso do comunismo soviético, ou seja, da tentativa de basear toda uma economia na propriedade universal, pelo Estado, dos meios de produção e no planejamento central que tudo abrangia, sem qualquer recurso efetivo ao mercado ou aos mecanismos de preço. Todas as outras formas históricas do ideal socialista haviam suposto uma economia baseada na propriedade social de todos os meios de produção, distribuição e troca (embora não necessariamente propriedade central do Estado), a eliminação da empresa privada e da alocação de recursos por um mercado competitivo. Daí esse fracasso ter também solapado as aspirações do socialismo não comunista, marxista ou qualquer outro, embora nenhum desses regimes ou governos houvesse de fato alegado ter estabelecido economias socialistas (HOBSBAWN, 1995, p.542).

O fim do socialismo significou, ainda, o fim do polo articulador de um sistema socioeconômico concorrente ao domínio do modelo liberal-capitalista, agora com a roupagem neoliberal, e o estabelecimento de condições para ampliação do mercado capitalista. Os megamercados organizavam-se sob um discurso neoliberal de ampliação das fronteiras de mercados antes nacionais, mediante a formação de sistemas multinacionais. Essa dinâmica era apontada pelos defensores do liberalismo como um meio de obter, com economia de escala, mais produtividade e capacitação para pesquisa e desenvolvimento. Acreditava-se na redução dos custos e preços e na melhoria da qualidade dos produtos, em benefício tanto dos membros quanto dos não-membros desses mercados (JAGUARIBE, 2003).

Entretanto, as novas técnicas de comunicação e informacionais, assim como, as atividades criativas e inovadoras, estavam sendo desenvolvidas em áreas privilegiadas dos países do Primeiro Mundo, fortalecendo as empresas transnacionais, que realocaram sua produção ao redor do globo, mas sediadas nos países capitalistas desenvolvidos. Esses Estados concentram cada vez mais no poder financeiro e alavancaram ainda mais seus poderes políticos em diversos organismos econômicos internacionais tais como no âmbito do Acordo Geral de

Tarifas e Comércio (GATT), por exemplo, onde se decidiu sobre patentes e controle da atividade intelectual, que aumentava o fosso entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos que viam seus sistemas econômicos nacionais cada vez mais debilitados.

A estrutura internacional de poder evoluiu para assumir a forma de grandes blocos de nações sede de empresas transnacionais que dispunham de rico acervo de conhecimento e pessoal capacitado. O intercâmbio internacional de serviços, particularmente os financeiros e tecnológicos, cresciam em detrimento do de bens tradicionais. Na dinâmica desse sistema, prevaleciam as forças que se articulavam planetariamente, seria necessário que se conjugasse uma vontade política fundada em amplo consenso social com condições objetivas que poucos países do Terceiro Mundo reuniram (FURTADO, 1992).

O distanciamento nos níveis de desenvolvimento econômico dos países do Norte e do Sul, estavam cada vez mais aparentes e as soluções difíceis de serem conjugadas. Toda a articulação dos países do terceiro mundo, estabelecida na década de 1970 em torno da reivindicação de uma nova ordem mundial, dava-se dentro do jogo geopolítico da Guerra Fria e da “ameaça comunista”. Não havendo mais o socialismo como modelo econômico alternativo, as forças de coalizão multilaterais do Terceiro Mundo pareciam desarticuladas, diante do *modus operandis* do neoliberalismo.

A crise da dívida externa que atingia antigos porta-vozes do Terceiro Mundo, na década de 1980, e o resgate da ideologia liberal, que pressupunha o livre funcionamento dos mercados e da retirada do Estado intervencionista, gerava um contexto de incertezas. Na sequência da vaga neoliberal e livre-cambista que ocupou a agenda econômica internacional a partir de meados dos anos 1980, o que se nota de mais significativo nas relações econômicas internacionais é que o Sul fragmenta-se irremediavelmente, com o deslocamento para os “tigres” asiáticos, em conjuntura estagnacionista, com alguma deterioração social, na maior parte da América Latina, e uma irresistível tendência ao declínio econômico, quando não à regressão pura e simples, de muitos países africanos (ALMEIDA, 2008, p. 278).

Nesse contexto, alguns países em desenvolvimento conseguiram um melhor desempenho que outros. Enquanto alguns, como os asiáticos aceleravam exponencialmente sua industrialização, a América Latina e a África diminuíram suas taxas de poupança e investimentos (ALMEIDA, 2008). Os preços dos produtos

primários exportados pela grande parte dos países do Terceiro Mundo apresentaram tendência declinante, o que aumentou o endividamento externo desses países. O crescimento na concentração de dívidas, por meio do financiamento internacional às exportações, fez com que esses Estados sofressem diversas crises financeiras, o que dificultava a busca pela estabilização econômica e pela industrialização. Nem todos reuniam as condições para alcançar a autonomia industrial. Além das rápidas modificações no modelo de produção, o ganho dos países do Terceiro Mundo com a exportação de produtos manufaturados era inferior ao dos países industrializados, que detinham grande parte da tecnologia (FURTADO, 1992).

Com a dificuldade de se atingir o desenvolvimento via exportação, o mercado interno revelava-se importantíssimo para a superação do subdesenvolvimento (JAGUARIBE, 2003). Nesse sentido, países com dimensões continentais e numerosa população, como a China, Brasil e Índia se destacavam, mas precisavam estimular o crescimento do mercado interno. Ao falar sobre a possibilidades desses países se industrializaram e se desenvolverem, Celso Furtado salientava que:

> Com o avanço da internacionalização dos circuitos econômicos, financeiros e tecnológicos, debilitam-se os sistemas econômicos nacionais. As atividades estatais tendem a circunscrever-se às áreas sociais e culturais. Os países marcados por acentuada heterogeneidade cultural e/ou econômica serão submetidos a crescentes pressões dasarticuladoras. A contrapartida da internacionalização avassaladora é o afrouxamento dos vínculos de solidariedade histórica que unem, no quadro de certas nacionalidades, populações marcadas por acentuadas disparidades de nível de vida (FURTADO, 1992, p. 57).

Os regionalismos, nesse momento da década de 1990, eram por um lado encarados como mecanismos de expansão dos mercados sem que houvesse a necessidade da interferência do Estado, mas, por outro, cada vez mais indicavam a necessidade da participação dos Estados como principais atores responsáveis pelo resgate, reestruturação e formação de organizações políticas e econômicas internacionais, assim como articuladores de iniciativas que congregasse um conjunto de Estados em tornos de temas e questões comuns a eles.

Outra questão relevante nas últimas décadas do século XX, referia-se à integração dos mercados financeiros internacionais, que acarretava de maneira progressiva o descolamento entre a capacidade produtiva real dos países e empresas e seus efetivos valores de mercado. Estados, em especial os emergentes, como México, Rússia, Brasil e países da Ásia, que vinham crescendo com o

aumento de investimento estrangeiro e abertura comercial, logo sofreram o impacto da desvalorização de suas moedas, com crises cambiais significativas (ALMEIDA, 2008).

Para conter o efeito dominó dessas crises financeiras e evitar crises futuras, veio à tona a necessidade de criação de mecanismos de regulamentação do sistema financeiro internacional. Entretanto, o aumento dos fluxos de capitais e o processo de alargamento dos mercados afetaram cada vez mais o quotidiano das pessoas e impactaram na capacidade de articulação política dos Estados-nação e das organizações internacionais tais como a ONU, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial (BIRD) (CERVO, 2008b).

Associadas às questões econômicas, encontravam-se questões geopolíticas, em especial ligadas à distribuição de poder entre os Estados, à segurança e ao encaminhamento de temas, que antes ficavam em segundo plano na agenda internacional, tais como terrorismo, meio ambiente e direitos humanos. Ou seja, com o fim da ordem bipolar típica da Guerra Fria, a interdependência econômica passava a ter que conviver com a fragmentação política e a indefinição acerca da existência e do papel de hegemon(s) na virada do século XXI. Essa complexa realidade exigia que a política exterior dos Estados fosse repensada (ALMEIDA, 2008).

Entre o início da década de 1985 e a primeira década dos anos 2000, novas situações geopolíticas, econômicas e sociais se configuraram, ora a partir de um protagonismo norte-americano, dando indícios de uma unipolaridade, ora em um movimento multipolar, com a Europa e também com o surgimento de novos *players*, como a China, a Índia, a Rússia, Irã e o próprio Brasil.

> A ‘grande transformação’ a que o mundo assistiu nessas duas décadas - para retomar o conceito de maior amplitude histórica introduzido por Karl Polanyi-possui, portanto, componentes de ordem econômica como fatores de natureza política, sem que se possam separar os fatores contingentes, ou acidentais, daqueles elementos mais estruturais que, no plano internacional, determinam algumas das mudanças mais significativas desse período (ALMEIDA, 2008, p.254).

O fim da disputa hegemônica entre a União Soviética e os Estados Unidos e a superação do paradigma Leste-Oeste nas relações internacionais, promoveram o incremento da ordem política e econômica internacional liberal democrática, deixando em aberto inúmeras questões, tais como: como ficariam os processos de

integração regional? Como se daria a dinâmica do mercado financeiro internacional?Qual seria a possibilidade de reforma nas instituições internacionais com a notável ascensão comercial e tecnológica dos países asiáticos? No que diz respeito à América Latina, e ao Brasil, em particular, a atenção estava voltada para os modelos que seriam adotados para a superação das crises econômica, o esgarçamento do tecido social, o aumento da competitividade diante da aceleração do processo de globalização econômica, a consolidação do regime democrático e o papel que seria exercido pelo Brasil regionalmente e multilateralmente.

Em que pese a resistência das ideias e práticas desenvolvimentista nos projetos de inserção internacional do Brasil na década de 1980, com a crise econômica instaurada na região, os Estados Unidos pressionavam cada vez mais para que os governos aceitassem e implementação das políticas do Consenso de Washington, que acabam sendo adotadas em vários países latino-americanos na década de 1990. Para Maria Regina Soares de Lima (1994), a posição de aproximação com os EUA correspondia ao projeto neoliberal assimilado por diferentes lideranças políticas no Sul capitalista, em grande medida, devido às dificuldades enfrentadas pelo modelo de desenvolvimento nacional e a nova configuração internacional do pós-Guerra Fria. A inserção internacional do Brasil, ao longo dos governos FHC, processou-se nesse cenário marcado pela arbitrariedade e pelo acirramento da vontade hegemônica dos Estados Unidos e de seu poder quase incontrastável. Não se pode deixar de mencionar, ainda, que entre 1998 e 2002, ocorreram as crises financeiras no Leste Asiático (1997), na Rússia (1998), no Brasil (1999), também conhecida como Crise do Real, e na Argentina (2000-2001), não sem consequências para a inserção internacional do Brasil. O impacto aconteceu, em particular, nas relações comerciais no âmbito regional entre Brasil e Argentina.

Adentrando os primeiros anos do século XXI, a preocupação em torno de como o Brasil se posicionaria em relação aos EUA, aos demais países emergentes e ao seu entorno regional estava expressa nas falas de Hélio Jaguaribe no seminário sobre “Política Externa do Brasil para o Século XXI”, promovido pela Câmara dos Deputados em agosto de 2002.

> O Brasil se encontra, em prazo muito curto, diante da necessidade de preservar as condições de sua autonomia ou de abdicar delas...a preservação da autonomia é requisito absolutamente fundamental para que este País tenha um destino próprio, o Brasil poderá resistir às pressões para que se torne um satélite dentro da Alca. Poderá resistir a pressões para que

> continue com tratados totalmente alienadores da soberania, como o Tratado de Alcântara, podendo, portanto, preservar condições para que dentro de um prazo que infelizmente não vai além de duas décadas, proceda ao seu desenvolvimento acelerado (JAGUARIBE, 2003, p. 113).

Ainda segundo Jaguaribe, o Brasil só conseguiria sobreviver em um mercado extremamente complexo sob a liderança norte-americana, se: consolidasse o Mercosul; assumisse uma liderança regional pela coparticipação; colocasse em prática a integração física do continente; estabelecesse acordo de livre comércio com os países andinos e rejeitasse definitivamente a integração do Mercosul à Área de Livre Comércio das Américas (ALCA); e articulasse uma política de interesse comum com os países de dimensões continentais como o Brasil tais como a China, Índia e Rússia, países emergentes que sofrem enormes pressões na esfera internacional (JAGUARIBE, 2003).

As críticas de Hélio Jaguaribe[100] estavam em consonância com a posição assumida pelo embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, por Marco Aurélio Garcia, assessor especial do Partido dos Trabalhadores, e de movimentos sociais contrários à ALCA. No entanto, todas essas críticas, só tomaram corpo nas eleições de 2002. Com a subida à presidência de Lula, alteram-se os atores estratégicos envolvidos com a política externa e, portanto, as estratégias de inserção internacional passam a tomar novos rumos. É importante notar, contudo, que as estratégias de política externa dos governos Lula também tiveram seus limites e oportunidades delineados pelas eleições de governos progressistas em vários países latino-americanos, pelos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 e pela crise financeira de 2008, como será visto no próximo capítulo.

3.1.2 Os atentados de 11 de setembro

Em 11 de setembro de 2001 os atentados que atingiram os Estados Unidos simbolizaram a inflexão da ordem que havia sido estabelecida com o fim da Guerra Fria. Sobretudo, os ataques às Torres Gêmeas do World Trade Center, em Nova

[100] Vale notar que Hélio Jaguaribe havia sido um dos teóricos envolvidos com a origem do PSDB, embora suas ideias sociais-democratas apontem para uma crítica à política externa do governo FHC.

York, e contra o Pentágono, em Washington, expuseram ao mundo a vulnerabilidade da potência que havia saído vitoriosa com o fim da bipolaridade. Um dos efeitos imediatos foi a atualização da agenda de segurança da superpotência, assim como de demais países, que, com o fim do conflito Leste-Oeste, haviam passado a dar prioridade aos temas econômicos globais. Como salientam Carlos Lessa e Frederico Arana Meira (2001), no calor dos acontecimentos "A tragédia norte-americana reinsere, portanto, as questões relativas à cooperação internacional e às novas noções de segurança internacional no centro da agenda diplomática mundial" (LESSA; MEIRA, 2001, p. 47).

Os reflexos mundiais foram muitos, mesmo para aqueles países, como o Brasil, que não enfrentavam o mesmo tipo de ameaça terrorista. A ideia de hegemonia dos preceitos ocidentais de democracia e liberdade parecia desmanchar-se. A reação norte-americana no Afeganistão e no Iraque foram alavancadas pelo presidente George W. Bush e seus aliados, elevando as tensões no Oriente Médio e o nível de securitização internacional. Bush definiu o atentado como um "ato de guerra" promovido pelo Talibã, rede terrorista transnacional responsável pelos ataques ameaçadora de toda a humanidade, ao qual os EUA reagiram com uma dura e longa "guerra ao terrorismo", com apoio amplo da comunidade internacional (VELASCO E CRUZ, 2003b).

Diante dos fatos descritos, os países periféricos foram, mais uma vez, deixados de lado e, como afirma Sebastião Velasco Cruz (2003b, p. 170), estavam em "[...] uma marcha unida em direção àquele estado de coisas sumamente bom [...] caberia conviver com o dilaceramento em crises políticas e econômicas, assim como em conflitos crônicos e guerras pouco convencionais." Nesse ambiente, os países da periferia se percebem numa encruzilhada, que exigia, sobretudo, a revisão de suas possibilidades em um cenário internacional hierárquico, violento, assimétrico e desigual (SILVA, 2011).

Segundo André Reis Lima (2011, não paginado),

> Os ataques de 11 de setembro de 2001 aos Estados Unidos e a resposta com a "guerra ao terror", adicionando os questionamentos dos ganhos preconizados pela globalização, impulsionaram a reorientação da política externa norte-americana e impactaram na política externa brasileira no início do século XXI. O recrudescimento do protecionismo dos países ricos, o fracasso da Reunião de Seattle da Organização Mundial do Comércio (OMC), o esvaziamento da ONU, o unilateralismo norte-americano, a securitização da agenda internacional e as sucessivas crises financeiras,

> revelavam a crescente vulnerabilidade não só dos países em desenvolvimento, mas também dos países desenvolvidos.

O Brasil, segundo Lima (2011, não paginado),

> [...] foi confrontado com uma profunda crise de seu modelo de inserção internacional, focado no neoliberalismo, que previa soluções para os problemas internacionais por meio do multilateralismo, da busca da paz e da liberalização econômica. O país que havia reduzido sua capacidade de defesa durante os governos neoliberais da década de 1990, foi confrontado com a dura realidade do aumento do protecionismo e do uso da força militar no sistema internacional.

A recondução do presidente norte-americano ao poder em 2004 concretizou ainda mais a posição dos Estados Unidos em relação ao combate ao terrorismo e na busca pela supremacia sobre os assuntos internacionais, distanciando elementos de uma ordem internacional compartilhada. Com sua doutrina da guerra preventiva, a administração G. Bush se mostrava avessa ao diálogo e a noção de justiça tornava-se ainda mais relativa, ou melhor, ausente dos objetivos de sua política externa. Situação difícil também era a das organizações internacionais como a ONU, instada a endossar as medidas unilaterais de Washington (VELASCO E CRUZ, 2003b, p. 190-191).

Desse modo, uma mudança da política externa brasileira não poderia tardar. O Brasil não poderia mais, com havia feito até então o governo FHC, colocar-se à disposição das autoridades norte-americanas no combate ao terrorismo e aceitar as imposições estadunidenses para o comércio regional.

3.2 **Os limites e as seletividades do projeto político neoliberal nos governos Fernando Henrique Cardoso (FHC)**

O projeto político neoliberal no Brasil do final dos anos 1980 foi marcado pelo encontro entre o neoliberalismo e o conservadorismo, constituído com o surgimento do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) na cena política nacional. O estabelecimento do partido foi resultado das divergências, ideológicas e programáticas, entre congressistas do Partido do Movimento Democrático Brasileiro

(PMDB) que se tornaram cada vez mais nítidas ao longo dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988). Os congressistas, pouco à vontade com as disputas internas no partido, e que se viam como mais progressistas e "mais à esquerda", formaram um grupo dissidente conformativo do PSDB. Além desses fatores, Celso Roma aponta para outros três elementos pragmáticos eleitorais que influenciaram a instituição do partido. O primeiro diz respeito ao pouco espaço político de seus fundadores no governo José Sarney. O segundo refere-se à exclusão desses políticos do processo sucessório. Por fim, estrategicamente articulada com os outros dois, estaria a construção de uma base de eleitores de centro insatisfeitos com o governo federal. Tratava-se, assim,

> da cisão de um grupo de deputados federais e senadores que acreditavam somente ter possibilidade de conquistar cargos no governo federal, principalmente a presidência da República, aproveitando-se do capital político acumulado pelo e no PMDB, mas por meio de outro partido. Entretanto, ao contrário do que se convencionou acreditar, essa orientação programática liberal já estava claramente estabelecida desde a origem do partido (ROMA, 2002, p. 74) [101].

O novo partido, ao contrário dos partidos social-democratas clássicos europeus, que se originaram articulados às massas trabalhadoras e aos sindicatos, teve uma origem exclusivamente parlamentar, formado, em sua composição inicial, por políticos e intelectuais bastante influentes no cenário político nacional (ROMA, 2002). A construção do programa partidário elaborado por Fernando Henrique Cardoso e José Serra, com o apoio de outros políticos e intelectuais, em 1988, apontava para uma identidade programática ambígua. Verificava-se um dilema ideológico entre se declarar social-democrata ou defender abertamente práticas neoliberais, de outro. Como aponta Celso Roma (2002, p. 76),

> Este dilema inicial, de certa forma, impôs uma diferenciação importante no que se refere à composição dos membros do partido. O discurso ideológico socialdemocrata, explicitamente manifestado no conteúdo dos documentos partidários e nos cursos de formação política ministrados pelo partido, foi fundamental no processo de mobilização de filiados e militantes no interior do PSDB, o que conferiu um viés mais de esquerda na sua origem. A tônica liberal, presente no seu programa de governo, por outro lado, predominou como concepção ideológica de seus membros dirigentes com cargos eletivos.

[101] Não cabe nesta tese o debate, mas é importante apontar que existem diferentes interpretações para a origem do PSDB, algumas apontam razões de cunho mais ideológicos e outras dão ênfase aos elementos mais pragmáticos. Para melhor entender essas posições ver Celso Roma (2002).

O partido buscava, portanto, apoio popular ao promover um discurso que criticava o Estado varguista, considerado pelo próprio FHC como sendo um Estado que se rendeu às “pressões corporativistas”, organizou-se de maneira “paternalista”, “patrimonialista”, de “natureza cartorial”, tragado por práticas “clientelistas e fisiológicas”. Com esse discurso, o PSDB defendia “inadiáveis” (contra)reformas do Estado “resultado do livre exercício das pressões e da negociação dos conflitos no âmbito da sociedade civil” (PSDB, 1989 apud GUIOT, 2010, p.3). Entretanto, a retórica e as ações políticas do PSDB logo deixariam claro que não se tratava de um partido de fato social democrata, pelo menos tal como essa corrente se configurava na Europa do pós-Segunda Guerra Mundial, mas sim um partido defensor do liberalismo de mercado.

Ao contrário do que se convencionou acreditar, o grupo predominante do partido nas eleições de 1994, liderado por FHC, era social-democrata apenas no discurso. A tentativa de atração de filiados políticos na sociedade civil não significava uma aproximação com associações ligadas aos setores populares. Além disso, os interesses eleitorais logo se incumbiram de demonstrar que o PSDB havia assumido o programa neoliberal-conservador. A guinada para a direita, associada a políticas favoráveis ao mercado, foi articulada para o partido chegar ao governo e para governar em aliança com o Partido da Frente Liberal (PFL). Assim, a partir de 1994, a formação da coligação eleitoral e da coalizão de governo do PSDB com partidos localizados à direita no espectro político seguiu critérios de afinidades programáticas (ROMA, 2002).

Segundo André Pereira Guiot, “o PSDB foi capaz de ser um ‘moderno Príncipe’ para a burguesia brasileira, posto que dispensou esforços para superar a crise de hegemonia através de um movimento centrípeto, que guiou as classes dominantes a um porto seguro” (GUIOT, 2010, p. 9). As oportunidades estratégicas para desenvolver as atividades econômicas e financeiras eram manobradas de acordo com a troca de concessões de suporte entre o partido e sua coalizão de apoio e determinadas frações de classe. Essas trocas foram fundamentais para a implementação do projeto neoliberal e para a permanência do PSDB no poder (SAES, 2001).

O partido estava nitidamente alinhado aos principais temas da agenda neoliberal. A solução dos problemas relativos às desigualdades sociais e à pobreza,

por exemplo, de acordo com o programa do partido, seriam solucionados na medida em que fosse atingida a estabilidade econômica, implementada a austeridade fiscal e descentralizada a administração pública. A ideia das lideranças do PSDB era a de que os problemas sociais brasileiros estavam subordinados a outras duas prioridades, quais sejam: resolver a crise fiscal e combater o patrimonialismo (PSDB, 1989 apud ROMA, 2002).

O neoliberalismo adentra na estrutura do Estado brasileiro, fruto de estratégias derivadas da relação entre os agentes estratégicos e estruturas econômicas, institucionais, políticas, sociais e normativas, encontrando espaço para se reafirmar como projeto político hegemônico do país. Configura-se "como ação reformista afirmativa de desmonte da política estatal anterior". (SAES, 2001, p.82). A estratégia seletiva neoliberal, absorvida e legitimada dentro dos limites institucionais do Estado brasileiro permitiu a ascensão e deu suporte ao projeto de poder do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).

Assim, na década de 1990, houve uma reorganização dos atores políticos e das instituições no âmbito doméstico. Atores estratégicos e um conjunto de ideias neoliberais, que haviam começado a ser institucionalizadas com as eleições do governo Collor em 1989, passaram a se alinhar ao conservadorismo e a influenciar as estratégias seletivas que abriram espaço para as eleições de FHC. O Partido da Social Democracia Brasileira se sustentou no poder com apoio de uma ampla frente conservadora formada por segmentos das classes dominantes, da maioria da classe média e de um contingente importante das classes populares. Nessa frente ampla juntavam-se grupos que tinham como objetivo derrotar a esquerda eleitoralmente e que eram dirigidos pela corrente política neoliberal, que passou a articular limites e entrincheirar os movimentos de retomada de projetos desenvolvimentistas no país (SAES, 2001).

Décio Saes (2001), ao discorrer sobre a relação ambivalente entre as políticas estatais de orientação neoliberal e certos interesses de classe, coadunados para levar ao poder, nas eleições de 1994, o candidato do PSDB, Fernando Henrique Cardoso, busca desvendar as possibilidades e os percalços enfrentados na implementação de políticas neoliberais diante da conjuntura política brasileira. Isto porque, segundo Saes, a implementação política não acontece em "espaços sociais vazios, destituído de qualquer historicidade", ou seja, é necessário "buscar a relação assumida pela política estatal e os interesses dos diversos grupos sociais (classes

sociais, frações de classe, camadas sociais, categorias sociais) em presença" (SAES, 2001, p.81-82). Nesse sentido, pode-se fazer um paralelo entre as análises de Décio Saes e a análise proposta pela SRA acerca dos limites impostos pelo contexto político para os agentes estratégicos e as estratégias seletivas utilizadas na definição das políticas estatais.

Mesmo em um espaço político no qual tudo parecia favorável, o neoliberalismo, aliado ao campo político conservador, depara-se com alguns limites que abrem espaço para novos agentes e novas estratégias seletivas. Nas palavras de Saes (2001, p. 84 – grifos do autor):

> Muitos governos - para não dizer taxativamente: a maioria – dos Estados capitalistas atuais se inspiram num *projeto* político neoliberal e põem em execução uma *estratégia* neoliberal. Todavia, tais governos frequentemente não logram conferir caráter integral e radicalmente neoliberal à política do Estado, em razão da vigência de condições históricas desfavoráveis a qualquer "política de choque" ou da emergência de resistência sociais localizadas.

O contexto era, assim, estrategicamente seletivo, favorecendo as duas eleições de FHC e a continuidade do projeto neoliberal por oito anos. Como afirma Saes (2001, p.85), "era visível que o governo federal buscaria implementar, por múltiplas vias (medidas do Executivo, iniciativas políticas no Congresso, declarações oficiais, negociações com governos estrangeiros) uma estratégia neoliberal." Como será visto no próximo item, além dos limites e oportunidades no campo político, alterações na ordem econômica, feitas a partir da (contra) reforma do Estado, também desenhavam os limites e oportunidades para as estratégias seletivas e influenciavam a percepção dos agentes estratégicos envolvidos com a política externa brasileira sobre o projeto de inserção internacional do país.

Importante notar que, embora tenha havido nos anos do PSDB no poder o enraizamento, por meio de mecanismos formais e informais, dos limites e condições que favoreceram estratégias direcionadoras à implementação de ideias neoliberais, o projeto também enfrentava limites impostos pela base de apoio. Como afirma Décio Saes (2001, p. 85-86)

> Sustentar que a estratégia do governo federal tem sido neoliberal não equivale a afirmar que os resultados da política governamental coincidem inteiramente com os propósitos da equipe dirigente...A moderação do ritmo de execução do programa político neoliberal no Brasil se deve, antes de mais nada, aos altos custos financeiros –

> dada a reduzida capacidade arrecadatória do sistema tributário brasileiro – da "operação de desmonte" do intervencionismo estatal anterior, não obstante o caráter incipiente da intervenção do Estado capitalista brasileiro nas condições de vida e de trabalho das massas...Ao abordarmos tais dificuldades, tangenciamos um fenômeno político de ordem mais geral: na periferia do capitalismo, os Estados são geralmente dotados- dada a dificuldade política de se tributar as classes dominantes, em particular seus segmentos mais arcaico...portanto são maiores as dificuldades financeiras encontradas na implementação de "operações de desmonte de um certo intervencionismo estatal.

Entre 1994 e 2002, houve um paradoxo na conjuntura política brasileira. O projeto hegemônico neoliberal ficou comprometido, dentro da própria frente conservadora diante "da vigência das condições históricas desfavoráveis a uma 'política de choque' ou da emergência de resistências sociais localizadas" (SAES, 2001, p. 84). Essas resistências, estavam presentes, não somente na base corporativa, mas também nos partidos da base de sustentação do governo federal no Congresso Nacional, quais sejam: PSDB, PMDB e PFL, que se fundiram nos debates em torno do monopólio do petróleo e das telecomunicações, ou mesmo, das reformas da previdência e administrativa. Também entre órgãos do executivo federal e estaduais havia divergências em relação ao projeto neoliberal. Para contornar essas resistências, o governo federal se fez valer da edição de inúmeras medidas provisórias, esquivando-se da ação deliberativa no Congresso. A essa postura Décio Saes chamou de "autoritarismo civil" cujo objetivo é o de "neutralizar as reticências conservadoras" em relação ao projeto neoliberal. Nessa dialética é que se colocam os limites e oportunidades para o fortalecimento de uma "frente política antiliberal" (SAES, 2001, p.90-91).

3.3 **A influência dos limites econômicos sobre as estratégias seletivas**

No início da década de 1990 afloraram e difundiram-se de forma ampla no Brasil o diagnóstico acerca da crise econômica brasileira que em meados dos anos 1980 era embrionário em grupos distintos. A economia estaria travada, a indústria atrasada e pouco competitiva e as soluções seriam a redução do Estado e mudanças nas formas de concorrência, com ampla abertura externa e incentivos à

entrada de capital estrangeiro (VELASCO E CRUZ, 1994). Para tanto, as prioridades econômicas do governo FHC, eleito em 1994, eram de duas ordens relacionadas. Primeiro, deveria ser garantida a estabilidade monetária, com altas taxas de juros e desvalorização do real. Segundo, seria necessário assegurar a desregulamentação financeira, as privatizações e a redução de barreiras comerciais. Colocar em prática essas prioridades seria dar vida a uma nova etapa na correlação de forças entre Estado, capital e trabalho, promovida pela coalizão liberal-conservadora cujos princípios norteadores atrelavam a economia ao capital internacional, eliminando as reservas de mercado e o protecionismo econômico (SAES, 2001).

A política de estabilização monetária do governo FHC buscou consolidar o legado deixado durante o governo Itamar Franco, expresso pelas metas do Plano Real cujo fim último era o de estabilizar a economia nacional e acabar com a inflação no país. Durante todo o primeiro mandato (1995-1998) foi mantido um câmbio semifixo insuficiente para reduzir os desequilíbrios do mercado e garantir o controle dos preços domésticos.

> Por trás das centrais preocupações com a inflação, prevaleceu no governo o diagnóstico básico de que a economia brasileira precisaria urgentemente se adaptar ao novo ambiente econômico internacional, como condição para colocar o país na rota da modernização econômica e social. Não é à toa que a defesa do caminho único e a adesão pragmática às teses da inevitabilidade do processo de globalização ganharam força, assumindo muitas vezes, uma retórica arrogante, buscando desqualificar os críticos do governo como nacionalistas presos ao passado (BELIEIRO Jr., 2007, p. 114).

Para implementação dessas estratégias, propunha-se uma reforma por meio de emendas à Constituição e mediante a edição de legislação infraconstitucional e de atos administrativos. Era preciso, segundo argumenta Belieiro (2007, p. 120), abrir caminho com a mudança constitucional para a implementação do projeto neoliberal. Essa tarefa requereu, do grupo no poder, uma bem articulada estratégia que viabilizasse, no Congresso Nacional e com o auxílio das forças políticas aliadas do presidente, a aprovação de emendas constitucionais que tornassem possível a execução da agenda de reformas de FHC, configurada em mudanças na ordem política e econômica do país. No âmbito do debate político em torno das reformas, a Constituição de 1988, considerada por muitos a que mais avançou na construção da democracia e dos direitos, batizada inclusive de “Constituição cidadã”, recebeu do

governo FHC pesadas críticas. Os taxativos termos “estatista” e “corporativista” a ela relacionados apareceram no discurso com caráter pejorativo, fortemente associados ao atraso e à ineficiência. Considerada antiquada frente à nova realidade imposta pela globalização, a Constituição de 1988 passou por ampla reforma para atender aos objetivos liberais do governo FHC. Para fazer valer suas tarefas de governo, especialmente em em contexto reformista, a engenharia política de FHC precisou ser eficiente para garantir um mínimo de operacionalidade ao governo. A conquista da maioria parlamentar através da aliança do PSDB com o maior partido de direita brasileira, o PFL, foi fundamental nesse sentido. Em um quadro de muitos partidos e de uma cultura política individualista, FHC conseguiu montar uma estratégia política concentrando poderes em arenas restritas buscando dessa forma, minimizar os conflitos dentro do sistema político. Assim, FHC conseguiu aprovar muitas medidas de seu ideário reformista, contrariando interesses e desconsiderando seu caráter impopular.

O exame da (contra)reforma do Estado, ou seja, das emendas constitucionais, definidoras do modelo das privatizações e da desregulamentação econômica, revela a criação do mito do “desenvolvimento”[102] que se adequava de acordo com a visão do contexto, das estratégias seletivas e dos limites formais para as ações estratégicas impostos pela política estatal neoliberal da década de 1990 que atendeu aos grupos políticos, econômicos e sociais que elegeram FHC (SAES, 2011).

A extinção de determinadas restrições ao capital estrangeiro foi a primeira transformação verificada na ordem econômica interna. A conceituação de empresa brasileira contida na Emenda Constitucional n° 6 de 15.8.95, suprimiu o art. 171 da Constituição, que concedia à empresa nacional proteção, benefícios especiais e preferências. Essa mesma emenda, art. 176, dispensou a exigência de controle de capital nacional, concedido ou autorizado a empresas constituídas sob as leis brasileiras, para pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais de energia elétrica. Na mesma linha, a Emenda Constitucional n° 7, de

[102] Apesar de muitos autores considerarem a existência de elementos desenvolvimentistas no projeto neoliberal adotado no governo FHC, Gérard Duménil em entrevista realizada por Paula Marcelino e Henrique Amorim adverte, acertadamente, que "o neoliberalismo não é de maneira alguma, um modelo de desenvolvimento. É uma nova ordem social marcada pelo restabelecimento da hegemonia da finança, isto é, frações superiores das classes capitalistas e instituições financeiras. É resultado de uma luta de classes. Seu objetivo é assegurar o poder e a renda da classe capitalista” (DUMÉNIL, 2007, p. 185-186).

14.08.95, modificou o art. 178, não mais exigindo que a navegação de cabotagem e interior seja privativa de embarcações nacionais e a nacionalidade brasileira dos armadores, proprietários e comandantes e, pelo menos, de dois terços dos tripulantes (BARROSO, 2002).

A flexibilização dos monopólios estatais foi a segunda linha de reformas na ordem econômica brasileira. A Emenda Constitucional n° 5, de 15.08.95, alterou a redação do § 2° do art. 25, abrindo concessão às empresas privadas para exploração de serviços locais de distribuição de gás canalizado, que, anteriormente, só podiam ser delegados à empresa sob controle acionário estatal. Os serviços de telecomunicações e de radiodifusão sonora e de sons e imagens passaram por modificações legais. A Emenda Constitucional n° 8, de 15.08.95, modificou o texto dos incisos XI e XII, que só admitiam a concessão à empresa estatal. Igualmente, na área do petróleo, a Emenda Constitucional n° 9, de 9.11.95, autorizou a União Federal a contratação de empresas privadas para atividades relativas à pesquisa e à lavra de jazidas de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, assim como à refinação do petróleo nacional ou estrangeiro, à importação, à exportação e ao transporte dos produtos derivados básicos de petróleo (outrora vedados pela CF, art. 177, caput e §1°, e pela Lei n° 2.004/51) (BARROSO, 2002).

A terceira transformação econômica foi a denominada privatização operada sem alteração do texto constitucional, com a edição da Lei n° 8.031, de 12.4.90, que instituiu o Programa Nacional de Privatização, depois substituída pela Lei n° 9.491, de 9.9.97. Entre os objetivos fundamentais do programa, incluem-se, nos termos do art. 1°, incisos I e IV: (i) reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público; (ii) contribuir para a modernização do parque industrial do país, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia (BARROSO, 2002).

Desse modo, o modelo neoliberal adotado pelo Brasil gerou mudanças estruturais e influenciou o desenvolvimento de políticas macroeconômicas de acordo com a distribuição de recursos e a projeção de uma visão liberal e entreguista. Uma nova concepção do Estado que atendia aos interesses de bancos nacionais e internacionais ligados ao mercado financeiro internacional e às elites econômicas e políticas mais conservadoras, foi introduzida nos níveis sociais, políticos e econômicos. As teses dos "economistas de oposição", com sua ênfase no papel

positivo da intervenção estatal e no controle nacional das decisões econômicas, passaram a ser apontadas como sinônimo de atraso (VELASCO E CRUZ, 1994).

As estratégias seletivas, impostas pelo sistema institucional e pelos mecanismos corporativistas, influenciaram o desenvolvimento de estratégias financeiras e comerciais do país até a virada do século XX e circunscreveram as iniciativas econômicas neoliberais que se aglutinaram para manter o PSDB no poder. As políticas reformistas e clientelistas foram concebidas como uma estratégia de sucesso para manter o *status quo* alinhado ao paradigma neoliberal, garantindo o equilíbrio entre as forças sociais e políticas de apoio ao governo. As oportunidades estratégicas para a implementação do projeto neoliberal eram administradas pelo governo FHC de acordo com a base política de apoio e o sistema clientelista. “Se no plano do discurso, há contradição entre neoliberalismo e clientelismo, no plano político prático a relação é harmoniosa.” (SAES, 2001, p.86).

Para Rodrigues Alves Teixeira e Eduardo Pinto (2012, p. 916) “a forma de inserção externa promovida pelo governo FHC, no contexto da dominância financeira da acumulação, significou a inserção subordinada do Brasil na economia mundial, criando uma nova forma das relações de dependência.” Especial destaque era a simbiose entre o mercado financeiro nacional e internacional. O neoliberalismo não modificaria as bases econômicas, políticas e regimentais do país sem o apoio do capital financeiro internacional, representado pelo FMI, Banco Mundial e governos como o norte-americano, interessados em abrir novos espaços na periferia do sistema capitalista. Esse, por sua vez, apresentava-se como hegemônico para os setores mais conservadores como a única alternativa para derrotar a esquerda nas urnas e indicar nomes para postos-chave no executivo capazes de conduzir a política econômica no lugar do funcionalismo público e de outros setores das elites domésticas ligados ao setor produtivo.

Entretanto, os setores conservadores não eram homogêneos e, uma vez finda as eleições, passariam a cobrar do governo eleito programas que os beneficiassem ou que não os prejudicasse (SAES, 2001). Organizações como a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e a Confederação Nacional da Indústria (CNI), representantes da grande burguesia nacional, por exemplo, pressionavam para aprovação da redução de direitos trabalhistas e sociais e para implementação do programa de privatizações. A abertura econômica ao capital internacional era, entretanto, vista com temor, pois poderia significar a própria desaparição da grande

burguesia industrial brasileira. Outra fração reticente à abertura internacional eram os bancos nacionais. A Febraban pressionava para manter a proibição de entrada de capital estrangeiro novo no setor de serviços. O setor do agronegócio não queria o fim dos subsídios agrícolas, que estavam presentes em negociações comerciais bilaterais e multilaterais no âmbito internacional (SAES, 2001, p. 88-89).

Assim, entre 1994 e 2000 o país vivia refém das condicionalidades de empréstimos do FMI, assim como das ameaças de fuga de capitais e crises cambiais (NOGUEIRA JR, BASTOS, 2003; TEIXEIRA; PINTO, 2012). Ademais, o fim da inflação e a (contra)reforma do Estado não foi acompanhado pelo desenvolvimento da economia nacional, ou seja, não se avançou expressivamente no que diz respeito à modernização da infraestrutura econômica. O Plano Real foi direcionado exatamente para a implantação do capital estrangeiro em todas as esferas produtivas do país (NOGUEIRA JR., BASTOS, 2003; BELIEIRO Jr., 2007). O crescimento, a distribuição de renda, a prestação de serviços por parte do Estado e, até mesmo, a atração de investimento estrangeiro direto foram relegados a segundo plano, acarretando o aumento do desemprego, adicionado à supressão de direitos sociais, em particular, a redução de direitos trabalhistas (BERRINGER, 2015).

Ao se analisar as decisões de política econômica do governo FHC pela chave da abordagem relacional-estratégica (SRA), nota-se que o PSDB se projetou como um agente inscrito em uma estrutura que continha os limites impostos pelo sistema político doméstico que refletiam os interesses de diferentes agentes estratégicos. Por outro lado, as (contra)reformas foram responsáveis pela produção e implementação de constrangimentos de forças econômicas, sociais e políticas, dentro do quadro político-institucional pelo qual elas operavam. A relação do PSDB com o Estado demostrava como o partido e suas lideranças articulavam estrategicamente seus interesses políticos. O Estado brasileiro colocava-se como “the site, the generator and the product of strategies.”[103] (JESSOP, 1990, p. 260). O exercício do poder do Estado permitiu ao partido, seus representantes e sua base de apoio forjarem suas estratégias para promoção do projeto político neoliberal. Entretanto,

[103] O trecho correspondente na tradução é: “o sítio, o gerador e o produto das estratégias”.

> os centros de poder do sistema estatal podem modificar-se ao longo do tempo, bem como podem assumir maior ou menor autonomia relativa, referente a alguma fração das classes dominantes, em dada conjuntura histórica, pois seu poder não emana do fato de possuir uma força própria distinta do poder de classe, mas sim de sua relação no âmbito da luta de classe (TEIXEIRA; PINTO, 2012, p. 921).

As decisões estratégicas foram direcionadas e limitadas pela criação de novos constrangimentos que geraram um conjunto novo de estratégias seletivas. As dificuldades de implementação efetiva do modelo neoliberal e as dificuldades em realocar as estratégias seletivas, em paralelo ao desamparo econômico e social nacional, forçou, contudo, o grupo hegemônico neoliberal a modificar a lente pela qual a situação política e econômica era interpretada. Nesse contexto, tomaram corpo movimentos críticos empresariais, sociais e políticos, que se opunham ao modelo neoliberal até então implementado. Esses atores passaram a ser um dos intérpretes da nova política doméstica, aglutinando necessidades e promovendo uma nova visão acerca da inserção internacional do Brasil. Mudavam-se assim, as perspectivas dos atores estratégicos que vislumbravam, dentro dos limites das estratégias seletivas existentes, espaço para a conjectura de uma nova proposta de desenvolvimento econômico. Nesse sentido, além da ascensão ao poder de novos agentes estratégicos com a vitória eleitoral, o poder do Estado se estruturava pela participação das frações de classe na institucionalização do Estado (TEIXEIRA; PINTO, 2012).

Diante do exposto, pode-se afirmar que qualquer interpretação mono causal, ou mesmo dualista, acerca dos limites e possibilidades do projeto neoliberal seria insuficiente para explicar a complexidade da decisão e das ações políticas e econômicas. Como será visto no próximo item, o projeto de inserção internacional neoliberal do governo FHC também fazia parte dessa complexa dinâmica e enfrentava, na sua definição e implementação, os limites e possibilidades vindos dos contextos interno e externo. Ou seja, a relação estabelecida entre os agentes estratégicos e as estruturas seletivas no Brasil, nesse momento histórico, geravam novas estratégias seletivas estruturadoras do projeto de inserção internacional do país, contemplando os interesses políticos e econômicos de setores capitalistas nacionais e internacionais, muitos deles ligados ao Estado imperialista, que pressionavam para a adoção plena, no Brasil, do modelo do Consenso de

Washington. Associava-se à capacidade de superação da crise econômica e à consolidação da democracia a adaptação do Brasil ao contexto de globalização que exigia abertura da economia comercial e a aproximação com a potência hegemônica.

3.4 O neoliberalismo no projeto de inserção internacional nos governos FHC (1995-2002)

Como visto no item 3.1, com o triunfo do capitalismo sobre o socialismo soviético, após a queda do Muro de Berlim, em 1989, e a desintegração da União Soviética, em 1991, as relações internacionais passaram por um processo de reordenamento motivado por três fatores: a ideologia neoliberal, a ideia de supremacia dos mercados e a superioridade bélico-militar dos Estados Unidos da América (CERVO, 2008b). O fim da bipolaridade apontava para necessidade de repensar a posição do Brasil na arena internacional e redefinir a política externa do país. Diante do contexto internacional, as estratégias, econômicas e políticas, adotadas pelos atores domésticos cujos interesses estavam em jogo interna e internacionalmente, redirecionaram o projeto de inserção internacional em função do projeto hegemônico neoliberal vitorioso nas eleições presidenciais de 1989.

A partir da vitória de Fernando Collor de Mello, as estratégias de política externa brasileira passaram a ser ancoradas pelo discurso e por ações que enfatizavam a necessidade de o Brasil não ficar de fora do processo de globalização, contemplando os interesses do capital internacional e de algumas frações da burguesia interna em relação à abertura do mercado nacional e à expansão das fronteiras no capitalismo (SAES, 2001; BOITO JR.; BERRINGER, 2013; CERVO, 2008a). Novos arranjos políticos, econômicos e sociais contribuíram para modificação da matriz do projeto de inserção internacional do país, alterando o padrão de continuidade que remontava ao projeto desenvolvimentista iniciado na década de 1930, mas que tomou corpo com a Política Externa Independente (PEI), dos primeiros anos da década de 1960, e com o Pragmatismo Responsável, do governo Ernesto Geisel (1974-1979), estendendo-se até 1989. A nova matriz liberalizante era entendida, por seus defensores, dentro e fora do Itamaraty, como a

única capaz de permitir a superação da crise econômica e da retirada o país da estagnação dos anos 1980 (CERVO, 2008a).

O paradigma neoliberal em seu conjunto de ideias, ou como argumenta Cervo (2008a, p.67), em seu "efeito cognitivo", ou seja, no seu modo de organizar as ideias, no final dos anos 1980 e ao longo da década de 1990, foi significativo e seu efeito operacional "inclui determinado modo de proceder, no caso, de fazer política exterior ou de controlar as relações internacionais (CERVO, 2008a, p. 66)."

Collor de Mello, que teve o mandato interrompido pelo seu impeachment em 1992, incentivava e privilegiava a agenda de abertura comercial, pois entendia que, através dessa política, o país conseguiria a tão sonhada modernização econômica. A política externa, em consonância com o projeto econômico do governo Collor, foi direcionada em torno de três objetivos: 1) redefinição da agenda internacional do Brasil alinhada ao que se entendia como novo momento das relações internacionais; 2) aproximação com os Estados Unidos com a revisão da agenda contenciosa; 3) descaracterização do Brasil como país do Terceiro Mundo (HIRST; PINHEIRO, 1995, p. 6).

As revisões feitas, no governo Itamar Franco, em 1993, em relação a essas diretrizes da política externa, foram mais de método do que projeto de inserção internacional. Houve uma "readequação de estratégias *vis-à-vis* da comunidade internacional, sem alteração significativa nos objetivos finais a serem contemplados" (HIRST; PINHEIRO, 1995, p. 6). Enquanto no governo Fernando Collor a descontinuidade da política externa, em relação ao que vinha sendo implementado na década de 1980, parecia indiscutível, com a Itamar Franco, houve a tentativa de revisão dos métodos e meios para se alcançar os resultados pretendidos, em momento de muita turbulência interna e internacional (HIRST; PINHEIRO, 1995).

A partir daí foram estabelecidas as bases para as diretrizes neoliberais adotadas pelo governo Fernando Henrique Cardoso. As linhas de ação diplomáticas prioritárias foram as seguintes, de acordo com Paulo Fagundes Vizentini (2005, p. 382),

> avançar no caminho da integração regional, aprofundando o Mercosul; estímulo à estratégia de diversificação de parceiros nas relações bilaterais; ação junto às organizações econômicas multilaterais, em especial à OMC, e concentrar esforços para elevar a posição de potência internacional do Brasil, tornando-se um membro permanente do Conselho de Segurança da

> ONU, usando, para tanto, de argumentos como tamanho territorial, contingente populacional e seu status na organização.

A globalização, por sua vez, constituiu-se a base da política externa brasileira. Não se tratava mais de divergência relativa ao emprego dos meios, a questão dizia respeito ao próprio objetivo estratégico. O objetivo passava a ser o de adaptar o país às novas exigências da ordem internacional, com vistas a se integrar ao processo de globalização e dele extrair benefícios. A grande meta consistia em apresentar o Brasil como um país de instituições democráticas consolidadas, perfeitamente afinado com a agenda internacional e, por conseguinte, um ator internacional a quem investidores podiam confiar seus recursos. O Brasil deixaria de se identificar com o 'terceiro mundismo' e, de alguma forma, com os interesses da periferia do sistema capitalista, e passava a se apresentar como país comprometido com os ajustes macroeconômicos e (contra)reformas do Estado (GONÇALVES, 2011, p. 21).

Nas palavras do presidente Cardoso, “a globalização significa que as variáveis externas passaram a ter influência acrescida nas agendas domésticas, reduzindo o espaço disponível para as escolhas nacionais” (CARDOSO, 1996 apud MENEZES, 2006, p. 85). Nesse sentido, o governo FHC, que teve início em 1995, apesar de dar continuidade e aprofundar as estratégias de política externa iniciadas por Itamar Franco, constituiu-se de um ativismo moderado, fundamentado em uma concepção muito estreita das oportunidades reais do país diante do contexto de aceleração da globalização.

Segundo Roberto Goulart Menezes (2006), Fernando Henrique Cardoso deixou o Brasil quase em um lugar de espectador, na qual encarava a “nova ordem internacional” como sinônimo da globalização e geradora de cooperação entre as nações. O Brasil incorporou valores do mercado para projetar o país internacionalmente, priorizando temas de comércio internacional como central para as relações internacionais do país. Essa postura eclipsou um 'olhar mais aguçado' sobre os dilemas e oportunidades da arena internacional.

> Assentado numa visão da credibilidade junto aos centros de poder mundial leiam-se as grandes potências, a fim de atrair os elementos necessários ao desenvolvimento, seja pela diplomacia pessoal e seu prestígio internacional como intelectual, seja pelo ‘bom comportamento’. Passada “a fase gorda” das privatizações, o tratamento despendido ao País seguiu sendo o de

> "mercado emergente" e a interminável cobrança por mais reformas no Estado continuou (MENEZES, 2006, p.125).

No artigo "O Itamaraty abre as portas" no caderno +Mais da Folha de São Paulo em dezembro de 1994, Josias de Souza afirma que no encontro da Cúpula da América realizado em Miami, no mês de dezembro de 1994, Bill Clinton elogiou os esforços brasileiros para controlar a inflação. Segundo o artigo, havia um acelerado processo de neoliberalização no Itamaraty e uma fase de revisão de conceitos em busca de uma reaproximação do Brasil dos países desenvolvidos. Os desdobramentos em termos de ações notavam-se na tentativa de diminuição dos atritos com o governo norte-americano e aceleração da aprovação da lei de patentes no Congresso Nacional. Segundo o Diretor-executivo da sucursal de Brasília da Folha, desenhava-se uma política externa que passa a ver a política de aproximação com o Terceiro Mundo como "uma tendência defunta" pela "nova geração do Itamaraty" que também rechaçou os valores ligados ao protecionismo econômico da indústria nacional e apoiavam a redução das tarifas de importação. Josias de Souza (1994) reproduz a fala do embaixador Roberto Abdenur acerca do interesse brasileiro "Hoje seria absurdo que o Brasil mantivesse atitude hostil ao capital estrangeiro."

Para Menezes (2006)

> Na busca de parecer confiável e promover a imagem internacional do País como sereno, responsável, respeitador dos compromissos assumidos, temos na gestão Cardoso uma política externa do 'bom comportamento' ou, na linguagem dos que estão em fase de alfabetização, daqueles que fazem a lição de casa seguindo a cartilha (MENEZES, 2006, p. 90).

Apesar de o projeto neoliberal ter encontrado ressonância dentro do Itamaraty (CASARÕES, 2012; SARAIVA, 2010), esse reorientou os limites institucionais da política externa brasileira para além das fronteiras do MRE, com o propósito de "adequar" o país ao que era entendido como a nova dinâmica da economia mundial. Para encaixar a política externa brasileira ao projeto de inserção internacional neoliberal, o governo FHC esvaziou as funções, dentro o Ministério das Relações, dos defensores do projeto nacional-desenvolvimentista[104]. Transferiu algumas

[104] Vale lembrar a destituição do embaixador Samuel Pinheiro Guimarães de seu cargo de Diretor do Instituto de Pesquisa em Relações Internacionais do Ministério de Relações Exteriores, logo após a

atribuições econômicas para o Ministério da Economia, assim como dedicou-se ao exercício da diplomacia presidencial (VIZENTINI, 2005). Ademais, os valores promovidos pelo projeto de inserção internacional a partir da década de 1990, eram o de consolidação do neoliberalismo identificados no privilégio da atuação e interesse das grandes empresas transnacionais e do capital financeiro nacional e internacional. Para atender aos anseios dessa fração de classe, era necessário, além de adotar a cartilha do FMI e Banco Mundial, mostrar-se subordinado às grandes potências nos processos de negociação internacional. A subordinação aos interesses políticos estadunidenses era, muitas vezes, explícita (BERRINGER, 2015)[105].

Já na administração de Luiz Felipe Lampreia, chanceler no primeiro governo FHC (1995-2001), notava-se uma postura complacente ao projeto neoliberal e aos desejos dos países desenvolvidos de abertura do mercado nacional. Em seu discurso de posse, em janeiro de 1995, o ministro declara:

> A política externa será assim o resultado de uma visão orgânica do mundo e do Brasil, em plena sintonia com um projeto de Governo que recebeu o mais consagrador dos avais, o mandato outorgado pelo expressivo sufrágio popular que elegeu o Presidente [...]. Ao contrário do que poderiam apontar os que consideram precipitada ou irrefletida a maior exposição da nossa economia à competição internacional, a indústria brasileira dá mostras de responder adequadamente ao desafio [...]. Com a economia mais aberta, consequência de um processo refletido de maior exposição à competição internacional em benefício dos consumidores brasileiros e da nossa própria competitividade, temos melhores condições de buscar e mesmo exigir acesso mais desimpedido ao mercado internacional e práticas leais e transparentes em matéria de comércio, transferência de tecnologia e investimentos (BRASIL, 1995, p. 19-21).

Em artigo escrito no ano de 1998 Lampreia afirma que:

> [...] o Brasil demorou a perceber que o mundo mudara rapidamente e que já não havia lugar para esse tipo de concepção (políticas de incentivo à industrialização e de protecionismo comercial) [...]. Nos últimos anos, especialmente no período do Presidente Fernando Henrique Cardoso, o Brasil tem-se dedicado a recuperar esse tempo perdido, bem como os meios e as oportunidades desperdiçados pela insistência em seguir uma

---

difusão de um extenso artigo de sua autoria onde questionava abertamente a política seguida pela administração Cardoso frente à ALCA e aos Estados Unidos (BERNAL-MEZA, 2002).

[105] Tatiana Berringer (2015, p. 103-104) indica uma série de ações nas quais a subordinação do Estado brasileiro ao imperialismo não só no campo econômico-comercial, mas também em outras áreas como a de segurança, é revelada.

> trilha abandonada que, na mais favorável das leituras, já não nos conduzia a lugar algum (LAMPREIA, 1998, p. 10).

Em que pese os discursos do governo FHC, em diversas ocasiões, versarem sobre o reconhecimento dos interesses nacionais em face ao sistema multilateral, a defesa da autodeterminação e não ingerência nos assuntos internos dos Estados (LAMPREIA, 1998; CORRÊA, 2000), os discursos convertidos em ações foram aqueles alinhados às expectativas dos Estados hegemônicos. As defesas da democracia e da estabilidade econômica, na prática, eram catalisadoras de algumas atitudes brasileiras que demostravam abertura e flexibilidade frente às pressões das grandes potências capitalistas, tanto no âmbito regional quanto em suas relações bilaterais e multilaterais.

No campo da segurança, destacaram-se, por exemplo, o lançamento, em 1994, da candidatura como membro permanente do Conselho de Segurança; a assinatura, em 1995, do Acordo de Cooperação Mútua entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América para a Redução da Demanda, Prevenção do Uso Indevido e Combate à Produção e ao Tráfico Ilícitos de Entorpecentes, que na prática autorizava a ingerência de agentes dos EUA no Brasil; no mesmo ano, a admissão do Brasil no MTCR (sigla em inglês para Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis), acordo pelo qual os países-membros se comprometem a só exportar para outro membro do tratado produtos de uso dual; assinatura do Tratado de Proibição Total de Testes Nucleares (CTBT); a ratificação do Tratado de Não Proliferação de Armas (TNP), em 1998, acordo que havia sido considerado discriminatório pelos governo anteriores (BERRINGER, 2015, p. 103)

No campo econômico, prioridade da política externa de FHC, destacam-se, a assinatura de Acordos de Promoção e Proteção de Investimentos (APPIs), submetidos à apreciação do Congresso Nacional[106] e a emenda constitucional n. 6/1995, mencionada anteriormente, que passava a dar cobertura legal ao capital internacional ao eliminar a distinção entre “empresa brasileira e a empresa brasileira capital nacional” (BERRINGER, 2015). O Brasil passou, ainda, a ter uma

[106] Nenhum dos tratados foi aprovado pelo Congresso Nacional. Dentre os tratados assinados pelo Brasil no período do governo FHC estão: França PDC 395/2000 MSC/252/97; Alemanha PDC 396/2000 MSC 755/98; Portugal PDC 365/96 MSC 1158/94; Chile PDC 366/96 MSC 1159/94 ;Grã-Bretanha PDC 367/96; MSC 8/95 Mercosul PDC 301/99 MSC 749/95 .

participação ativa na OMC, não sem as marcas deixadas pelas imposições aceitas na Rodada Uruguai que, apesar de dar acesso aos mecanismos de solução de controvérsias, restringiam a capacidade de resistir às pressões para a abertura do país, principalmente no que se referia à propriedade intelectual (Acordo TRIPs), mas também nos temas agrícolas (BERNAL-MEZA, 2002; CERVO, 2002).

Na esteira da precedência dada ao comércio internacional e à abertura do país, os primeiros anos do governo FHC priorizaram a integração comercial no âmbito regional, com destaque para as negociações de formação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e de aprofundamento do Mercosul, na marca do regionalismo aberto[107]. Em seu discurso de posse, Fernando Henrique Cardoso falava em "[...] aprofundar-nos nos esquemas de integração regional, partindo do Mercosul, como explorar o dinamismo da Europa unificada, do Nafta, da Ásia, do Pacífico." (BRASIL, 2009, p. 14).

As negociações da (ALCA) pressionavam o Mercosul e expunham as posições neoliberais do Brasil e da Argentina, apesar de o governo Menem/Cavallo buscar um alinhamento bilateral com os EUA e o governo FHC sinalizar para a defesa do multilateralismo e dos planos de integração regional. Como afirma Vizentini (2005, p.383) "a direção da política externa brasileira indicava uma orientação globalista e uma melhora contínua no relacionamento com os EUA", mas sem deixar de lado a postura de *global trader*.

O Brasil manteve seus contatos com a União Europeia, através de negociações bilaterais e pelo Mercosul, havendo ainda aproximações com Índia e Malásia. Ao lado das crescentes relações econômicas, desenhou-se a possibilidade do estabelecimento de parcerias estratégicas com China, Índia e Rússia, envolvendo a cooperação nuclear, aeroespacial e o exercício de uma grande diplomacia voltada para a estruturação de um sistema internacional multipolar, como forma de contornar uma nova unilateralidade norte-americana. O problema é que o Brasil não cumpriu muito dos itens acordados, ou abandonou seus aliados ao primeiro sinal de problemas, por exemplo, denunciou, unilateralmente, o acordo de cooperação

[107] Em 1994, o Mercosul adquiriu personalidade jurídico-institucional como união aduaneira para os países membros e sua vertente política passou a buscar novos parceiros. No período 1991-1997, o comércio intrazona apresentou taxas aceleradas de crescimento, afirmando a dimensão econômico-comercial do bloco, mas também avançou no caráter político-estratégico, para aprofundar os mecanismos de reparos e decisões conjuntas (destacando-se a "cláusula democrática" do bloco, decisiva na consolidação dos regimes democráticos na região, sobretudo nas crises paraguaias) (VIZENTINI, 2005).

tecnológica com a Índia quando este país realizou testes atômicos. Na verdade, o Brasil cumpria apenas os compromissos com os países do Primeiro Mundo e com os organismos internacionais (VIZENTINI, 2005).

Já no final dos anos 1990, verificavam-se a deterioração das negociações com a União Europeia, crises financeiras na Ásia, negociação de acordos preventivos com o FMI, dificuldades de enfrentar os países desenvolvidos na OMC e a crise Argentina. As interpretações sobre os impactos conjunturais na política externa do segundo governo FHC foram diversas. Para Amado Cervo (2002), durante a gestão Celso Lafer (2001-2003), o governo brasileiro passa a ser forçado a rever sua postura "kantiana", visto que a participação do Brasil no sistema internacional não se dava por mecanismos efetivamente equitativos e transparentes, como se havia imaginado em 1994 (CERVO, 2002). Nessa mesma linha, Paulo Fagundes Vizentini (2005, p. 385) aponta para o fato de o discurso da adesão subordinada à globalização neoliberal ter sido substituído, a partir de 1999, pela crítica à "globalização assimétrica".

Por outro lado, Tatiana Berringer (2015, p. 131), entende que houve um aprofundamento da posição de alinhamento à potência hegemônica, a qual denominou de "subordinação passiva do Estado brasileiro ao imperialismo". Durante o período no qual Celso Lafer esteve à frente do Itamaraty, vários eventos impactaram a sua gestão. As estratégias seletivas anteriores modificaram-se diante dos atentados de 11 de setembro, do lançamento da Rodada Doha da OMC e do avanço das negociações dos acordos de livre comércio. As oportunidades dos agentes estratégicos estavam inscritas na reconfiguração dos limites institucionais, existentes interna e externamente. Fernando Henrique Cardoso no discurso proferido por ocasião da posse do ministro Celso Lafer em 29 de janeiro de 2001 ressalta que "cabe ao novo Ministro prosseguir na dialética de continuidade e renovação, que é própria da diplomacia. Não lhe faltarão desafios." (BRASIL, 2001, p. 54).

As escolhas do Brasil e seus agentes estratégicos foram a de dar continuidade às negociações dos acordos de abertura comercial, mesmo havendo, no discurso, demonstrando saber dos possíveis efeitos negativos. Afirma Celso Lafer em seu discurso de posse acerca da complexidade das negociações na OMC, na ALCA e no acordo Mercosul-União Europeia.

> Lidar com essa complexidade requer uma “diplomacia do concreto”. Exige uma avaliação rigorosa do impacto econômico interno de normas jurídicas internacionais e uma informação precisa sobre como as diversas cadeias produtivas são afetadas por alterações na tarifa aduaneira (BRASIL, 2001, p. 49).

A ALCA, por exemplo, passava a ser encarada abertamente como uma oportunidade para o país, não necessariamente contraditória com o regionalismo aberto no qual se baseava o Mercosul (BERNAL-MEZA, 2002). As críticas feitas pelo embaixador Samuel Pinheiro Guimarães em relação à postura da diplomacia brasileira nas negociações para a assinatura da ALCA, foram punidas com a instauração no Itamaraty da “lei da mordaça”, impedindo manifestações de diplomatas contra a política externa que dava corpo ao projeto de inserção internacional neoliberal (BERRINGER, 2015).

Independentemente das divergências acerca da ação diplomática brasileira nos últimos anos do governo FHC, fato é que, ao longo de mais de uma década, o neoliberalismo foi encravado no projeto de inserção internacional, marcado pela aproximação com Washington. Apesar do desdobramento de antigos e novos contenciosos com o governo norte-americano, o Brasil se rendeu às pressões e iniciou um processo de abertura unilateral de seu mercado, como uma séria de consequências econômicas e políticas, internas e externas. Tatiana Berringer (2015, p. 102) defende que:

> As políticas externas dos governos Collor e FHC correspondem ao rompimento da posição política do Estado brasileiro de aproximação dos Estados dependentes e de postura crítica à divisão internacional do trabalho quer seja pelo acesso à tecnologia...quer seja pela tentativa de revisão da dívida externa nos anos 1980.

Amado Cervo (2008b, p. 234), por sua vez, afirma:

> Com efeito, os neoliberais dos anos 1990, sob impulso da filosofia política de Collor de Mello e sob os parâmetros de ação do Ministério da Fazenda da era Cardoso, Pedro Malan, minaram a rivalidade, dando curso livre à realização de interesses unilaterais norte-americanos no Brasil. Cederam em boa medida o mercado de consumo e os sistemas produtivos e de serviços à penetração de bens, capitais e empresas norte-americanos, mediante abertura não negociada do mercado e mecanismos de privatização com alienação dos ativos a preços irrisórios (CERVO, 2008b, p. 234).

Portanto, o projeto de inserção internacional neoliberal se constituiu como um dos pilares do governo FHC e “corrompeu a funcionalidade da política exterior” ao confundir abertura com estratégia (CERVO 2002, p.29).

> Cardoso falhou em três pontos: expôs as finanças à especulação, converteu a política de comércio exterior em variável da estabilidade de preços e alienou boa parte do núcleo central robusto da economia, mediante o mecanismo da privatização com transferências de ativos ao exterior. Aprofundou, desse modo, a vulnerabilidade externa, tornando-a uma das mais graves entre os países emergentes (CERVO, 2002, p-30).

Para Roberto Goulart Menezes (2006, p. 126), “outro caminho poderia ter sido considerado - o da vertente autonomista preservando maior margem de autonomia e flexibilidade da política externa, conjugado ao propósito de projeção internacional do País”. Justamente, esse caminho era cobrado não só pela oposição ao governo, mas também por membros da própria base de apoio. Havia uma considerável insatisfação interna com os resultados do projeto de inserção internacional baseado em políticas liberalizantes, que reduzia a capacidade de o país adotar uma política efetivamente autônoma e capaz de promover o desenvolvimento nacional. Diante desse quadro, percebe-se uma gradual abertura para modificação das estratégias seletivas existentes, propostas por outros agentes estratégicos opositores ao neoliberalismo e ligados ao modelo neodesenvolvimentista, como será visto nas próximas seções. Era de se esperar, conforme aponta Bernal-Meza (2002, p. 64), que, caso uma nova coalizão vencesse as eleições de 2002, o modelo de “inserção limitada” fosse substituído por um modelo de desenvolvimento que levaria a um novo um projeto de política exterior em substituição ao modelo neoliberal.

4 O CONTEXTO RELACIONAL ESTRATÉGICO DO PROJETO DE INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL DO PT

A crise econômica pela qual passava o Brasil nos anos 1980 foi enfrentada no governo Fernando Henrique Cardoso, como visto nos itens anteriores, pela implementação de várias medidas de ordem macroeconômica e de (contra)reforma do Estado, alterando, ao menos parcialmente, a seletividade estrutural pré-existente e favorecendo a implementação do projeto neoliberal. FHC vislumbrava na abertura econômica oportunidades para ações estratégicas e essas ações, por sua vez, reforçavam as estratégias seletivas no campo político institucional, garantidoras da governabilidade.

Contudo, no final dos anos 1990, o governo FHC enfrentava diversas crises e instabilidades econômicas e políticas. O esforço de estabilização monetária, feito a partir de 1994, veio acompanhado de desequilíbrios fiscais e externos, tornando o país cronicamente dependente de capital estrangeiro. Ademais, as estratégias econômicas e políticas não foram o suficiente para superar os limites que impediam a redução das iniquidades sociais e a implementação de políticas de distribuição de renda no país. Cresciam, assim, o descontentamento das classes populares o que representava um obstáculo para a continuidade da implementação plena do projeto neoliberal. Além disso, notava-se "o surgimento de uma visão profundamente crítica sobre a política exterior" (BERNAL-MEZA, 2002, p.64), tanto por parte de setores da indústria nacional insatisfeita com os termos da abertura comercial que estava sendo negociada nos âmbitos da ALCA e do acordo do Mercosul-União Europeia, como também de membros do Itamaraty.

Apesar de o governo FHC ter, em 1997, conseguido aprovar a emenda da reeleição, com base na argumentação de continuidade do Plano Real e do controle da inflação, não queria comprometer a implementação do projeto neoliberal e tinha medo de perder o suporte das instituições financeiras internacionais, de frações de classe da burguesia interna e da classe média[108]. Contudo, já durante a campanha, as dificuldades começaram a se manifestar: a crise asiática de 1997 e a russa de

[108] Enquanto os produtos excluídos dos índices inflacionários subiam (como os consumidos pela classe média), os bens básicos eram importados a preços baixos, mantendo estável a cesta básica. (VIZENTINI, 2005).

1998 criaram uma realidade nas finanças mundiais que teve como consequência para o país uma enorme fuga de capitais, que foi de 50% durante a campanha e, se tivesse ocorrido segundo turno, a reeleição poderia ter sido ameaçada (VIZENTINI, 2005). Já reeleito, em 1999, o governo FHC promoveu a desvalorização e o regime de flutuação do Real como forma de equilibrar as contas. Entretanto, em 2001, a vulnerabilidade externa do país era grande e os repetidos socorros do FMI aprofundavam a dependência externa (BATISTA Jr.,2002)[109].

Esse quadro, acrescido à crise energética[110], teve impacto sobre a candidatura de José Serra (PSDB). Na pesquisa Datafolha, de setembro de 2002, a avaliação positiva (respostas “ótimo/bom”) do governo FHC era de 23%, bem inferior à obtida no mesmo mês de 1998, de 43%[111]. A avaliação positiva, percentualmente baixa do segundo mandato de FHC, expunha as fragilidades do projeto político neoliberal e a dificuldade de o sistema político oferecer alternativas de políticas públicas à sociedade. As propostas de governo do PT com a candidatura de Lula se apresentavam como alternativa viável para diversas frações de classe. Diante desse quadro, como será visto nos próximos itens, novas estratégias seletivas e agentes estratégicos ganharam força em contraposição às ideias e às estratégias que haviam ancorado o projeto neoliberal adotado no governo FHC.

4.1 Os limites e seletividades do contexto internacional do projeto de inserção internacional neodesenvolvimentista

Os governos Luiz Inácio Lula da Silva foram diretamente marcados por dois eventos internacionais, além dos atentados de 11 de setembro, descrito no capítulo

[109] Entre 1995-2001, o país acumulava um déficit no balanço de pagamentos acumulado em US$ 180 bilhões. Além disso, a soma dos pagamentos de juros e das remessas de lucros e dividendos ao exterior representava, em 2002, em termos líquidos, algo como US$ 20 bilhões por ano (BATISTA Jr.,2002, p. 173)

[110] Artigo de Willian França na Folha de S. Paulo de 13/05/2001, aponta os efeitos negativos na popularidade de FHC com o racionamento de energia elétrica (FRANÇA, 2001).

[111] Disponível em: < https://datafolha.folha.uol.com.br/eleicoes/2002/10/1198938-lula-mantem-49-dos-votos-validos-serra-oscila-positivamente-e-tem-22-dos-votos-validos.shtml> . Acesso em 01 de novembro de 2019.

anterior, cujos impactos foram inegáveis nos espaços de manobra para o estabelecimento de um novo projeto de inserção internacional. O primeiro deles foi a "onda rosa" ou "onda progressista" na América Latina, em particular nos países sul-americanos, e o outro foi a crise financeira internacional de 2008, como será visto a seguir.

4.1.1 A "onda rosa" ou "onda progressista"

A América Latina, a partir dos últimos anos do século XX, vivenciou uma onda de ascensão de partidos e coalizões definidos como esquerda ou centro-esquerda[112], com programas progressistas[113] direcionados à redução das desigualdades sociais, em diversos países da região. A chamada "onda rosa", "maré rosa" ou "onda progressista" latino-americana, teve início com a eleição na Venezuela de Hugo Chavéz, em 1998, seguida pela subida ao poder de Ricardo Lagos do Partido Socialista do Chile, eleito presidente em 2000, seguido de Lula no Brasil, em 2002, Néstor Kirchner na Argentina, em 2003, Tabaré Vázquez no Uruguai, em 2004, Evo Morales na Bolívia, em 2005, Rafael Correa no Equador em

[112] É importante notar que não há uma unanimidade no que se refere a definição das esquerdas latino-americanas. Jorge Castañeda (2006), um dos precursores do debate, defende a existência de duas forças de esquerda na "onda rosa", uma social democrata e outra populista. Francisco Panizza (2006) é crítico a essa caracterização pois acredita que as condições para emergência e a natureza política dos governos da região é fruto de um processo complexo de balanceamento entre êxitos e fracassos contidos nos processos de redemocratização e nas reformas de corte liberal. Segundo Panizza (2006, p. 3) a divisão da esquerda entre populista e social democrática não pode ser entendida como polos opostos de um contínuo político-ideológico, mas sim a fenômenos políticos de natureza distinta. Já Fabrício Pereira da Silva identifica todas as esquerdas latino-americanas como reformistas, mas as subdivide em "renovadoras" e "refundadoras" (2010b). Inserem-se no subgrupo das esquerdas "renovadoras": o Partido dos Trabalhadores (PT), no Brasil; o Partido Socialista de Chile (PSCh); a Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), em El Salvador; a Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), na Nicarágua; e a Frente Ampla (FA), no Uruguai. No subgrupo das esquerdas "refundadoras": o Movimiento al Socialismo, na Bolívia (MAS); o Movimiento Alianza PAIS – Patria Altiva i Soberana (PAÍS), no Equador; e o Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV), antes Movimiento Quinta República (MVR), na Venezuela.

[113] Fabrício Pereira da Silva (2010a; 2015), inspirado em Maria Regina Soares de Lima e Emir Sader, refere-se ao termo progressista como "'mudança', 'transformação' em relação ao status quo anterior. Ou seja, em contraposição a 'conservação', ou a um retorno ao passado 'reacionarista', igualmente um movimento de mudança, mas com outras motivações." (SILVA, 2015, p. 6). No entanto, pode-se se afirmar, partindo da análise de Francisco Panizza (2006), que progressista refere-se aos governos de esquerda e centro esquerda latino-americanos cujos projetos políticos, redirecionaram recursos financeiros, muitos dos quais obtidos com o aumento do preço das commodities, para programas sociais, afastando-se da ortodoxia econômica neoliberal que prevalecia na região.

2006, mesmo ano que Daniel Ortega volta ao poder na Nicarágua e, em 2008, Fernando Lugo assume a presidência do Paraguai. Essas forças políticas chegaram ao poder em um período de crise do paradigma neoliberal e surgiram como alternativas democráticas possíveis dentro dos desafios impostos à região. A maioria delas conseguiu se reeleger ou eleger seus sucessores, demonstrando uma tendência que marcou a política latino-americana por toda a primeira década do século XXI (PANIZZA, 2006; SILVA, 2010a).

Além do fim da Guerra Fria, a ascensão das democracias na América Latina foi possível devido às transformações ocorridas na estrutura política interna dos países da região nas últimas décadas do século XX. Os contextos interno e externo permitiram o surgimento de movimentos de oposições capazes de concorrer em eleições diretas, serem eleitos e constituírem, em muitos casos, base parlamentar de apoio. Diante desses contextos, Fabricio Pereira da Silva (2010a), aponta alguns fatores que favoreceram o crescimento das esquerdas latino-americanas e as aproximaram.

O primeiro deles era a não reprodução de modelos da esquerda comunista ou da socialdemocracia europeia e a adequação do movimento de esquerda “a uma realidade progressivamente marcada por um aumento da complexidade social e por identidades e subjetividades coletivas mais flexíveis e heterogêneas” (SILVA, 2010a, p. 4). Nesse sentido, as políticas dos governos eleitos nos diversos países da região assumiram formas diversas a partir das realidades locais. Muitas dessas esquerdas aumentaram suas bases eleitorais para além da classe trabalhadora, alcançado os setores produtivos da burguesia nacional e de camadas da classe média.

Outros elementos importantes, para o movimento progressista ser visto como um bloco ou uma “onda”, foram a adequação das esquerdas latino-americanas ao “jogo democrático”, ou seja, “entraram na disputa democrática, e foram aceitas como adversários pelos seus contendores” (SILVA, 2010a, p. 5) e o antineoliberalismo que “serviu simbolicamente de “farol” e de denominador comum aglutinador, em meio ao “nevoeiro” das grandes transformações ocorridas na última quadra histórica” (SILVA, 2010a, p. 5).

Para enfrentar esse desafio, os governos progressistas, de maneira geral, realizaram uma “recuperação discursiva e prática (política) do Estado em termos de intervenção na vida do país” e reconhecimento da necessidade de regular e complementar o mercado com a atuação estatal (SILVA, 2015). Nos casos do Brasil

e da Argentina, durante esses governos progressistas, políticas sociais e redistributivas foram associadas à construção de uma estratégia de desenvolvimento. De forma geral, os excedentes obtidos com o aumento da exportação de commodities, valorizadas no mercado internacional, permitiram financiar a expansão dos investimentos sociais, assim como houve iniciativas para fortalecer a base industrial para atender ao aumento da demanda agregada interna, assumindo, segundo caráter mais renovador (SILVA, 2010a; 2010b; 2015).

Em países tais como o Equador, a Bolívia e a Venezuela o ponto principal, além do combate às disparidades sociais, residia na defesa da soberania em torno das riquezas naturais existentes. Nesses países, as esquerdas chamadas por Fabrício Pereira da Silva (2010b) de 'refundadoras', ao assumirem o poder propõe reformas articuladas com a meta de refundar o "Estado em torno da esfera pública, de modo a possibilitar a constituição de um novo bloco de forças no poder e o avanço na resolução da crise hegemônica na direção pós-neoliberal" (SADER, 2009, p. 129).

Em que pese a heterogeneidades das esquerdas que assumiram o poder na América Latina a partir dos últimos anos do século XX, fato é que todas eram reformistas e buscavam enfrentar as limitações para avançarem na transformação do capitalismo estrutural e tinham o desafio de implementar políticas sociais com combate a redução da pobreza e das desigualdades, por meio da participação do Estado (SILVA, 2010a).

Outro fator de aproximação entre os governos progressista, segundo Fabrício da Silva Pereira (2010a) era a atuação internacional. Todos eles buscavam uma autonomia maior em relação a organismos internacionais, em especial ao sistema financeiro e comercial mundial, como o FMI, e em alguns casos uma maior inserção nas discussões em torno da regulação global. Ou seja, pode-se dizer que buscaram alternativas econômicas e políticas ao peso da influência norte-americana, incrementando suas relações com a União Europeia (UE), os "países emergentes" da periferia. O exemplo mais concreto foi o questionamento da participação nociva dos Estados Unidos nas relações econômicas e comerciais da região e o subsequente esvaziamento do projeto de integração econômica continental, nominalmente, a Aliança de Livre Comércio das Américas (ALCA), proposta pelos EUA e que estava prestes a se concretizar. Houve uma movimentação significativa em torno da valorização e implementação de outras modalidades de integração

regional tanto nos organismos de integração já existentes como no caso do Mercosul, como nas novas formações regionais, tais como a Aliança Bolivariana das Américas (ALBA), a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) (SILVA, 2015).

É nesse contexto que se desenvolve o projeto de inserção internacional do Brasil, em especial no que diz respeito à integração regional e à expansão da fronteira capitalista nacional para os países emergentes. Vale notar, entretanto, que, apesar dos enormes avanços, os governos não transformaram a estrutura econômica do capitalismo, buscando absorver e amortecer as dinâmicas do capital, adaptando-as às necessidades locais (SILVA, 2010a). Ou seja, forjavam uma "alternativa" política em prol da retomada do desenvolvimento de forma ambivalente, com avanço de políticas sociais de combate a redução da pobreza e das desigualdades, mas sem conseguir avançar a ponto de transformar e alavancar as estruturas industrial e social (SILVA, 2010a; BALESTRO; MONTEIRO, 2019).

Por um lado, de acordo com Moisés Balestro e Cristiano Fonseca Monteiro (2019, p.46) "as experiências da 'onda rosa' não questionaram o capitalismo propriamente dito, mas apontavam reformas que poderiam conduzir a mudanças institucionais nestes capitalismos." Por outro, nota-se alguma resiliência do neoliberalismo, cuja perspectiva mercadológica continua presente em detrimento de uma maior e mais efetiva concretude institucional e integração social, demostrando os limites estruturais da política externa brasileira na relação agentes estratégicos e estratégias seletivas.

4.1.2 A crise financeira de 2008

Uma das maiores crises financeiras das últimas décadas aconteceu entre 2007-2009 e teve seu auge, tornando-se de caráter global, em setembro de 2008 com a falência do banco de investimentos Lehman Brothers. A restrição ao crédito, a contração do comércio e o freio na valorização das *commodities* tiveram impactos importante em todas os países do mundo, apesar de o ritmo e da intensidade terem variado de local para local (ACIOLY; LEÃO, 2011).

Logo após a deflagração da crise, o presidente Luís Inácio Lula da Silva afirmou que os efeitos da crise americana seriam um tsunami nos EUA e uma “marolinha” no Brasil (GALHARDO, 2019). A retórica de Lula, há apenas dois anos do fim do mandato, contrapunha a uma “profusão de sentimentos pessimistas resultantes das pesadas perdas financeiras incorridas por um número significativo de agentes do mercado financeiro, assim como da incerteza generalizada quanto ao futuro da economia mundial” e em relação à capacidade do país de dar continuidade ao projeto de inserção internacional do país (ACIOLY; LEÃO, 2011, não paginado).

A avaliação dos efeitos da crise de 2008 no projeto de inserção internacional do Brasil no governo Lula talvez não seja tão direta. Entretanto, os limites estruturais impostos pela crise impactaram, certamente, na relação entre os agentes estratégicos e as estratégias seletivas. A crescente integração econômica e o crescente fortalecimento das instituições internacionais, o cenário de incertezas e o questionamento da globalização se desenharam, após a crise, de forma mais nítida.

Assim como a agenda internacional pós 11 de setembro havia impactado no interesse norte-americano em temas de tradicional interesse para o país tais como comércio e desenvolvimento e demonstrado os limites de se apostar na aproximação com posições dos Estados Unidos, tanto na ALCA como na Rodada de Doha da OMC, a crise financeira de 2008 proporcionou uma reflexão sobre a estrutura do sistema monetário internacional, dirigido essencialmente pela economia norte-americana detentora da moeda-chave, o dólar, bem como sobre a integração relativamente subordinada dos países em desenvolvimento, em particular o Brasil (ACIOLY; LEÃO, 2011).

Apesar de a eclosão da crise financeira de 2008 ter limitado as ações internacionais do Brasil, ela foi interpretada na periferia como um sinal das dificuldades do sistema capitalista neoliberal e uma oportunidade. Além de evidenciar a fragilidade econômica das potências centrais, a crise também demonstrou a força do mundo emergente. O surgimento do G20 financeiro deu protagonismo às políticas acíclicas dos países das grandes economias emergentes na retomada do crescimento global, e a transformação dos BRICs (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), formalizado em 2007, de um acrônimo em um grupo de países emergentes, com capacidade de coordenar o seu posicionamento internacional, são fenômenos que devem ser pensados como uma manifestação dessa percepção (SOBRINHO; FILHO, 2018).

Marta Castilho (2011), ao analisar as mudanças do comércio exterior brasileiro no período da crise, em especial das exportações, identifica uma intensa e duradoura transformação nas exportações do país. Partindo da análise das mudanças nos fluxos comerciais brasileiros, a autora identifica, já em 2009, alterações na pauta de exportações, em termos de dispersão geográfica e intensidade tecnológica, ocorridas em dois sentidos: i) no deslocamento das exportações para mercados em desenvolvimento, notadamente a Ásia; e ii) os produtos não industriais ganham força como principais produtos exportados pelo Brasil. Por um lado, o valor das exportações para a China cresceu 23%, relativamente a 2008, fazendo com que esse país se tornasse, em 2009, o primeiro mercado de destino das exportações brasileiras. Por outro, o "rearranjo" geográfico reforçou a especialização da pauta de exportações em produtos de menor valor agregado já que não houve redução significativa no peso total exportado pelo Brasil[114].

Na mesma linha de argumentação, Nelson Marconi (2013), ao analisar as exportações brasileiras após a crise de 2008-2009, aponta que um dos impactos mais significativos da crise foi a redução da importância significativa da Europa e dos Estados Unidos na pauta de exportações. Por outro lado, houve um aumento da participação da China, assim como do restante da Ásia. "Os exportadores brasileiros buscaram outros mercados, o que possibilitou a recuperação das vendas externas, calculadas em preços constantes, para os patamares pré-crise (MARCONI, 2013, p, 38)".

O contexto internacional tornava-se de fundamental importância, pois influenciava a mudança de percepção dos agentes estratégicos envolvidos com a política externa brasileira, acerca das estruturas seletivas existentes. Os eventos internacionais serviam como intermediadores das expectativas em torno da política externa, em especial em relação aos EUA, mas também em relação aos demais *players* internacionais, especificamente para o mundo emergente e para o entorno regional. O presidente Lula e todos os agentes envolvidos com a política externa buscaram substituir a ideia de que os imperativos sistêmicos são inevitáveis e, portanto, seria necessário promover o retorno das ideias autonomistas. O PT e o

[114] Tabelas e gráficos indicando a composição da pauta e a evolução das exportações brasileiras entre 2000-2020 podem ser encontrados em Castilho (2011) e Marconi (2013).

governo Lula criticavam os limites impostos pela administração, interpretando as novas exigências e oportunidades internacionais por uma lente equivocada e desconectada, espaço e temporalmente, das reais necessidades de desenvolvimento da América Latina e do Brasil, em particular. Nesse sentido, os eventos internacionais, caracterizam-se como conjunturas críticas importantes para se entender como foi possível produzir a mudança de um projeto neoliberal para um projeto neodesenvolvimentista.

Além do contexto internacional, as possibilidades estratégicas para o governo brasileiro devem ainda ser consideradas à luz da relação agente estratégico e estratégia seletiva no âmbito interno. Como será visto, essa dialética, ancorada na 'historicização' das ações políticas e econômicas do governo Lula, contribui para o entendimento das mudanças e das continuidades nos projetos de inserção internacional do Brasil e dos elementos políticos e econômicos presentes no país a partir de meados da década de 1980. Nota-se, a partir dos dilemas e desafios da ordem internacional, do restabelecimento do regime democrático e das dificuldades com o consenso industrializante, o encontro das dimensões estrutural e conjuntural com os aspectos políticos, econômicos e partidários nas ações de política externa brasileira.

Diante das questões em tela, cabe nos próximos itens a investigação dos limites políticos e econômicos do projeto de inserção internacional neodesenvolvimentista implementado nos governos Lula.

4.2 As eleições de 2002: constrangimentos e oportunidades para um novo projeto de inserção internacional do Brasil

A compreensão da dialética do processo de crescimento do PT e de declínio do PSDB na disputa eleitoral faz-se necessária para o entendimento do contexto histórico que influenciou o estabelecimento de um novo projeto de inserção internacional do Brasil, a partir das eleições de Luiz Inácio Lula da Silva em 2002. As transformações das bases políticas pré-existentes e as alianças estabelecidas pelo

PT tornaram Lula mais competitivo eleitoralmente[115] e significaram o declínio da hegemonia do PSDB. A modificação das relações estratégicas entre os atores políticos e sociais alterava as estratégias seletivas e os próprios agentes estratégicos, aumentando a expectativa em torno da vitória de Lula e da possibilidade de ruptura do projeto neoliberal implantado durante os anos 1990.

Ingrid Sarti (2006), ao refletir sobre as possibilidades e as estratégias de sobrevivência do Partido dos Trabalhadores (PT), diante da transformação dos Estados e da hegemonia do capital globalizado, aponta para alguns rumos percorridos pelo partido ao longo da década de 1990. Segundo a autora, "os desafios e as limitações que o PT enfrenta desde sua iniciação na política institucional brasileira estão inscritos na sua gênese, que registra a origem remota nos revolucionários do século XIX." (SARTI, 2006, p. 22). No seu projeto político original, o partido propunha-se a utilizar o poder não com fins eleitorais mais para transformação da sociedade. O programa do PT afirmava o comprometimento com a organização e o avanço da conscientização política dos trabalhadores e não com as urnas.

Sarti, contudo, aponta para uma ambiguidade que, por um lado, diz respeito à definição do PT como um partido marxista com vínculo operário-sindicalista, mas afastado das características mais radicais de vanguarda que esses partidos assumem em outros país capitalistas, incluindo "[...] a tradicional imprecisão entre a realidade e o sonho." (SARTI, 2006, p.23). Por outro, aponta para o caminho socialista de transformação da estrutura social, não sem criticar o ímpeto reformista socialdemocratas e o modelo centralizador dos partidos comunistas, propondo a democratização da vida partidária e a adoção de uma linha ética advinda do apoio recebido das Comunidade Eclesiais de Base (CEB), ou seja, dos católicos progressistas. Existia, assim, um hibridismo que apontava para uma novidade entre os partidos da esquerda tradicionais, mas que levantava o questionamento de como o PT faria para chegar ao poder e efetivamente governar. Mais do que isso, como salienta Sarti (2006, p. 27-29), a novidade do PT "está na concepção política que abrange questões culturais e as situa no interior da plataforma de um projeto nacional de desenvolvimento econômico e social, sustentável e autônomo." O maior

[115] Não se pode deixar de lembrar que a vitória de Luiz Inácio Lula da Silva em 2002 foi precedida de três derrotas eleitorais (1989, 1993 e 1997) pelo Partido dos Trabalhadores.

risco seria, contudo, “[...] de se recriar uma perspectiva particularista dos interesses de cada grupo que originou o PT.” (SARTI, 2006, p. 28).

Ao longo da década de 1990 existia um dilema no ideal de mudança social embutido no projeto histórico do PT desde a sua origem e a partir de sua base democrática. O partido teria que definir, simultaneamente, por um lado um espaço político próprio e isso significava um compromisso com um processo de mudança diante de um amplo espectro de organizações de trabalhadores e dos pequenos proprietários rurais, englobando um segmento ativo e organizado da sociedade civil brasileira. Por outro, uma articulação com aliados potenciais, inclusive aqueles entusiastas da agenda neoliberal para ser eleitoralmente competitivo (AGUIAR, 2006).

É consenso entre os analistas políticos a ideia de que o programa de governo do PT para as eleições de 2002, assim com a “Carta ao Povo Brasileiro” foram marcos na mudança do partido em direção a um projeto nacional-popular, que se afastava da luta de classes, e era convergente com os interesses do capital (AGUIAR, 2006; SINGER, 2012). O programa de governo teve origem no documento “Um Outro Brasil é Possível” elaborado e lançado pelo Instituto da Cidadania, coordenado por Lula, em junho de 2001. Nele o endividamento externo deixa de ser o principal problema do país e a reforma fiscal do Estado passa a ser o ponto crucial a ser atacado por um governo de esquerda que almejava o poder. Isto representava uma mudança e tanto na orientação do PT como também de seu candidato às urnas em 2002, que havia participado da organização do movimento em defesa do não pagamento da dívida externa, coordenado pela CNBB, e considerado o principal entrave ao desenvolvimento econômico e social do país (AGUIAR, 2006).

A candidatura de Luiz Inácio Lula da Silva foi confirmada em dezembro de 2001, no 12º Encontro Nacional do Partido. A partir de então, alianças com setores da direita foram estabelecidas pelo grupo que passou a dominar o partido, a *Articulação*, mas não sem a resistência daqueles mais à esquerda, pertencentes ao que era chamada de *tendências* (SARTI, 2006; AGUIAR, 2006). No contexto de disputas internas ocorridas nesse Encontro, o campo moderado saiu fortalecido, sendo o responsável por definir as diretrizes eleitorais do partido, culminando no apoio ao alinhamento ao PL e a indicação do vice-presidente, empresário, dono da Coteminas, e senador mineiro, José de Alencar para a chapa eleitoral (AGUIAR, 2006).

O texto do programa “Um Brasil para Todos”, foi aprovado pelo Diretório Nacional do partido em junho de 2002. Nele havia duras críticas à era neoliberal de Fernando Henrique Cardoso, ao mesmo tempo que reiterava a necessidade de resolver a dívida social do país. Já se percebia, contudo, a preocupação do grupo liderado por Lula de aproximar o PT do empresariado e de setores mais conservadores da sociedade brasileira que alardeavam a possibilidade de ruptura democrática caso Lula fosse eleito (PT, 2002b). O documento garantia que o partido promoveria crescimento econômico com distribuição de renda, dentro dos marcos institucionais, sem romper com os compromissos internacionais do país, com a inflação sendo mantida sob controle (PT, 2002b). Além disso, na Carta ao Povo Brasileiro, publicada também em julho de 2002, Lula deixa claro o seu compromisso com a democracia (PT, 2002a).

Quando o Programa de Governo, feito em julho de 2002, foi lançado oficialmente, o compromisso firmado por Lula com o setor empresarial com o estímulo ao consumo da população e a necessidade de aumento da capacidade produtiva nacional, já mostrava-se claro[116]. Armando Boito Jr. e Tatiana Berringer (2013) apontam que na passagem da era FHC para a era Lula ocorreram mudanças no interior do bloco no poder: o grande capital financeiro internacional perdeu força e a grande burguesia interna brasileira ascendeu politicamente, apoiando-se em uma ampla frente política que abarcava, inclusive, classes populares. Criou-se o que foi denominado pelos autores de uma frente neodesenvolvimentista, heterogênea e contraditória, que se opunha à política neoliberal adotada no governo FHC (PSDB).

Diante desse quadro, ao final de 2002, Lula foi eleito com quase 53 milhões de votos, ou seja 61%, no segundo turno, por meio da coligação PT, PL, PCdoB, PCB e PMN. Em sua quarta tentativa de assumir a presidência, Lula teve uma vitória robusta no bojo de processo eleitoral do qual participaram diversos atores e de um programa de governo, que estabelecia uma nova base de governabilidade e dialogava com uma nova face da direita brasileira que buscava a manutenção do poder sob o escudo de um partido de esquerda (AGUIAR, 2006, p. 20). Assim, apesar de, diante do panorama eleitoral, o governo Lula, em especial no primeiro

[116] Cinco horas antes de apresentar seu programa de governo em Brasília o presidenciável Lula afirmou para uma plateia de cerca de 400 associados do Instituto Ethos em São Pulo, que reunia 635 empresas dos mais variados setores, representando 30% do PIB nacional, que teria de fazer um "milagre" para tirar o País da crise, caso fosse eleito. Neste sentido, pediu a ajuda dos empresários (AGUIAR, 2006, p. 271).

mandato sob o comando de Antônio Palocci Filho, ter optado por uma política macroeconômica conservadora, houve, a partir de 2003, a conformação da retomada do crescimento econômico com transferência de renda, com o aumento da participação do Estado, e um projeto de inserção internacional com base em uma política externa mais autônoma articulada para projetar o Brasil e as empresas brasileiras internacionalmente (SINGER, 2012; NERY, 2015; TEIXEIRA; PINTO, 2012).

4.3 **Os governos Lula, o neodesenvolvimentismo e a ordem político-institucional**

A eleição de Luiz Inácio Lula da Silva provocou uma mudança na dinâmica das relações entre os partidos políticos, em particular o PT, e as classes sociais, abrindo espaço para um novo projeto nacional de desenvolvimento, também denominado de neodesenvolvimentismo. A “legitimidade eleitoral” transformou-se em “legitimidade política”. Se por um lado a política econômica seguiu a ortodoxia, por outro buscava-se um novo regime de acumulação de capital, com medidas sociais de redução da pobreza e desigualdades sociais, aumento de crédito e investimento público. Como afirmam Elias Jabbour e Alexis Dantas (2016, p. 109) “é instigante perceber que sim, os dois mandatos de Lula devem ser inseridos num contexto de transição do neoliberalismo a um Novo Projeto Nacional Brasileiro.”

André Singer (2012) fala em formação de duas coalizões opostas que se estruturaram ao longo dos governos Lula: a “rentista” e a “produtivista”, essa última também chamada por Armando Boito Jr. e Tatiana Berringer (2013), como visto no item anterior, de frente neodesenvolvimentista. Enquanto a coalizão rentista abrangia o capital financeiro, o agronegócio e a classe média tradicional dos setores privado e público, a “produtivista” era formada por empresários industriais ou grande burguesia interna, frações organizadas da classe trabalhadora, classe média baixa e trabalhadores rurais empobrecidos. O governo do PT, em especial o presidente Lula, mostrou-se o grande mediador e árbitro das disputas que emergiram entre essas classes. Segundo Elias Jabbour e Alexis Dantas (2016, p. 109) ocorria “um processo

de unidade de contrários entre um velho que persiste e novos elementos capazes de projetar um salto.”

Pode-se dizer que, com o Partido dos Trabalhadores à frente da Presidência da República e de alguns aparelhos de Estado, nos mandatos consecutivos do Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), o Estado brasileiro assistiu a uma condensação material de novas relações de forças, estabelecendo uma nova unidade conflitual de aliança no poder em um novo equilíbrio de compromissos (BUONFIGLIO, 2017). Esses compromissos envolviam distribuição de renda; geração de emprego; promoção da cidadania; crescimento econômico; melhoria na infraestrutura; suporte financeiro ao empresariado industrial nacional; reforma agrária; e acesso aos mercados internacionais para o agronegócio, e para as empresas multinacionais brasileiras. Para tanto, eram necessárias articulações políticas internas e internacionais, para financiar os apoios institucionais necessários e que deveriam ser comandadas pelo PT e pelo presidente Lula.

Por um lado, o governo Lula estabeleceu projetos como o FomeZero, o Bolsa Família e o ProUni, para atender as demandas da parcela de sua base de apoio. Os assalariados também se beneficiaram da recuperação do emprego e do reajuste do salário-mínimo, aumentando o poder de compra do trabalhador. O campesinato também passou a ter seu direito de reivindicação reconhecido com Lula, em especial, por meio do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e da Confederação dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG). Por outro, valorizou empresas como a Petrobras e fortaleceu a política de financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) que passou a priorizar um reduzido número de grandes empresas como receptoras de empréstimos, as chamadas “campeãs nacionais” (BOITO JR., 2018).

Outras mudanças significativas foram: a criação de fóruns amplos para setores da sociedade civil participarem na formulação de políticas públicas; atribuição de posições chave no Executivo e em grandes estatais concedidas a lideranças extraídas do movimento sindical ou do pensamento econômico heterodoxo; e, finalmente, maior participação de representantes trabalhistas na dinâmica de desenvolvimento via fundos de pensão (BOITO JR.; BERRINGER, 2013).

No que se refere à estruturação das políticas econômicas, o início do “boom de commodities”, que favoreceu as exportações brasileiras, logo nos primeiros anos

do governo Lula, minimizou os embates em torno das medidas ortodoxas adotadas para enfrentar a crise de confiança de 2002, com a manutenção dos juros altos e de elevados superávits primários. Já, a partir de 2006 o governo passou a adotar um conjunto de políticas econômicas menos convencionais que cumpriu papel importante para aumentar a autonomia da política econômica, em particular a conjugação de uma política de acumulação de reservas internacionais a partir de 2005 (de US$ 28 bilhões em 2004 para 352 bilhões em 2011) e de redução da dívida pública externa (de US$ 136 bilhões em 2003 para 86 bilhões em 2006), o que fez o governo brasileiro ter posição credora em dólares a partir de 2007 e aumentar o investimento público e privado em infraestrutura com o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC). Em 2018, mesmo com a crise financeira afetando a economia internacional, medidas internas tiveram peso importante para blindar o Brasil. Um conjunto de políticas anticíclicas foi bem-sucedido em enfrentar os impactos da crise sobre a economia brasileira: política de crédito via bancos públicos, desonerações tributárias para consumo de bens duráveis, aumento no investimento público e expansão do crédito (SANTOS; PAULA; MOURA, 2019).

Para Jabbour e Dantas (2016, p. 113), a questão da superação da política econômica ortodoxa passava, contudo, “por alterações profundas de ordem política/institucional”, diante da conjuntura imposta pela crise econômica de 2008. Os autores apontam para medidas que fortaleceram o campo desenvolvimentista nos últimos anos de governo tais como: a diminuição do *superávit primário*; a redução de cinco pontos percentuais na taxa de juros, em 2009; e o lançamento do programa habitacional “Minha Casa, Minha Vida”. Concluem os autores que, em ano eleitoral, notava-se uma mudança expressiva no ambiente interno com o PIB na a casa dos 7,5%; a taxa de desemprego, 6,7% e a inflação, 5,9%; e com a popularidade do presidente alcançando o pico de 87%.

A institucionalização das políticas neodesenvolvimentistas nos governos Lula sofreu, contudo, duras críticas. Por um lado, argumentava-se que as políticas implementadas não alteraram a essência do sistema político do Estado neoliberal instaurado na década de 1990 no Brasil, seja em sua dimensão restrita, como sociedade política e estrutura burocrática; seja em sua dimensão ampliada, incluindo a sociedade civil. Ou seja, os governos Lula, imbuídos do espírito de conciliação entre as diferentes classes sociais e em nome da governabilidade, optaram pragmaticamente por reproduzir o Estado neoliberal herdado da década de 1990,

mas, no entanto, preservar a essência do Estado oligárquico-burguês. E, apesar dos avanços, a concertação capital-trabalho mostrava-se cada vez mais difícil diante da globalização financeira e da pressão dos setores rentistas (ALVES, 2013).

Por outro, notou-se o aumento do apoio à oposição das classes sociais médias nas eleições de 2006 e a aglutinação das classes populares em apoio às políticas sociais promovidas pelo presidente Lula. As classes médias pareciam rejeitar os ganhos sociais e o aumento no poder de compra alcançados pelas classes mais baixas, proletariado e subproletariado[117], com uma melhor distribuição de renda, e rechaçavam a revisão das políticas macroeconômicas para aprofundar as políticas de desenvolvimento econômico e social. O resultado das eleições, demonstrou, ao mesmo tempo, a força política de Lula, como estadista, mesmo tendo ido para o segundo turno, e o fracionamento do apoio ao governo na Câmara dos Deputados, com o aumento dos partidos menores e a queda nos números de parlamentares do PT. Tornou-se, assim, mais complexa a conciliação de forças entre o Legislativo e o Executivo, para o aprofundamento de medidas econômicas e sociais neodesenvolvimentistas (SANTOS; PAULA; MOURA, 2019).

Jabbour e Dantas (2016) apontam para três pontos de fragilidades presentes nos governos Lula. O primeiro refere-se à fidelidade das forças de coalizão em torno do projeto político do PT, em particular o apoio do PMDB. Uma segunda fragilidade seria o movimento oposicionista da grande mídia nacional, principalmente, a partir de 2005, cumprindo o papel de desestabilizadora do governo. Por fim, ocorreu o encerramento dos compromissos assumidos com a “Carta ao Povo Brasileiro” visto que se tornava difícil sustentar uma política de geração crescente de emprego e consumo, mantendo a política inflacionária do início do governo. Ou seja, “uma nova ordem institucional surgia em plena contradição com outra, *pretérita*” e para superar essa contradição haveria necessidade de superação da *institucionalidade pretérita* (JABBOUR; DANTAS, 2016, p. 112).

A capacidade de superar os limites estruturais do neoliberalismo passava, necessariamente, pela conciliação de interesses entre o PT, que desde as eleições

[117] O subproletariado faz parte de uma massa miserável permanente e regionalmente concentrada que tem origem na escravidão e que, ao longo do século XX, não conseguiu incorporar-se à condição proletária (SINGER, 2012).

de 2002 passou a ter o que André Singer (2012) chamou de “duas almas”[118]. A segunda alma, ligada aos compromissos assumidos com a manutenção de políticas macroeconômicas ortodoxas, defrontou-se com a visão de estadista do presidente Lula que passou a prevalecer em 2006, denominado de lulismo[119]. Segundo Singer (2012, p. 9), “[...] o lulismo existe sob o signo da contradição. Conservação e mudança, reprodução e superação, decepção e esperança num mesmo movimento”.

Independentemente dos embates existentes entre a segunda alma do PT e o lulismo, após os primeiros anos da Presidência de Lula, o desenvolvimento sempre foi norteador das ações do governo, descolando-se, daquelas implementadas no projeto neoliberal do PSDB. Como afirma Giovani Alves (2013, não paginado),

> [...] as políticas de transferências de renda e gasto público visando diminuir as desigualdades sociais e fortalecer o mercado interno, distinguia, por exemplo, o projeto neodesenvolvimentista do projeto neoliberal propriamente dito adotado na década de 1990 por FHC.

O neodesenvolvimentismo estava presente nas estratégias do governo relativas à revalorização do papel indutor e coordenador do Estado; na construção da agenda de inclusão social, com a criação de um expressivo mercado de massas; assim como na reconfiguração da política externa como um dos instrumentos chave da estratégia de desenvolvimento do país (NERY, 2015).

Como será visto nos próximos itens, no plano geopolítico internacional, as diferenças entre a política do neodesenvolvimentismo e a política do neoliberalismo, materializaram-se de forma assertiva. O projeto de inserção internacional neodesenvolvimentista promoveu a aproximação entre os países do Sul e estimulou o alinhamento do Brasil com os países emergentes. Os esforços de articulação com outros países, tanto no interior de estruturas formais quanto na criação de novos agrupamentos, teve como denominador comum “[...] a estratégia de projetar os interesses vinculados aos esforços neodesenvolvimentistas internos com propostas de alterações da governança global.” (SCHUTTE, 2012, p. 21). As diversas medidas

---

[118] Esses dizer respeito ao “espírito do Sion”, constituído na época da fundação do PT, e a “alma do Anhembi”, expressa no programa de governo de 2002 e na Carta ao Povo Brasileiro (SINGER, 2012).

[119] Termo lulismo tem sido amplamente debatido por André Singer e é utilizado caracterizado pela combinação entre políticas econômicas e sociais, adotada ao longo dos governos Lula baseada na capacidade do presidente de mediar e arbitrar interesses conflitantes das classes trabalhadoras e do capital (SINGER, 2012).

de institucionalização do modelo neodesenvolvimentista justificavam a adoção do novo modelo de inserção internacional adotado no governo Lula.

4.3.1 O estabelecimento de um novo projeto de inserção internacional nos governos Lula

A eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva singularizou no Brasil um período no qual, como foi visto no item 4.1, diversos governos progressistas assumem o poder na América Latina, fruto da insatisfação de políticas neoliberais que vinham sendo adotadas na região, cujas promessas não cumpridas frustraram expectativas de desenvolvimento econômico e de maior participação no comércio internacional em um cenário de globalização. À luz do processo histórico, e de acordo com a abordagem relacional-estratégica, a presença de ideias desenvolvimentistas influenciou a mudança das estratégias seletivas e, ao mesmo tempo, o predomínio de atores que as endossaram.

Os acontecimentos internacionais, em particular os ligados à América Latina, sempre estiveram presentes nas preocupações do Partido dos Trabalhadores (PT). As lutas sociais nas quais o partido e seus militantes estiveram engajados desde sua fundação, em fevereiro de 1980, eram coincidentes com luta contra regimes ditatoriais nos demais países da região e em solidariedade às vítimas das opressões (VELASCO
E CRUZ; STUART, 2010a; NERY, 2015).

Internacionalmente, o partido ganhou visibilidade como representante da esquerda brasileira durante as primeiras eleições diretas para presidente, em 1989, quando Lula disputou contra Fernando Collor de Mello e perdeu por uma diferença relativamente pequena. Em paralelo à mudança política que ocorria no Brasil no final da década de 1980, como foi visto, anteriormente foi marcado pela queda no Muro de Berlim e o fim do socialismo que havia sido praticado no mundo até então. Essa mudança fez o PT revisitar suas bases socialistas e Lula foi um dos protagonistas desse movimento tanto na reunião das esquerdas latino-americanas, cujo Foro de São Paulo foi um dos frutos, como na construção de pontes com diversas correntes

partidárias social democratas, comunistas e verdes na Europa (VELASCO E CRUZ; STUART, 2010a).

Vínculos também foram estabelecidos com demais partidos no Oriente Médio, na África e na Ásia. Em diversas viagens a países desses continentes buscavam relações por meio das convergências de interesses existentes acerca dos princípios de paz e desenvolvimento. Em maio de 2001, representantes do partido visitaram a China reatando relações com o Partido Comunista chinês (VELASCO E CRUZ; STUART, 2010, p. 76).

Não menos importante era a participação do movimento sindical, base do PT, nas relações internacionais do partido. A Central Única dos Trabalhadores (CUT), fundada em 1983, foi amplamente reconhecida pelos movimentos sindicais europeus, projetando o sindicalismo brasileiro internacionalmente, inclusive estimulando uma aproximação mais estruturada com as centrais sindicais da América Latina e entre os líderes de partidos vinculados a elas. Esse movimento pode ser atestado pelo ativismo da CUT no estabelecimento do Foro de São Paulo e no incentivo à introdução na agenda do PT de temas referentes às relações internacionais, em particular, à integração regional (VELASCO E CRUZ; STUART, 2010).

Como aponta Sebastião Velasco e Cruz, a estrutura do Mercosul refletia, em grande medida, as preocupações do movimento sindical e do PT ao incluir o debate sobre as questões sociais no processo de integração regional. Nesse sentido, foram constituídas as posições contrárias à ALCA e a defesa do Mercosul como principal estratégia de integração regional pelo movimento sindical, pelos movimentos sociais e pelo PT. Vale notar ainda que o reconhecimento do Fórum Social Mundial como local do debate de políticas sociais de melhoria das condições de vida no mundo, apesar de ter como atores principais as organizações sociais e não governamentais, também caminhou na esteira da participação internacional dos movimentos sindicais e do PT (VELASCO E CRUZ; STUART, 2010).

Pode-se dizer que

> O ativismo internacional do PT e das organizações sociais que a ele se vinculam estreitamente constitui, em si mesmo, um dado importante. Mas o sentido mais profundo desse processo só se torna evidente quando passamos a considerar a evolução, nesse campo, das concepções mais articuladas sobre política internacional e o lugar do Brasil no mundo (VELASCO E CRUZ; STUART, 2010, p. 78).

Diversos textos publicados pelo PT, durante toda a década de 1990 “[...] antecipam o clima de mudança da política externa que caracterizam os primeiros seis meses do governo Lula” (VELASCO E CRUZ; STUART, 2010, p. 79), e buscam promover a necessidade de estabelecimento de um novo projeto nacional, questionador da transferência da responsabilidade das políticas sociais para os organismos internacionais e para as empresas multinacionais. Ou seja, “[...] vincula estreitamente a política externa ao processo de desenvolvimento e a uma concepção ampliada de democracia.” (VELASCO E CRUZ; STUART, 2010, p. 80).

Nas eleições de 2002 o Programa de Governo apresentado pelo PT apontava nessa direção, atrelando a política externa ao projeto nacional de desenvolvimento.

> A política externa será um meio fundamental para que o governo implante um projeto de desenvolvimento nacional alternativo, procurando superar a vulnerabilidade do País diante da instabilidade dos mercados financeiros globais. Nos marcos de um comércio internacional que também vem sofrendo restrições em face do crescente protecionismo, a política externa será indispensável para garantir a presença soberana do Brasil no mundo (PT, 2002b, p. 6).

Luiz Inácio Lula da Silva tomou posse em 2003 como presidente do Brasil em um contexto interno de estabilidade monetária e de consolidação da democracia, mas no qual também estavam expostas enormes iniquidades e inquietudes sociais. Internamente, havia uma demanda cada vez mais crescente por políticas sociais e inclusão na economia de camadas mais pobres da população. Internacionalmente, o governo tinha que lidar com as situações geopolíticas e econômicas particulares do contexto do pós-Guerra Fria. Dentre os desafios iminentes postos ao governo brasileiro Lula estavam a crise que atingia os países vizinhos, mais especificamente a Argentina e a Venezuela; as tensões provocadas pelo avanço do cronograma da ALCA; e a abertura de uma nova frente de guerra pretendida pelos Estados Unidos, contra o governo Saddam Hussein no Iraque depois da campanha contra o Taliban no Afeganistão, mas sem o apoio dos aliados tradicionais (VELASCO E CRUZ; STUART, 2010).

A política externa do governo Lula, denominada pelo próprio ministro das Relações Exteriores como “altiva e ativa” buscava dar um novo sentido às relações internacionais do país. De fato, apesar de algum grau de continuidade no que se refere à tradição diplomática, desde os primeiros anos do governo Lula, verificavam-

se discursos contundentes em relação à mudança nas ações que demonstrassem a disponibilidade de o Brasil assumir uma postura cada vez mais ativa nos fóruns multilaterais e nos mecanismos de governança global, assim como, pela utilização de meios diplomáticos que viabilizassem a implementação das ações e o protagonismo do Brasil em negociações políticas e econômicas, bilaterais e multilaterais. É nesse contexto que se iniciava um processo de revisão das relações com os EUA, buscando um maior pragmatismo e retomada de projetos políticos e econômicos mais autônomos para o país e para a região. As relações com os Estados Unidos caminharam especialmente no sentido de: dar prosseguimento à vocação industrial brasileira com a paralisação das negociações da ALCA; de reiterar o culto da paz, condenando a intervenção norte-americana no Iraque; e de valorizar a solução de conflitos e contenciosos comerciais por meio das organizações internacionais e não por ações unilaterais ou acordos bilaterais (CERVO, 2008b). Conforme aponta Amado Cervo (2004, p. 3)

> O mundo ideal de Cardoso era o da governança global, o de Lula, multipolar. Sua diplomacia age no sentido de promover a evolução do sistema unilateral centrado nos Estados Unidos para o sistema composto de outros pólos de equilíbrio: União Europeia, Japão e China no Extremo Oriente, Rússia na Eurásia, Atlântico Sul de África e América do Sul. Essa reorganização do mundo em nova ordem é percebida como benéfica para todos os povos e particularmente para a realização dos interesses brasileiros.

Maria Regina Soares de Lima (2010) assinala para a ocorrência de mudança no patamar da inserção internacional do país, impulsionada, em grande medida, pela participação do Estado por meio de provisionamentos econômicos para investimentos brasileiros no exterior e diversificação de exportações e mercados. Nesse sentido, segundo a autora, um dos aspectos mais relevantes foi a mudança de uma política externa que até então possuía função auxiliar da estabilidade macroeconômica para uma política externa que seria “instrumento e complemento, no plano internacional, da estratégia de desenvolvimento". (LIMA, 2010, p.7).

Na campanha eleitoral de 2006, a política externa foi enaltecida, juntamente aos programas sociais e à estabilidade econômica, como um dos feitos do primeiro mandato de Lula. O programa de governo do PT para os anos de 2007-2010, elaborado dentro do contexto relacional dos atores estratégicos e das estratégias seletivas, reafirmava o sentido do projeto de inserção internacional do Brasil estabelecido no primeiro mandato.

> Caberá ao segundo mandato avançar mais aceleradamente no rumo desse novo ciclo de desenvolvimento. Um desenvolvimento de longa duração, com redução das desigualdades sociais e regionais, respeito ao meio ambiente e à nossa diversidade cultural, emprego e bem-estar social, controle da inflação, ênfase na educação, democracia e garantia dos Direitos Humanos, presença soberana no mundo e forte integração continental (PT, 2006, p.5).

No item sobre “Inserção soberana no mundo” o texto do programa reitera a necessidade de maior autonomia para o Brasil e para os demais países em desenvolvimento.

> O Brasil acentuará sua presença soberana no mundo. Lutará nos foros internacionais pelo multilateralismo, contribuindo para a reforma das Nações Unidas e de seu Conselho de Segurança, onde reivindica uma vaga permanente. Manterá suas iniciativas em favor de ordem econômica, financeira e comercial mais justa que beneficie países pobres, e em desenvolvimento, ao mesmo tempo que reduz as atuais assimetrias mundiais. O Brasil continuará empenhado em sua luta contra a fome e pela paz. Defenderá um relacionamento entre as nações baseado nos princípios de respeito à soberania nacional, de não agressão e de não ingerência nos assuntos internos de outros estados. Privilegiará o processo de integração sul-americana – o Mercosul e a Comunidade Sul-americana de Nações, em especial – e fortalecerá as relações Sul-Sul, dando ênfase particular às suas relações com os países do continente africano, ao mesmo tempo em que buscará ampliar seu acesso aos grandes mercados europeu, norte-americano e asiático e manter com os países desenvolvidos um relacionamento positivo e soberano (PT, 2006, p. 14).

No segundo governo Lula, o modelo de inserção redimensionou e aprofundou a política externa brasileira, colocando em xeque, definitivamente, o projeto de inserção internacional adotado no governo Fernando Henrique Cardoso. Em particular, notava-se uma mudança de escopo em relação à aproximação efetiva estabelecida com países dos outros continentes do hemisfério Sul do planeta e a mudança de ênfase dada à integração regional. Houve inúmeras tentativas de aprofundamento das relações e formação de blocos de poder com o objetivo de fazer concorrência às políticas hegemônicas existentes (NERY, 2015; CRUZ; STUART, 2010).

Apesar do argumento de alguns analistas sobre não haver base “reformista” na política externa dos governos Lula, no sentido de ruptura com o sistema internacional capitalista vigente, havia sim uma tentativa de articulação de um enfrentamento das questões econômicas, políticas e socioculturais impostas pela estrutura hierárquica do sistema internacional, para que países periféricos pudessem de fato ter uma maior autonomia e participação nas arenas decisórias internacionais.

Desse modo, percebe-se que o projeto de inserção internacional do Brasil, a partir do governo Lula, tomou formas e dinâmicas distintas do projeto antecessor, diante das estruturas seletivas, internas e internacionais. A medida da mudança foi sendo dada pela dialética entre a seletividade estrutural e os novos agentes estratégicos que promoviam a retomada do princípio desenvolvimentista no projeto de política externa implementado entre 2003-2010.

4.3.2 Os agentes estratégicos no projeto de inserção internacional neodesenvolvimentista nos governos Lula

Nesta seção será feito o mapeamento dos agentes que influenciaram no estabelecimento do projeto de inserção internacional neodesenvolvimentista nos governos Lula. Apesar de não pretender ser exaustivo, este mapeamento é importante para ajudar, no próximo capítulo, na identificação de quais deles estavam envolvidos com o processo dialético gerador no redirecionamento da política externa brasileira para o Sul, por meio do estabelecimento de coalizões com países emergentes. Por um lado, é importante identificar os agentes estratégicos oficialmente envolvidos com a elaboração e implementação da política externa. Por outro lado, atores não governamentais também se mostravam relevantes pois, ao apoiarem ou rejeitarem determinada ideia, discurso ou prática, influenciavam, direta ou indiretamente, os agentes públicos envolvidos com a definição e implementação projeto de inserção internacional do país estimulando mudanças ou permanência de determinada ação de política externa.

Segundo Colin Hay (2002, p. 129-131), "[...] different actors in similar circumstances will construct their interest and preferences differently [...]"[120]. Isso porque, diferente do que argumentam as abordagens racionalistas da análise de política externa, atores não têm preferências fixas e fazem escolhas estratégicas de forma reflexiva. Seu poder de agência deriva de ideias e discursos determinados pela relação espaço-temporal. Ademais, conforme aponta Bob Jessop, a presença

[120] O trecho correspondente na tradução é: "diferentes atores em circunstâncias semelhantes irão construir seus interesses e preferências de maneira diferente."

de condições materiais influenciam o poder de agência, modificando as preferências estratégicas (JESSOP, 2005). Ou seja, o exercício de uma forma específica de agência pode representar constrangimento ou possibilidade para as demais categorias de atores, determinando fronteiras contextuais dentro das quais estratégias e táticas são selecionadas e implementadas (HAY, 1995). Os atores não tomam decisões independentemente das estruturas, mas podem gerar mudanças ao estabelecerem estratégias que inspiram e forçam uma alteração nos constrangimentos estruturais do Estado. Essa dinâmica é essencial na produção de redirecionamentos institucionais baseados em novas ideias que dão suporte a novos interesses e que abrem caminho para implementação de um novo projeto de inserção internacional, permitindo a ação estratégica de diferentes agentes sociais e políticos.

Conforme salienta Jessop (1990, p.209-210),

> In addition to the aspect of structural determination, attention must also be paid to the development of a *hegemonic project* which successfully link the realization of certain particular interests of subordinate social forces to the pursuit of a 'national-popular' programme which favours the long-term interests of the hegemonic force. The conquest of hegemony involves three areas of political, intellectual and moral leadership. First, it involves the integration of various strategically significant forces as subjects with specific 'interests 'and the repudiation of alternative interpellations and attributions of interests. Secondly, it involves the formulation of a general, 'national-popular' project whose realization will also advance the particular 'economic-corporate' interests perceived by subordinate social forces. Finally, it involves the specification of a 'policy paradigm' within which conflicts over competing interests and demands can be negotiated without threatening the overall project[121].

No Brasil, desde a primeira Constituição Republicana até a Constituição vigente, a centralidade da Presidência da República e do Ministério das Relações Exteriores na elaboração e implementação da política externa brasileira está, formal e institucionalmente, definida. A Constituição Federal de 1988, no art. 84 confere

[121] O trecho correspondente na tradução é: "Além do aspecto da determinação estrutural, também deve ser dada atenção ao desenvolvimento de um projeto hegemônico que vincule com sucesso a realização de certos interesses particulares de forças sociais subordinadas à busca de um programa 'nacional-popular' que favoreça os interesses de longo prazo da força hegemônica. A conquista da hegemonia envolve três áreas de liderança política, intelectual e moral. Em primeiro lugar, envolve a integração de várias forças estrategicamente significativas como sujeitos com "interesses" específicos e o repúdio de interpelações alternativas e atribuições de interesses. Em segundo lugar, envolve a formulação de um projeto geral "nacional-popular", cuja realização também irá promover os interesses "econômico-corporativos" particulares percebidos por forças sociais subordinadas. Finalmente, envolve a especificação de um "paradigma político" dentro do qual conflitos sobre interesses e demandas concorrentes podem ser negociados sem ameaçar o projeto geral."

competência privativa ao presidente da República para manter relações com Estados estrangeiros, acreditar em representantes diplomáticos e celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional. Nessa perspectiva, a política externa também é uma política de governo, pois está subordinada às diretrizes estabelecidas pelo presidente da República eleito a cada 4 anos. As competências dos Ministérios estão dispostas no art. 87 da Constituição e no art. 1º do Regimento Interno do Ministério das Relações Exteriores versa sobre as responsabilidades do ministro de Estado em auxílio ao presidente da República (BRASIL, 1988).

A ativa participação do presidente da República na formulação e implementação da política externa depende, em muitos casos, muito mais do que do elemento institucional, do posicionamento político e do interesse do mandatário em questões de política externa. O exercício desse interesse, denominado por Sérgio Danese (2009) de “diplomacia presidencial”, foi assumido por Lula ao liderar inúmeras iniciativas internacionais do Brasil. O carisma e a assertividade do presidente certamente contribuíram para o protagonismo do Presidente na arena internacional. Mas, como coloca bem Alexandre Fortes (2011, p. 74), a relação dialética sempre nutriu as posições do presidente que

> Para além de um inegável talento pessoal para a comunicação e a negociação, a força da liderança de Lula, vem da sua capacidade de expressar a institucionalização de processos coletivos de transformação histórica, ou seja: a emergência de uma nova configuração da classe trabalhadora brasileira como sujeito político autônomo, no final dos anos 1970; a emergência do Brasil como nação protagonista em um mundo que busca construir uma nova ordem mundial.

A relação entre a Presidência da República e o Itamaraty está embebida, por outro lado, na tradição diplomática, nos padrões de conduta históricos (CERVO, 2008a, p. 26) e em regras informais que coexistem com normas formais, definindo, de fato, a extensão do poder de decisão de cada um dos agentes envolvidos no processo decisório da política externa. Há ainda uma percepção difundida de mérito profissional e de *expertise* particular dos diplomatas formados pelo Instituto Rio Branco (CHEIBUB,1985; MILANI, 2015). Nesse sentido, apesar de constitucionalmente ser o presidente da República aquele responsável, em última instância, pela política externa, em vários governos houve a delegação dessa responsabilidade para o Ministério das Relações Exteriores, projetando a ideia de

que a política externa seria uma “política de Estado”, alheia aos interesses políticos-governamentais. Ou seja, a ativa participação do presidente Lula não significou a marginalização do ministro das Relações Exteriores. Muito pelo contrário, notou-se uma convergência de interesses entre o ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, e o Palácio do Planalto, indicativa de que a política externa impactava as ações estratégicas da presidência da República na implementação de seu projeto político.

Com o PT no poder e com Celso Amorim no Ministério das Relações Exteriores “as conexões discursivas e práticas entre democracia e PEB aparentam mais nuançadas e complexas.” (LOPES, 2011, p. 76). Isso fica demonstrado pelo discurso e pelas ações do ministro no que Dawisson Belém Lopes chama de “dialética do interesse nacional”. A política externa torna-se, portanto, política de Estado e política de governo. Assim como o Art. 4º. e o parágrafo único da Constituição de 1988 definem os limites e possibilidades do Estado brasileiro em suas ações internacionais, as decisões de política externa mudam de acordo com “as interpretações e contingências do exercício de governo.” (LOPES, 2011).

Em discurso proferido no II Curso para Diplomatas Sul-Americanos o chanceler brasileiro aponta para a necessidade de se estabelecer uma síntese das contradições existentes dentro do regime democrático no processo de estabelecimento do interesse nacional.

> A política externa é tradicionalmente vista como a defesa do interesse nacional. E qualquer coisa que não seja vista como a defesa do interesse nacional, será tida como mentira ou como ingenuidade. Todos nos lembramos da frase de [Theodore] Roosevelt: ‘os EUA não têm amigos, têm interesses’. E isso é citado como defesa do interesse nacional [...]. Mas há algo que merece reflexão: eu acho que pode haver uma dialética entre o interesse nacional e a solidariedade. Nenhum país, nenhum presidente, nenhum ministro das relações exteriores podem deixar de defender o interesse nacional. Essa é a missão fundamental. Mas há necessariamente uma contradição entre o interesse nacional e uma certa busca da solidariedade? Eu acho que não [...]. A solidariedade corresponde ao nosso interesse nacional de longo prazo. Ela pode não corresponder ao interesse de curto prazo. Ela pode não corresponder ao interesse setorial de determinada parte da indústria ou da agricultura, ou de uma empresa brasileira. Mas ela corresponde ao interesse de longo prazo (AMORIM, 2007 apud LOPES, 2011, p. 77-78)

Além do presidente Lula e do chanceler Celso Amorim, diversos outros personagens do quadro político, governamental e diplomático do país estavam envolvidos com a conformação de ideias e práticas das relações internacionais do

Brasil. Muitos deles, a partir das eleições de 2002, passaram, oficialmente, a integrar o quadro de formuladores e implementadores da política externa. Em destaque colocavam-se, o Secretário Geral do Itamaraty, Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães e Marco Aurélio Garcia, secretário de Relações Exteriores do Partido dos Trabalhadores que assumiu a função de Assessor Especial de Relações Exteriores da Presidência da República[122].

Na análise da PEB no período de 2003 a 2010, marcado pela ascensão do Partido dos Trabalhadores ao poder, deve-se considerar, ainda, a participação de diversos outros atores que ajudam a compreender não só a política externa, mas o projeto de inserção internacional do Brasil. Chamado por muitos de pluralização da política externa (CANSON; POWER, 2009; LIMA; HIRST; PINHEIRO, 2010; MILANI, 2015) e que acontecia a partir do que Dawisson Belém Lopes definiu, com base em artigos conjunturais produzidos pelo embaixador Rubens Recupero, como “o fim do consenso Tancredo” Ou seja, da “[...] tendência, diagnosticada pelo então candidato à presidência da República, Tancredo Neves, de concordância entre todas as correntes democráticas da política brasileira, no ano de 1984, quanto às direções da política externa brasileira conduzida pelo Itamaraty.” (LOPES, 2011, p. 79). Isto porque, apesar de, formalmente, a política externa brasileira ser concebida, discutida e implementada pelo Ministério das Relações Exteriores e pela Presidência da República, o poder do Estado em definir determinado projeto hegemônico de país é fruto da dialética entre agentes e estrutura, potencializada pelo processo de redemocratização iniciado em 1988 a pelos impactos da crescente interdependência econômica global que modificaram o contexto estratégico-seletivo.

Elaini Cristina Gonzaga da Silva, Priscila Spécie e Denise Vitale (2010), ao se investigarem o estabelecimento da política externa brasileira, identificam uma lógica piramidal no funcionamento legal do Poder Executivo Federal na qual a Constituição de 1988 está no topo, seguida das diversas portarias específicas dos Ministérios e Secretarias. Regulamentada por decretos presidenciais próprios de cada órgão do

[122] Marco Aurélio Garcia assumiu a Secretaria de Relações Internacionais (SRI) do PT entre julho de 1990 e 2001. Durante esse período, estabeleceu-se uma forte relação do PT com intelectuais e personalidades políticas com as quais havia convivido durante o exílio. Samuel Pinheiro Guimarães, por sua vez, exerceu os cargos de Secretário Geral das Relações Exteriores, e chefiou a Secretaria de Assuntos Estratégicos, no primeiro e segundo mandatos de Lula, respectivamente.

Poder Executivo Federal, a Lei no. 10.683/2003[123]dispunha, em grandes linhas, sobre a organização da Presidência e dos Ministérios. A partir da análise das competências relacionadas à política externa, as autoras verificaram que, ao longo da primeira década dos anos 2000, 35% da estrutura da Presidência da República estava definida na lei e em decretos específicos, o mesmo fato ocorria com 45% dos ministérios e 30% dos conselhos. A partir de uma análise do quadro legal do arranjo institucional estabelecido entre o MRE e as demais pastas do executivo, os autores concluem que "[...] há competências relativas à política externa distribuídas por toda a estrutura do Poder Executivo federal e não apenas no MRE, como se costuma fazer crer." (SILVA, E.; SPÉCIE; VITALE, 2010, p.27).

Em 2009, dos 23 Ministérios do governo Lula, 21 tinham instituído Secretarias de Relações Internacionais, Diretorias e Assessorias de Assuntos Internacionais. Também as oito secretarias com *status* de Ministérios possuíam órgãos do gênero (FARIA, 2012). Além dos tradicionais Ministérios envolvidos com as questões internacionais, o governo Lula criou uma série de novos Ministérios e Secretaria Especiais[124], com *status* de Ministério ligados às questões sociais, cujas pautas tinham ampla interface com o internacional e, portanto, integraram as comissões interministeriais. Houve, ainda, um aumento na participação do Itamaraty em comissões interministeriais (FIGUEIRA, 2010).

De fato, nos governos Lula verificou-se a participação crescente de órgãos do poder Executivo Federal, tais como, os Ministérios do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), da Agricultura, da Ciência e Tecnologia, dentre outros, na definição do projeto de inserção internacional do país e na implementação da política externa brasileira (FRANCA; SANCHEZ BADIN, 2010). O objetivo seria ampliar a participação internacional do país por meio de ações diplomáticas em parceria com empresas e instituições técnicas da administração pública indireta que protagonizaram projetos de cooperação internacional tais como a Fundação

[123] Essa lei foi revogada pela Medida Provisória nº 782, de 31/5/2017, convertida na Lei nº 13.502, de 1/11/2017, com produção de efeitos nos termos do art. 81 da referida Lei. Já, essa última foi revogada pela Medida Provisória nº 870, de 1º/1/2019, convertida na Lei nº 13.844, de 18/6/2019.

[124] Foram eles: Ministério de Desenvolvimento Social, Ministério do Desenvolvimento Agrário e o Ministério das Cidades, bem como algumas Secretarias Especiais ligadas diretamente à Presidência da República, mas com *status* ministerial, como a Secretaria Geral da Presidência da República que já existia, mas incorporou o papel de interlocução com os movimentos sociais; a de Direitos Humanos; a de Políticas para as Mulheres; a de Promoção de Políticas de Igualdade Racial e o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (FRANÇA; BADIN, 2010).

Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMPRAPA). Curioso notar, como apontam Elaini Cristina Gonzaga da Silva, Priscila Spécie e Denise Vitale (2010), que ao mesmo tempo em que o aumento da complexidade das relações internacionais do Brasil exigia, cada vez mais, a atuação especializada do Itamaraty e a tendência à centralização das decisões, era necessária também a normatização de um novo arranjo institucional entre o Ministério das Relações Exteriores e demais pastas do Executivo Federal para condução da política externa.

O BNDES, a exemplo, passou a incorporar novas ideias e estratégias contidas no projeto político do PT e do presidente Lula para o financiamento de longo prazo e o investimento em todos os segmentos da economia brasileira, incluindo as empresas brasileiras no exterior e o financiamento de projetos de infraestrutura, com destaque para Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) (NERY, 2015; BUGIATO, 2017; BERRINGER; BUGIATO, 2012).

Cabe lembrar que para a presidência do BNDES foi designado o economista e então reitor da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Carlos Lessa, conhecido por suas posições desenvolvimentistas e favoráveis ao fortalecimento do parque produtivo nacional. Carlos Lessa permaneceu no cargo por dois anos. Em fins de 2004, foi substituído pelo então Ministro do Planejamento, Guido Mantega, também considerado um economista de perfil desenvolvimentista. Posteriormente, sob os efeitos da crise política, que teve início em meados de 2005, Mantega foi designado, em março de 2006, para a chefia do Ministério da Fazenda, em substituição a Antonio Palocci, assumindo a presidência do BNDES seu vice-presidente, Demian Fiocca, antes responsável pela chefia da Assessoria Econômica do Ministério do Planejamento (DINIZ, 2010).

Além do BNDES, diversas outras instituições públicas ou de finalidade pública também adotaram medidas de apoio às transnacionais brasileiras, contribuindo para criar um ambiente político favorável à sua expansão internacional. Entre elas encontram-se a Petrobras, o Banco do Brasil (BB) e a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (APEX) (CASEIRO, 2013). Em geral, esses atores do poder executivo federal brasileiro tiveram forte presença na implementação do projeto internacional neodesenvolvimentista. Este maior envolvimento dos atores governamentais em temas internacionais remetia à

necessidade de as instituições estatais acompanharem e influenciarem as decisões tomadas em nível internacional, uma vez que a imensa maioria dessas decisões também tem impacto na formulação ou implementação das demais políticas públicas domésticas.

No que se refere à participação do legislativo brasileiro nas questões de política externa, em que pese a existência de uma área cinzenta, é comum pesquisas chegarem à conclusão de que, de um modo geral, há uma falta de interesse dos parlamentares acerca do debate envolvendo as relações internacionais do Brasil. Questões internacionais, contudo, também passam pelos corredores do Congresso Nacional, tanto pelo mérito quanto por determinações legais[125].

Nas legislaturas 52ª (2003-2010) e 53ª (2007-2010), as movimentações do Brasil no tabuleiro internacional foram discutidas, analisadas e votadas pelos congressistas nos dois colegiados responsáveis pelo tema no parlamento: a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN) e a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal (CRE). Ambas as Comissões mobilizam um conjunto significativo de recursos, consultores, assessores, além de contarem com a contribuição direta de quadros do próprio MRE, encarregados de facilitarem o fluxo de informações, demandas e negociações entre os dois poderes, com vistas à condução da política externa. Ademais, existem evidências da institucionalização da interação entre os poderes legislativo e o Palácio do Itamaraty, por meio da Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares do MRE (AFEPA), que integra o Sistema de Acompanhamento Legislativo (SIAL), criado pelo Decreto no. 4.596 de 2003, assim como o Sistema de Assessoramento para Assuntos Federativos (SASF), instituído pelo Decreto n. 6005, de 2006 (ANASTASIA; MENDONÇA; ALMEIDA, 2012; HERCULANO, 2014).

Anastasia, Mendonça e Almeida (2012) apontam para o fato de o Poder Legislativo brasileiro possuir instrumentos institucionalizados para intervir na produção, execução e acompanhamento da política externa brasileira, tanto *ex-ante*,

[125] Cabe lembrar que ao Poder Legislativo, incumbe resolver definitivamente a respeito de acerto, acordo, ajuste, convênio, memorando, protocolo, tratado, ou outro ato internacional que comprometa o patrimônio nacional. “Art. 49 - É da competência exclusiva do Congresso Nacional: I- resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.”

por meio da indicação parlamentar[126], da manifestação de posição acerca dos atos institucionais a serem enviados para análise do Congresso, como por participações *ex-post* nos debates ocorridos nas Casas Legislativas após o recebimento das mensagens enviadas pelo poder executivo para apreciação do Congresso Nacional. Mesmo quando essas intervenções acontecem de acordo com o desejo individual dos parlamentares, o exame do percurso dos atos internacionais encaminhados ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo ao longo dos governos Lula pode servir como lastro para observações variadas. Pode-se analisar quais os momentos em que a oitiva legislativa foi buscada com maior empenho e quais outros em que se preferiu esperar outra oportunidade para fazê-lo, quais temas predominaram e qual o conserto internacional que se buscou construir, através da análise dos conjuntos de temas negociados com quais países em quais períodos governamentais (CAMINO, 2010).

Ademais, a consolidação do regime democrático no Brasil impunha a incorporação das demandas advindas da sociedade. Sobretudo, a partir da necessidade de se gerar consenso em torno do projeto político de país proposto pelo PT. O sucesso de um novo projeto de inserção internacional do Brasil estava diretamente relacionado ao êxito do governo Lula e de sua aceitação por parte da população. Esses agentes sociais, sejam ligados ao empresariado ou aos movimentos de ativismos políticos, apesar de não serem aqueles que definiam em última instância as ações diplomáticas do país, tinham poder de agência ao articularem interesses definidores das estratégias políticas. A "intrusão das sociedades" na arena internacional mostrava-se inevitável (BADIE, 2009).

Dentre os atores sociais que operam nos limites da esfera estatal estão as Organizações não-Governamentais e os chamados *Think Tanks*[127], pouco

[126] Segundo o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, o art. 113. Indicação é a proposição através da qual o deputado: I – sugere a outro Poder a adoção de providência, a realização de ato administrativo ou de gestão, ou o envio de projeto sobre a matéria de sua iniciativa exclusiva; II – sugere a manifestação de uma ou mais Comissões acerca de determinado assunto, visando a elaboração de projeto sobre matéria de iniciativa da Câmara. Desde 1991 foram encaminhadas ao poder executivo 334 indicações relacionadas à política externa e cujos principais destinatários são o Ministério das Relações Exteriores, Presidência da República e Ministério da Defesa. Já no Senado Federal não há esse instrumento, assim os Senadores interessados em algum tema relativo à política externa encaminham correspondências formais ao MRE (ANASTASIA; MENDONÇA; ALMEIDA, 2012).

[127] As traduções do termo *Think Tanks* para o português podem ser várias, entre elas estão: laboratório de ideias, gabinete estratégico, centro de pensamento ou centro de reflexão. Pode-se dizer que um *Think Tanks* é uma instituição ou grupo de especialistas cuja função é a reflexão

estudados no Brasil, apesar de muitas vezes serem promotores de ideias que permeiam os projetos políticos. Ainda que os parâmetros para enquadramento de um *Think Tanks* sejam muitas vezes incipientes e controversos é possível identificar, sem a pretensão de esgotar a listagem, alguns casos acerca dos quais não recai dúvida sobre a participação no debate em torno dos projetos de inserção internacional e das ações de política externa no governo Lula. Dentre eles estão as fundações ligadas ao Ministério das Relações Exteriores, tais como a Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG)/Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI) que realizaram anualmente, entre 2006 e 2011, "Conferências sobre Política Exterior e Política Internacional"; o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), com inúmeras publicações em torno do debate acerca das políticas desenvolvimentistas e sobre a política externa brasileira; o Instituto Cidadania e a Fundação Perseu Abramo (FPA), ligada ao PT; o Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento; e a Fundação Getúlio Vargas (FGV), para citar alguns.

O envolvimento do empresariado no debate sobre os modelos de inserção internacional do Brasil, em particular no que se refere ao papel do Estado na proteção da indústria nacional e a política de expansão das fronteiras do capitalismo brasileiro, foi significativo. A burguesia interna brasileira, com estratégias próprias, aglutinava-se por meio de entidades de classe, que reúnem empresas e entidades empresariais de setores da agricultura, indústria e serviços, a outros setores sociais em torno de um projeto de inserção internacional neodesenvolvimentista (BERRINGER, 2015). Como apontam Cario Bugiato e Tatiana Berringer (2012, p. 29), nos anos dos governos Lula,

> houve um aumento da inserção brasileira na economia mundial por meio das atividades de suas empresas no exterior. As empresas com origem no Brasil não só cresceram, mas se internacionalizaram, em busca de novos mercados e ganharam importância no cenário internacional e na política externa brasileira.

---

intelectual sobre assuntos de política social, estratégia política, economia, assuntos militares, de tecnologia ou de cultura. Em geral, eles representam interesses particulares ou posições políticas com o objetivo de influenciar os projetos políticos do país. No ano de 2008, o Global go to Think Tank Index Report, apontava a existência de 39 *Think Tanks* no Brasil, o segundo entre os países latino-americanos e caribenhos em números, menos apenas que a Argentina (McGANN, 2008).

Houve assim, o fortalecimento do projeto neodesenvolvimentista no qual resgatava-se o papel indutor do Estado no desenvolvimento nacional com o estreitamento das relações com seus agentes conformativos que se complementava no âmbito da política externa do país. Nesse sentido, apesar da predominância da participação da Presidência da República e do Itamaraty na definição da agenda externa, o resultado parecia ser fruto de iniciativas de política externa com origem institucionais distintas e produtoras de estratégias seletivas diversas. Um novo projeto de inserção internacional, mostrava-se, diante das condições materiais existentes, fruto da síntese de interesses de diferentes agentes estratégicos atuando dentro de limites estruturais existentes, mas cuja relação definiu novos limites agenciais e estruturais. O desvelamento desse processo dialético será feito, nos próximos capítulos, por meio da análise das estratégias seletivas dos principais agentes envolvidos e interessados na política externa neodesenvolvimentista, das estruturas seletivas e das ideias que permeavam o novo projeto de inserção internacional em direção ao Sul, em particular na formação de coalizões com países emergentes tais como o Fórum IBAS e os BRICS.

5 A ABORDAGEM RELACIONAL-ESTRATÉGICA NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NOS GOVERNOS LULA: AS RELAÇÕES SUL-SUL

No capítulo anterior foram apresentadas as dinâmicas políticas e econômicas presentes no projeto de inserção internacional neodesenvolvimentista do Brasil ao longo dos governos Lula e que abriram caminho para alterações de rumo na política externa. A oportunidade de mudança fica muito clara após as eleições em 2003 e sinaliza em direção a um projeto de inserção ampliado e autônomo de inserção internacional[128] e da pró-atividade política da diplomacia brasileira, instruída pelo ideal desenvolvimentista e pelo resgate da dívida social, articulados interna e internacionalmente. Em determinadas áreas a mudança apareceu nos discursos e nas práticas políticas e econômicas e geraram maior institucionalidade, portanto, maior concretude. O caso das relações Sul-Sul rearticuladas por meio da formação de coalizões com os chamados "grandes Estados periféricos", "potências médias ou intermediárias" ou países emergentes, com os quais o Brasil compartilha características e interesses semelhantes, pode ser visto como elemento central de mudança da política externa brasileira entre 2003-2010, efetivada nos discursos e em ações internacionais que buscavam eliminar as vulnerabilidades externas, constrangedoras para o desenvolvimento nacional.

O governo Lula, desde o início do primeiro mandato, concentrou-se em promover a participação do Estado no deslocamento do tradicional eixo vertical Norte-Sul das relações internacionais do Brasil para o eixo Sul-Sul, no qual a simetria de poder tornava-se estratégica. Em ritmo muito acelerado, entre 2003 e 2009, foram lançadas quatro iniciativas, o IBAS em 2003, a ASPA (América do Sul-Países Árabes), em 2005, a ASA (América do Sul-África), em 2006 e o BRICS em

[128] Tullo Vigevani e Gabriel Cepaluni (2007) chamaram essa mudança de "estratégia da autonomia pela diversificação". A criação de uma tipologia do termo "autonomia", no que se refere à política externa brasileira contemporânea, iniciou-se com os conceitos de "autonomia pela distância" e "autonomia pela participação" cunhados pelo Embaixador Gelson Fonseca Jr (1998). Inúmeros acadêmicos contribuíram para a difusão e desmembramentos desses conceitos, com destaque para Tullo Vigevani, Marcelo Oliveira e Rodrigo Cintra (2003) que identificaram nos governos FHC a substituição da "autonomia pela distância" pela "autonomia pela integração" e nos governos Lula o estabelecimento da ideia de "autonomia pela diversificação". Segundo Williams Gonçalves (2017, p.60), contudo, deve-se entender que a adjetivação do conceito de autonomia é problemática do ponto de vista acadêmico visto que "o efeito político produzido em determinado segmento do mundo acadêmico por essas ideias de "autonomia pela distância" e "autonomia pela participação" foi o de sepultar a questão do desenvolvimento".

2009. Dessas parcerias, duas, a ASA e a ASPA, acontecem entre regiões atuando em conjunto para ampliar sua coordenação e cooperação, mas também como subproduto da busca da consolidação do conceito da América do Sul, *vis-à-vis* outras regiões. As outras duas, o IBAS e o BRICS, constituíram-se em coalizões nas quais o Brasil participava individualmente. Segundo Celso Amorim (2013, p. 120), essas siglas passavam a representar o que os franceses chamam de “coalizões de geometria variável”, ou seja, formadas por países “emergentes” cujas posições no âmbito internacional se aproximam mais ou menos dependendo do tema.

Esses arranjos mostram-se originais pelo fato de serem organizados para atuarem em diversos planos, não necessitando que os interesses de um membro sejam completamente coincidentes aos dos outros, apesar de convergências serem sempre buscadas. Por um lado, notavam-se convergências no que diz respeito à cooperação para o desenvolvimento entre seus membros. Por outro, articulações políticas para além do próprio bloco aumentavam o poder de barganha em organizações internacionais e em outros fóruns multilaterais, fortalecendo a imagem internacional dos países membros e incrementando a capacidade política comercial e econômica, muito importante para implementação dos projetos políticos partidários, como foi o caso do governo Lula.

As análises das relações com países emergentes costumam ser feitas em duas direções. Uma aponta para centralidade do Estado na definição de uma política externa autônoma e soberana. A outra discute os limites impostos pela estrutura internacional do poder, gerando práticas políticas que se inserem na relação de dependência própria do sistema-mundo capitalista, condicionantes das práticas de cooperação que resgatam o “espírito de Bandung” ao tentarem enfrentar a reprodução das desigualdades Norte/Sul ou centro/periferia (MUÑOZ, 2017).

Como aponta Enara Echart Muñoz (2017, p.392),

> O ressurgimento das práticas de cooperação Sul-Sul (CSS) na última década gerou um intenso otimismo a respeito das novas formas adotadas na cooperação para o desenvolvimento, ao mesmo tempo em que inaugurou o debate sobre em que medida essas práticas realmente redimensionam o panorama internacional, alteram as relações Norte-Sul e oferecem novas solidariedades e oportunidades de desenvolvimento. Indubitavelmente, abrir o espaço internacional a vozes mais plurais, que possam participar da definição de agendas globais, supõe um grande avanço em um sistema internacional altamente desigual.

Echart Muñoz acrescenta que (2017, p. 394)

> Convém avançar em abordagens dialéticas que ofereçam combinações mais complexas. Ao reconhecer a centralidade do Estado nas atuais relações internacionais, é importante recordar que não se trata de um ator unitário nem homogêneo, e que, portanto, sua atuação não se dá de forma independente das forças sociais que atuam em seu interior ou transnacionalmente. Diversos grupos de pressão, empresas, movimentos e organizações sociais, entre outros, disputam seu espaço e nele a definição de uma política externa que refletirá as relações e negociações entre esses autores.

Para compreendermos a mudança na política externa brasileira voltada para a formação de coalizões com os grandes países periféricos, que adentra na complexa relação entre Estado, mercado e sociedade, propõe-se, como já sinalizado ao longo dos capítulos anteriores, explorar o fator relacional estratégico presente na teorização de Bob Jessop e Colin Hay. Ou seja, entende-se necessário investigar a dialética entre estratégias seletivas, atores estratégicos e paradigmas políticos, pois sozinhos não seriam capazes de definir um novo projeto de inserção internacional. Pretende-se, assim, explorar como os diferentes agentes estratégicos articulavam novas estratégias seletivas diante da influência dos constrangimentos institucionais e das ideias acerca da inserção internacional do Brasil. A presença de determinadas ideias, que sustentavam o novo paradigma político, permeava as estratégias seletivas existentes e, ao mesmo tempo, as ações estratégicas dos agentes que passaram a apoiar a produção de uma nova perspectiva acerca da busca por maior autonomia e protagonismo no plano internacional.

Para tanto, neste capítulo serão analisadas a construção de novas condições políticas e econômicas, estruturais e ideacionais, que favoreciam o desenvolvimento de posições proativas em torno das relações Sul-Sul, com a formação de coalizões com países emergentes, fundamentais para que a política externa assumisse uma nova trajetória. Aborda, assim, as posições dos agentes estratégicos na implementação de ações no que dizem respeito à formação de coalizões internacionais, com atenção especial para o Fórum IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) e do grupo dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). Esses dois modelos de coalizão, apesar de diferentes em suas concepções seminais e distintos em seus propósitos políticos, possuíam papel estratégico relevante para o Brasil.

Vale notar, ainda, que os processos de desenvolvimento econômico dos países membros dessas coalizões continuam comprometidos pela essência do sistema capitalista mundial, assim como pelas relações de poder que atravessam o

Estado e que impactam na forma e no projeto de inserção internacional e na finalidade da política externa que, por sua vez, repercute no combate à desigualdade não só no âmbito externo, mas também entre grupos no interior desses países (MUÑOZ, 2017).

Nas próximas seções serão apresentadas as alterações dos limites político-institucionais e econômicos que influenciaram a formação de estratégias seletivas favorecendo a mudança na política externa em relação ao Sul. Será explorado como os limites institucionais levaram ao movimento em torno da construção de garantias, inclusive orçamentárias e institucionais, para efetivação de medidas para o estabelecimento das coalizões. Serão analisadas, ainda, como a perspectiva de aumento da relação econômica e comercial com os países membros das coalizões favoreceram a sua promoção.

5.1 As relações sul-sul na política externa brasileira do governo Lula: os limites políticos- institucionais e econômicos

Como mencionado anteriormente, o investimento do governo Lula nas relações Sul-Sul, por meio da aproximação com os grandes países periféricos, constitui-se como uma importante evidência da mudança ocorrida na política externa brasileira a partir de 2003, consonante com as políticas de redução da pobreza e de combate à fome promovidas internamente. Essa agenda demostrou-se uma das mais importantes da política externa do governo, pois era composta por ideias e ações concretas de redirecionamento do projeto de inserção internacional do Brasil e de desenvolvimento nacional, que se contrapunha às visões neoliberais promovidas desde o início da década de 1990. Particularmente importantes foram as mudanças nos atores estratégicos e nos discursos seletivos, assim como nas seletividades estratégicas existentes, fruto das dinâmicas políticas e econômicas, internas e internacionais, que permitiram a implementação de um novo direcionamento das relações do Brasil com países do Sul abrindo espaço para a constituição de coalizões como o Fórum IBAS e os BRICS.

Antes de avançar na análise é necessário, contudo, esclarecer o que significavam, histórica e institucionalmente, as relações Sul-Sul e seus

desdobramentos em projetos de cooperação e na formação de coalizões entre os países emergentes, assim como indicar o recorte que será utilizado neste capítulo. É comum, ao se falar de relações Sul-Sul, referir-se ao tema da cooperação técnica internacional, visto que cooperar tornou-se a maneira encontrada historicamente pelos países periféricos do Sul para, em suas relações, enfrentarem de forma concreta as limitações do desenvolvimento impostas pelo caráter assimétrico da expansão do capitalismo mundialmente (MAPA, 2016).

As ideias e práticas em torno da cooperação foram incorporadas nas relações internacionais de duas maneiras: como um projeto multilateral gestado no âmbito das Nações Unidas, na promoção da chamada "cooperação técnica para o desenvolvimento"[129]; ou fruto de iniciativas de atuações articuladas politicamente entre diferentes Estados no âmbito internacional, com o objetivo de maior projeção e inserção internacional dos países envolvidos, em especial daqueles em desenvolvimento. O termo cooperação exprime, assim, tanto um plano de ação, que pode desencadear uma cooperação técnica, quanto um ideário político de aproximação dos países periféricos que buscam ser ouvidos nas instituições internacionais pelos países centrais (MAPA, 2016).

A cooperação Norte-Sul, até a virada do século XX, ditava os parâmetros da cooperação Sul-Sul promovida pela ONU. Contudo, diante da aceleração da globalização, os grandes países periféricos passaram a almejar novas maneiras de efetivar e concretizar sua inserção internacional. Articularam-se, principalmente, em arranjos e coalizões políticas que, em geral, buscavam o afastamento, ou mesmo, o confronto com a lógica Norte-Sul (MAPA, 2016).

Esta seção concentra-se em analisar as estruturas seletivas que permearam as relações Sul-Sul com ênfase na formação de coalizões do Brasil com os países

[129] O termo cooperação Sul-Sul deriva, historicamente, do termo "cooperação para o desenvolvimento" que constava na proposta apresentada pelo então presidente norte-americano, Harry Truman, durante Assembleia Geral da ONU de 1949, (de ajuda à reconstrução dos países afetados pela Segunda Guerra Mundial) e também do conceito de "cooperação técnica" (que prioriza a capacitação institucional) articulada, desde 1965, pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) que direcionava a proposta de cooperação para o desenvolvimento às nações subdesenvolvidas. O grande marco, entretanto, seria a criação, em 1972, da Unidade Especial de Cooperação Técnica para os Países em Desenvolvimento (em resposta às articulações políticas do chamado Grupo Afro-Asiático, desde Bandung e, principalmente, a formação do Grupo dos 77) que, em 1978, durante a Conferência sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, fez aprovar o Plano de Ação de Buenos Aires que consagrou a ideia de "cooperação horizontal", na qual países em desenvolvimento com experiências positivas auxiliam outros em situação semelhante, ou seja, seria uma cooperação técnica entre (ou para) países em desenvolvimento (LEITE, 2011).

emergentes, protagonistas políticos e econômicos, em seus respectivos continentes, tais como, a Índia, a África do Sul, a China e a Rússia[130] ao longo dos governos Lula (AMORIM, 2004; LIMA, 2005; SARAIVA, 2007). Ou seja, pretende-se discutir as bases político-institucionais e econômicas que permearam a construção das estratégias de inserção internacional que sinalizaram uma mudança na política externa brasileira em 2003.

As bases para uma inserção internacional do Brasil mais autônoma, e que considerasse o interesse dos países subdesenvolvidos, já haviam sido institucionalizadas na Constituição de 1988, art. 4, em particular nos incisos V- igualdade entre os Estados e IX- cooperação entre os povos para o progresso da humanidade (BRASIL, 1988). Em 1995, Fernando Henrique Cardoso e Luiz Felipe Lampreia utilizam-se da retórica da universalização das relações internacionais do Brasil. Lampreia em seu discurso de posse fala em "[...] relações com os três países continentais, a China, a Rússia e a Índia; as relações com nossos parceiros econômicos tradicionais na África, acrescidos agora da África do Sul pós-apartheid [...]" (BRASIL, 1995, p. 25).

Todavia, foi a partir do momento em que o PT assume o poder em 2003 que esses princípios constitucionais se tornam, verdadeiramente, estratégicos e prioritários, sendo vinculados a ações multilaterais, trilaterais e bilaterais, cujos desdobramentos seriam a formação de coalizões políticas concretas. O Ministro Celso Amorim mostrou-se um dos maiores entusiastas da aproximação do Brasil com outros países em desenvolvimento, em particular com as "potências médias". Para Amorim (2004), os países da América do Sul deveriam se aproximar de outros países em desenvolvimento aumentando, assim, sua capacidade de negociação multilateral na área de comércio exterior e sua capacidade para colaborarem em temas relativos ao desenvolvimento econômico e social. Nesse sentido, estavam postos os motivos pelos quais iniciativas e compromissos inovadores, tais como o Fórum IBAS, e os BRICS, foram perseguidos pelo Brasil.

[130] A aproximação do Brasil a Rússia e China, apesar desses países não estarem localizados geograficamente ao Sul do globo, faz parte do projeto de mudança de eixo em direção ao Sul da política externa brasileira. Em sua dissertação de mestrado Camila Amorim Jardim identifica que cada um dos países interpreta de forma diferente o engajamento nesses arranjos, em particular no BRICS. Se por um lado Brasil, Índia e África do Sul o encaram como uma aliança Sul-Sul, mesmo fazendo parte dele China e Rússia. Rússia e, em menor grau, a China o veem como uma aliança antiocidental (JARDIM, 2016, p. 18).

Vale notar que a capacidade de funcionamento desses arranjos com ampla agenda propositiva, envolvendo economias, sociedades e culturas distintas, foi objeto de muitos questionamentos, dentro e fora do Brasil, devido às tentativas de transpor as limitações político-institucionais até então existentes. No caso do Brasil, estava clara a relação entre a necessidade de fortalecimento do projeto político do PT e o investimento nas coalizões Sul-Sul. Isso se deu por meio do aumento do interesse e da participação de setores do empresariado e da sociedade civil na política externa e de mudanças no Itamaraty, com uma maior abertura para participação de novos atores, (re)estruturação institucional interna e superação das limitações orçamentárias existentes (JARDIM, 2016).

Apesar de o movimento de aproximação com os países emergentes não ser novo, a forma como se operou, a partir de 2003, formando coalizões internacionais, significou um novo direcionamento da política externa brasileira, fruto de um novo projeto de inserção internacional neodesenvolvimentista que buscava a materialização da universalização das relações internacionais revisitando os princípios constitucionais, e que atendia aos interesses de diversos agentes com a expansão das fronteiras do capitalismo brasileiro, do incremento do comércio exterior, dos investimentos diretos em outros países periféricos, assim como do posicionamento mais à esquerda, na luta contra as desigualdades econômicas e sociais.

Não se pode desconsiderar, como visto anteriormente, a existência de contextos, interno e internacional, favoráveis à retomada de ideias desenvolvimentista. O movimento para sua implementação, contudo, passava também pela inegável vontade política do presidente da República e do ministro das Relações Exteriores e pelo apoio de agentes estratégicos que, nas suas ações, alteravam as estruturas seletivas existentes e criavam possibilidades estratégicas de mudança. Esse foi um movimento dialético conformativo da política externa brasileira entre 2003-2010, que será analisado no próximo subitem, 5.1.1, a partir do estabelecimento de novas condições político-institucionais favoráveis ao desenvolvimento de maior aproximação com os países emergentes. Já, o subitem 5.1.2 explora as possibilidades e os limites econômicos na formação de agrupamentos entre países do Sul, em particular com os países do IBAS e do BRICS, e o entendimento de como a aproximação com esses Estados, apesar de

contestada internamente, fazia sentido, não só politicamente, mas também do ponto de vista econômico e comercial para o Brasil.

5.1.1 Os limites político-institucionais e a reorientação da política externa brasileira para o eixo Sul-Sul

O comprometimento do Brasil com as relações Sul-Sul tomou corpo a partir do pós-II Guerra Mundial, em especial, com a Política Externa Independente dos governos Jânio Quadros e João Goulart, quando os países periféricos passaram, definitivamente, a integrar o quadro político-estratégico da política externa brasileira. Esse movimento em direção ao Sul, no entanto, em 1964, diante do golpe militar e do contexto da Guerra Fria, ficou esvaziado, prevalecendo às relações com os países capitalistas do Norte, vistos como forças motoras da economia mundial. Mesmo quando aconteciam movimentos de aproximação com os países do Sul, como aconteceu com o "Pragmatismo Responsável" no governo Geisel, esses estavam, de alguma forma, subordinadas ao mundo bipolar do qual as relações Norte-Sul eram elemento chave. Com o fim da URSS e do conflito bipolar, e a visão de subordinação das relações Sul-Sul aos países desenvolvidos não foi alterada, mas sim fortalecida com a política externa neoliberal dos governos Collor e FHC (FARIA; NOGUEIRA; LOPES, 2012).

A aproximação com países emergentes, por meio do estabelecimento de coalizões políticas, só encontrou novos caminhos na política externa brasileira a partir de 2003, fruto das eleições de Lula, das nomeações para o Ministério das Relações Exteriores, assim como dos desdobramentos da posição já assumida pelo PT, em seus diversos programas de governo para as candidaturas presidenciais de Lula desde 1989 e das coalizões estabelecidas para as eleições de 2002. O empenho em relação ao aprofundamento das relações políticas e econômicas com os países do Sul, em outros termos, representou uma ruptura no paradigma neoliberal, contribuindo para ampliação do debate acerca do papel do Brasil como interlocutor dos países subdesenvolvidos e emergentes, antes visto com cautela, tanto pelo governo como por determinadas frações de classe, preocupados com o risco de desagradar os países desenvolvidos e colocar em risco as políticas de

estabilização macroeconômica e abertura comercial, estratégias seletivas definidora da política externa brasileira, em um mundo pós-Guerra Fria. A incursão brasileira nas relações Sul-Sul a partir de 2003 passava, assim, a ser encarada como fonte da autonomia capaz de gerar desenvolvimento e não como complemento das relações com o Norte (MAPA, 2016).

Certamente, o debate nacional e internacional em torno das potencialidades dos países emergentes, diante do fim da Guerra Fria, dos atentados de 11 de setembro, da onda rosa na América Latina e da crise econômica de 2008 contribuiu para uma discussão mais ampla acerca do papel do Brasil no mundo. Na visão do governo Lula, uma política externa de coalizões internacionais com os países emergentes permitiria uma participação mais ativa em fóruns multilaterais, em particular na ONU e na OMC, proporcionaria a ampliação dos projetos de cooperação internacional e da política de comércio exterior, assim como abriria possibilidades para as empresas nacionais no exterior restritas nos governos Collor e FHC, diante do receio dos possíveis impactos políticos e econômicos desse movimento (AMORIM, 2013).

Ademais, como foi visto anteriormente, ocorreu a articulação interna de um novo paradigma de inserção internacional do Brasil, o neodesenvolvimentista, com apoio de agentes estratégicos mobilizadores de novas estruturas e arranjos institucionais que deram suporte ao redirecionamento da política externa brasileira do eixo Norte-Sul para o eixo Sul-Sul (BERRINGER, 2015). De fato, para poder levar adiante a ideia de um novo projeto de inserção internacional, capaz de ser catalizador da expansão do capitalismo brasileiro e ao mesmo tempo empenhado na luta contra as desigualdades econômicas, políticas e sociais, nos planos nacional e internacional, seria necessário o estabelecimento de estratégias traçadas a partir de disputas políticas-institucionais nas quais atores estratégicos buscavam selecionar suas estratégias diante de limites estruturais existentes, mas capazes de transcendê-los.

A própria escolha do Ministro das Relações Exteriores, cujas ideias sobre o papel do Brasil nas relações internacionais deveriam estar alinhadas ao novo governo e ao PT, mostrou-se sujeita ao jogo político-institucional. Lula entrevistou inicialmente três diplomatas para o cargo, os Embaixadores Ronaldo Sardenberg, José Viegas e Celso Amorim, então filiado do PMDB e que havia ocupado o cargo de ministro das Relações Exteriores entre junho de 1993 e janeiro de 1995, no

governo Itamar Franco. Especulava-se, ainda, a corrida por fora do Embaixador nos Estados Unidos Rubens Barbosa, que teria o apoio de alguns integrantes do governo e do PT, mas que se mostrou crítico insistente da política externa do governo Lula após sua aposentadoria em 2004, e do Embaixador Rubens Ricupero, então diretor geral da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), que havia sido Ministro da Fazenda de Itamar Franco em 1994, durante a implementação do plano Real, e que posteriormente, assim como Rubens Barbosa, criticou o fim do que chamou de consenso multipartidário em política externa, prevalecente desde a fundação da Nova República, mas que teria desaparecido durante os mandatos do PT (RICUPERO, 2017). Ao fim, Celso Amorim, que também havia sido cogitado para o cargo embaixador em Washington por Marco Aurélio Garcia, foi o nome escolhido por Lula[131] (AMORIM, 2013; JAKOBSEN, 2016).

Para a Secretaria Geral do Itamaraty, Celso Amorim escolheu o embaixador Samuel Pinheiro Guimarães. Sua nomeação, no entanto, enfrentava limites institucionais e resistências políticas. Embora possuísse o cargo de embaixador, Samuel não tinha tempo suficiente no exterior para assumir o cargo, pois havia sofrido diversas sanções nos governos FHC e ficado afastado do MRE[132]. Além da nomeação só ter sido possível com a alteração no Regimento Interno da Secretaria de Estado das Relações Exteriores (RISE), internamente sofria resistências daqueles que seguiam a linha de atuação comandada pelo Ministro Celso Lafer,

[131] Curioso notar, conforme relata Kajeld Aagaard Jakobsen (2016, p. 145), que o Presidente FHC pediu ao Presidente Lula a manutenção do Embaixador Rubens Barbosa na Embaixada nos Estados Unidos, assim como a permanência de José Botafogo Gonçalves como Embaixador na Argentina e a nomeação do Embaixador Sérgio Amaral para a Embaixada brasileira na França, onde permaneceu de 2003 a 2005. Celso Amorim teve, assim, que esperar de um a dois anos para preencher estas vagas estratégicas com nomes de sua indicação que no caso da Argentina foi o Embaixador Mauro Vieira; dos EUA, o Embaixador Roberto Abdenur e da França, a Embaixadora Vera Pedrosa Martins de Almeida. Além disso, no início do Governo Lula, o Presidente nomeou três aliados políticos que o apoiaram na campanha eleitoral e que não eram do quadro diplomático, como embaixadores. Foram, o ex-Presidente e ex-Governador de Minas Gerais, Itamar Franco, para a Embaixada da Itália; o Deputado pelo PMDB do Ceará, Antônio Paes de Andrade para a Embaixada de Portugal e o ex-Deputado Federal pelo PT de Minas Gerais, Tilden Santiago, para a Embaixada de Cuba.

[132] O Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães foi retirado do cargo de Diretor do IPRI por manifestar publicamente sua posição contrária à ALCA no artigo “A Alca e o fim do Mercosul”. Além dele, o Embaixador José Maurício Bustani, nomeado Embaixador em Londres no governo Lula, também sofreu retaliações e sem função desde que, em 2002, chamou o ex-Chanceler Celso Lafer de “míope”, por esse não apoiar filiação do Iraque na Organização articulada por Bustani que foi destituído do cargo de Diretor Geral da Organização para Proscrição de Armas Químicas (OPAQ) por pressão norte-americana (JAKOBSEN, 2016).

instituidor da “Lei da Mordaça”[133] implementada em 2001 no Itamaraty e utilizada para pelo afastamento de Samuel Pinheiro Guimarães (JAKOBSEN, 2016).

Notava-se, ainda, a necessidade de o governo Lula articular um novo projeto de inserção internacional do Brasil para além do MRE, com outros órgãos e Ministérios e com a sociedade civil. Os Planos Plurianuais (PPAs)[134], das gestões Lula apontavam nessa direção, indicando que as ações previstas pelo MRE deveriam ser instrumento de “[...] ligação entre as intenções de médio prazo e a operacionalidade da máquina pública no curto prazo.” (LESSA; COUTO; FARIAS, 2009, p. 97). Ao plano foi dada atenção especial não só pelo grupo de dirigentes que assumia o poder, mas também por movimentos sociais organizados que tinham uma ligação histórica com o Partido dos Trabalhadores e que participaram da definição do que devia estar exposto no plano (LESSA; COUTO; FARIAS, 2009, p. 98).

Como assinalavam as orientações estratégicas do Ministério das Relações Exteriores para o Plano Plurianual 2003-2007, o desenvolvimento era a prioridade para redução da vulnerabilidade externa do país, tendo em vista a crise econômica do final dos anos 1990. O texto tratava da estratégia do governo Lula, apontando na direção da diminuição da vulnerabilidade externa.

> Inclusão social e desconcentração de renda com vigoroso crescimento do produto e do emprego; crescimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais, dinamizado pelo mercado de consumo de massa, por investimentos, e por elevação da produtividade; redução da vulnerabilidade externa por meio da expansão das atividades competitivas que viabilizam esse crescimento sustentado; e fortalecimento da cidadania e a democracia (MPOG, 2004 apud LESSA; COUTO; FARIAS, 2009, p. 98).

---

[133] No governo Fernando Henrique Cardoso, em 2001, a Secretaria Geral do MRE baixou uma norma segundo a qual “todos os funcionários do Serviço Exterior do Brasil deveriam pedir autorização para manifestações públicas sobre matéria relacionada à formulação e à execução da política exterior do Brasil.” (SOLIANI, 2001).

[134] Os planos plurianuais (PPAs) foram implementados pela Constituição de 1988 com o intuito de resgatar a importância dos planejamentos das políticas públicas, vinculando-os às leis orçamentárias. Inicialmente, os PPAs foram elaborados para cumprir a exigência constitucional de definição das ações governamentais, não havia uma preocupação no estabelecimento de objetivos estratégicos a serem perseguidos ao longo de quatro anos. A partir de 1996 esse quadro se modifica e os planos plurianuais passam a adquirir importância estratégica para os agentes políticos, econômicos e sociais. No campo da política externa, no qual a ideia de desenvolvimento econômico, em diferentes moldes, sempre parte da estratégia da ação diplomática, os planos plurianuais, segundo Lessa, Couto e Farias (2009, p. 90) “terão, pois, invariavelmente, reflexo sobre as linhas de ação externa adotadas.

Para tanto, a diversificação das exportações e a conquista de novos mercados tornavam-se de fundamental importância. Para além da descrição acerca do projeto desenvolvimentista, o PPA de 2004 antevia os pontos que foram adotados pela política externa, dentre eles, a aproximação com os países emergentes (LESSA; COUTO; FARIAS, 2009).

O PPA já indicava o novo patamar do relacionamento do Brasil com os países emergentes. Ainda que tenha ocorrido antes da aprovação formal do plano, a iniciativa de articulação trilateral entre Índia, Brasil e África do Sul, com a formação do IBAS, por exemplo, foi apontada como desafio estratégico para o governo Lula. Na mesma linha situavam-se as tentativas de conferir uma instrumentalidade prática ao conceito de BRICS, a partir do qual o Brasil deveria buscar articulação com China e Rússia, além da Índia, insinuando interesses comuns frente aos desafios impostos no cenário internacional (MPOG, 2004 apud LESSA; COUTO; FARIAS, 2009, p. 101).

Já, o Plano Plurianual 2008-2011 apresentou 10 objetivos do governo ligados à estratégia de desenvolvimento nacional e reforça a necessidade da inserção soberana do país e reitera a formação de uma nova geografia do comércio internacional com a formação do G-20 comercial e das coalizões Sul-Sul (LESSA; COUTO; FARIAS, 2009). Relevante notar que o Plano apontava ainda para a necessidade de diálogo entre os diferentes atores nacionais na definição da agenda externa do país. Nesse sentido convergia com o discurso de Lula para a turma de formandos 2004-2006 do Instituto Rio Branco.

> A agenda diplomática tem-se tornado a cada dia mais complexa. Temas como as negociações comerciais multilaterais, os direitos humanos, o meio ambiente, o desenvolvimento sustentável, o combate à fome e à pobreza, entre outros, afetam cada vez mais a vida do cidadão. É fundamental, portanto, que a política externa esteja sintonizada com os anseios da sociedade. O diálogo com os movimentos sociais, a imprensa, o Congresso Nacional e as unidades da Federação contribuem para tornar a ação do Ministério das Relações Exteriores mais representativa das aspirações nacionais (BRASIL, 2007b, p. 26).

A relação dialética era notada, como será visto no próximo capítulo, nos discursos oficiais dos agentes estratégicos, na divulgação intensa das ações internacionais do Brasil, assim como na atuação na esfera internacional de outros órgãos do poder Executivo Federal, nas comissões de relações exteriores do

Senado Federal e da Câmara dos Deputados, em entidades empresariais e em *Think Tanks*.

Documentos foram emitidos, seminários foram promovidos em parceria com o meio acadêmico, *Think Tanks* governamentais, empresariais, partidários e acadêmicos suscitaram debates em torno da cooperação Sul-Sul em novos termos, ou seja, como forma de promoção da agenda social no âmbito externo. Grande parte do empresariado nacional, por sua vez, via associações da classe, apontava para os efeitos econômicos e comerciais do reposicionamento do Brasil na geopolítica mundial. Isso demostrava como a retomada dos ideais desenvolvimentistas favoreceram a modificação dos limites institucionais, permitindo a participação de novos atores e estratégias, como sustentado pela SRA (HAY, 2002, p. 130).

Do ponto de vista institucional, além da abertura de novas Embaixadas, principalmente na África, Caribe e Ásia, Delegações Permanentes e Repartições Consulares[135], a constituição do Fórum de Diálogo IBAS e do BRICS demostrava o comprometimento do governo brasileiro com o estabelecimento de um espaço internacional de diálogo inovador. Celso Amorim entendia que a formação do Fórum IBAS, com três países de projeção em seus continentes, contribuiria para a atuação diplomática brasileira, desenhada a partir do novo projeto de inserção internacional, na ONU, na OMC, em projetos de cooperação trilateral e em ações de apoio a países em desenvolvimento mais pobres (AMORIM, 2013, p. 111-122).

Já, no que se refere à criação político-institucional do grupo dos BRICS, esse ganhou corpo na reunião ocorrida à margem da 61ª. sessão da Assembleia Geral em Nova York em 2006, ainda sem a presença da África do Sul, incorporada ao grupo em 2011. O Grupo tornou-se uma importante plataforma de cooperação entre países com mercados emergentes. Os seus cinco integrantes provêm de diferentes continentes e todos integram o G-20. A importância da coalizão revelou-se ainda maior com a crise financeira de 2008, já que seus países eram críticos do sistema financeiro mundial que entrou em colapso e era visto pela importância comercial da China na recuperação da economia mundial.

---

[135] Foram 30 Embaixadas com estruturas físicas e cinco compartilhando instalações com as representações alocadas em outros países e duas Delegações Permanentes (Agência Internacional de Energia Atômica – AIEA e Organização da Aviação Civil Internacional – OACI). As Embaixadas com estrutura física na África foram 15, as mais numerosas, e foram abertas em Benin, Botsuana, Burkina Fasso, Camarões, Congo, Etiópia, Guiné (Conacri), Guiné Equatorial, Mali, Mauritânia, São Tomé e Príncipe, Sudão, Tanzânia, Togo e Zâmbia.

De acordo com os objetivos relativos à participação mais ativa em organismos internacionais, o Brasil mostrou-se comprometido com as coalizões constituídas pelo Fórum IBAS e pelo BRICS, o que diferenciava a participação e a cobrança do governo Lula dos governos FHC em organismos internacionais tais como a ONU, a OMC, com a formação do G-20 comercial, e nas negociações com o FMI no pós-crise de 2008, com a constituição do G-20 financeiro. A aproximação com os países emergentes do Sul, com a participação de diversos atores governamentais e sociais, contrastava com a ideia de que a ordem internacional, estabelecida aos moldes das potências ocidentais, deveria ser aceita e o Brasil deveria participar em conformidade com ela. Muito pelo contrário, a participação do Brasil em coalizões internacionais Sul-Sul adquiriu papel central na dinâmica das negociações multilaterais e regionais, com a perspectiva de (re)equilibrar tanto as forças internas quanto as forças do centro e da periferia no sistema capitalista mundial.

Ademais, a participação do Brasil na arena internacional em coalizões com outros países emergentes favorecia atitudes de mudanças, domésticas e internacionais, em prol do desenvolvimento e da projeção internacional do país, assim como ajudava o governo no seu objetivo interno de promover uma pauta social de redução das desigualdades e da fome. Desse modo, o governo brasileiro, a partir da conexão estabelecida entre a política internacional e a política interna, pode promover mudanças institucionais que influenciaram a criação de novas estratégias seletivas. Essas foram fundamentais para a modificação no padrão que se verificava desde a implementação do modelo neoliberal no Brasil e da legitimação do novo governo, garantindo a implementação do projeto de inserção internacional e da política externa a ele relacionada.

A efetiva implementação das iniciativas do IBAS e dos BRICS, além da articulação com seus países membros, exigiram alterações no funcionamento interno do Itamaraty, assim como da articulação com outros Ministérios e Agências do governo Federal e o apoio do Congresso e da sociedade civil. A estratégia de aproximação com os países emergentes ampliava sobremaneira a projeção do país no exterior e era de se esperar que isso fosse acompanhado pela devida articulação política, econômica e burocrática dentro e fora do Itamaraty, para que ocorresse a internalização dos acordos firmados internacionalmente.

No interior do Itamaraty, apesar de o ministro Celso Amorim ter mantido a mesma estrutura regimental instituída desde a gestão do ministro Ramiro Saraiva

Guerreiro e hierarquicamente composta, de cima para baixo, pelo Gabinete do Ministro de Relações Exteriores, Gabinete do secretário Geral de Relações Exteriores, Subsecretarias Gerais, Departamentos e Divisões[136], nos anos de 2004 e 2006, houve uma readequação institucional (FIGUEIRA, 2010). Além da ampliação e reforma do Ministério das Relações, que passava a incorporar, mesmo que timidamente, canais de diálogo com os demais atores estatais e não-estatais, houve ainda a expansão da base interna para incorporação de novas temáticas às divisões departamentais. Mas especificamente destaca-se a alteração na Subsecretaria Geral Política II (SGAPII)[137] à medida em que o Brasil começou a participar de novas coalizões internacionais. Pelo Decreto n. 5.979, de dezembro de 2006, foi regulamentada a Coordenação do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (CIBAS) subordinada à SGAPII (FARIA; NOGUEIRA; LOPES, 2012).

No segundo mandato do Presidente Lula, foram promovidas alterações estruturais com o estabelecimento, ao final do governo, de nove Subsecretarias Gerais, 27 Departamentos além da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), 59 Divisões e 26 Coordenações. Dentre eles foi criado em 2008 o Departamento de Mecanismos Regionais (DMR), que abrigava a Divisão do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (DIBAS), transformada em 2010, em Divisão do Fórum IBAS e Agrupamento BRICS (CASTRO, 2009; FARIA; NOGUEIRA; LOPES, 2012).

As mudanças estruturais no interior do Itamaraty, permitiram não só um melhor acompanhamento das coalizões internacionais do Brasil, mas também uma melhor articulação com outros Ministérios e órgãos do executivo federal. Carlos Aurélio Pimenta de Faria, Joana Laura Marinho Nogueira e Dawisson Belém Lopes (2012) analisam a maneira pela qual o Itamaraty procura, na produção política, articular os demais agentes governamentais, com interesses e métodos de trabalho

---

[136] Como destaca Ariane Figueira (2010, p. 13) A escala decisória intraburocrática obedece a uma estrutura altamente hierárquica, iniciando o processo com os Chefes de Divisões, que respondem hierarquicamente ao Chefe de Departamento, que está submetido ao Subsecretário Geral. O mesmo deve responder ao Secretário Geral que articula juntamente com os Chefes de Gabinete e com o Ministro de Estado as decisões de política externa. O ápice da cúpula decisória está nas mãos presidenciais que, juntamente com o Ministro de Estado e seus assessores diretos, tomam as decisões de cunho internacional do país.

[137] A SGAP II, de acordo com o art. 16 do Decreto n. 5.979, de 6 de dezembro de 2006, é a Subsecretaria responsável por assessorar o secretário-geral de Relações Exteriores nas questões de política exterior de natureza bilateral, bi regional e multilateral com os países ou conjunto de países das áreas geográficas por ela abrangidas, quais sejam, Ásia, África, Oceania e Oriente Médio (FARIA; NOGUEIRA; LOPES, 2012, p. 184).

diversos daqueles do MRE, no caso da implementação do Fórum IBAS. Segundo os autores, no que diz respeito à implementação dos objetivos desse agrupamento, era necessária a articulação de mecanismos institucionais e organizacionais inter e intragovernamentais, cujos graus de dificuldades mostravam-se diversos**.** Para tanto, os países do IBAS, apesar de o Fórum não ter uma estrutura organizacional fixa, contavam com Encontro de Chanceleres; Cúpulas Presidenciais; dezesseis Grupos de Trabalhos (GTs)[138] temáticos que seriam coordenados pelos chamados "Pontos Focais" nacionais, constituído por oficiais *seniores* do governo federal ou ministérios dos três Estados membros (FARIA; NOGUEIRA; LOPES, 2012).

No Brasil, além do subsecretário geral de Política II do Itamaraty ter sido escolhido como Ponto Focal do IBAS no MRE, outros diplomatas lotados no DIBAS e no DMR compunham um grupo de funcionário responsáveis pelo acompanhamento e articulação dos dezesseis Grupos de Trabalho (GTs) temáticos, cujas coordenações se davam de maneira intragovernamental, e pela verificação do andamento das atividades do Fundo IBAS[139]. Os GTs contavam com a participação de componentes dos diversos Ministérios, além do MRE, tais como: Planejamento, Orçamento e Gestão; Fazenda; Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Cidades, Ciência e Tecnologia, desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Cultura, Defesa, Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Esportes, Educação, Minas e Energia, Meio ambiente, Saúde e turismo, além de outros órgãos e secretarias do governo federal, subordinados apenas à Presidência da República. Os desafios de coordenação dos diferentes GTs mostraram-se vários, inclusive o de desenvolvimento de atividade dos grupos de interesse envolvidos em cada temática e pertencentes a cada órgão específico (FARIA, 2012). Inclusive, como apontado por Carlos Aurélio Pimenta de Faria (2012), notava-se uma politização das distintas temáticas pelos partidos políticos que compunham a base política presidencial.

---

[138] As temáticas tratadas pelos GTs compreendiam inicialmente: 1) Administração Pública e Governança; 2) Administração Tributária e Aduaneira; 3) Agricultura; 4) Assentamentos Humanos; 5) Ciência e Tecnologia; 6) Comércio e Investimentos; 7) Cultura; 8) Defesa; 9) Desenvolvimento Social; 10) Educação; 11) Energia; 12) Meio Ambiente; 13) Saúde; 14) Sociedade da Informação; 15) Transportes; e 16) Turismo. Na reunião de Chanceleres realizada em Durban foi aprovada a reestruturação dos GTs cujas temáticas passaram a ser agrupadas nos três pilares do desenvolvimento sustentável, com o objetivo de buscar maior eficiência de cooperação trilateral.

[139] O Fundo IBAS é financiado pelos países membros do Fórum criado com o objetivo de promover projetos nos países em desenvolvimento. Os recursos são administrados pela Unidade Especial de Cooperação Sul-Sul (UECSS) do PNUD.

Evidencia-se, assim, a importância de se considerar as mudanças político-institucionais a partir das relações entre agente e estrutura (JESSOP, 1990, p. 259). Pode-se afirmar que as coalizões internacionais com os países emergentes foram implementadas por meio de estratégias dos agentes estratégicos, a partir dos limites institucionais e de ideias pré-existentes, na busca por aberturas institucionais necessárias para defesa do redirecionamento do eixo da política externa. Isso demonstra que a estrutura não era automaticamente autoreproduzida, mas privilegia determinadas estratégias e atores em detrimento de outros (JESSOP, 2008, p. 33). O envolvimento institucional de determinados agentes moveu as barreiras políticas e institucionais que tradicionalmente direcionavam o campo de atuação internacional do Brasil para o Norte e permitiram o Brasil avançar na promoção de coalizões Sul-Sul.

No processo dialético toda movimentação política e econômica em torno da adoção de um projeto de inserção internacional neodesenvolvimentista e do redirecionamento da política externa brasileira para o Sul ficava claro, contudo, que não esse não aconteceria sem os limites e os questionamentos dos oposicionistas liberais conservadores. A política externa direcionada ao Sul recebia críticas vindas de personalidades vinculadas ao governo FHC, dentro e fora do Itamaraty, e encontrava eco na grande mídia nacional, que abria espaço em seus artigos e colunas, para um posicionamento contrário ao posicionamento internacional do governo Lula. Especificamente em relação às coalizões Sul-Sul, questionavam o baixo grau de interdependência socioeconômica e da pouca relevância do comércio que justificasse a aproximação tão contundente do Brasil (OLIVEIRA A.; ONUKI; OLIVEIRA E., 2006; MOURA, 2009).

Sebastião Velasco Cruz e Ana Maria Stuart (2010b, p. 95) chamaram esse movimento de “discurso de oposição”. Os críticos da PEB do governo Lula utilizavam-se do argumento de que a PEB levada adiante durante seus dois mandatos foi “ideologizada” e “partidarizada” (ALMEIDA, 2007). O que, dito de outro modo, teria sido uma política de governo, seguindo as posições políticas e ideológicas do Partido dos Trabalhadores, e não de Estado. As críticas iam ainda mais fundo apontando para o fato de o Presidente Lula e o PT terem a cumplicidade da cúpula do Itamaraty representada pelo ministro de Relações Exteriores Celso Amorim e pelo secretário-geral do Itamaraty, Samuel Pinheiro Guimarães (MAPA, 2016).

No que dizia respeito especificamente ao IBAS, como aponta Gilberto Fagundes Moura (2009, p. 16-17),

> Desde seu estabelecimento suscitou esperança, atraiu curiosidade e até mesmo resistência por parte de alguns segmentos, em razão de seu ineditismo. Afinal, o mecanismo representa importante inovação das formas de inserção dos países em desenvolvimento no cenário internacional. Por essa razão, recebeu algumas críticas e precisou vencer certa dose de ceticismo, oriunda, sobretudo dos remanescentes grupos de alinhamento automático aos centros tradicionais de poder, e dos pragmáticos do conformismo.

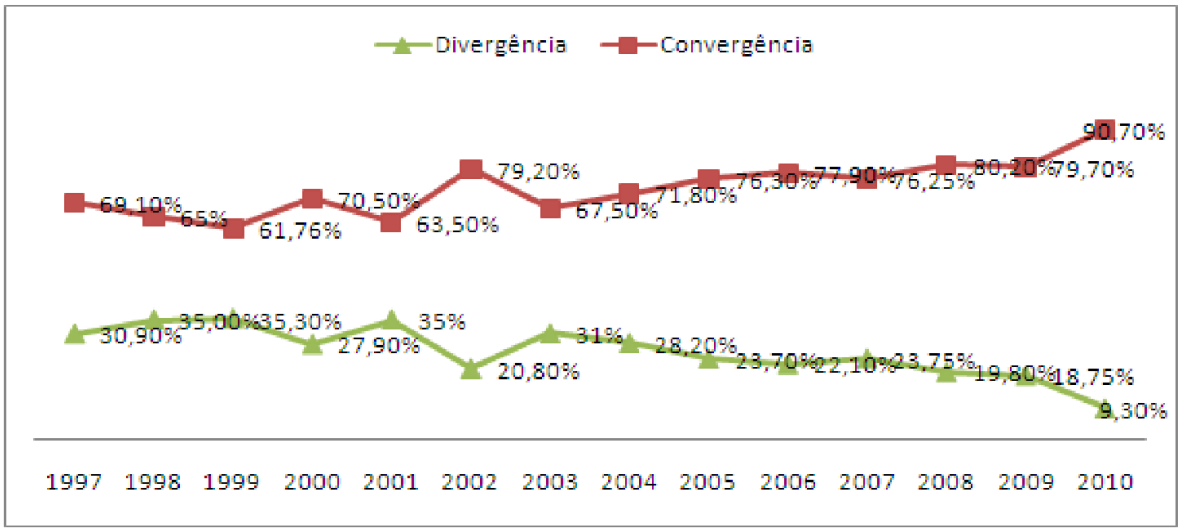
Apesar de se verificar uma frente ampla de apoio entre diferentes grupos sociais internos e de o Fórum ter adquirido visibilidade internacional, ainda havia analistas e diplomatas que duvidavam da viabilização da articulação multilateral de países tão distintos do ponto de vista de suas construções socioculturais e da incompatibilidade dos interesses comerciais, como no caso do Brasil e da Índia, por exemplo (OLIVEIRA A.; ONUKI; OLIVEIRA E., 2006). Entretanto, o debate em torno da questão de segurança internacional, da similaridade das pautas de exportação e dos debates multilaterais em torno da liberalização agrícola que, tradicionalmente, colocava esses países em lados opostos, com a formação das coalizões apontou para o aumento da convergência entre eles (SILVA, 2012).

A sinergia entre os países do IBAS tornou-se crescente a partir de 2003. O "Balanço IBAS 2003-2010" elaborado pelo Ministério das Relações Exteriores do Brasil indica que estavam em vigor em 2010 diversos memorandos de entendimento em áreas tais como: Administração Pública e Governança; Administrações Aduaneiras e Tributárias; Assentamentos Humanos; Biocombustíveis; Cooperação Cultural; Desenvolvimento da Mulher e Igualdade de Gênero; Educação Superior; Energia Eólica; Facilitação de Comércio; Meio Ambiente; Saúde e Medicina; Temas Sociais; e Transporte Aéreo. Ademais, já foram assinados e encontravam-se em fase de ratificação sete instrumentos, nas seguintes áreas: Navegação Mercante e Transporte Marítimo; Sociedade da Informação; Agricultura; Turismo; Ciência e Tecnologia (assinado na IV Cúpula); e Energia Solar (assinado na IV Cúpula) (BRASIL-MRE, 2010 apud SILVA, 2012, p. 15).

À medida que o diálogo acerca das temáticas tratadas no Fórum se ampliava no âmbito interno, no âmbito internacional as convergências entre os países membros do grupo pareciam aumentar. Fabrício Padilha Pereira da Silva (2012) mediu o nível de convergência e divergência entre a Índia, o Brasil e a África do Sul

de 1997 a 2010 em temas globais debatidos no âmbito da Assembleia Geral da ONU, a partir das resoluções com votações disponíveis entre 1997 e 2010 como pode ser visto no Gráfico 1[140] apresentado abaixo.

Gráfico 1 – Convergência e Divergência dos países IBAS na AGNU (1997 – 2010)



Fonte: SILVA, 2012, p. 13.

Nota-se que, a partir de 2003, os países do IBAS passaram continuamente a votar sinergicamente em temas globais. No ano de 2010 a convergência foi ainda mais significativa, ultrapassando 90% das votações. As maiores divergências entre Índia, Brasil e África do Sul se deram nas resoluções referentes a assuntos de desarmamento e relacionados a questões de segurança internacional (SILVA, 2012, p. 15).

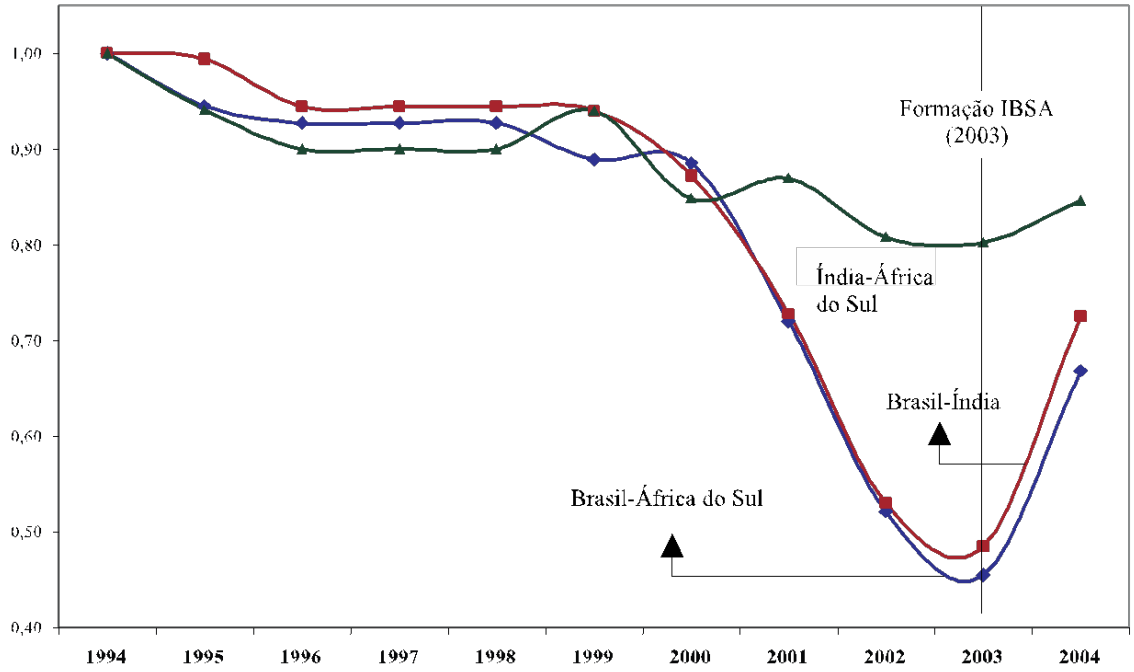
Em temas comerciais multilaterais, conforme mostra o Gráfico 2[141], nota-se que houve um aumento na correlação de posições do Brasil com a Índia e do Brasil

[140] Os parâmetros para a mensuração dos dados foram: Convergência (3 sim), (3 não), (3 abstenção); Convergência Condicionada (esse tipo foi negligenciado na demonstração gráfica) (2 sim e 1 ausência), (2 não e 1 ausência), (2 abstenção e 1 ausência), (1 abstenção e 2 ausência), (1 sim e 2 ausência), (1 não e 2 ausência); Divergência (2 sim e 1 não), (2 não e 1 sim), (2 sim e 1 abstenção), (2 não e 1 abstenção), (2 abstenção e 1 sim); (2 abstenção e 1 não), (1 sim, 1 não, 1 abstenção), (1 sim, 1 não e 1 ausência), (1 sim, 1 ausência e uma abstenção), (1 não, 1 ausência e 1 abstenção) (SILVA, 2012, p. 13).

[141] Os autores criaram indicadores que captam as preferências dos três países reveladas na OMC e na ONU. Cada voto na ONU e cada posição na OMC foram classificados segundo quatro categorias: voto a favor da resolução; voto contrário; abstenção; e ausência de prerrogativa de voto (para o caso

com a África do Sul, cujo declínio havia sido acentuado entre 2000 e 2002 (OLIVEIRA A.; ONUKI; OLIVEIRA E., 2006).

Gráfico 2 – Correlação de Posicionamentos entre os Membros do Grupo IBAS (Temas de Comércio Internacional 1994-2004)



Fonte: OLIVEIRA A.; ONUKI; OLIVEIRA E., 2006, p.493.

Uma das articulações mais importantes feita pelos países membros do IBAS, e que demostrava a aproximação entre eles, foi no âmbito das negociações comerciais internacionais da OMC, por meio da criação, no período de vigência da Rodada Doha, do G-20 comercial, grupo de países em desenvolvimento instituído na fase final de preparação da 5ª Conferência Ministerial da OMC ocorrida em Cancún, em setembro de 2003. Além de o Brasil ter desempenhado papel importante no

---

de algum país não poder expressar suas posições nesses fóruns em algum período da amostra). Foi utilizado o índice de correlação bivariado (entre dois países) para medir o grau de convergência ou divergência das preferências reveladas. Em uma escala de 0 a 1, quanto mais próximo de 1 for o resultado, maior a convergência de posicionamento do país em relação ao tema pesquisado. Quanto mais próximo de 0, maior a divergência de posicionamento do país em relação ao tema (OLIVEIRA A.; ONUKI; OLIVEIRA E., 2006).

debate referente à quebra de patentes farmacêuticas do acordo TRIPS[142], com a intenção de estender o benefício da licença compulsória para importação de medicamentos aos países em desenvolvimento, o país concentrou-se na negociação de temas agrícolas.

A posição do governo brasileiro mostrou privilegiar as relações com os países do IBAS e, posteriormente, com os BRICS. Como membro do G-20 comercial o Brasil teve forte reação contrária à posição dos Estados Unidos e da União Europeia que defendiam uma proposta minimalista na área agrícola. Outra fonte de divergência importante com os países desenvolvidos e que foi a insistência desses países em incluir na agenda das negociações temas como investimentos, concorrência, compras governamentais e liberalização do comércio, fato que gerou o impasse final da Reunião Ministerial de Cancún (AMORIM, 2004). O Brasil, a Índia e a China foram os países articuladores do G-20 comercial que conseguiu vitórias importantes como na aprovação do Acordo Quadro de 2004 (AMORIM, 2013; BERRINGER, 2015).

À luz das novas oportunidades de inserção internacionais proporcionadas pelas coalizões Sul-Sul, pode-se dizer que o resultado eleitoral de 2002 significou a vitória de uma visão estratégica diferente acerca do posicionamento internacional do Brasil. Houve, assim, uma movimentação, fruto da relação entre estratégias seletivas, atores estratégicos e paradigma político, em torno da superação e da revisão de alguns limites político-institucionais que se mostravam obstáculos para aproximação com os países emergentes do Sul. Dentre as estratégias seletivas

---

[142] Em novembro de 2001 aconteceu a 4ª Reunião Ministerial da OMC que estabeleceu os temas a serem discutidos e definiu o lançamento da Rodada Doha de negociações, primeira da Organização, com previsão de término em 2005. A Rodada tinha como objetivo declarado tornar as regras de comércio mais livres para os países em desenvolvimento, assim como acompanhar a implementação dos acordos alcançados na Rodada Uruguai, que durou de 1986 a 1994, entre eles o acordo sobre propriedade intelectual -TRIPS que abrangia as patentes farmacêutica, mas que, diante da gravidade dos problemas de saúde pública dos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento (como AIDS, tuberculose, malária e outras epidemias), em seu artigo 70, parágrafo 2, previa a possibilidade de os países membros considerarem não patenteáveis "[...] invenções [...] para proteger a vida ou a saúde humana [...]". O Brasil no final dos anos 1990, diante do agravamento da epidemia de AIDS e da impossibilidade de acesso aos medicamentos de combate à doença desenvolvidos pelos laboratórios multinacionais para os mais pobres, agiu com base no artigo 68 da lei 9.279/96 de patentes, criada sob a égide do TRIP, para licenciamento compulsório dos medicamentos e produção de genéricos. Em 2000, os Estados Unidos questionaram o artigo 68, sugerindo que não estavam de acordo com o TRIPS e pelo decreto n°1335/94, o qual ratifica a adesão do Brasil ao acordo. Estabeleceu-se, assim, um contencioso entre Brasil e Estados Unidos na OMC, decidido a favor do Brasil em 2001. Os argumentos brasileiros ganharam a simpatia internacional de grande parte dos participantes da OMC, em especial, da África do Sul e da Índia, esse produtor de genéricos e interessado em sua venda. (OLIVEIRA M.; MORENO, 2007).

disponíveis para os agentes estratégicos envolvidos com a definição do novo projeto de inserção internacional do Brasil, fruto da seletividade estrutural existente, mas que havia sido estabelecida de forma relacional a partir do projeto político do governo anterior, estava o afastamento do Brasil em relação a posições tradicionais de alinhamento com os países desenvolvidos. O “resgate” dos incisos V- igualdade entre os Estados e, em especial, o IX- cooperação entre os povos para o progresso da humanidade, foram articulados para a efetiva mudança no paradigma de política externa com a retirada de barreiras previamente estabelecidas.

Notava-se que o poder Executivo federal contava com a participação de determinados agentes, como será explorado no capítulo 6, na reestruturação política-institucional que respaldava a implementação de novas estratégias seletivas, reproduzindo um processo de dupla internalização teorizado na SRA (JESSOP, 2008). A recusa do governo em aceitar os limites tradicionalmente existentes para uma aproximação mais efetiva com os países emergentes gerou um rompimento com a ideia de que a política externa Sul-Sul estaria subordinada à dinâmica norte-sul, típica da Guerra Fria e foi um sinal claro da mudança no projeto de inserção internacional do Brasil. A aproximação com a Índia, com a África do Sul, com a Rússia e com a China, por meio de coalizões, nas instituições internacionais representou a mudança nos limites políticos-institucionais e nas estratégias seletivas. Isso é especialmente significativo, porque havia uma pressão interna significativa em defesa de um alinhamento do Brasil com os países desenvolvidos e em particular da aliança especial com os Estados Unidos.

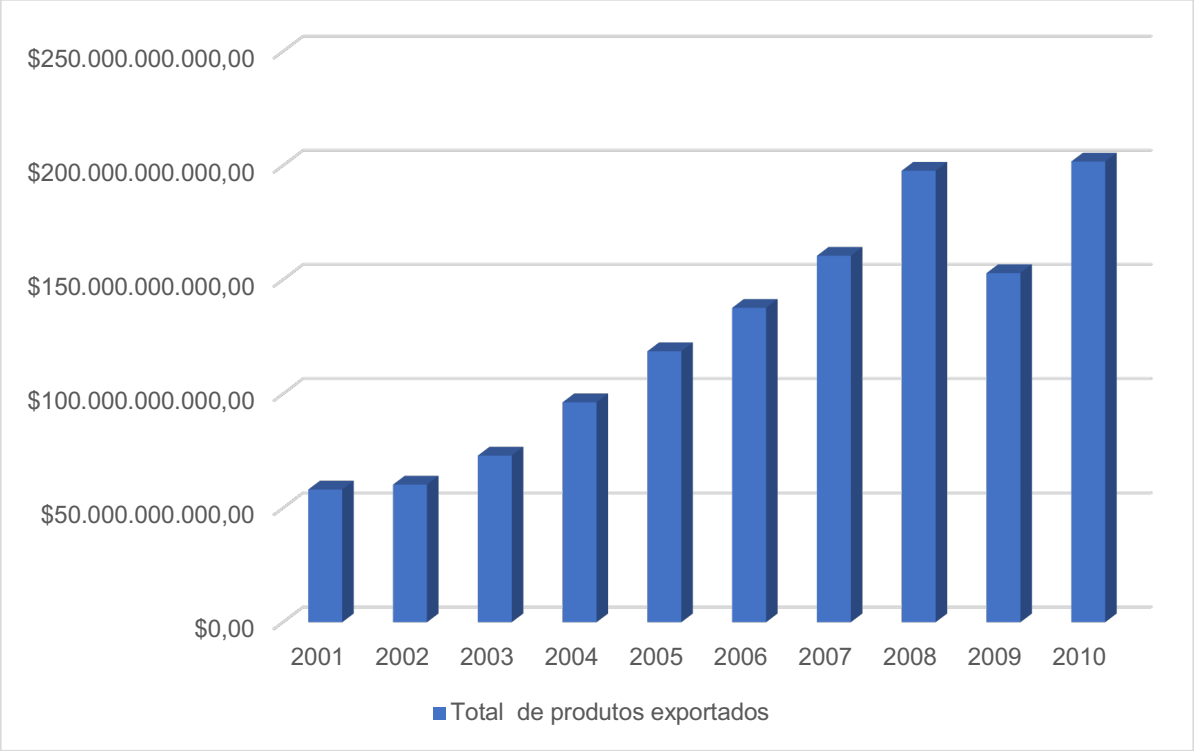
A próxima seção, 5.1.2, complementa o estudo dos limites político-institucionais com as considerações sobre os constrangimentos e oportunidades econômicas que influenciaram a presença de estratégias seletivas e favoreceram o apoio à mudança do projeto de inserção internacional do Brasil que dava prioridade às relações Sul-Sul. Será visto mais detalhadamente o surgimento de uma nova dinâmica para as articulações políticas nacionais e internacionais do Estado brasileiro, com a opção por articular coalizões com países como a Índia, a África do Sul, a Rússia e a China (FIORI, 2007).

5.1.2 Os limites econômicos e as oportunidades para o Brasil com o incremento das relações Sul-Sul

Durante a década de 1990 a pressão promovida pelo consenso de Washington e pela globalização atrelava, em grande medida, a parceria estratégica do Brasil aos países desenvolvidos. As negociações econômicas e comerciais internacionais giravam em torno das demandas de liberalização e padronização regulatória comandadas pelos Estados Unidos e Europa. Mesmos os acordos que não tinham como centro de comando esses países e sim aqueles que buscavam alternativas diferenciadas, como argumentam Janina Onuki e Jorge Amâncio Oliveira (2013, p.3), tinham que "se defrontar com as teses dos custos de oportunidades decorrentes da não adesão aos esquemas de preferências promovidos por esses centros dinâmicos". Para o Brasil, esse era um dilema político importante e, querendo ou não, sua estratégia de inserção internacional direcionada ao Norte ou ao Sul acabava condicionada pela concentração dos ganhos econômicos e comerciais ditados pela estrutura de exploração dos Estados centrais e pela disputa de poder entre agentes estratégicos internos. Essas condições limitavam as oportunidades econômicas do país na arena internacional.

O Gráfico 3 demonstra como a abertura de novas possibilidades para os produtos brasileiros como o minério de ferro, o petróleo, a soja, dentre outras *commodities* no mercado internacional, a partir da virada do século XX, e a subida do PT à Presidência da República, em 2003, abriram novas possibilidades de ampliação das relações econômicas e comerciais do país, por meio do incremento das exportações e da internacionalização das empresas brasileiras. Para tanto, a aproximação política bilateral do Brasil com outras potências regionais, assim como, a formação de coalizões com países emergentes de outros continentes, cuja aproximação já vinha acontecendo dentro dos fóruns multilaterais, mais especificamente, dentro da OMC, mostrava-se de fundamental importância (APEX, 2011).

Gráfico 3 – Total de commodities exportadas pelo Brasil entre 2001 e 2010 (Valor FOB US$) (Valor FOB US$)



Fonte: A autora, 2021.[143]

Apesar de, entre 2000 e 2002, as incertezas associadas aos ataques terroristas de 11 de setembro e à retração no mercado acionário estadunidense não permitirem vislumbrar com clareza um horizonte de retomada de dinamismo para a economia mundial, a partir de 2003, até meados de 2008, explicitou-se um quadro excepcionalmente favorável à expansão econômica mundial. Virtualmente todas as regiões, inclusive América Latina e África, experimentaram processos robustos de expansão da renda e de melhoria na situação de solvência externa e fiscal (APEX, 2011).

O Estado brasileiro atuou por um lado, ao menos até 2007, de maneira distinta do que fizera em seu passado desenvolvimentista, investindo em políticas anticíclicas, por meio da elevação das metas de superávit primário, da redução da dívida externa e da acumulação de reservas internacionais. Por outro, a implantação de políticas sociais de transferência de renda, que ampliaram o mercado interno, o

[143] Elaborado a partir de dados do MDIC. Disponível em: http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral. Acesso em: 07 jul. 2019.

retorno das políticas industriais e a nova conjuntura externa contribuíram para o desencadeamento de um novo ciclo de crescimento e do aumento da taxa de investimento da economia nacional. A melhora da posição externa e o novo ciclo de crescimento permitiram que o país se mantivesse atrativo para os capitais externos ao mesmo tempo em que reduzia a taxa de juros da economia, a partir de 2005, inclusive obtendo o famigerado grau de investimento das agências classificadoras de risco em 2008 (DINIZ, 2013; NERY, 2015; CASEIRO, 2013).

Internacionalmente eram de fundamental importância novas interpretações acerca dos constrangimentos estruturais vindos da mudança do contexto econômico e da nova geopolítica mundial, envolvendo as potências emergentes, a África do Sul, Índia, China e Rússia. As mudanças alteravam as estratégias seletivas até então existentes para os novos agentes estratégicos, cujos projetos políticos adquiriram força com as eleições de Lula. Esses viam oportunidades econômicas em promover, em conjunto com outros países emergentes, o aumento do fluxo comercial e investimentos e uma agenda política de contestação das desigualdades, que passavam por articulação de posições nos âmbitos regionais e multilaterais, capaz de confrontar as políticas econômicas e comerciais dos países desenvolvidos e, assim, projetar o Brasil internacionalmente. Ou seja, ao invés de centrar-se apenas nas pautas e agendas para o desenvolvimento defendidas pelo Norte, como direitos humanos, meio-ambiente e promoção da democracia, o Governo Lula atrelou o desenvolvimento do mundo periférico à agenda ligada aos direitos sociais, resgatando o ethos dos movimentos contra-hegemônicos da Guerra Fria (Movimento dos Não-Alinhados, G-77, UNCTAD) a partir de uma estratégia renovada. Assim, o novo projeto de inserção internacional, relacionado à implementação de uma agenda neodesenvolvimentista, permitiu a expansão das fronteiras do capitalismo brasileiro, capaz de gerar oportunidades de negócios para setores empresariais nacionais e promover o protagonismo internacional do Brasil (NERY, 2015).

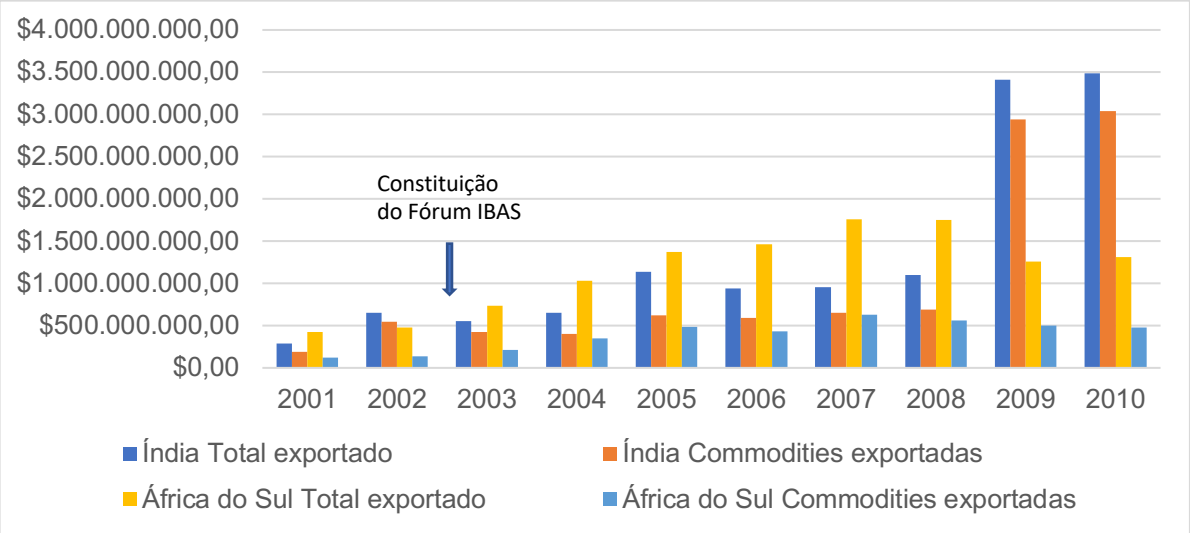
Como já mencionado, a movimentação em torno da aproximação com os países do Sul era criticada por políticos, jornalistas, intelectuais, diplomatas aposentados e alguns segmentos do empresariado nacional. Alegavam que havia custos políticos, mas principalmente econômicos, gerados pela agenda promotora das relações Sul-Sul que não compensavam os ganhos para o Brasil. Segundo esses críticos, a política externa brasileira, como estava posta, acabava

confrontando os interesses dos países desenvolvidos, cujos benefícios de estabelecimento de alinhamento seriam muito maiores.

De fato, as relações do Brasil, em especial com a Índia e com a África do Sul, sempre geraram uma curiosidade particular quando se tratava de relações econômicas e comerciais. Esses países, desde a década de 1990, adotaram medidas mais liberalizantes buscando incrementar as suas participações no mercado internacional (GUIMARÃES, 1998). Nesse movimento, houve a aproximação de alguns setores interessados em matérias primas, mas a questão do custo logístico e da perda de competitividade, fruto da dinâmica do capitalismo mundial sempre foi elemento complicador, apesar de a rota com passagem e utilização dos portos da África do Sul pós-apartheid ter facilitado o transporte de mercadorias. Outro ponto relevante de dificuldades para trocas comerciais mais efetivas estava relacionado a alguns seguimentos industriais brasileiros cujas estratégias internacionais pareciam não combinar com o interesse desses países, ou seja, sempre houve uma questão ligada à baixa complementaridade dessas economias (CNI, 2005; 2008).

Entretanto, mesmo em coalizões, como o Fórum IBAS que não tinha em sua proposta originária objetivos de natureza essencialmente econômica, notou-se um incremento das transações comerciais e financeiras entre os Estados membros, agregado ao movimento político e diplomático citado na seção anterior (FIGUEIRA; RÊGO, 2018).

Gráfico 4 – Participação da em exportações brasileiras entre 2001 e 2010 para Índia e África do Sul (Valor FOB US$)

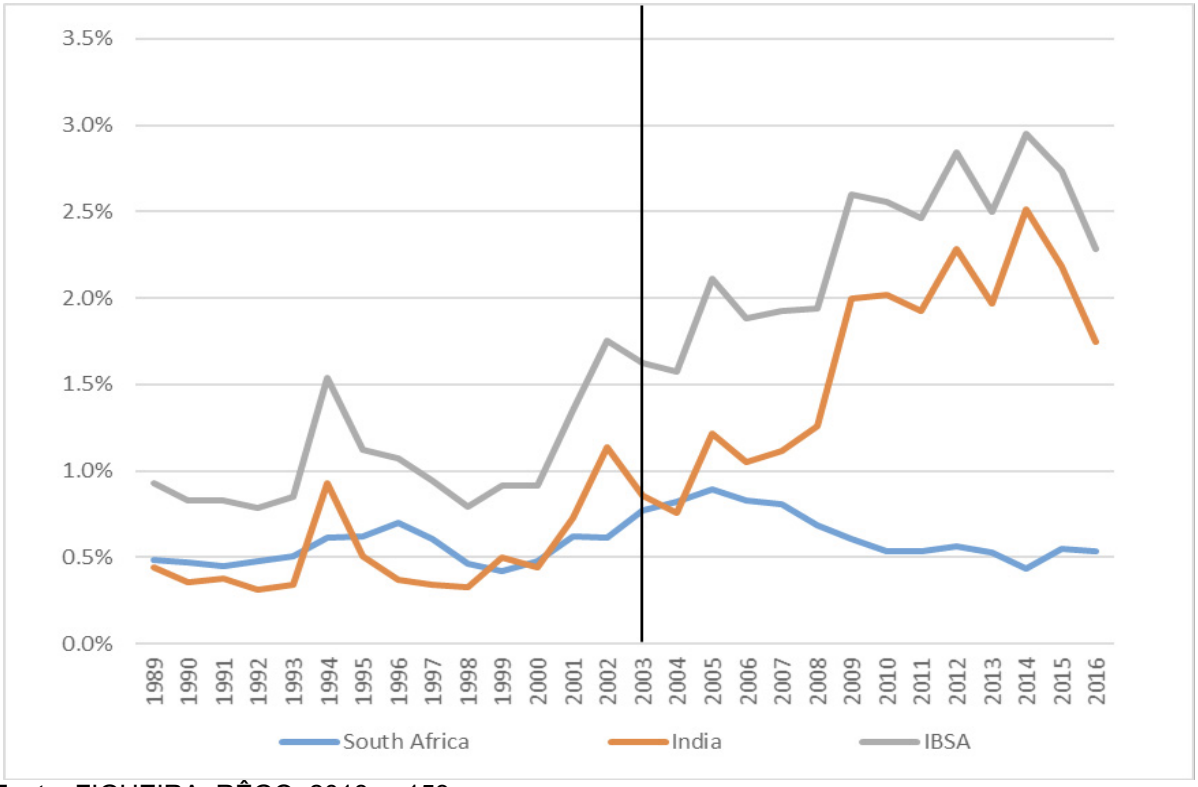


Fonte: A autora, 2021[144].

No que se refere especificamente ao comércio de bens nota-se um aumento expressivo dos indicadores após a formação do Fórum (Gráficos 4 e 5), mesmo o comércio bilateral tendo permanecido em um patamar médio (FIGUEIRA; RÊGO, 2018).

[144] Elaborado a partir de dados do MDIC. Disponível em: http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral. Acesso em: 07 jul. 2019.

Gráfico 5 – Percentual do fluxo comercial do Brasil com o IBAS



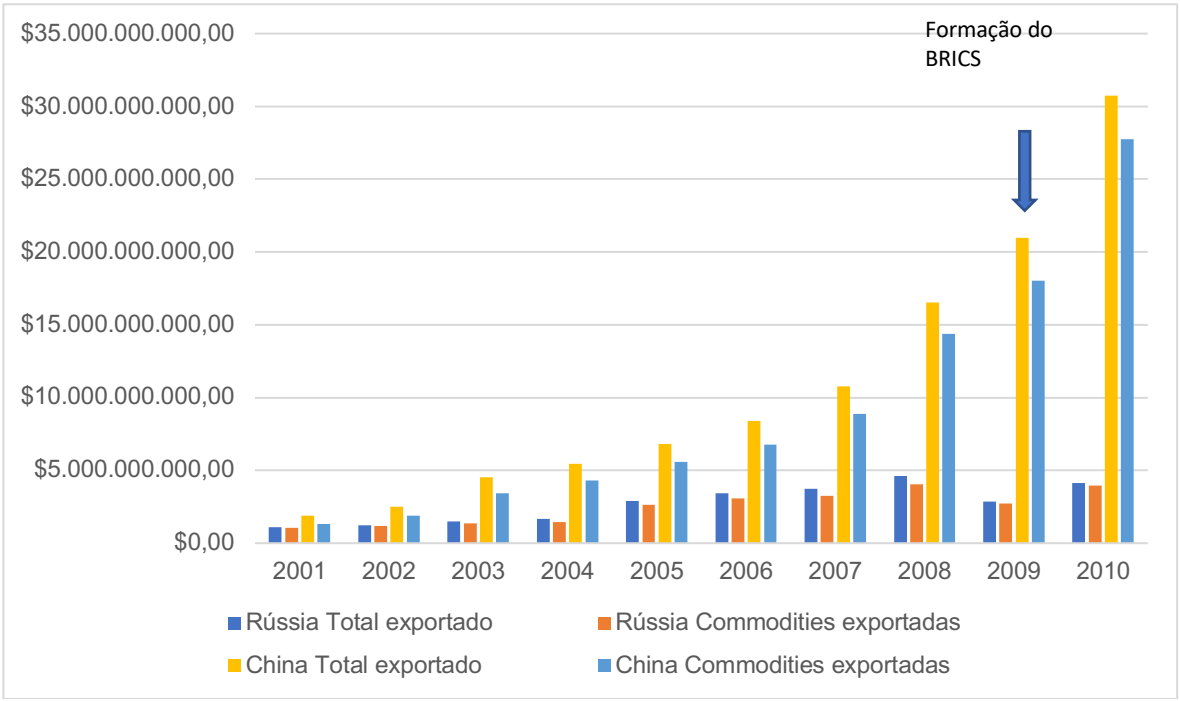
Fonte: FIGUEIRA; RÊGO, 2018, p.153.

Nas relações com os BRICS ressalta-se o protagonismo assumido pela China no mundo. Apesar de o governo chinês ter se deparado, nos anos 1990, com uma ordem unipolar pós-Guerra Fria, em que os Estados Unidos se colocavam como polo dominante do sistema, sua estratégia de expansão econômica, para além do pacífico, logrou grande sucesso a partir dos anos 2000. A China estreitou relações com diversos países ao redor do globo e contribuiu para projeção internacional de diversas potências emergentes. A entrada do país na OMC em 2001 impulsionou a expansão chinesa na economia global com o aumento significativo de sua participação no fluxo de comércio e, posteriormente, no investimento direto estrangeiro. Se por um lado a pressão da participação chinesa na exportação de produtos manufaturados pressionaram para baixar os preços internacionais desses produtos, por outro as suas importações de produtos intensivos em recursos naturais contribuíram, decisivamente, para a alta nos preços das *commodities* depois de 2002 (APEX, 2011)..

No que se refere ao Brasil, a China, diante do notado afastamento norte-americano da América do Sul e do novo projeto de inserção internacional do governo Lula, buscou aprofundar sua parceria estratégica, a partir da criação da

Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN) em 2004. Em 2009, a China passou a figurar não apenas como maior mercado comprador das exportações brasileiras, mas também como principal parceiro comercial do Brasil, assim como uma das principais fontes de investimento no país (Gráfico 6).

Gráfico 6 – Participação da em exportações brasileiras entre 2001 e 2010 para Rússia e China (Valor FOB US$)

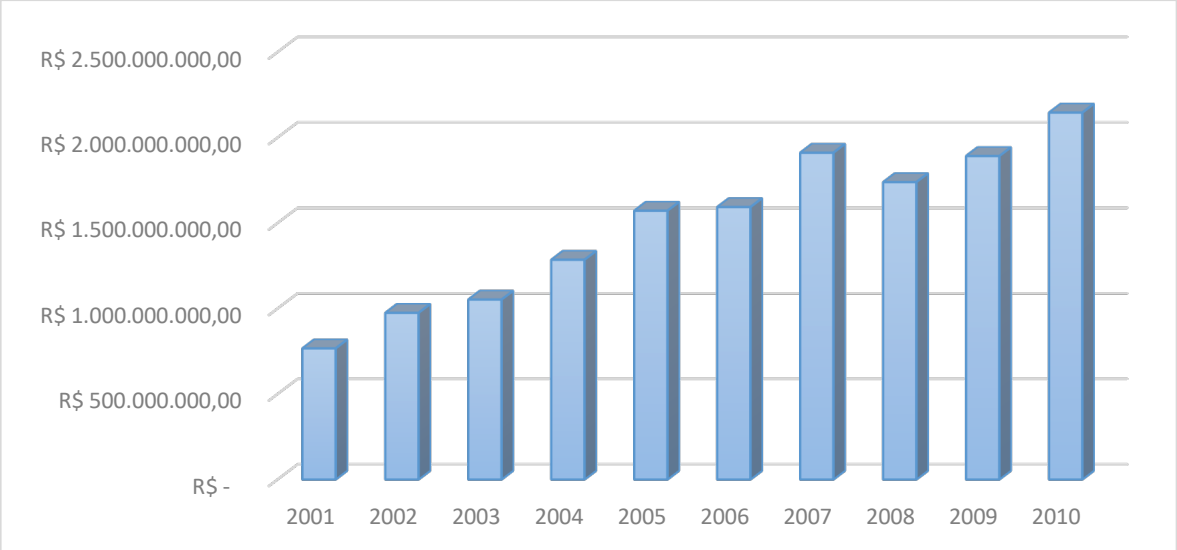


Fonte: A autora, 2021.[145]

Outro limite econômico importante para mudança na política externa era a negociação do orçamento disponível para promover as mudanças desejadas (Gráfico 7).

[145] Elaborado a partir de dados do MDIC. Disponível em: http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral. Acesso em: 07 jul. 2019.

Gráfico 7 – Orçamento Geral do MRE (2001-2010)

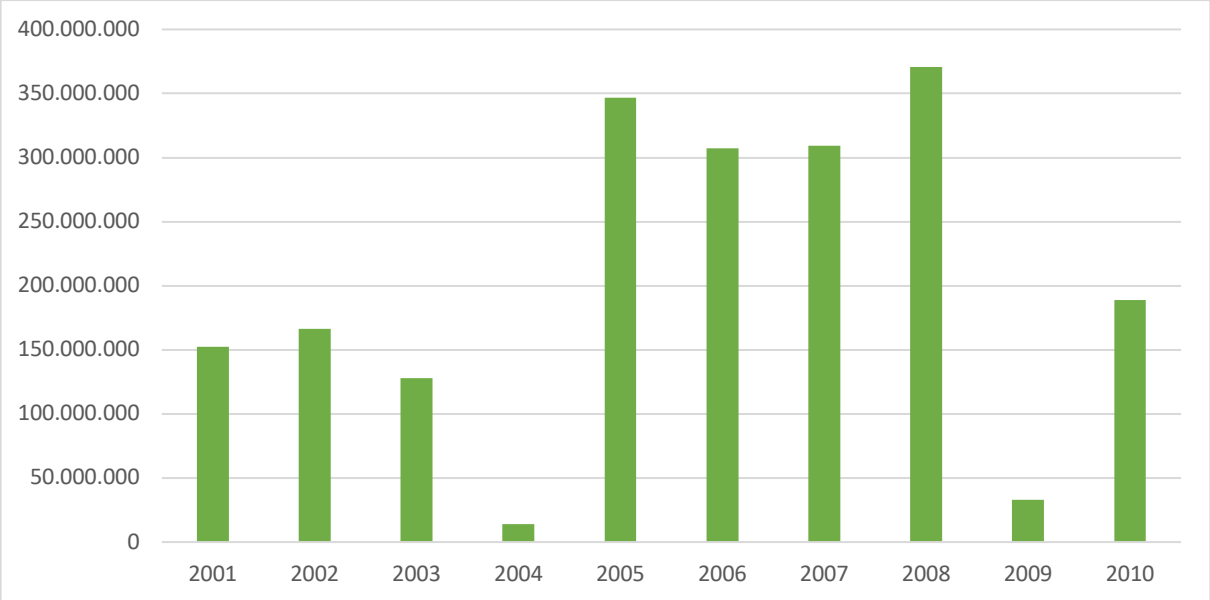


Fonte: A autora, 2021.[146]

O orçamento do Itamaraty foi negociado a partir da ideia de que a formação das coalizões Sul-Sul seria uma oportunidade de reposicionar o Brasil no sistema internacional, reforçando os princípios constitucionais e incrementando a imagem brasileira no exterior por meio do reforço à cooperação (Gráfico 8). A ideia de que o desenvolvimento nacional estava ligado à expansão da participação do Brasil nos países periféricos permitiu um aumento dos recursos destinados a políticas de cooperação internacional, como mostram os Gráficos abaixo. O governo Lula interpretou a interligação entre as atividades domésticas e internacionais como necessárias para implementação de uma política externa neodesenvolvimentista que priorizava a remoção das barreiras econômica e institucionais existentes para o incremento das relações com os países emergentes, favorecendo novas estratégias seletivas que respaldavam a política externa "ativa e altiva". Isso indicava como novas ideias foram capazes de interpretar os constrangimentos econômicos.

[146] Elaborado a partir de dados do Ministério o Planejamento, Orçamento e Gestão Secretaria de Orçamento Federal. Disponível em: http://www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsof/portalsof/orcamentos-anuais/. Acesso em: 15 out. 2019.

Gráfico 8 – Orçamento para Cooperação Internacional do MRE



Fonte: A autora, 2021.[147]

O engajamento brasileiro em coalizões internacionais tais como o IBAS e os BRICS não foi constrangida unicamente pela presença de limites econômicos ou institucionais, mas também pela própria necessidade iminente de o Brasil estabelecer relações com os grandes Estados periféricos, visto que a pró-atividade na criação de coalizões aumentaria a possibilidade de atrair e estimular investimento externo, com o objetivo de aumentar a participação do Brasil na economia internacional e financiar o desenvolvimento nacional.

Por outro lado, o aumento do orçamento do Itamaraty também foi importante para incrementar a presença brasileira na África e no Caribe. A abertura de novos postos diplomáticos era importante para dar suporte à aproximação com os países dessas regiões cuja necessidade de aproximação também era discutida e estava presente nas reuniões ministeriais do IBAS e dos BRICS e eram fruto de financiamento do Fundo IBAS e, posteriormente, do Banco dos BRICS. No entanto, as críticas ao aumento da presença diplomática brasileira em países em desenvolvimento, cuja projeção internacional era pouco significativa, eram constantes, tanto de diplomatas aposentados como de políticos da oposição e da mídia. Duas críticas comuns a essa nova orientação era que os custos são muito

[147]Dados obitidos a partir da Lei de acesso à informação. Filtros utilizados: Ano: 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010. Órgão Orçamentário: 35000 - Ministério das Relações Exteriores. Função: 07 - Relações Exteriores. Subfunção: 212 – Cooperação Internacional.

altos para poucos resultados e que a atual política é muito partidarizada, de esquerda, e que por isso seria excessivamente voltada para países menores, supostamente insignificantes, deixando em segundo plano as nações e os mercados maiores, que seriam mais importantes para o Brasil.

Um dos debates mais aflorados entre intelectuais, diplomatas aposentados e jornalistas e explorados pela mídia brasileira girava em torno da politização da política externa brasileira. Na grande mídia nacional, em posição mais agressiva e crítica à condução da política externa brasileira encontrava-se a Revista Veja. Postura oposta notava-se na revista Carta Capital cujos editoriais e reportagens eram entusiastas do novo projeto de inserção internacional do Brasil. Já nos jornais de grande circulação tais como O Globo, Folha de S. Paulo e o Estado de S. Paulo, as críticas à política externa do governo eram constantes (LOPES, 2011).[148]

As ações do governo brasileiro, neste sentido, acabaram por promover um intenso debate interno acerca do projeto de inserção internacional do país. A aproximação com as potências médias mobilizou atores estratégicos, os quais serão analisados na próxima seção, possibilitando uma maior autonomia nas decisões, em particular, no que se refere ao tradicional alinhamento aos Estados Unidos e às posições adotadas em fóruns multilaterais.

A explanação de como a mudança nas barreiras econômicas e institucionais influenciaram o comportamento internacional de velhos e de novos atores permite explorar como o processo de dupla internalização determina a interação entre os agentes estratégicos e as estratégias seletivas. Levando em consideração essas mudanças, a próxima seção tratará da interpretação dos atores estratégicos sobre esses limites, influenciando, assim, a mudança da política externa brasileira nas relações Sul-Sul, assim como quais condições para a mudança estavam presentes.

---

[148] Dawisson Belém Lopes (2011, p.82-83) copilou o título de capas, manchetes, reportagens e editoriais desses veículos de impressa, quais sejam: “O PT deixou o Brasil mais burro?” (Veja, 26 de janeiro de 2005), em alusão à retirada do caráter eliminatório da prova de inglês no concurso de admissão à carreira diplomática; “Imperialismo megalonanico” (Veja, de 30 de setembro de 2009), sobre a crise de Honduras; “Quem tem medo da política externa?” (Carta Capital, 28 de fevereiro de 2007), em referência às bases da política exterior de Celso Amorim; “Personagem do mundo”(Carta Capital, 2 de dezembro de 2009), sobre a diplomacia presidencial de Lula; “Lições de Honduras” (Folha de S. Paulo, 29 de janeiro de 2010); “Um passo atrás” (Folha de S.Paulo, 29 de setembro de 2009); “Mais uma do Itamaraty” (Folha de S.Paulo, 21 de maio de 2009); “Ventos de Teerã” (O Globo, 29 de dezembro de 2009); “Argumento falso” (O Globo, 4 de novembro de 2009); “Mais um erro” (O Globo, 8 de maio de 2009); “Erros da política externa e comércio” (O Estado de S.Paulo, 6 de janeiro de 2009); “Uma diplomacia de erros” (O Estado de S.Paulo, 4 de janeiro de 2009); “Diplomacia desastrada” (O Estado de S.Paulo, 7 de dezembro de 2008); “Diplomacia infeliz” (O Estado de S.Paulo, 22 de julho de 2008); entre tantos outros de conteúdo crítico à gestão da política externa de Lula e de Amorim.

No próximo capítulo será analisada a forma como diferentes atores estratégicos passaram a enxergar a reorientação no eixo da política externa e o novo ímpeto da coalizão Sul-Sul na política externa brasileira. Serão consideradas, ainda, as percepções de um grupo heterogêneo de atores com diferentes concepções sobre a formação das coalizões Sul-Sul, que, por meio de estratégias seletivas, agenciaram a formação de determinadas estruturas, promotoras do neodesenvolvimentismo na política externa brasileira. Por fim, será examinada a presença das ideias que permearam as estratégias e a mudança nas estruturas seletivas sobre as quais foram construídas as coalizões Sul-Sul e seu impacto sobre a reorientação da política externa brasileira durante os governos Lula.

6 ATORES ESTRATÉGICOS RELEVANTES NAS RELAÇÕES SUL-SUL

Esta seção apresentará os agentes estratégicos cujos discursos e estratégias seletivas favoreceram o incremento das relações com países emergentes do Sul, por meio da construção de coalizões, tais como o Fórum IBAS e o BRICS. A presença de “novos” atores estratégicos na equipe de governo possibilitou a reconsideração das estratégias seletivas e a abertura de oportunidades para atores estratégicos distintos para realizar seus (novos) interesses perseguindo estratégias específicas (JESSOP, 1990) e produzindo o que Jessop (2001, p.1224) chama de “cálculo estratégico orientado”. A exposição da influência exercida pelos atores no caso da política externa Sul-Sul, por meio de discursos e práticas, é necessária pois evidencia quando a mudança nos atores e suas interpretações foram determinantes na implementação de um novo projeto de inserção internacional.

A mudança no balanceamento de forças entre os atores participantes do governo reforçava a presença de novas demandas, levando o Brasil para uma nova estratégia de política externa cujos interesses políticos e estratégicos apontavam em direção ao Sul. Ademais, com as eleições do candidato do PT, a alteração nos limites estruturais existentes e a construção de novos mecanismos institucionais, abriu-se espaço para novas estratégias dos atores políticos, econômicos e sociais, que tradicionalmente tinham dificuldades de influenciar no projeto de inserção internacional do país ou que “delegavam” essa função para o MRE e para Presidência da República.

Por outro lado, havia a resistência dos defensores do projeto neoliberal e do isolamento do Itamaraty cujas estratégias haviam sido privilegiadas e que tinham o receio de uma maior democratização da política externa brasileira colocasse em risco as relações internacionais do Brasil, em especial, as negociações internacionais em curso. Ou seja, novas ideias acerca do redirecionamento da posição brasileira no âmbito internacional não eram unânimes. Decisões estratégicas relacionadas à implementação de novas estratégias internacionais estavam sujeitas a disputas entre novos e velhos poderes que interpretavam de maneiras distintas as prioridades e os rumos da política externa brasileira. Se no governo FHC o projeto de inserção internacional voltava-se à diplomacia econômica como instrumento básico de promoção externa, nos governos Lula o projeto de

inserção internacional do país colocava como prioridade questões relativas ao desenvolvimento econômico, com a projeção econômica e comercial de empresas brasileiras, e a questões sociais, legitimando, em outros termos, as relações com os países emergentes.

6.1 **O PT e as relações Sul-Sul**

O PT, desde a sua fundação, esteve envolvido com as relações internacionais do Brasil. Inicialmente, os militantes do partido, muitos dos quais preocupados em trazer para o debate questões relativas às possibilidades de articulação de suas lutas políticas dentro do sistema capitalista mundial, aproximaram-se de seus pares no exterior. A institucionalização desses contatos internacionais foi institucionalizada com a criação da Secretaria de Relações Internacionais, em 1983, e sua formalização no Regimento Interno do Partido, em 1984, com o objetivo de articular uma estratégia de construção de suas relações internacionais.

Desde que o partido decidiu apresentar candidato próprio para concorrer às eleições presidenciais de 1989, os programas eleitorais do PT também passaram a incluir questões relativas à política externa, com diretrizes gerais e direcionadas a temas e regiões, em especial à América Latina, mas também de apoio aos países subdesenvolvidos na luta contra as desigualdades econômicas, sociais e a discriminação (JAKOBSEN, 2016).

Tabela 1 – Programa de Governo de 1989 (continua)

Diretrizes gerais da PEB	Relações Sul-Sul
- Política anti-imperialista: solidariedade irrestrita às lutas em defesa da autodeterminação e da soberania nacional, e a todos os movimentos em favor dos trabalhadores pela democracia, pelo progresso social e pelo socialismo.	- Apoio à luta do povo palestino pela criação do seu Estado Independente, respeitando a existência de Israel.
- Política externa independente e soberana sem alinhamentos automáticos.	- Apoio à luta dos povos oprimidos da África, dos negros da Diáspora, repúdio a países que tenham institucionalizado qualquer tipo de discriminação.
- Apoio a iniciativas sinceras em defesa da paz e contra a corrida armamentista das grandes potências.	- Reorientação de prioridades da política externa em relação ao continente africano.
- Princípio de autodeterminação dos povos e não ingerência em assuntos internos de outros países.	

- Estabelecimento de relações com governo de nações em busca da cooperação à base de plena igualdade de direitos e benefícios mútuos.	
- Mobilização de esforços para que o país ocupasse no cenário internacional posição compatível com sua real dimensão econômico – social, geográfica e cultural.	
- Implantação de uma nova ordem econômica mundial, que liquidasse as relações de subordinação e dependência da maior parte dos países em relação aos mais ricos.	

Fonte: A autora, 2021. [149]

Apesar disso, na década de 1980, as temáticas ligadas à política externa ainda eram pouco presentes no debate eleitoral. Essa situação se alterou com a polarização entre PSDB e o PT a partir das eleições de 1994, quando o programa "Lula Presidente: uma revolução democrática no Brasil", da coalizão "Frente Brasil Popular pela Cidadania", liderada pelo PT, identificava a ausência no governo FHC de um projeto de desenvolvimento que conseguisse enfrentar a oposição Norte-Sul que se construía no pós Guerra Fria em novas bases. O enfrentamento das políticas do FMI e do Banco Mundial, assim como a reforma do sistema ONU eram defendidos pelo PT. Além disso, o programa sinalizava, como pode ser visto no quadro II, para necessidade de abertura de novos canais de como a cooperação econômica e política com a África do Sul, com a China, com a Índia e com a Rússia. Em relação à África, enfatizava-se a necessidade de estabelecer linhas de cooperação, em particular com os povos de língua portuguesa. De maneira geral, o programa defendia a ênfase em programas de cooperação cultural e científica na esfera Sul-Sul. O Mercosul era visto como um processo alternativo aos acordos bilaterais com os Estados Unidos e por isso deveria ser fortalecido. No entanto, o PT defendia uma revisão do Tratado de Assunção para incorporar ao bloco as dimensões social e política. Ademais, o processo de integração centrado no Mercosul deveria ter como eixo a complementaridade produtiva e comercial entre os países-membros (NERY, 2015).

[149] Tabela elaborada com base em Fortes (2011).

Tabela 2 – Programa de Governo de 1994 (continua)

Princípios gerais da PEB	Relações Sul-Sul
- Inserção soberana no mundo: defesa da autodeterminação, luta pela paz, respeito aos Direitos Humanos, preservação ambiental, profundas mudanças na ordem econômica internacional (FMI, BIRD, etc); democratização das Nações Unidas, com a ampliação e reforma do Conselho de Segurança, pondo fim ao direito de veto.	- Ênfase especial às relações de cooperação econômica e nos domínios científico e tecnológico, com uma correspondente agenda política com países como: China, Índia, Rússia e África do Sul, entre outros.
- Manutenção das relações com todos os países do mundo. Caráter multilateral da PEB.	- África: resgate das afinidades étnicas e culturais e estabelecimento de linhas de cooperação, em particular com os povos de língua portuguesa.
- Contribuição para a mediação em conflitos que ameaçam a paz mundial.	
- Ênfase nos programas de cooperação cultural e científica na esfera Sul-Sul.	
- Rediscussão dos problemas relacionados com as dívidas externas dos países periféricos.	
- Discussão e ações concretas sobre problemas como a fome e a miséria no mundo.	
- Convocação de uma conferência internacional para discutir a situação do trabalho no mundo e medidas efetivas contra o desemprego.	
- Recuperação do MRE, cuja estrutura foi sucateada nos últimos anos.	
- Revisão da política de apoio à comunidade brasileira no exterior, especialmente os que deixaram o país por razões econômicas, propiciando-lhes toda a proteção necessária.	
- Mapeamento e programa de retorno de cientistas, técnicos e artistas que deixaram o Brasil por falta de alternativas profissionais.	

Fonte: A autora, 2021.[150]

Em 1998, o programa da coligação “União do povo muda Brasil”, integrada pelo PT, propunha uma alteração na política externa que deveria lutar contra as relações desiguais e injustas do sistema internacional. A proposta defendia mudanças profundas nos organismos políticos e econômicos mundiais, citando expressamente o FMI, a ONU e a OMC. O programa ressaltava a necessidade de fortalecer as relações com os países do Sul, em particular com a África meridional, destacando os de língua portuguesa, e como a China, a Índia, a Rússia e a África do Sul (PT, 1998).

[150] Tabela 2 elaborada com base em Fortes (2011).

Tabela 3 – Programa de Governo de 1998 (continua)

Princípios Gerais da PEB	Relações Sul-Sul
- Princípios da autodeterminação; desejo de convivência pacífica com todos os povos.	- Fortalecimento das relações com países do Sul: África meridional e de expansão portuguesa.
- Atuação visando a alterar as relações internacionais desiguais e injustas.	- Articulação com a China, com a Índia, Rússia e com a África do Sul.
- Fortalecimento das relações com países do Sul: América Latina, África meridional e de expressão portuguesa.	
- Política de paz e de busca de construção de uma ordem econômica internacional justa e democrática.	
- Luta pela reforma de organismos internacionais como a ONU, FMI, BIRD, BID, OMC, hoje a serviço da hegemonia dos Estados Unidos.	
- Política mais ativa em relação à União Europeia (UE): aproveitar as contradições desta com os EUA.	
- Busca por alianças táticas e estratégicas capazes de alterar a correlação de forças atual, desfavorável aos países do Sul, e recusa da inexorabilidade da globalização.	

Fonte: A autora, 2021. [151]

Em sua quarta campanha presidencial em 2002, Lula esteve à frente da coligação “Lula presidente”. O primeiro ponto do programa “Um Brasil para todos” afirmava que a política externa seria um meio fundamental para a implantação de um projeto de desenvolvimento nacional. No plano multilateral, mencionava-se a necessidade de uma articulação com países de importância regional - África do Sul, China, Índia e Rússia, a fim de democratizar organismos internacionais como o Banco Mundial, o FMI e a ONU. As relações com os países desenvolvidos, de acordo com o programa, deveriam ser equilibradas (PT, 2002b).

Tabela 4 – Programa de Governo de 2002

Princípios Gerais da PEB	Relações Sul-Sul
- Utilização do peso internacional do Brasil para mobilizar e articular partidos, governos e forças políticas que lutam por sua identidade e autonomia.	- Cooperação econômica e tecnológica com potências emergentes (Índia, China, África do Sul).
- Instabilidade econômica tem retirado legitimidade do projeto neoliberal. Combinar defesa da soberania com luta por uma ordem internacional radicalmente distinta.	- Desconcentração e diversificação do setor exportador.

[151] Tabela 3 elaborada com base em Fortes (2011).

- A soberania nacional deve ser associada com soberania popular e com solidariedade internacional entre os povos oprimidos pelo imperialismo.	- Alianças com empresas estrangeiras para substituição de importações.

FONTE: A autora, 2021.[152]

Já, em 2006, a coligação "Lula de novo com a força do povo" foi responsável pela reeleição do presidente. O programa defendia o fortalecimento do multilateralismo e a reforma das Nações Unidas e do CSNU. Havia críticas às assimetrias da ordem econômica internacional e ao caráter injusto e desigual da globalização. O Brasil deveria fortalecer as relações Sul-Sul, particularmente com os países africanos, ao mesmo tempo em que buscava ampliar seu acesso aos grandes mercados asiático, europeu e norte-americano (PT, 2006).

Tabela 5 – Programa de Governo de 2006

Princípios Gerais da PEB	Relações Sul-Sul
- Utilização do peso internacional do Brasil para mobilizar e articular partidos, governos e forças políticas que lutam por sua identidade e autonomia.	- Fortalecimento das relações Sul-Sul e ampliação o acesso aos mercados asiático, europeu e estadunidense.
- Equilíbrio entre defesa da soberania e luta por uma ordem internacional radicalmente distinta.	
- A soberania nacional deve ser associada com soberania popular e com solidariedade internacional entre os povos oprimidos pelo imperialismo.	

Fonte: A autora, 2021.[153]

Note-se, ao analisar as propostas de política externa do partido nas campanhas eleitorais, o amadurecimento contínuo em relação a temas muito caros ao partido e seus dirigentes. Nesse sentido, apesar da mudança nos contextos interno e internacional entre 1989 e 2002, com a eleição de Lula em 2002, elementos programáticos de política externa que vinham sendo gestados dentro do PT desde sua fundação adentraram no *modus operandi* estabelecido em uma presidência com perfil sociopolítico até então inédito na história do país. Destacam-se, para esta tese, as relações Sul-Sul e a diversificação das relações econômicas e

[152] Tabela 4 elaborada com base em Fortes (2011).

[153] Tabela 5 elaborada com base na pesquisa de Tiago Nery (2015).

políticas internacionais. Visualiza-se entre um programa e outro que até mesmo as coalizões BRICS e IBAS estavam nas previsões desde 1994, embora não com as denominações e com a dimensão alcançada a partir de 2003.

Em janeiro de 2003, o Presidente Lula tomou posse e, junto com ele, muitos quadros dirigentes do PT assumiram tarefas em diferentes áreas do Governo Federal, além da eleição de um expressivo número de parlamentares, entre eles, quadros da coalizão política que o elegeu. Porém, apesar deste deslocamento de quadros, a vida partidária teria que continuar e uma das primeiras preocupações que surgiram foi quanto à relação entre o Partido e o Governo, cujas ações deveriam ser coordenadas. Como salienta Jakobsen (2016, p. 138), “o modelo mais lógico seria o governo tomar iniciativas e o partido apoiá-lo e buscar influenciá-lo para seguir determinado rumo em caso de controvérsias”. De fato,

> A rigor os primeiros movimentos da Política Externa acabaram produzindo um certo padrão de funcionamento: o governo tomava suas iniciativas e o PT a depender do interesse temático buscava apoiá-las e prosseguia desenvolvendo a sua própria política internacional normalmente (JAKOBSEN, 2016, p. 140).

Na prática o que acontecia na prática era, por um lado, um desengajamento partidário nas iniciativas internacionais articuladas pelo governo. Por outro, o partido continuava cultivando as relações com partidos políticos de outros países e prosseguia com as atividades exigidas pelos diferentes foros partidários dos quais era membro ou convidado. Por exemplo, no caso do Fórum Índia, Brasil e África do Sul (IBAS) chegou a haver dois Encontros envolvendo o PT, o Congresso Nacional Africano (CNA) da África do Sul e o Partido do Congresso da Índia, mas que não prosperaram. Em relação ao BRICS, o PT delegou ao governo transformar sua plataforma de Política Externa em iniciativas concretas, sem muita possibilidade de incidências políticas do partido (JAKOBSEN, 2016).

Diante desse quadro o grande desafio do governo seria o e implementar um projeto de inserção internacional neodesenvolvimentista, com bases nos programas do PT, por meio do fortalecimento do MRE, da área internacional da Presidência da República e dos demais órgão federais e ao mesmo tempo garantir apoio parlamentar, da sociedade civil e do empresariado (FORTES, 2011; JAKOBSEN, 2016). Ou seja, seria um governo permanentemente sob disputa de posições, não só externas por meio de pressões e *lobbies* dos grupos de interesse usuais da

sociedade, como também internas a partir dos diferentes políticos e partidos que compunham a coalizão e que tinham poder de pressão sobre o Poder Executivo a partir de seus votos no Congresso.

6.2 A Presidência da República, o Ministério das Relações Exteriores e o poder executivo federal: discursos e práticas de atores estratégicos

Novas interpretações estratégicas acerca das relações Sul-Sul e a sua introdução no projeto de inserção internacional neodesenvolvimentista da política externa, podem ser atribuídas, juntamente com as mudanças institucionais e econômicas apresentadas no capítulo 5 e ao envolvimento do PT em temas de política externa, aos agentes estratégicos, envolvidos com a inserção internacional do Brasil e que faziam parte do governo. A inclusão entre os membros do novo governo de políticos, empresários e diplomatas que se alinhavam ao modelo desenvolvimentista e com visões nacionalistas, tais como Marco Aurélio Garcia, Celso Amorim e Samuel Pinheiro Guimarães, Roberto Rodrigues, ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, e Luiz Fernando Furlan, ministro da Indústria, Desenvolvimento e Comércio Exterior figuraram como um dos vetores fundamentais para mudanças de rumo na PEB. Ademais, a própria trajetória pessoal e o carisma do presidente Lula, ex-operário e sindicalista, apoiador da luta dos países do Sul pelo desenvolvimento e por uma participação nas decisões internacionais, também garantiu um elemento especial ao novo projeto de inserção internacional (MAPA, 2016).

Ao longo dos primeiros meses de governo, a integração entre os atores no executivo parecia oficializar a posição do PT em relação ao seu projeto de inserção internacional e à estratégia de aproximação com os países do Sul. Como já mencionado, o Presidente Lula e seu assessor especial da Presidência da República, Marco Aurélio Garcia, Secretário de Relações Internacionais do PT e um dos organizadores e fundadores do Foro de São Paulo, articulavam um novo projeto de inserção internacional de base autonomista, gestado dentro do PT e presente nos programas de governo das candidaturas de Lula. No MRE, o Ministro Celso Amorim e o Secretário-Geral do Itamaraty Samuel Pinheiro Guimarães mostravam-se, desde

o início do governo, alinhados à Presidência, apostando na reorientação da política externa.

Com o objetivo de estimular mudanças favoráveis que atendessem as necessidades econômicas, políticas e sociais dos países periféricos, um dos objetivos diplomáticos do novo governo era o de firmar posições em instâncias multilaterais de negociação por meio de coalizões políticas com os países emergentes. O princípio do alinhamento com os Estados Unidos, que havia orientado a política externa brasileira desde 1990 (LIMA, 1994), foi substituído pela retomada dos princípios da autonomia e do desenvolvimento, alterando o que Colin Hay (2002, p.209) chamou de "ambiente discursivo". **"**Procurava-se inviabilizar a imposição de medidas favoráveis aos interesses das potências que compõem o centro hegemônico do sistema internacional que operavam em detrimento das necessidades dos países em desenvolvimento." (MAPA, 2016, p. 7).

Em seu discurso de posse em janeiro de 2003, apesar de ser cauteloso no que diz respeito às relações com os Estados Unidos e a com a União Europeia, o presidente Lula salienta a proposta de redirecionamento geográfico e de aprofundamento da ação externa brasileira em direção ao Sul.

> Procuraremos ter com os Estados Unidos da América uma parceria madura, com base no interesse recíproco e no respeito mútuo. Trataremos de fortalecer o entendimento e a cooperação com a União Europeia e os seus estados membros, bem como com outros importantes países desenvolvidos, a exemplo do Japão. Aprofundaremos as relações com grandes nações em desenvolvimento: a China, a Índia, a Rússia, a África do Sul, entre outros (BRASIL, 2003b, p. 18).

Lula menciona ainda que, "nossa política externa refletirá, também, os anseios de mudança que se expressaram nas ruas." (BRASIL, 2003b, p. 17). Já, em discurso proferido durante uma sessão de debates da XI UNCTAD (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento), em 2004, o presidente Lula reforça sua posição:

> Como aponta a UNCTAD, a participação do Sul nos fluxos globais, tanto comerciais quanto financeiros, cresceu extraordinariamente nas duas últimas décadas. Esse fluxo não tem uma direção exclusivamente Norte-Sul. Está surgindo uma "nova geografia" econômica, em particular do comércio mundial, resultante, entre outros fatores, do aumento das trocas comerciais entre os países em desenvolvimento [...] Essa "nova geografia" não se propõe substituir o intercâmbio Norte-Sul. O Norte desenvolvido continuará sendo parceiro valorizado e indispensável. Temos plena consciência de sua importância como destino para nossas exportações e como fonte de

> investimentos e tecnologia de ponta para as economias do Sul. A intensificação do comércio Sul-Sul ilustra as possibilidades que se abrem (BRASIL, 2004, p. 161).

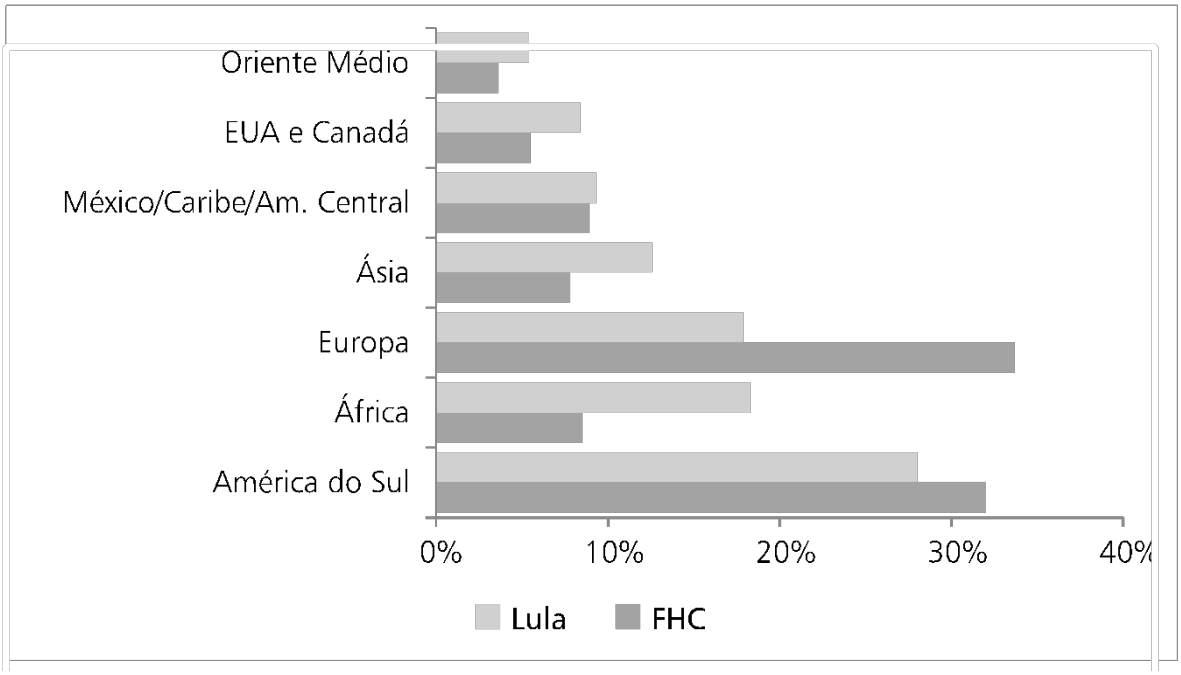
Em discurso na cerimônia de formatura da turma 2004-2006 do Instituto Rio Branco, em 02 de maio de 2007, o Presidente Lula reitera o direcionamento pretendido com a política externa.

> Queremos uma política externa que seja a cara deste Brasil. O Brasil democrático que estamos construindo, que seja mais do que uma forma de projeção nossa no mundo, que seja, também, um elemento consubstancial de nosso projeto nacional de desenvolvimento [...]. Temos que ocupar o lugar que nos cabe no mundo, na defesa dos interesses nacionais. É preciso engajamento e altivez, mas também respeito pelos outros países, sejam eles pequenos ou grandes, ricos ou pobres (BRASIL, 2007a, p. 116).

Notava-se, que os discursos seriam um dos meios mais usados pelo Presidente Lula para promover a mudança do projeto de inserção internacional do Brasil em direção aos países periféricos. Ao analisarem comparativamente os temas e regiões priorizados nos discursos presidenciais de FHC e Lula em manifestações nos eventos diplomáticos, Elaine Vilela e Pedro Neiva (2011)[154] fazem o diagnóstico de que Lula, em seus 8 anos de governo, cita muito mais vezes em seus discursos a África, a Ásia e o Oriente Médio do que havia sido feito por FHC (Gráfico 9).

[154] Os autores utilizam-se da metodologia de análise de conteúdo um total de 1.002 pronunciamentos, 749 de Lula e 253 de FHC em documentos baixados da página do Itamaraty na internet nos constam os pronunciamentos oficiais dos quatro mandatos dos dois presidentes no período de 16 anos. As justificativas da pesquisa podem ser encontradas no texto.

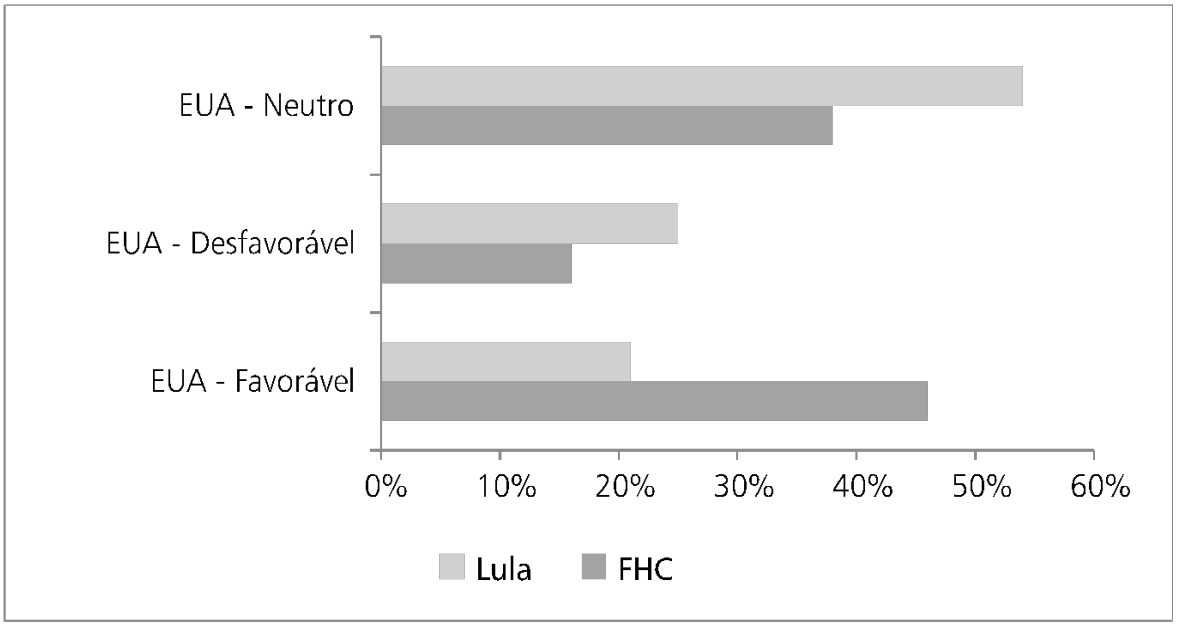
Gráfico 9 – Citações sobre países/regiões, por FHC e Lula



Fonte: VILELA; NEIVA, 2011, p. 80.

No que se refere aos Estados Unidos e ao Canadá, os autores notam que houve maior número de citações desses países nos discursos do Presidente Lula do que nos de FHC. Apontam, no entanto, que Lula adotou, na maioria das vezes, uma postura mais neutra ou desfavorável em relação a esses países (Gráfico 10).

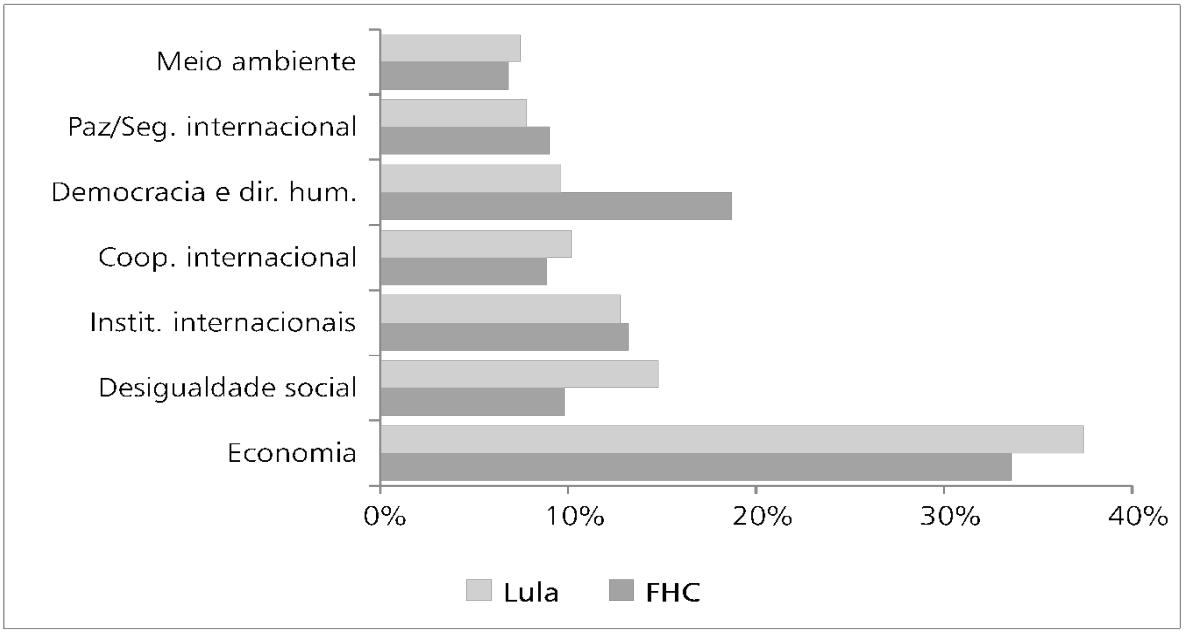
Gráfico 10 – Citações sobre EUA por FHC e Lula



Fonte: VILELA; NEIVA, 2011, p. 81.

Quanto aos temas abordados, dentre os selecionados pelos pesquisadores, nota-se um alinhamento de cada um dos ex-presidentes com suas filiações partidárias e ideológicas. Em particular, o número expressivo de vezes em que Lula menciona a temática da desigualdade social demonstra o transbordamento da preocupação interna em relação ao desenvolvimento para às relações exteriores do Brasil. Assim como, a menor menção aos temas relativos à democracia e aos direitos humanos, não significava que tais temas eram de menos importância nos governos Lula, mas sim indicavam, por um lado, que a democracia estava mais consolidada na primeira década dos anos 2000 (VILELA; NEIVA, 2011), por outro que para Lula não há democracia e direitos humanos sem igualdade social, essa promovida por políticas desenvolvimentistas lideradas pelo Estado (Gráfico 11).

Gráfico 11 – Citações sobre temas específicos por FHC e Lula



Fonte: VILELA; NEIVA, 2011, p. 82.

No cruzamento de dados referentes aos temas abordados e aos países e regiões, nota-se um incremento nos pronunciamentos referentes à cooperação internacional e ao tema da desigualdade social com a África e a Ásia. Com a África a menção à cooperação internacional passou de 12,7 %, nos pronunciamentos de FHC, para 20,9%, nas comunicações de Lula. Já, em relação à Ásia, esse percentual passou de 7,1% para 16,3%, revelando uma maior aproximação retórica com os países desses continentes. No que diz respeito à desigualdade, as menções

à África passaram de 3,8% nas falas de FHC para 21,2% em Lula. Com a Ásia passaram de 6,7% para 11,2% (VILELA; NEIVA, 2011, p. 86-87).

Ademais, é muito significativo que desde os primeiros anos do governo Lula tenham aumentado substancialmente o número viagens do mandatário a países do Sul[155], assim como ocorrido uma rápida expansão diplomática com a abertura de, 35 novas embaixadas, 16 delas na África e representação permanente em todos os países da América Latina e Caribe. Tornava-se claro que as relações Sul-Sul representavam uma interpretação inovadora das estratégias seletivas existentes. Esse posicionamento, discursivo e programático do presidente Lula, de apoio à aproximação com os países emergentes encontrava eco e era respaldado por Marco Aurélio Garcia. Garcia foi vice-presidente do Partido dos Trabalhadores de outubro de 2005 a fevereiro de 2010, sendo presidente interino entre setembro de 2006 e fevereiro de 2007. Coordenou os programas de governo das campanhas eleitorais presidenciais de Luiz Inácio Lula da Silva nas campanhas de 1994, 1998 e 2006. Garcia (GARCIA, 2010 apud JAKOBSEN, 2016, p. 148) ponderou que:

> A PEB é dominada por duas grandes referências: a situação nacional e o contexto internacional, pois não faria muito sentido possuir uma Política Externa bem estruturada e eficiente se o Brasil prosseguisse como um país estagnado, desigual, instável macroeconomicamente e vulnerável internacionalmente. Nesse sentido, a política do Governo Lula reabilitou uma noção que havia desaparecido do vocabulário político da América Latina há muitos anos: o desenvolvimento, entendido como articulação entre crescimento econômico, distribuição de renda e inclusão social

Garcia atentava, ainda, para uma tendência à inserção de novos atores, antes considerados periféricos, no cenário mundial, como China, Índia, Brasil, Indonésia e África do Sul. Tal dinâmica era ressaltada por ele como resultado de um mundo onde cada vez mais se observam relações multilaterais entre os países, o que também pode permitir a emergência de uma configuração multipolar. Nesse contexto, suas formulações são coerentes com a política externa adotada pelo

[155] Os dados compilados pelo Ateliê de Cartografia do LABMUNDO e publicados no Atlas da Política Externa Brasileira mostram o alto número de visitas internacionais do Presidente Lula, com aumento de 110% em relação ao Presidente FHC. Foram 139 viagens internacionais. Destacam ainda o destino dessas viagens, de acordo com o Atlas aproximadamente 110% das viagens presidenciais. Todas as regiões apresentaram crescimento, inclusive a América do Sul (59%), a América do Norte (71%) e a Europa (74%), mas há regiões que tiveram um crescimento robusto, como a América Central e Caribe (480%), África (750%) e Oriente Médio (antes não visitado). Esses dados revelam que o Brasil se tornou mais presente em outras regiões do mundo, sem preterir suas relações tradicionais (MILANI; MUÑOZ; DUARTE; KLEIN, 2014).

governo Lula, que visava atrelar crescimento econômico à inserção internacional, democratizando o sistema de países.

Também, para Celso Amorim, o Brasil ter uma ação externa global trazia muitos benefícios para o país, que mais do que compensam os custos da maior projeção externa (AMORIM, 2010). Em seu discurso destacou: “Forjaremos alianças com grandes países em desenvolvimento. Reforçaremos diálogo com a China, Rússia, Índia, México e África do Sul, entre outros.” (BRASIL, 2003b, p. 24).

Já, em 2005, no discurso por ocasião da abertura do Seminário IBAS sobre Desenvolvimento Econômico com Equidade Social, Celso Amorim exaltou a criação do IBAS.

> O IBAS talvez tenha sido, eu diria, e não quero com isso monopolizar para o Brasil a iniciativa, porque todas as coisas sempre têm uma origem mais remota e um desenvolvimento posterior, mas no que diz respeito ao Brasil, talvez tenha sido a primeira iniciativa de política externa do Governo do Presidente Lula [...]. Há no IBAS - gostaria de reforçar esse lado, para além, digamos, das colocações políticas, que são, evidentemente, importantes, para além da coordenação nos organismos internacionais, que nós temos procurado também manter - um elemento muito pragmático de cooperação, de busca de aumento das relações econômicas, culturais, científicas, tecnológicas e da troca de experiências em âmbitos diversos [...]. Diria mesmo que outras iniciativas que foram tomadas em outras esferas, como por exemplo a criação do G-20 no âmbito da OMC, tão importante para a luta de nossos países por maior justiça no comércio internacional, não teria sido possível, creio eu, se já não tivéssemos criado um ambiente de confiança entre esses três países que são chave em suas regiões (BRASIL, 2005, p.45).

A institucionalização de canais de interlocução com os interessados, direta e indiretamente, no projeto de inserção internacional do Brasil foi articulada pelo ministro Celso Amorim. Houve uma grande exposição das propostas e práticas do governo na área internacional, assim como a promoção de reformas no processo de ingresso à carreira diplomática e na estrutura interna do Itamaraty (LOPES, 2011).

Já, o embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, nacionalista desde o início de sua carreira, fundamentou sua visão de política externa a partir do diagnóstico sobre as relações assimétricas centro-periferia conduzidas pelos “centros-hegemônicos” representados pelas grandes potências como os EUA e União Europeia, particularmente após o fim da Guerra Fria. Segundo Guimarães, caberia aos grandes Estados periféricos, que, frequentemente também são potências regionais, como China, Índia, Irã, Brasil, Rússia, África do Sul, enfrentar os desafios portentosos representados por suas vulnerabilidades externas e suas disparidades

internas ao mesmo tempo em que constroem regimes democráticos duradouros, Ao Brasil seria preciso “[...]articular a aproximação real e prática (não apenas retórica), política e econômica, com outros grandes Estados periféricos que têm interesse estratégico em promover a multipolaridade do sistema mundial.” (GUIMARÃES, 2001, p.28).

Em seu discurso de posse Samuel Pinheiro reiterou a sua posição em relação à necessidade de uma ação internacional do Brasil que ajudasse no desafio de enfrentar as disparidades econômicas e sociais expressas na concentração de renda e riqueza, mas sobretudo da fome. Ou seja, segundo o embaixador seria necessária a redução das vulnerabilidades políticas e econômicas internacionais do Brasil como tarefa inadiável para execução de políticas pública adequadas

> Eliminar as vulnerabilidades externas que constrangem o nosso desenvolvimento econômico, político e social é igualmente tarefa inadiável, inclusive para poder executar políticas públicas que reduzam com eficácia aquelas disparidades (BRASIL, 2003b, p.27).

Em relação à cooperação com a África, com a Índia e com a China, Samuel Pinheiro falou em estreitamento nas relações de toda sorte. Samuel Pinheiro foi um dos principais defensores da revisão orçamentária do Itamaraty, justamente para poder estruturar o MRE para que esse pudesse dar suporte ao projeto de inserção internacional que estava sendo gestado. Como declarou em palestra proferida no auditório do IRBr, em 24 de agosto de 2018, dentro do ciclo "Percursos Diplomáticos”, “[...] não se faz política externa sem pessoal e sem dinheiro”. Ao falar sobre seu período como Secretário Geral do Itamaraty nos governos Lula, relata que uma das primeiras tarefas que assumiu foi aumentar o orçamento do Ministério. Para tanto, além de ajustes na proposta orçamentária feitos pelas secretarias do próprio Ministério, era necessário negociar com o Ministério do Planejamento que impunha um teto de gastos insuficientes para o novo projeto de inserção internacional do Brasil (informação verbal)[156].

O Embaixador abriu, então, diálogo com a Secretaria de Orçamento e Finanças e mandou ofício para o ministro do Planejamento, à época Paulo Bernardo,

[156] Ciclo "Percursos Diplomáticos", palestra proferida por Samuel Pinheiro Guimarães. Brasília, Instituto Rio Branco (IRBr), no dia 24/08/2018. Disponível em: https://youtu.be/MchU9jRwJTw>. Acesso em: 2 dez. 2020 e em: <https://www.youtube.com/watch?v=MchU9jRwJTw>. Acesso em: 17 nov. 2018.

responsabilizando a pasta pelas futuras dificuldades de execução e manutenção do projeto de inserção internacional do Brasil, conseguindo, assim, uma suplementação orçamentária. Já, segundo o Embaixador, no último ano no cargo, o Secretário Executivo do Ministério do Planejamento o procurou para saber se estava de acordo com o orçamento, atitude que não era comum até então. Desse modo, as barreiras orçamentárias foram reduzidas. Nesse processo de crescimento de recursos, o embaixador Ruy Nogueira foi nomeado Subsecretário de Cooperação e foi desenvolvido um extenso trabalho de promoção comercial, cultural e cooperação técnica (informação verbal)[157].

No que se refere aos outros órgãos do executivo federal, uma vez eleito, Lula dedicou-se a montar seu ministério, o que fez contemplando nomeações de seu Partido, o PT, da base aliada que participou de sua coligação desde o início como o Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e o Partido Liberal (PL), partido ao qual seu candidato a Vice-Presidente, José de Alencar pertencia, este por sua vez um grande empresário do setor têxtil engajado na política como Senador por Minas Gerais e que representou uma inflexão centrista da candidatura petista pela primeira vez desde 1989. Também considerou na composição do governo os Partidos – Popular e Socialista (PPS), Democrático Trabalhista (PDT) e grupos regionais e personalidades individuais do PMDB – que o apoiaram, pelo menos, no segundo turno. Além desta iniciativa que visava também constituir maioria de votos no Congresso Nacional houve a preocupação em envolver certos setores sociais na governabilidade do país como os empresários da indústria e do *agrobusiness* cujos representantes assumiram dois ministérios importantes como o de Desenvolvimento da Indústria e Comércio (MDIC) e o da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) (JAKOBSEN, 2016).

Em que pesem as convergências iniciais de interesse e visão estratégica dos membros do executivo, notavam-se, por vezes, descompassos e disputas entre eles. O Ministério das Relações Exteriores lutava para manter seu protagonismo nas reuniões miniministeriais e ministeriais da OMC. Celso Amorim (2013) relata que havia a insistência do embaixador Clodoaldo Hugueney por uma maior participação sua nas reuniões da OMC por parte para garantir que o Itamaraty continuasse à frente das negociações, evitando que essa posição fosse assumida por Roberto

[157] Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=MchU9jRwJTw>. Acesso em: 17 nov. 2018.

Rodrigues, ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, então presidente da ABAG (Associação Brasileira de Agribusiness), um dos segmentos mais dinâmicos da agricultura brasileira, e o empresário Luiz Fernando Furlan, ministro da Indústria, Desenvolvimento e Comércio Exterior, presidente do Conselho de Administração da Sadia, grande grupo fabricante e exportador do ramo alimentício. (DINIZ, 2010). Esses ministros representavam, assim, o interesse do agronegócio e de frações do empresariado nacional, alinhados ao projeto neodesenvolvimentista, mas que poderiam colocar em xeque e comprometer a autonomia do Itamaraty e, sobretudo, alterar a linha negociadora preconizada pelo MRE dentro da OMC.

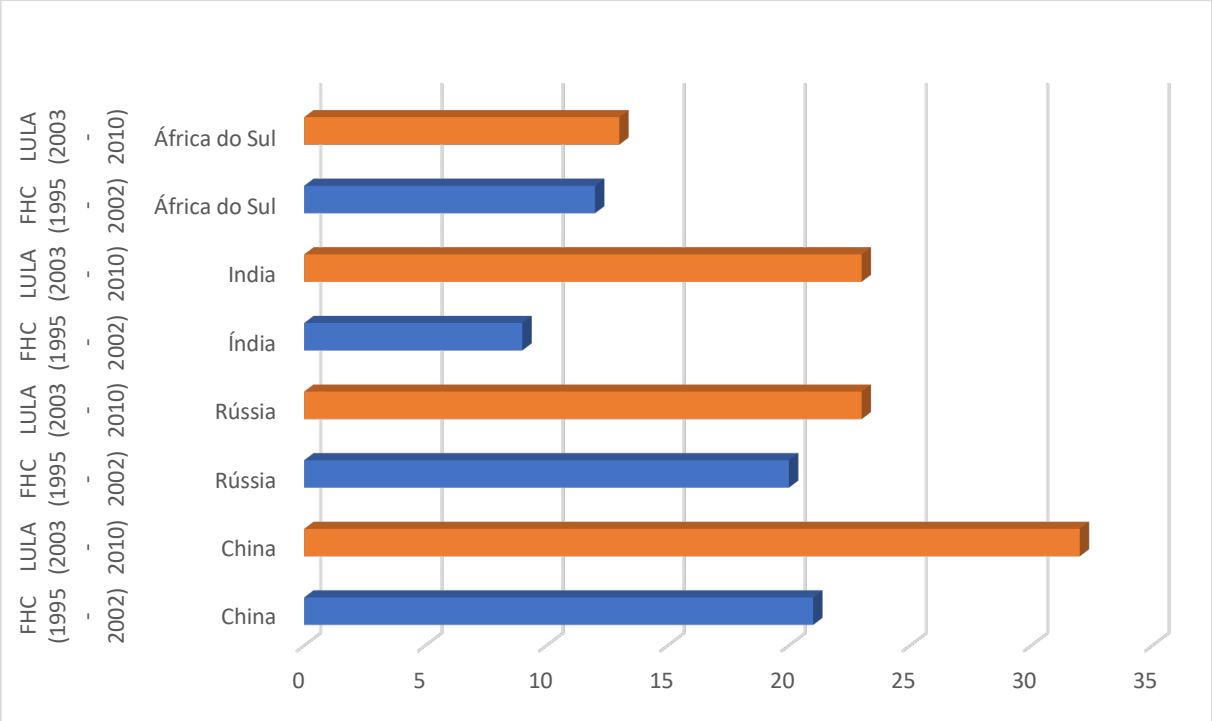
Celso Amorim (2013, p. 41) narra que na reunião mini ministerial em Montreal o Brasil teve posição destacada que "[...] não chegou a ser prejudicada por uma intervenção do meu colega da Indústria e Comércio eivado de reminiscências pessoais que pouco tinham a ver com o objetivo da discussão". O Brasil, assim, segundo Celso Amorim, conseguiu assumir protagonismo nas negociações ao lado de outros países em desenvolvimento. Com a Índia, ineditamente, liderou a crítica à desproporcionalidade de liberalização comercial pleiteada pela União Europeia em relação àquela de produtos agrícolas. Celso Amorim (2013, p. 84) relata a novidade da aproximação com a Índia da seguinte maneira

> A novidade foi o bom entendimento com os indianos mesmo em torno da questão agrícola, na qual eram e continuam a ser muito defensivos. Seja porque os indianos se sentissem ameaçados pelos subsídios dos europeus e americanos em seu próprio mercado, seja porque tivessem alguma ambição exportadora, mesmo que limitada, seja ainda porque pretendessem usar o tema agrícola como escudo contra pretensões em outras áreas de negociação, o fato é que, ao longo da reunião, o ministro indiano do Comércio, Arum Jaitley, atuou de forma muito entrosada comigo.

Nessa mesma reunião Amorim orientou o embaixador em Genebra Luiz Felipe Seixas Corrêa a optar pela Índia, caso o Brasil não conseguisse conciliar posição com a Austrália, um dos países líderes do Grupo de Cairns, e que apesar de pontos de afinidade com a Índia na questão agrícola, tinha dificuldades de alinhar posições (AMORIM, 2013).

A ideia de que as relações Sul-Sul seriam mais vantajosas do que as relações Norte-Sul, favorecia a abordagem brasileira com a Índia, África do Sul, China e Rússia no que diz respeito à assinatura de diversos atos internacionais (Gráfico 12).

Gráfico 12 – Quantidade de atos internacionais nos governos FHC e Lula



Fonte: A autora, 2021.[158]

Havia, assim, uma convergência discursiva entre a Presidência da República e o Ministério das Relações Exteriores sobre o papel estratégico que o Brasil deveria exercer no sistema internacional, conjuntamente com a Índia, a África do Sul, a China e a Rússia, a partir da eleição de Lula. Isso implicou na busca de certos objetivos estratégicos conjuntos tais como combater a pobreza mundial, ampliar a cooperação internacional, fortalecer as relações Sul-Sul e organizar as coalizões multilateralmente. Tudo isso, em uma relação dialética em que ao mesmo tempo se projetava a imagem do Brasil no cenário internacional, colhiam-se resultados que contribuíram para o desenvolvimento nacional, atendendo, como será visto nos próximos itens, às expectativas de frações da burguesia interna e das organizações populares e sindicais que integravam a frente neodesenvolvimentista.

O processo de repetição dessa interação mútua entre atores estratégicos e o contexto no qual eles estavam inseridos mostra a importância de se considerar o processo de dupla internalização identificado no SRA para explicar a dinâmica de

[158] Gráfico elaborado pela autora com base no Sistema de Atos Internacionais do MRE. Disponível em: https://concordia.itamaraty.gov.br/atos-internacionais. Acesso em: 01 out. 2019.

alteração no projeto de inserção internacional. A incorporação de atores com posições distintas daquelas assumidas no governo FHC favoreceu o redirecionamento da política externa brasileira para as relações Sul-Sul, em especial por meio do estabelecimento de coalizões com países emergentes. No entanto, a implementação de novas estratégias enfrentava limitações vindas de posições tradicionais, o que demonstra o processo dialético envolvido na implementação de um novo projeto político. Tiago Nery (2015) ressalta que o PT, quando na oposição, possuía uma postura bastante crítica em relação à política externa do governo Fernando Henrique. No entanto, segundo o autor,

> Ao assumir o governo, o PT passou a adotar uma posição mais moderada, mas sem deixar de transferir para a política externa algumas linhas de seu pensamento. Isso ficou evidente, por exemplo, na nomeação de Marco Aurélio Garcia para a Assessoria Especial da Presidência da República para Assuntos Externos, que significou uma mudança de procedimento, uma vez que o Itamaraty estava acostumado a fornecer diplomatas para aquela função. No caso do PSDB, sua passagem para a oposição levou a um endurecimento das críticas à política externa do novo governo, feitas através da comissão de relações exteriores do Senado, principalmente em relação às parcerias estratégicas e à integração regional. No entanto, pela primeira vez as críticas passaram a incorporar expressões como "partidarização" e "ideologização", como se a política externa de Fernando Henrique e dos governos anteriores tivesse sido marcada pela neutralidade axiológica (NERY, 2015, p.95-96).

No próximo item será apresentado o papel exercido pelo Congresso Nacional nesse processo dialético de mudança no projeto de inserção internacional do Brasil. É inegável, contudo, que os instrumentos constitucionais concedidos à Presidência da República aumentam sua capacidade de atuação. Deve-se notar, ainda, que o Congresso Nacional e suas comissões especializadas atuam em um complexo contexto institucional que atinge e restringe o parlamento como um todo e quaisquer limitações impostas ao andamento de seus trabalhos não são exclusividade da temática internacional (HERCULANO, 2014).

6.3 **O Congresso Nacional**

Desde o início do processo de redemocratização, em 1985, e do estabelecimento da Constituinte, em 1987, houve o incremento do poder político dos

partidos no Congresso Nacional. Historicamente, entretanto, a dinâmica da relação entre o executivo e o legislativo no sistema presidencialista brasileiro é similar ao dos regimes parlamentaristas multipartidários. É comum que o partido do presidente eleito não possua maioria das cadeiras no legislativo. Sendo assim, a governabilidade fica condicionada à concessão de postos no executivo federal para os partidos coligados, em troca de apoio parlamentar.

Isso não foi diferente nos governos Lula, que apesar de ter articulado a guinada do PT mais para o centro de espectro político e de, ao longo de 2003, ter incorporado muitos partidos de centro-esquerda no gabinete, não contava com a maioria absoluta no congresso (AMORIM NETO, 2011). Diante desse quadro, Lula sabia da necessidade de estabelecer boas relações com o Congresso Nacional para poder implementar o projeto político articulado pelo Partido dos Trabalhadores que se aproximava de partidos ao centro do espectro político. Em sua primeira mensagem ao parlamento em 2003 Lula declara que

> Prestigiar o Congresso Nacional é dever de todo cidadão. Mas, no meu caso pessoal, é bem mais que um dever. É, explicitamente, um tributo ao papel insubstituível do Parlamento na vida democrática[...]. Justamente pela sua diversidade e pluralidade, o Parlamento é o espaço por excelência de debate sobre os desafios imediatos e históricos do País. E de construção negociada daquelas sínteses que permitam o avanço do País no rumo da prosperidade e da justiça. Nós fomos eleitos para mudar o Brasil. E temos plena consciência de que só iremos mudar o Brasil juntos, fazendo convergir, democraticamente, a vontade dos Poderes da República, em sintonia e com a participação efetiva do conjunto da nossa sociedade (BRASIL, 2003a, não paginado).

No que se refere à política externa, contudo, a tese de que essa é uma política de Estado e que, portanto, está desconectada do jogo político interno, vigorou no Brasil durante muitos anos. Essa visão ganhou força diante do próprio sistema presidencialista brasileiro e do processo de construção institucional do MRE. É muito divulgado o fato de o Poder Legislativo preferir delegar as decisões sobre a política externa para o Poder Executivo atuar em relação a PEB não trazia vantagens em forma de votos ou apoio da opinião pública (LIMA; SANTOS, 2001). Isso não significa, contudo, que haja “consenso” entre os dois poderes no que se refere à política externa. Muito pelo contrário, é falacioso assumir que sempre houve consenso nacional acerca da inserção do Brasil no mundo.

O Poder Legislativo possui várias atribuições constitucionais em relação à PEB como a ratificação de tratados internacionais, aprovação da nomeação de

embaixadores para postos no exterior, aprovação de iniciativas internacionais por meio de decretos legislativos, poder de convocar o Ministro de Relações Exteriores e outros diplomatas para prestarem informações, organização de seminários e publicações sobre temáticas internacionais, dentre outros mecanismos que lhe permitiriam influenciar mais a PEB. Os principais *locus* de discussão e análise da política externa brasileira são a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN) e a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal (CRE) (HERCULANO, 2014).

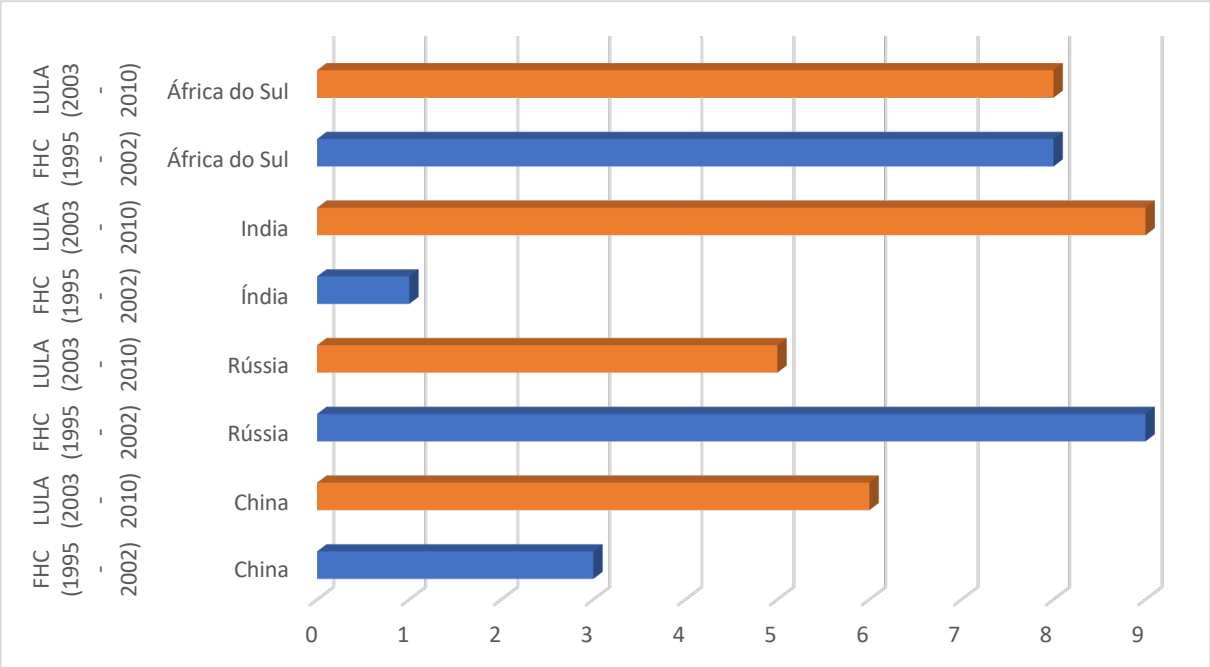
Dentro dessas Comissões, os partidos políticos e as coalizões partidárias estabelecidas no Congresso Nacional, ao longo de uma legislatura, articulam discursos e estratégias que podem influenciar os rumos da política externa do país, assim como em outras políticas públicas. Nesse sentido, são importantes, por exemplo, as disputas em torno das indicações para a presidência das Comissões de Relações Exteriores da Câmara e do Senado. Os membros da CREDN e da CRE têm relações constantes com as representações estrangeiras e mantém canal de diálogo com diversos setores da sociedade civil organizada. Além disso, relaciona-se com o Itamaraty, Ministério da Fazenda, Ministério da Defesa e com os Comandos das três Forças Armadas (HERCULANO, 2014).

Questões orçamentárias também passam por essas comissões. Emendas ao Orçamento Geral da União (OGU), destinadas a instituições nacionais e entidades internacionais ligadas a temas externos, são propostas e avalizadas por seus membros. Conforme ilustrado por Herculano (2014), em 2007 foi proposto e aprovado pela CREDN um acréscimo de R$ 3 milhões na contribuição brasileira à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa Nacional (CPLP). No mesmo ano, um acordo da CREDN e da CRE garantiu a apresentação de três emendas coletivas ao Projeto de Lei Orçamentário Anual de 2008, voltadas a incrementar os recursos do Itamaraty, Ministério da Defesa e as Forças Armadas. É importante destacar que desde a eleição dos primeiros Deputados Federais em 1982 e de seu primeiro Senador em 1990, até 2006 as bancadas do PT na Câmara e no Senado só cresceram, além do exercício normal de seus mandatos. Também sempre houve a presença atuante de parlamentares do PT nas Comissões de Relações Exteriores das duas casas legislativas (JAKOBSEN, 2016).

Vale notar, ainda, que nem todo instrumento internacional enviado ao Congresso é aprovado automaticamente, algumas matérias longas e complexas têm

longa tramitação legislativa, revelando interesses distintos sobre determinadas matérias. Conforme afirma Maria Ester Camino (2010, p. 174), "[...] significa isso dizer que o tempo legislativo é o prazo necessário à construção do consenso." Diversos atos internacionais firmados com os mais diversos países foram enviados para apreciação do Congresso entre 2003 e 2010 (Gráfico 13).

Gráfico 13 – Quantidade de atos internacionais enviados ao Congresso Nacional



Fonte: A autora, 2021.[159]

Na comparação entre os governos FHC e Lula, nota-se um aumento no número de atos internacionais firmados com a China, com a Índia e com a África do Sul e encaminhados ao Congresso Nacional entre 2003 e 2010 (Gráfico 13). Muitos instrumentos internacionais celebrados pelo Brasil com esses países sob a forma bilateral, assim como aqueles trilaterais firmados com a África do Sul e Índia, no âmbito do Fórum de Diálogo IBAS, bem como os plurilaterais, assinados entre esses três países, mais Rússia e China, no âmbito da cooperação BRICS, também foram apreciados pelas casas do Congresso Nacional (CAMINO; MENCK, 2018).

[159] Gráfico elaborado pela autora com base no Sistema de Atos Internacionais do MRE. Disponível em: https://concordia.itamaraty.gov.br/atos-internacionais. Acesso em: 01 out. 2019.

Camino e Menk (2018) fizeram um levantamento do total de atos internacionais firmados pelo Brasil com a África do Sul, a China, a Índia e a Rússia, o Fórum IBAS e os BRICS, entre 1988 e julho de 2018, e que foram promulgados. No que diz respeito ao IBAS e ao BRICS, encontraram-se, a partir de 2003, seis instrumentos trilaterais, no âmbito do Fórum IBAS e dois plurilaterais, a partir de 2009, no âmbito da cooperação BRICS (tabela 6).

Tabela 6 – Atos internacionais celebrados pela República Federativa do Brasil, no âmbito do IBAS e BRICS, encaminhados ao Congresso Nacional entre 2007 e 2018 (continua)

Item	Item/ total 1530	Proposição	Data de apresentação	Ato internacional / âmbito IBAS e BRICS	Projeto de Decreto Legislativo/ observações	Decreto Legislativo / estágio de tramitação/ observações	Decreto de promulgação do Presidente da República/ observações
1.	955	Mensagem 60/2007	05/02/2007 (IBAS/ navegação)	ACORDO TRILATERAL ENTRE O GOVERNO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, O GOVERNO DA REPÚBLICA DA ÁFRICA DO SUL E O GOVERNO DA REPÚBLICA DA ÍNDIA SOBRE NAVEGAÇÃO MERCANTE E OUTROS ASSUNTOS RELACIONADOS AO TRANSPORTE MARÍTIMO, CELEBRADO EM BRASÍLIA, EM 13 DE SETEMBRO DE 2006.	PDC 37/2007	DL 779/2008 (DOU 19/09/2008, p. 4, col. 3)	Em 31/12/2018, decreto de promulgação não encontrado no Sileg.
2.	958	Mensagem 110/2007	13/03/2007 (IBAS/ agricultura)	MEMORANDO DE ENTENDIMENTO SOBRE COOPERAÇÃO TRILATERAL EM AGRICULTURA E ÁREAS AFINS, ASSINADO EM BRASÍLIA, EM 13 DE SETEMBRO DE 2006, DURANTE A I CÚPULA DO IBAS, ENTRE OS GOVERNOS DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, DA REPÚBLICA DA ÁFRICA DO SUL E DA REPÚBLICA DA ÍNDIA, NO ÂMBITO DO FORUM DE DIÁLOGO ÍNDIA-BRASIL-ÁFRICA DO SUL (IBAS).	PDC 263/2007	DL 263/2008 (DOU 19/9/2008, p. 02, col. 3).	Decreto nº 7.926, de 18 de fevereiro de 2013 (DOU 19/2/2013, seção 1, p. 8).
3.	959	Mensagem 111/2007	13/03/2007 (IBAS/ biocombustíveis)	MEMORANDO DE ENTENDIMENTO ENTRE OS MEMBROS DO FORUM DE DIÁLOGO ÍNDIA-BRASIL-ÁFRICA DO SUL, O GOVERNO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, O GOVERNO DA REPÚBLICA DA ÁFRICA DO SUL E O GOVERNO DA REPÚBLICA DA ÍNDIA, PARA ESTABELECER FORÇA-TAREFA TRILATERAL SOBRE BIOCOMBUSTÍVEIS, ASSINADO EM BRASÍLIA, EM 13 DE SETEMBRO DE 2006	PDC 39/2007	DL 290/2007 (DOU 24/10/2007, p. 02, col. 03).	Decreto nº 6.965, de 29 de setembro de 2009 (DOU 30/9/2009, seção 1, p. 6).
4.	968	Mensagem 372/2007	21/06/2007 (IBAS/ informação)	ACORDO "ESTRUTURA DE COOPERAÇÃO EM SOCIEDADE DE INFORMAÇÃO ENTRE OS GOVERNOS DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, DA REPÚBLICA DA ÁFRICA DO SUL E DA REPÚBLICA DA ÍNDIA", ASSINADO EM BRASÍLIA, EM 13 DE SETEMBRO DE 2006.	PDC 347/2007	DL 599/2009 (DOU 31/08/2009, p.1, col. 3).	Em 31/12/2018, decreto de promulgação não encontrado no Sileg.

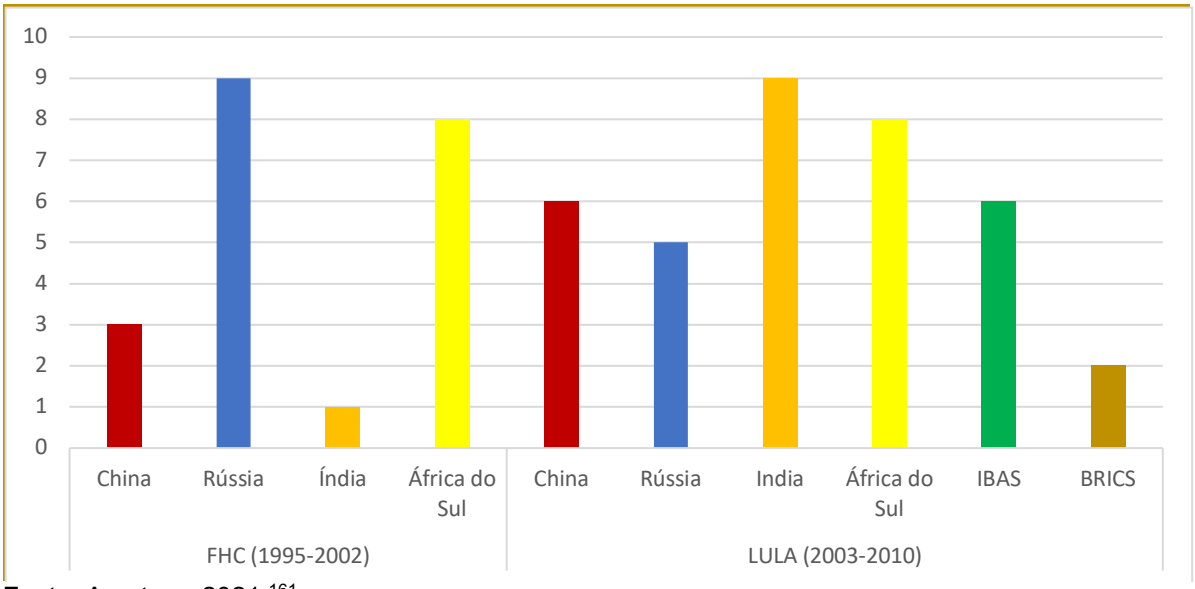
Item	Item/ total 1530	Proposição	Data de apresentação	Ato internacional / âmbito IBAS e BRICS	Projeto de Decreto Legislativo/ observações	Decreto Legislativo / estágio de tramitação/ observações	Decreto de promulgação do Presidente da República/ observações
5.	1074	Mensagem 11/2009	14/01/2009 (IBAS/ turismo)	ACORDO ENTRE O GOVERNO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL E O GOVERNO DA REPÚBLICA DA ÍNDIA E GOVERNO DA REPÚBLICA DA ÁFRICA DO SUL SOBRE COOPERAÇÃO NO CAMPO DO TURISMO NO ÂMBITO DO FORUM DE DIÁLOGOS IBAS, CONCLUÍDO EM NOVA DELHI, EM 15 DE OUTUBRO DE 2008, POR OCASIÃO DA III CÚPULA DE CHEFES DE ESTADO/GOVERNO DO IBAS.	PDC 1738/2009	DL 208/2010 (DOU 8/04/10, p 04, col.03).	Em 31/12/2018, decreto de promulgação não encontrado no Sileg.
6.	1106	Mensagem 342/2009	26/05/2009 (IBAS/ padronização)	MEMORANDO DE ENTENDIMENTO ENTRE O GOVERNO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, O GOVERNO DA REPÚBLICA DA ÍNDIA E O GOVERNO DA REPÚBLICA DA ÁFRICA DO SUL, SOBRE FACILITAÇÃO COMERCIAL PARA PADRONIZAÇÕES, REGULAÇÕES TÉCNICAS E AVALIAÇÃO DE CONFORMIDADE, CONCLUÍDO EM NOVA DELHI, EM 15 DE OUTUBRO DE 2008.	PDC 2303/2009	DL 666/2010 (DOU 01/09/2010, p. 02, col. 03).	Em 31/12/2018, decreto de promulgação não encontrado no Sileg.
7.	1338	Mensagem 444/2014	5/01/2015 (BRICS/ banco)	ACORDO SOBRE O NOVO BANCO DE DESENVOLVIMENTO (NBD), CELEBRADO EM FORTALEZA, EM 15 DE JULHO DE 2014.	PDC 63/2015	DL 131/2015 (DOU 05/06/15 PÁG 03 COL 01).	Decreto nº 8.624 de 29 de dezembro de 2015 (DOU 30/12/2015, seção 1, p. 9).
8.	1339	Mensagem 445/2014	5/01/2015 (BRICS/ reservas)	TRATADO PARA O ESTABELECIMENTO DO ARRANJO CONTINGENTE DE RESERVAS DOS BRICS, CELEBRADO EM FORTALEZA, EM 15 DE JULHO DE 2014.	PDC 62/2015	DL 130/2015. (DOU 05/06/15, p. 2, col.3).	Decreto nº 8.702 de 1º de abril de 2016 (DOU 4/4/2016, seção 1, p. 2).

Fonte: CAMINO; MENCK, 2018, p. 62-63.[160]

[160] Tabela 6 elaborada a partir de dados do Sileg. Disponível em: < http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/34579> Acesso em: 02 abr. 2018. Legenda de cores: Proposição aprovada pelo Congresso e promulgada pelo Presidente da República estão destacados

Em relação ao total de atos internacionais firmados pelo Brasil com a África do Sul, a China, a Índia e a Rússia, assim como no âmbito do Fórum IBAS e da Cooperação BRICS, entre 2003 e julho de 2010, pode-se construir Gráfico 14.

Gráfico 14 – Quantidade de atos internacionais enviados ao Congresso Nacional (incluindo IBAS e BRICS)



Fonte: A autora, 2021.[161]

A aprovação desses atos internacionais pelo Legislativo não significou, contudo, que havia uma convergência de todos os membros das Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e do Senado Federal acerca das estratégias de inserção internacional do Brasil, visto que os temas eram variados. Do mesmo modo, apesar da boa relação existente entre o executivo e o legislativo no que diz respeito à política externa, nota-se que nem sempre a opinião dos parlamentares e a dos membros do executivo eram consonantes.

Como afirma Simone Diniz (2012, p. 175) cabe ao Legislativo a "[...] apresentação de reservas; solicitação de audiências com representantes do poder Executivo; solicitação de vistas ao processo; registro de votos em separado;

---

em verde e amarelo, alternados por ano de apresentação, os períodos utilizados pelos poderes Executivo e Legislativo para a internalização dos atos internacionais listados em cada célula.

[161]Gráfico elaborado pela autora tendo como referência o Gráfico 13 e a Tabela 6.

solicitação de adiamento da discussão e/ou de votação [...]". A autora ainda esclarece que uma atuação mais assertiva não se restringe à apresentação de reservas aos projetos por meio dos decretos legislativos. Há outros mecanismos de atuação parlamentar que exemplificam situações de acirradas divergências quanto ao conteúdo substantivo de certos atos internacionais.

As Comissões de Relações Exteriores e Defesa do Câmara dos Deputados e do Senado Federal promoveram seminários temáticos que abarcam uma série de assuntos em política externa, dentre eles o tema das relações Sul-Sul, que representam ensejos de grande importância para o debate, visto que tais seminários reuniram parlamentares, especialistas nas temáticas em pauta, e representantes da sociedade civil, em um espectro que, recorrentemente, é marcado por divergências. Tais reuniões são televisionadas, o que confere ainda mais publicidade ao debate. As duas Casas também possuem jornais impressos, além das fontes eletrônicas, que contemplam, também, temas de política externa (MATTOS, 2018).

Ao longo da 52ª Legislatura (2003-2007) e a 53ª Legislatura (2007-2011), membros do MRE, assim como agentes de outros ministérios envolvidos, direta ou indiretamente, com a política externa brasileira, compareceram algumas vezes para prestar esclarecimentos sobre as iniciativas internacionais do governo brasileiro. Nos pronunciamentos feitos e nas intervenções dos parlamentares em audiências públicas feitas nas casas legislativas, visões opostas apareciam. A oposição criticava a cooperação Sul-Sul, os traços antiamericanos e o presumível retorno ao terceiro-mundismo. Para a oposição liderada pelo PSDB e DEM, a forte politização devia-se à falta de concentração de esforços nas relações com os interlocutores políticos e econômicos tradicionais, como os Estados Unidos e a União Europeia (UE) (NERY, 2015).

Vale notar que desde a chegada do PT à Presidência da República, líderes e partidos conservadores atuaram de forma mais incisiva em questões relativas à política externa, sem que isso signifique uma maior qualificação das discussões. Como lembra Sebastião Velasco e Cruz (2010 apud NERY, 2015, p. 98), a pobreza do debate estratégico nesse campo condena a oposição ao discurso reativo da "pequena política", nos termos de Gramsci[162], tornando as lideranças opositoras caudatárias de seus grupos mais retrógrados e menos representativos.

[162] Gramsci (2014 apud NERY, 2015, p. 98) aplica os conceitos de pequena política (política do dia a dia; de corredor; de intrigas) e grande política (questões ligadas à fundação/destruição de Estados e

Outro ponto importante, em relação à participação do Congresso na análise de atos internacionais, refere-se aos fatores que fornecem incentivos para sua utilização como alvo alternativo de pressões do empresariado industrial e do agronegócio, interessados nos acordos, principalmente na área comercial, firmados pelo país. Mesmo admitindo que a atividade constitucional do Congresso se restrinja à ratificação, essa ganha relevância diante da "atenção que os grupos de interesse passam a dar em termos de planejamento estratégico reflexo, principalmente, das transformações do contexto político-econômico brasileiro nas últimas décadas." (LIMA, 2013, p. 2).

Com a liberalização comercial e a internacionalização da economia ocorridas no final da década de 1990 os impactos foram muitos para os distintos setores da economia brasileira. As decisões e negociações internacionais acarretam, de maneira mais exacerbada, em ganhos e perdas diferentes para esferas diferentes, em um fenômeno classificado por Lima como "politização da política externa", vista como uma maior influência da política doméstica na sua formação (LIMA, 2000). Diante disso, fica clara a dificuldade em conceituar o "interesse nacional" como sendo homogêneo. Nesse sentido, o papel do corpo legislativo como legítimo representante da diversidade de interesses do território nacional, ganha novos contornos, principalmente quando se verifica o conflito entre as posições do empresariado e a dos negociadores do Executivo (OLIVEIRA A.; ONUKI, 2007).

Como será visto no próximo item, a atividade de grupos de interesses do setor empresarial no que se refere à política externa tomou novo vulto com o aumento da concorrência internacional, para dentro, e da inserção mais intensa de produtos brasileiros no mercado internacional. Desse modo, embora historicamente[163] sempre tenha havido a pressão de empresas, nacionais e

---

às estruturas socioeconômicas orgânicas) à política internacional: 1) a grande política nas questões relacionadas à estrutura relativa de cada Estado nos confrontos recíprocos; 2) a pequena política nas questões diplomáticas que surgem no interior de um equilíbrio já constituído e que não tentam superar o equilíbrio estabelecido para criar novas relações.

[163] Proprietários cafeicultores na política de aproximação com os Estados Unidos a partir de 1902, com o início da gestão Rio Branco no Ministério de Relações Exteriores (MRE). Com o desenvolvimento da economia brasileira e o processo de implementação dos diversos setores da indústria no país, novos grupos sociais se interessaram pelos temas do comércio exterior e política externa. Já, em setembro de 1958, o periódico Desenvolvimento & Conjuntura, uma publicação da Confederação Nacional da Indústria (CNI), defendia que a política externa brasileira se adequasse aos interesses do desenvolvimento do país, visando incrementar o comércio exterior e atrair financiamento e tecnologia (LIMA, Marília, 2013).

transnacionais, sobre as esferas públicas, houve um aumento substancial da empresariado nacional interessado em se beneficiar da nova conjuntura que se impunha (LIMA, 2013).

6.4 **Empresariado**

Com a subida à presidência do governo Lula, ocorreu a ascensão, como já mencionado anteriormente, da frente neodesenvolvimentista, da qual participavam frações do empresariado e cuja articulação política, apesar de nem sempre ter acontecido de forma harmoniosa, promoveu a aglutinação de agentes que tinham como estratégias ampliar suas oportunidades internacionais com o novo projeto de inserção internacional do Brasil. Diferentes setores da burguesia interna, em especial, o setor industrial e o agrícola. Ambos os setores buscavam compreender os impactos do novo projeto de inserção internacional e acompanhavam sua implementação, pressionando para que suas estratégias prevalecessem. (BERRINGER, 2015).

Grosso modo, aqueles ligados à indústria nacional eram divididos em dois grupos de empresários. De um lado, estavam os interessados em expandir seus negócios internacionalmente e, de outro, aqueles que buscavam uma maior intervenção do Estado para a retomada da competitividade nacional. Já o setor agrícola contava com produtores rurais ligados ao agronegócio e com pequenos produtores. Esses setores industriais organizavam-se por meio de associações nacionais, federações estaduais, tais como a Confederação Nacional da Indústria (CNI), o Conselho Empresarial Brasileiro (CEB) e a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP). Já, o agronegócio atuava por meio, em particular, da Associação Brasileira Agribusiness (ABAG) e da Confederação dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) do Instituto de Estudos de Comércio e Negociações Internacionais (ICONE), da Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA). Havia ainda, os que preferiam a participação direta com seus próprios representantes, como erro o caso das empreiteiras (BERRINGER, 2015). Desse

modo, mobilizaram-se em defesa de seus interesses na esfera pública nos âmbitos nacional e internacional.

A aproximação do empresariado com a esfera pública nacional transparecia pela presença de José Alencar na vice-presidência do país, e pela indicação de dois outros empresários de peso, como já citado, para integrar a equipe ministerial. Na pasta da Agricultura Roberto Rodrigues, e no Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior o empresário Luiz Fernando Furlan (DINIZ, 2010). No âmbito internacional formaram-se grupos de pressão e técnicos para acompanhar junto com o Ministérios as negociações da ALCA, da OMC e do Acordo Mercosul-União Europeia (BERRINGER, 2015).

A composição de interesses entre os diferentes setores da burguesia sofria, contudo, de contradições internas. No caso do agronegócio, por exemplo, divergências ficaram evidentes na atuação do Brasil no G-20 quando da negociação sobre liberalização agrícola na Conferência Ministerial da OMC, em 2005. O agronegócio defendia uma posição mais ofensiva do governo brasileiro para acesso ao mercado dos Estados centrais, mas via seus interesses subordinados à aproximação do Brasil com a Índia, defensora de salvaguardas especiais para os Estados dependentes. A posição brasileira, segundo os membros do agronegócio, atendia apenas aos interesses dos pequenos agricultores (BERRINGER, 2015). As disputas adentravam no aparato estatal brasileiro e opunham, nos grupos técnicos do Ministério da Agricultura e do Ministério do Desenvolvimento Agrário, os trabalhadores e o agronegócio. Em 2008, as estratégias de pressão do agronegócio sobre o Estado brasileiro prevaleceram sobre aquelas dos pequenos produtores agrícolas, gerando inclusive manifestação da CONTAG e do MST (BERRINGER, 2015).

Já no setor industrial, o projeto de inserção internacional e a conjuntura favorável do mercado externo, ao menos até 2008, pareciam convergir interesses, apesar da possível concorrência chinesa. Observavam-se, contudo, conflitos entre o governo e a burguesia industrial insatisfeita com a condução da política de juros e da política cambial. Foi nesse contexto, que empresários e sindicalistas se manifestaram contra o Banco Central e sobre as decisões do Copom. Para os empresários o aspecto positivo do governo era a preservação da estabilidade econômica, contudo, entendia que sua vulnerabilidade consistia na alta dos juros (DINIZ, 2010). No interior do próprio governo, as divergências entre o Ministro do

Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Luiz Fernando Furlan, e o presidente do Banco Central eram notórias. Enquanto Furlan defendia o setor produtivo e criticava a política monetária, excessivamente restritiva, Henrique Meirelles defendia, fortemente, a política de juros altos e metas de inflação reduzidas (DINIZ, 2013).

Mesmo com todas as divergências entre o bloco neodesenvolvimentista, fato é que o governo Lula buscou dar ganhos às classes e frações de classes que o ajudaram a se eleger. Dessa forma, o novo projeto de inserção internacional do Brasil como afirma Tatiana Berringer (2015, p.194) foi, em grande medida, determinado pela ascensão da burguesia interna interessada em "[...] garantir a proteção ao mercado internacional, o aumento das exportações e o impulso à internacionalização das empresas brasileiras". Ou seja, o Estado brasileiro estava a serviço de um programa de desenvolvimento, apoiado por setores da economia, que exigia uma postura mais engajada no cenário internacional e nos espaços multilaterais, articulada com outras economias com potencial de crescimento como a brasileira, como era o caso dos países emergentes do Sul.

O Fórum IBAS, em particular, chamou atenção dos empresários do setor industrial desde sua formação. Afinal, tratava-se da aproximação de três países de projeção em seus continentes e com um mercado interno promissor. No primeiro ano de existência do Fórum, já se falava sobre a necessidade de fortalecer os vínculos nos setores de negócios, como com a criação da Cúpula de Empresários do IBAS. Por ocasião da I Comissão Mista[164] Trilateral realizada em Nova Délhi, em 2004, a dimensão empresarial foi introduzida ao Fórum. Os chanceleres dos três países visitaram, em Nova Délhi, as duas principais agremiações empresariais da Índia, a Confederação da Indústria Indiana e a Federação Indiana de Câmaras do Comércio e Indústria. Durante as visitas, o Chanceler Celso Amorim lançou a ideia de constituição de um órgão empresarial trilateral (ALMEIDA FILHO, 2009).

No encontro da II Comissão Mista realizado em março de 2005, os chanceleres do Brasil, da Índia e da África do Sul debateram a necessidade de estimular as relações entre seus empresários. Sendo assim, em paralelo a esse encontro, entidades representativas dos setores empresariais, dentre elas

[164] As Comissões Mistas fazem parte das instâncias conformativas do IBAS que organizam a interação entre os ministérios temáticos dos três países, por intermédio dos Encontros Ministeriais (FARIA; NOGUEIRA; LOPES, 2012).

Confederação Nacional das Indústrias (CNI – Brasil)[165], assinaram o documento de formação do "Agreement to Establish an India, Brazil, South Africa [IBSA] Business Council" que estabelecia um Conselho Empresarial do IBAS. Esse conselho passaria a se reunir previamente ao encontro da Comissão Mista com o objetivo de deliberar sobre medidas para alavancar o comércio e o investimento entre os três Estados (ALMEIDA FILHO, 2009).

O assunto, contudo, começou a ganhar força política a partir da III Reunião da Comissão Mista Trilateral, em 2006. A partir desse momento, iniciaram-se os trabalhos mais concretos para facilitar a aproximação econômica entre as três nações. Discutia-se a necessidade de concluir cooperações alfandegárias bilaterais, dar assistência às pequenas e médias empresas e auxiliar a participação recíproca dos membros do IBAS em feiras e exposições. Da mesma maneira, iniciaram-se estudos sobre uma área de livre-comércio entre Índia, *Southern African Customs Union (SACU*) e Mercosul (BERRINGER, 2015).

Concomitantemente à III Comissão Mista do IBAS, encontraram-se, em Brasília, na sede da CNI altos executivos de companhias dos três países. O encontro se repetiu em 2007, em paralelo à reunião da IV Comissão Mista, realizada na África do Sul e em 2008 aconteceu III Encontro Empresarial do IBAS. Para esse encontro a CNI preparou documento relativo à situação dos transportes nas relações comerciais entre os três países. Nele a entidade mapeia a situação das conexões marítimas e aéreas intra-IBAS e avalia os seus impactos no comércio trilateral (CNI, 2008). Vale notar que em seus vários encontros deliberativos, o Conselho Empresarial recomendou atenção dos países acerca de questões relativas à saúde e medicamentos; à agricultura e agronegócio; às finanças e serviços; à mineração; à infraestrutura; à energia e às mudanças climáticas.

Em relação aos BRICS e à China, em particular, o interesse do empresariado nacional foi alavancado com o reconhecimento desse país como economia de

[165] Também em 2005, a CNI publicou um estudo com o objetivo de subsidiar os trabalhos em prol do desenvolvimento do comércio bilateral Brasil-Índia realizados com a *Confederation of Indian Industry –CII*. O estudo, com base em dados do fluxo comercial entre 2000-2002, conclui que existia baixa complementaridade entre as ofertas e demandas de ambas as economias, o que se apresenta como um dos principais fatores para o baixo volume de trocas bilaterais. No entanto, identifica um conjunto de bens com alto potencial de benefício mútuo ao serem comercializados entre os dois países (CNI, 2005). Tais produtos concentram-se em manufaturados e semimanufaturados de origem mineral pelo lado brasileiro e nos produtos manufaturados intensivos em pesquisa e desenvolvimento, pelo lado indiano (FONSECA, 2005).

mercado em 2004. Setores como o de mineração, energia, papel, celulose, alimentos e construção civil demonstravam um enorme interesse em aumentar suas atuações no país asiático. Na ocasião instituiu-se o Conselho Empresarial Brasil-China. Com a formação do BRICS, em 2009, institucionalizou-se a aproximação entre os dois países e diversas iniciativas empresariais que aconteciam no âmbito bilateral e trilateral, por meio do IBAS, foram expandidas. Em 2010, por exemplo, foi realizado o primeiro Encontro Empresarial IBAS-BRICS.

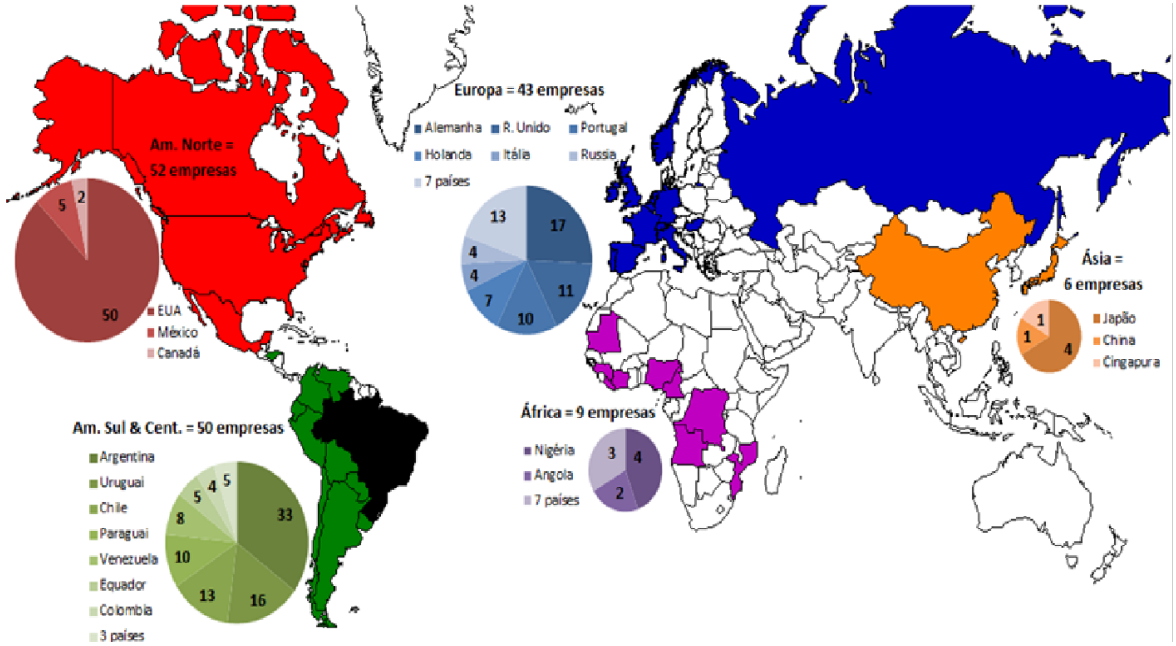
Com toda a movimentação relatada, os investimentos diretos no exterior das transnacionais brasileiras, que tiveram início na década de 1990, cresceram em uma magnitude sem precedentes a partir de 2004. Essa expansão internacional se destaca tanto no que se refere ao volume dos investimentos, mas também quanto ao seu destino e qualidade, que abarcam um número crescente de países e setores, e não estaria restrito a setores intensivos em *commodities* ou concentrado na América do Sul, apesar de a região ter sido prioridade do governo (CASEIRO, 2013). Notava-se, nesse sentido, um aumento nos índices de Investimento Direto Externo do Brasil nos países africanos e, em particular, daqueles membros do IBAS e dos BRICS[166]. Diversas empresas brasileiras tais como Weg, Marcopolo, JBS, Cosan, Gerdau, Embraer, Docol entre outras, investiram no aumento de suas participações nos mercados da Índia e da África do Sul, com predominância nos setores automotivo, cana de açúcar, aves e minério (FIGUEIRA; RÊGO, 2018).

Os Mapas 1 e 2 abaixo elaboraddos por Caseiro (2013) são retratos da localização dos investimentos de empresas brasileiras em dois momentos 1994 e 2012[167].

[166] De acordo com dados do Banco Central, a África do Sul aparece na 36ª posição no ranking de IDE, com um total de US$ 179 milhões entre 2006 e maio de 2016, ao passo que a Índia consta no espaço destinado a “demais países”, ou seja, é irrelevante quando visto em conjunto com a totalidade dos investimentos (FIGUEIRA; RÊGO, 2018).

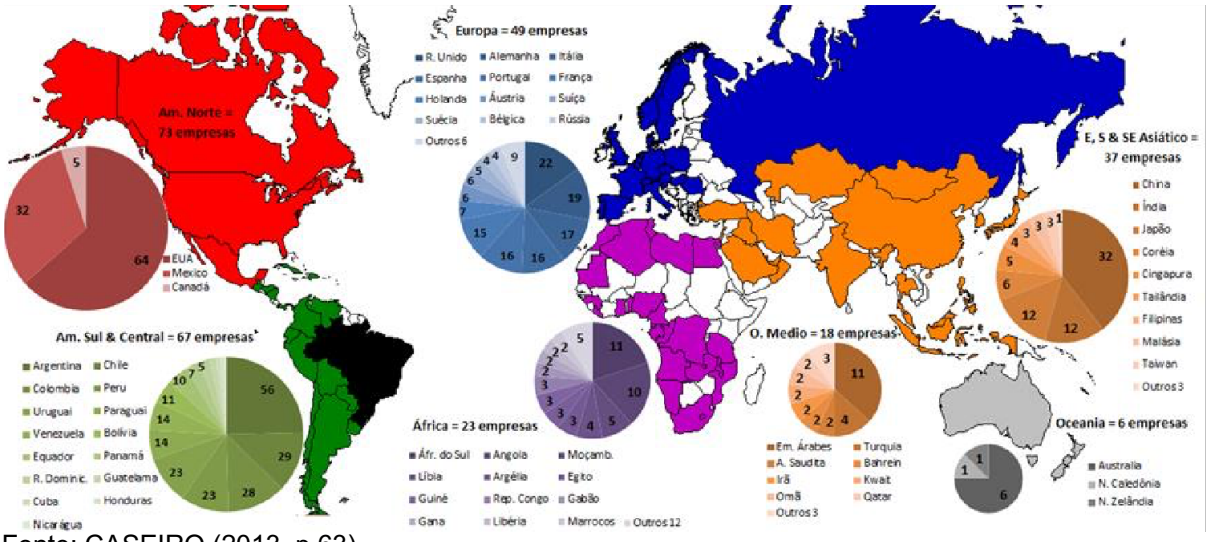
[167] Como apontado por Caseiro (2013), em 1994 o BNDES fez um levantamento das empresas brasileiras com investimento externo. Das 95 empresas que constam no mapeamento, 30 (31,6%) foram compradas por empresas brasileiras ou estrangeiras, 8 (8,4%) faliram e 17 (17,9%) deixaram de operar no exterior durante o período. Ou seja, 40 (42,1%) apresentaram uma trajetória de internacionalização duradoura ao longo desses 18 anos. Além das 40 empresas que mantiveram trajetórias de internacionalização duradouras no período estudado, Caseiro (2013) identificou outras 53 empresas que possuíam projetos de IDB no exterior em 2012, totalizando 93 empresas cuja internacionalização foi mapeada.

Mapa 1 – Localização do Investimento Direto Brasileiro (IDB) em 1994.



Fonte: CASEIRO (2013, p. 62).

Mapa 2 – Localização do Investimento Direto Brasileiro (IDB) em 2012.



Fonte: CASEIRO (2013, p.63).

Algumas diferenças entre os dois momentos merecem destaque. O continente asiático, que contava com presença diminuta das empresas brasileiras em 1994, foi a região de maior expansão da internacionalização no período estudado, com especial destaque para a China. Em 1994, apenas a construtora Andrade Gutierrez tinha escritório comercial no país; ao final de 2012, já estavam lá pelo menos 31

transnacionais brasileiras (33,3% da amostra), de 15 diferentes setores, sendo que 11 delas contavam com instalações produtivas na China. Crescimento intenso também ocorreu em outros países asiáticos. A Índia, que estava ausente dos planos das empresas brasileiras no mapeamento de 1994, contava, em 2012, com subsidiárias ou filiais de ao menos 12 delas (12,9% da amostra), sendo que 7 possuíam unidades produtivas no país. Já na África, é possível constatar a predisposição das empresas brasileiras para investir nos maiores e mais dinâmicos mercados. A região com menor expansão na presença das empresas brasileiras, no intervalo analisado, foi a Europa. Porém, o continente europeu continua sendo, inegavelmente, uma importante área para as transnacionais brasileiras, recebendo investimentos de mais da metade da amostra de 2012 (CASEIRO, 2013).

Desse modo, com o governo Lula, o Brasil procurou aprofundar as relações com outros países, aproximando-se política e economicamente da China, da Índia e da Rússia, expandindo as relações com países da África. Esta maior ênfase nas relações com países emergentes do Sul é acompanhada pela crescente expansão internacional de grandes grupos econômicos com sede no Brasil, no mundo e, em particular, nos países em desenvolvimento.

6.5 **Lidando com as ideias: o paradigma neodesenvolvimentista nas relações Sul-Sul**

Como demonstrado nas seções anteriores, a mudança nos limites políticos e econômicos, assim como a modificação nos agentes estratégicos envolvidos com o projeto de inserção internacional neodesenvolvimentista estavam diretamente relacionadas à alteração de rumo da política externa brasileira ao longo dos governos Lula. Essa seção explora a presença das ideias e princípios relacionados ao paradigma neodesenvolvimentista e sua influência na relação entre os elementos estruturais e os agentes estratégicos, geradores da revisão da orientação da política externa brasileira para o Sul. A penetração de ideias neodesenvolvimentistas na política externa brasileira só foi possível devido à rejeição por parte dos agentes estratégicos envolvidos com as relações internacionais do Brasil das ideias

neoliberais que limitavam as possibilidades domésticas e internacionais de encarar a temática da aproximação com os países emergentes de forma ampla e diferenciada.

A existência de estruturas ligadas ao neoliberalismo, que fizeram parte da história da política externa brasileira a partir do governo Collor, não apenas limitava as estratégias brasileiras de aproximação com os países periféricos, mas também parecia prender o Brasil em uma dependência eterna com os países desenvolvidos, em especial com os Estados Unidos. Uma nova interpretação das barreiras mostrava-se necessária, pois os agentes estratégicos atuantes nos governos FHC pareciam entender a adesão ao projeto neoliberal como a única forma de o Brasil se inserir internacionalmente. Sendo assim, qualquer ação que confrontasse diretamente os interesses dos países desenvolvidos era vista com ameaçadora aos supostos ganhos brasileiros em um mundo globalizado.

Notava-se, contudo, uma incoerência na política externa de FHC entre o multilateralismo defendido pelo Brasil e o "unilateralismo" presente na postura e ações norte-americanas. A política externa brasileira parecia ter dificuldade em lidar com tal divergência estratégica, "[...] submetia-se (aos EUA) na esfera econômica e confrontava-o pelo discurso político." (CERVO, 2004. p.2). O exemplo dessa postura adotada em relação aos EUA foi a negociação da ALCA que avançou muito no período em que o PSDB esteve no poder. Com a Europa não era diferente, como demonstrado nas negociações de uma área de livre comércio com a Europa por meio do Mercosul. Ou seja, nos termos do ministro Celso Amorim, faltava uma política externa mais "ativa e altiva".

Além disso, uma leitura equivocada do conceito de desenvolvimento econômico, confundindo-o com crescimento econômico, gerou, nos anos 1990, uma visão distorcida do papel do Brasil no mundo. Havia o claro receio de se confrontar a ordem liberal concebida pelos Estados Unidos e União Europeia, limitando a possibilidade de a ampliação das coalizões com países emergentes, essas sim capazes de gerar maiores oportunidades no âmbito externo para implementação de políticas de desenvolvimento nacional.

Diante da questão em tela, ao longo do governo Lula, como visto nos capítulos anteriores, inaugurou-se um período de resgate de princípios desenvolvimentistas, diante de contextos internacional e interno do qual participavam novos agentes estratégicos com novas ideias sobre o projeto de inserção internacional do país. Por um lado, as mudanças no contexto estimularam

as interpretações sobre o que era convenientemente estratégico para o Brasil, como, por exemplo, priorizar uma postura proativa de reaproximação com os países do Sul e estreitamento dos laços políticos e econômicos com a China, a Índia, a África do Sul e a Rússia. Por outro, a presença de “novos agentes” estratégicos, alinhados com as propostas do novo governo, favoreceu a promoção de ideias que respaldaram as estratégias de implementação de novas estruturas legitimadoras do projeto de inserção internacional neodesenvolvimentista.

Este item pretende entender como a presença do paradigma neodesenvlvimentista, as ideias e os princípios a ele relacionados influenciaram a interação entre elementos estruturais e agentes estratégicos, favorecendo a mudança na abordagem da política externa em relação aos países emergentes. Ou seja, como as ideias neodesenvolvimentistas conseguiram substituir a propagação da visão, até então existente, de que era possível ter autonomia e desenvolvimento seguindo o paradigma neoliberal, e como as novas interpretações acerca dos constrangimentos do neoliberalismo gerou uma mudança nas estratégias seletivas dos agentes estratégicos que apoiaram o projeto de inserção internacionais neodesenvolvimentista do governo Lula. Os “novos” agentes estratégicos, diante das seletividades estruturais existentes, fizeram escolhas estratégicas embebidas em ideias, criando condicionantes agenciais e estrutural para mudança na política externa, embasada em ideias neodesenvolvimentistas. As novas seletividades favoreceram o reposicionamento internacional do país a partir da aproximação com grandes países periféricos, alavancando a imagem do Brasil internacionalmente, facilitando a ampliação de relações políticas e comerciais e potencializando o poder de barganha do Brasil no enfrentamento dos desafios impostos pela estrutura do sistema internacional.

No próximo item, 6.5.1, serão analisados *Think Tank*s que faziam parte do debate político acerca do projeto de inserção internacional do Brasil e de ideias desenvolvimentistas. Essas instituições geravam e promoviam ideias que permearam o processo dialético composto pelos agentes estratégicos e pelas estratégias seletivas. Já o item 6.5.2 tratará da mídia e da opinião pública acerca da aproximação do Brasil com as grandes potências regionais.

6.5.1 *Think Tanks* (TTs)

Anteriormente encontrados quase exclusivamente em democracias industriais avançadas e ocidentais, os *Think Tanks* (TTs) vivenciaram uma explosão recente em países emergentes. Em 2010, de acordo com o *Global Go To Think Tanks Index Report* eram 6480 instituições operando em 169 países. O Brasil ocupava o 13º lugar em número, com 81 TTs (McGANN, 2010).

Diante da dificuldade acadêmica e jurídica de definir o conceito de Think Tank no Brasil, esse será compreendido nesta tese, genericamente, como organizações que realizam pesquisa sobre temas sociais, políticos e econômicos ligados à conformação de políticas públicas, buscando promover suas ideias entre a opinião pública e os formuladores políticos (HAUCK, 2015). Em suas pesquisas essas instituições contam, para se legitimar, com o apoio de acadêmicos, políticos, da mídia e de membros do executivo, assim como recebem financiamento público e/ou privado.

Os tipos de *Think Tanks* (tabela 7) variam dependendo dos mecanismos pelos quais recebem o apoio necessário para suas práticas e de acordo com seus perfis de atuação. No quadro abaixo, encontra-se a tipologia adotada nesta seção.

Tabela 7 – Tipos de *Think Tanks*

TIPO	DESCRIÇÃO
Acadêmico	Tipicamente financiados por uma mistura de fundações, corporações e indivíduos, tem sua agenda de pesquisa geralmente decidida internamente por uma equipe com fortes credenciais acadêmicas e que fazem uso rigoroso de métodos científicos.
Governamentais	Repartições ou divisões estratégicas governamentais ou ainda agências totalmente financiadas pelo governo. A maioria dos governos conta com essas instituições, que gozam de estabilidade financeira que vêm com o ônus de não serem totalmente independentes.
Advocacy	Ligados a grupos com ideias específicas sobre as melhores políticas. Muitas vezes formados pela mistura de acadêmicos e políticos. Frequentemente, obtêm seus recursos de diversas fontes, públicas ou privadas, como corporações e sindicatos.
Partidos Políticos	São organizados em torno de questões e plataformas de um partido político e sua equipe é frequentemente formada por *staff* do partido, políticos e membros partidários. A agenda é frequentemente influenciada pelas necessidades do partido
Pesquisa por Contrato	Organizações que conduzem pesquisa sob demanda, privada ou governamental

Fonte: A autora, 2021[168].

[168] A Tabela 7 foi elaborada a partir da pesquisa de Juliana Hauck. Hauck (2015, p. 127) apresenta tipologias adaptadas a partir de McGann e Weaver (2002 apud HAUCK, 2015) e Hart e Vromen (2008 apud HAUCK, 2015).

No Brasil, os TTs estiveram, ao menos até a década de 1980, vinculados ao Executivo. Depois da redemocratização, contudo, muitas instituições públicas e privadas, envolvidas em pesquisas e disseminação dados e análises políticas e econômicas, passaram a ser consideradas e se autodenominaram *Think Tanks*[169] (SILVA; AMORIM, 2020). Pode-se dizer que as estratégias seletivas e os agentes estratégicos conformativas do projeto de inserção internacional neodesenvolvimentista dos governos Lula, encontraram eco de forma mais contundente em alguns *Think Tanks*, tais como a Fundação Perseu Abramo (FPA), a Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) e a Fundação Getúlio Vargas (FGV)[170], assim como em outros TTs que se estabeleceram estimulados pelas mudanças propostas nos governos Lula tanto no que se refere ao modelo de desenvolvimento, como no caso do Centro Celso Furtado, quanto em relação à política internacional, como diversos institutos e centros de pesquisas ligados a universidades públicas e privadas, como por exemplo o Centro de Estudos das Negociações Internacionais (Caeni-USP)[171].

Além disso, esses *Think Tanks* como fomentadores de análises e debates de conjuntura, em conjunto com o mundo acadêmico e com órgãos representativos da sociedade civil, assumiram particular relevância em um país no qual debates sobre

---

[169] Essas instituições foram caracterizadas como *Think Tanks* pelo *Global Go To Think Tank Index Repports* produzido, desde 2008, pela Universidade da Pensilvânia, e utilizado como referência em diversos trabalhos acadêmicos desde então. Vale notar que algumas dessas instituições já se constituíam como centro de pesquisa e participavam debate e proposta política mesmo antes dos anos 2000.

[170] Essa lista não é exaustiva, mas simboliza o aprofundamento da pesquisa e a divulgação de ideias neodesenvolvimentistas e do projeto de inserção internacional nos governos Lula. Outros *Think Tanks* também já tinham muita projeção internacional e participavam ativamente do debate público acerca da política externa brasileira, mesmo antes do governo Lula, tal como o CEBRI. Esse não foi considerado, pois vale lembrar que o presidente FHC se tornou presidente de honra do Centro ao deixar a Presidência da República. Dentre os conselheiros constavam Celso Lafer, Rubens Ricupero, Marcos Azambuja, Sergio Amaral e Armínio Fraga, personalidades que se destacaram no cenário político brasileiro por defenderem posturas econômicas neoliberais, a verticalização das relações exteriores e por serem próximos ao PSDB e terem participado da presidência de FHC (SILVA; AMORIM, 2020). Pode-se citar, ainda, o BRICS Policy Center, criado em 2011 e que, portanto, não entraria dentro do recorte temporal proposto nesta tese.

[171] Outros exemplos são os diversos grupos de pesquisa do IUPERJ-UERJ e o Centro de Estudos Internacionais e de Política Contemporânea (CEIPOI-Unicamp). Essas instituições acadêmicas promoveram debates e publicações sobre as questões sociais, políticas e econômicas, internas e internacionais, contudo, optou-se pela escolha do CAENI como modelo de um Think Tank acadêmico de Universidade Pública, cujas pesquisas e publicações debruçaram-se sobre as relações Sul-Sul e entre os Estados periféricos ao longo dos governos Lula.

os temas estratégicos de desenvolvimento e inserção internacional tornaram-se uma atividade essencial. Na tabela 7 é feita a associação entre os tipos de *Think Tank* proposto na tabela 6 e a descrição dos *Think Tanks* selecionados como representantes do pensamento neodesenvolvimentista na política interna e externa.

Tabela 8 – Tipos de *Think Tanks* brasileiros selecionados (continua)

Think Tank	Ano de fundação	Tipo	Objetivos/Missão declarados no site oficial[172]
FPA	1996	Partido Político	Pesquisa, elaboração doutrinária e contribuição para a educação política dos filiados do Partido dos Trabalhadores e do povo trabalhador brasileiro
FUNAG	1971	Governamental	Promoção e realização de atividades culturais e pedagógicas no campo das relações internacionais; desenvolvimento de estudos e pesquisas sobre problemas atinentes às relações internacionais; divulgação da política externa brasileira em seus aspectos gerais; e contribuição para a formação no Brasil de uma opinião pública sensível aos problemas da convivência internacional.
IPEA	1964	Governamental	Aprimoramento das políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro, por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas
FGV	1944	Acadêmico/Pesquisa por Contrato	Avanço nas fronteiras do conhecimento na área das Ciências Sociais e afins, produzindo e transmitindo ideias, dados e informações, além de conservá-los e sistematizá-los, de modo a contribuir para o desenvolvimento socioeconômico do país, para a melhoria dos padrões éticos nacionais, para uma governança responsável e compartilhada, e para a inserção do país no cenário internacional
Centro de Estudos das Negociações Internacionais (Caeni)	2005	Acadêmico	Servir como unidade de referência em reflexão, pesquisa e difusão de conhecimento em Negociações Internacionais, tendo por base a área das Relações Internacionais, em diversas perspectivas, sempre dedicou especial atenção às relações Sul-Sul, com especial ênfase às relações entre os países pertencentes ao Fórum IBAS e aos BRICS.
Centro Celso Furtado	2005	*Advocacy*	Participação e enriquecimento de debate sobre estratégias para o desenvolvimento, especialmente no caso do Brasil e da América Latina, seguindo a linha de pensamento de Celso Furtado.

Fonte: A autora, 2021.

[172] Objetivos e missão obtidos nos sites oficiais da FPA - http://novo.fpabramo.org.br; da FUNAG - http://www.funag.gov.br; do IPEA - http://www.ipea.gov.br; FGV - http://portal.fgv.br; do Caeni - https://caeni.com.br e do Centro Celso Furtado - http://www.centrocelsofurtado.org.br.

Apesar de cada uma desses TTs terem seus próprios objetivos e formas de operarem, alguns mecanismos são comumente utilizados por eles para estabelecer contatos e disseminar ideias entre a opinião pública e os agentes estratégicos envolvidos com a definição do projeto político. Dentre eles estão: a realização de palestras, seminários e conferências abertas ao público, com a participação de políticos, membros do executivo e acadêmicos; abertura de canais de acesso às mídias, impressa ou eletrônica de massa, ou de canais de mídia próprios; publicação de relatórios, livros e publicações acadêmicas diversas, indexadas ou não; e nomeação para seus corpos diretivos e/ou consultivos de políticos, membros ou ex-membros do poder executivo e acadêmicos de projeção nacional. A partir desses mecanismos, propõe-se, neste item, um olhar ampliado sobre os *Think Tanks* citados acima, nas suas relações com a produção, com o debate e com a promoção das ideias que permearam a dialética entre os agentes estratégicos e as estratégias seletivas na definição do projeto de inserção internacional do Brasil. Vale notar que em muitas situações o intercâmbio de ideias e a formação de programas conjuntos fazem parte do funcionamento desses TTs e isso nos governos Lula foi potencializado com o aumento no debate sobre desenvolvimento e projeto de inserção internacional. Foram promovidos, recorrentemente, eventos em conjunto; seus acadêmicos publicaram em boletins, periódicos e livros uns dos outros; assim como foram firmadas parcerias de pesquisa e publicações colaborativas.

O objetivo não é, portanto, adentrar em detalhes sobre a história e operação de cada um desses *Think Tanks*, mas sim analisar o debate das ideias sobre política externa e inserção internacional do Brasil do qual participavam, assim como destacar seu papel na propagação do modelo neodesenvolvimentistas. A atuação dos TTIs foi extremamente relevante na construção do debate acerca da necessidade de superação do modelo neoliberal e da implementação de um modelo de resgate do desenvolvimentismo, presentes em outros momentos da história da política externa brasileira, e no estímulo a necessidade de revisitação das relações Sul-Sul, divulgando estudos sobre os países emergentes, em especial China, Índia, atribuindo a importância devida às coalizões tais como o Fórum IBAS e os BRICS.

A Fundação Perseu Abramo (FPA), devido à sua vinculação partidária, tem um grande potencial de influência no processo de formulação de políticas, haja vista o longo percurso de permanência do PT no governo federal e em várias outras instâncias de governo no Brasil. O *website* da FPA é um portal que disponibiliza

acesso às diferentes frentes de atuação da fundação no que tange à estratégia pública: FPA Conhecimento divulga cursos de Mestrado Profissional, especialização e cursos técnicos em gestão de políticas públicas; FPA faz, de fato, análise de dados e pesquisas; FPA Editora mostra as atividades editoriais da fundação; FPA Escola é o site da Escola Nacional de Formação PT que é conduzida pela fundação e realiza cursos, jornadas e oficinas presenciais e a modalidade de educação online. Há ainda *Blogues* da FPA, com conteúdo de noticiário e opinativo; FPA Ciclo de Debates que informa e disponibiliza vídeos dos debates realizados pela Fundação; FPA publicações disponibiliza as revistas publicadas pela organização. Além disso, seu canal no *Youtube* promove todas as atividades da Fundação. Desse modo, é notório o interesse em atuar amplamente na disseminação de ideias por estratégias públicas de visibilidade. O corpo de dirigentes, conselheiros e coordenadores de núcleos da fundação é composto por militantes do partido que detêm tanto trajetória acadêmica quanto trajetórias políticas e burocráticas (HAUCK, 2015).

O Interesse por temas internacionais fica latente no site da Fundação, no espaço concedido para divulgação da política externa comandada pelo ministro Celso Amorim e no peso dado ao debate sobre a China, a Índia e a África do Sul, assim como sobre temas relativos às possibilidades e desafios econômicos e político para o Brasil, assim como para os agentes políticos e sociais, diante da estrutura e da conjuntura internacional. Em 2009, por exemplo, foi realizado o "Seminário internacional: Índia e China – realidades desconhecidas para os brasileiros" e do "Seminário Internacional sobre a Crise Mundial", promovido pelas fundações Perseu Abramo e Maurício Grabois e pelo PT e PCdoB com a participação do Professor de Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Paulo Vizentini, do escritor Wladimir Pomar e Christopher Matlhako, membro do *bureau* político e responsável pelas Relações Internacionais do PC da África do Sul[173].

A FPA também participou de debates internacionais sobre o desenvolvimento e a inclusão social. No ano de 2009, uma delegação de dirigentes do PT e da Fundação Perseu Abramo esteve na China, entre os dias 12 e 20 de maio, a convite do Partido Comunista Chinês. O PC organizou uma série de reuniões e seminários

[173] Disponível em: <https://fpabramo.org.br/2009/06/24/seminario-internacional-india-e-china-realidades-desconhecidas-para-os-brasileiros/ >. Aceso em: 02 mar. 2021.

com os petistas sobre desenvolvimento, socialismo, distribuição de renda e direitos humanos. Durante o seminário sobre o Brasil, foram debatidos temas como o socialismo petista, o impacto da crise financeira internacional no país, as características da política partidária, entre outros. A FPA apresentou dois painéis em seminário previsto na agenda chinesa: A teoria e prática do Governo Lula, por Nilmário Miranda, presidente da FPA e Influências do neoliberalismo no Brasil, por Iole Ilíada, diretora da FPA[174].

No site da FPA há ainda uma parte destinada ao “internacional” com destaque para o “Observatório Internacional”[175], e outra com foco na “economia” que se propõe a discutir as “ações do governo”, fazer “análise econômica” e debater a “economia internacional”[176].

A FUNAG utiliza-se, principalmente, de sua linha de publicações em conjunto com seus órgãos subordinados, o Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI) e o Centro de História e Documentação Diplomática (CHDD), para disseminar ideias, editando e reeditando livros, textos e teses. Mas também realiza debates e seminários em parceria com outras organizações. Fazendo parte do aparelho governamental, possui acesso político por sua natureza. Estando vinculada ao Ministério de Relações Exteriores, teoricamente, possui poder de influência sobre a tomada de decisões em seu campo político de interesse - a política externa (HAUCK, 2015).

Entre 2003-2010 foram inúmeras as publicações, disponibilizadas pela Fundação em seu site, sobre as relações do Brasil com os grandes países periféricos com a participação de acadêmicos e de diplomatas entusiastas do novo projeto de inserção internacional. O estímulo à promoção do conhecimento mútuo entre os Estados integrantes dos agrupamentos de aproximação inter-regional dos quais o Brasil faz parte, era feito pelo Departamento de Mecanismos Inter-Regionais com edição de catálogos bibliográficos por ocasião dos grandes eventos de sua área de atuação, como são as cúpulas presidenciais. Assim, publicou o "Catálogo

---

[174] Disponível em: <https://fpabramo.org.br/2009/06/01/fpa-participa-na-china-de-debate-sobre-desenvolvimento-economico-e-inclusao-social/ >. Aceso em: 02 mar. 2021.

[175] Disponível em:< https://fpabramo.org.br/editorias/internacional/#internacional-observatorio >. Acesso em: 02 mar. 2021.

[176] Disponível em: https://fpabramo.org.br/editorias/economia/ >. Aceso em: 02 mar. 2021.

América do Sul e África: um olhar próprio – Livros para conhecer os dois continentes em 2009", para a II Cúpula ASA, e o "Catálogo Bibliográfico Índia, Brasil, África do Sul", no contexto da IV Cúpula do IBAS, em 2010. Por ocasião da III Cúpula do BRICS foi lançado o "Catálogo Bibliográfico: Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul – BRICS".

Além disso, a FUNAG e seus órgãos correlatos fizeram ampla divulgação dos discursos do presidente Lula, do ministro Celso Amorim e do secretário-geral Samuel Pinheiro Guimarães. Além da tradicional publicação semestral, "resenha de política exterior"[177], com os discursos, artigos, entrevistas, comunicados, notas, mensagens e informações acerca da atuação do presidente, do ministro e do secretário-geral no que concerne à política externa brasileira, nos governos Lula, a FUNAG também passou a publicar, em 2007, o "Repertório de Política Externa"[178] com o panorama das diretrizes de política externa brasileira em uma ampla variedade de temas. Esse refletia os principais posicionamentos do Brasil no que se referia tanto à conjuntura internacional quanto às relações bilaterais com uma vasta gama de países.

Dentre os seminários cabe destaque à "I Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional - O Brasil no mundo que vem aí", realizada em julho de 2006, com sessões destinadas ao debate sobre a "Nova Geografia Econômica" e a "China e Índia" (2007). Em 2008 foi realizada a "II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional – CNPEPI", com painéis sobre a Rússia, China e Índia e sobre Economia Internacional (2008). Mais uma vez, na "III Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional – CNPEPI" a Rússia, a China e a Índia tiveram lugar de destaque (2009). Já, na "IV Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional – CNPEPI", realizada em 2010, debateu-se, entre outros assuntos, a China (2010).

O IPEA atua em todas as frentes de disseminação pública de ideias: seminários, palestras, debates, lançamento de estudos e publicações, disponibilização de seus conteúdos em diversos formatos e canais, utilização de redes sociais, publicações opinativas e de diversos tipos. Fazendo parte do aparelho

[177] Disponível em: <http://www.funag.gov.br/chdd/index.php/resenhas>. Acesso em: 18 out. 2019.

[178] Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/388-Repertorio_de_Polltica_Externa_Posicoes_do_Brasil.pdf> e <http://funag.gov.br/loja/download/699-Repertorio_de_Polltica_Externa_Posicoes_do_Brasil_2008-2009.pdf >. Acesso em: 18 out. 2019.

governamental, possui acesso político em decorrência de sua natureza governamental. Estando vinculada à Presidência da República, teoricamente, possui ainda mais potencial de influência. A equipe técnica é formada pela carreira de pesquisadores do IPEA, com grande concorrência e marcada por forte peso acadêmico. Contam também com consultores, de trajetória acadêmica, para a realização de estudos específicos. Há uma grande equipe administrativa de suporte. Conta com diversas publicações indexadas (HAUCK, 2015).

O Instituto, a partir de 2007 até 2010, esteve vinculado à Secretaria de Assuntos Estratégicos[179]. Nesse período sob o comando dos ministros Roberto Mangabeira Unger, entre 2007-2009, e Samuel Pinheiro Guimarães, entre 2009-2010, assumiu o protagonismo no debate sobre o desenvolvimento econômico nacional e internacional e incluiu em sua pauta de forma mais contundente pesquisas e publicações acerca do projeto de inserção internacional do Brasil[180].

Destacam-se “Textos para discussão”, publicados entre 2003-2010, nos quais acadêmicos do quadro do IPEA e outros convidados debatem temas relativos aos desafios econômicos, sociais e de política externa enfrentados pelos governos Lula[181]. Além disso, por meio do projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro, a instituição realizou eventos e fez publicações que buscavam fomentar a recuperação dos debates sobre possíveis alternativas nacionais de desenvolvimento, um tema deixado em segundo plano desde pelo menos a crise da dívida externa da década de 1980. Mesmo reconhecendo os avanços do Plano Real, as pesquisas e textos publicados apontam para as dificuldades enfrentadas com as crises mundiais e criticam a absorção de imperativos externos com a adoção de ajustes e reformas estruturais de orientação liberalizante, e das rupturas e constrangimentos políticos do período (CARDOSO JR.; SIQUEIRA, 2009).

---

[179] A Secretaria de Assuntos Internacionais ganhou *status* de Ministério em 2008, pela lei 11.754, e foi extinta em 2015.

[180] Relatórios de Atividades (2008-2010) disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/dides/relatorio_de_atividade_2008.pdf . Acesso em 15 fev. 2021.

[181] Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_alphacontent&view=alphacontent&Itemid=359 Acesso em 15. fev. 2021.

No que se refere à cooperação Sul-Sul, o IPEA, em seus relatórios sobre a Cooperação para o Desenvolvimento de 2005-2009 e de 2010 interpreta positivamente uma série de medidas do governo Lula da Silva em favor da internacionalização de empresas nacionais, como a promoção de missões comerciais, reestruturação da APEX, financiamento por meio do BNDES, instalação de sucursais dos principais bancos estatais tais como a Caixa Econômica e Banco do Brasil, além do Bradesco, banco privado. Isso, associado ao escopo de projetos de cooperação Sul-Sul, forneceu aparato para convencimento do empresariado quanto às benesses da empreitada (AMORIM; SILVA, 2020).

A FGV trabalha em todas as frentes de disseminação pública de ideias: periódicos opinativos e científicos, utilização de redes sociais para divulgação de estudos, editora para publicação de livros e constante aparição na mídia. Alguns institutos da FGV já possuem *status* de referência em determinadas informações, por exemplo, de indicadores macroeconômicos, como é o caso do IBRE/FGV. Nesse sentido, estão constantemente influenciando, mesmo que indiretamente, a conformação das políticas dos campos em que atuam. Existe uma forte atuação no campo de consultorias sob demanda para órgãos governamentais, de maneira que detêm assim, algum nível de acesso político para influenciar os tomadores de decisão. Com amplo corpo docente para a condução das atividades de ensino realizadas pela organização, a FGV também conta com muitos pesquisadores (que podem ou não ser docentes) para a realização das consultorias e pesquisas sob encomenda em seus institutos e escolas. Possuem diversos periódicos com qualificação acadêmica (HAUCK, 2015).

No que diz respeito aos temas de desenvolvimento econômico e política externa brasileira, dois centros de estudo e pesquisa ou, como denominado pela própria Fundação, “comunidades” se destacam. A primeira é a Faculdade de Economia da FGV-SP que possui diversos Centros associados, dentre eles o Centro de Estudos do Novo Desenvolvimentismo (CND) que tem como diretor Bresser-Pereira e cuja proposta é pesquisar e difundir o conhecimento sobre estratégias nacionais de desenvolvimento e políticas macroeconômicas, assim como debater sobre grandes questões nacionais e internacionais ligadas às políticas públicas do desenvolvimento econômico e à produtividade e competitividade dos países e das empresas. Em diversas de suas publicações constam críticas ao modelo neoliberal e

a (contra) reforma do Estado implementada nos governos FHC e a necessidade de construir um novo modelo de desenvolvimento nacional[182].

A outra é a CPDOC- Escola de Ciências Sociais da qual fazem parte professores Matias Spektor e Oliver Stuenkel, tendo esse último desenvolvido pesquisas e publicado livros sobre o IBAS e sobre os BRICS, em anos subsequentes. Curioso notar, contudo, que, por um lado, não se verificou a existência de publicações com conteúdo mais contundente em defesa do projeto de inserção internacional dos governos Lula que priorizava o Sul global. Por outro, havia uma clara preocupação nos trabalhos publicados em desvendar a tensão existente entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento diante de uma nova ordem internacional que se desenhava com a intensa participação dos grandes Estados periféricos.

O Centro Celso Furtado, por sua vez, atua em diversas frentes de disseminação pública de ideias: seminários, palestras, debates, lançamento de estudos e publicações, disponibilização de seus conteúdos em diversos formatos e canais, utilização de redes sociais, publicações opinativas e de diversos outros tipos. O Centro nasceu de uma proposta do presidente Lula apresentada em junho de 2004. Sua ideia era a de criar um "centro irradiador de projetos e políticas inovadoras no combate à fome, à pobreza e aos gargalos do desenvolvimento". Reúne acadêmicos, políticos e integrantes da sociedade civil comprometidos com o desenvolvimento, com a atualidade do pensamento de Celso Furtado e tem a adesão de pesquisadores e cientistas sociais do mundo todo que atuam como colaboradores. O v. 1, n. 1 da publicação "Cadernos do Desenvolvimento", de 2006, contou com a participação e Bresser-Pereira, Aldo Ferrer, Aloizio Mercadante, Arturo Guillén, Marco Aurélio Garcia, Ricardo Bielschowsky, Octavio Rodríguez, Clemente Ganz Lúcio, Márcio Pochmann, Carlos Lessa, Theotonio dos Santos, Helio Jaguaribe, Rubens Ricupero, Maria da Conceição Tavares e Rosa Freire d'Aguiar Furtado que trataram sobre temas como as restrições externas, projetos nacionais de desenvolvimento, crescimento e distribuição de renda, e do pensamento de Celso

[182] Disponível em: <https://eaesp.fgv.br/centros/centro-estudos-novo-desenvolvimentismo/sobre ; https://eaesp.fgv.br/ensinoeconhecimento/centros>. Acesso em 15 fev. 2021.
e <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/browse?rpp=20&offset=20&etal=-1&sort_by=-1&type=author&value=Bresser-Pereira%2C+Luiz+Carlos&order=ASC >.Acesso em: 05 jun. 2020.

Furtado[183]. Na edição subsequente, n. 2, os temas sobre inserção internacional do Brasil e sobre problemas do desenvolvimento brasileiro, foram retomados[184].

Também, entre 2005 e 2010, o Centro promoveu e participou de uma série de eventos, em parceria com o BNDES, a CAIXA e instituições de ensino, tais como Unicamp e UFRJ. Esses contavam com expositores de diferentes centros acadêmicos, políticos e membros do Executivo, todos com uma postura crítica ao neoliberalismo e ao governo FHC e promotores de ideias desenvolvimentistas e de um projeto de inserção internacional mais autônomo. Destaca-se, dentre esses eventos, o "Seminário Estratégias do desenvolvimento social - IBAS (Índia, Brasil e África do Sul)", realizado em 2008. O Centro participou com o objetivo de contribuir para a preparação da III Cúpula do IBAS, em Nova Delhi. O evento contou com a participação de representantes acadêmicos e dos governos dos três países membros do Fórum[185].

Por fim, cabe destacar as amplas pesquisas e diversas publicações do Caeni que se debruçaram sobre as relações do Brasil com Estados do Sul, em especial com os países do Fórum IBAS e dos BRICS. Destacam-se pesquisas, muitas delas quantitativas, e publicações do professor Amâncio Jorge Silva Nunes Oliveira, coordenador do "Projeto IBSA", e da professora e pesquisadora do Centro Janina Onuki[186]. Em que pese o Caeni não ter influência direta nos agentes estratégicos e nas estratégias seletivas, promoveram pesquisas que estimularam o debate sobre o novo projeto de inserção internacional do Brasil em direção ao Sul.

Pode-se concluir que os *Think Tanks* atuaram, entre 2003 e 2010, de maneira semelhante em suas pesquisas e publicações, reconhecendo os méritos da Presidência de Lula, apesar de criticarem aspectos pontuais e proporem recomendações. Ou seja, as críticas não anularam a avaliação positiva sobre os

---

[183] Cadernos do Desenvolvimento. Disponível em:< http://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br/ojs-2.4.8/index.php/cdes/issue/view/23>. Acesso em: 05 jun. 2020.

[184] Cadernos do Desenvolvimento. Disponível em: <http://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br/ojs-2.4.8/index.php/cdes/issue/view/22 >. Acesso em: 02 fev. 2020.

[185] Centro Celso Furtado. Disponível em:< http://www.centrocelsofurtado.org.br/interna.php?ID_S=80> Acesso em: 02 fev. 2020.

[186] Artigos e publicações do Caeni sobre as Relações Sul-Sul, o Fórum IBAS e os BRICS foram utilizados como referências nesta tese e estão disponíveis em:< https://caeni.com.br/category/pesquisa/page/2/>. Acesso em: 02 fev. 2020.

esforços do governo em promover a ideia de desenvolvimento e um novo projeto de inserção internacional do país, fomentando a internacionalização das empresas brasileiras em direção ao Sul e se aproximando dos países emergentes.

A movimentação desses *Think Tanks* garantiu ao governo brasileiro canais de debate e divulgação de assuntos de interesse dos atores estratégicos que precisavam angariar apoio nacional e internacionalmente. Era importante o engajamento de diversos setores sociais em torno da ideia de que o aumento da participação brasileira na economia internacional e a maior projeção política do país internacionalmente, por meio da formação de coalizões, tais como o IBAS e os BRICS, poderiam contribuir para o aumento na geração de emprego e no consumo interno, contrapondo-se a políticas macroeconômicas ortodoxas, adotadas nos primeiros anos do presidente Lula na Presidência.

Pode-se dizer que os elementos materiais combinados com os elementos ideacionais contribuíram para o processo de mudança política (HAY, 2001). O papel desempenhado pelas ideias foi essencial para a completude da utilização da Abordagem Relacional Estratégica (SRA) na compreensão da dialética entre agentes estratégicos e estratégias seletivas, que diante dos contextos políticos e econômicos, foram essenciais para a implementação do novo projeto neodesenvolvimentista de inserção internacional do Brasil.

Em conclusão, é possível afirmar que a mudança do governo Lula na política externa relativa às relações Sul-Sul, considerada uma meta essencial para a nova inserção internacional do governo quanto de sua pró-atividade de política externa, foi implementada com sucesso. O capítulo destacou como essa mudança foi possível graças à presença de ideias fundamentais acerca das relações com os países emergentes que ajudaram no questionamento do paradigma neoliberal da política externa brasileira. A mudança foi devido à influência mútua de seletividades estruturais alteradas e atores influentes renovados, a modificação do paradigma da política externa e a internalização de novas ideias, graças à qual a política externa do Brasil em matéria de relações Sul-Sul poderia mudar.

6.5.2 Mídia e opinião pública

Em que pese esta tese não tratar do papel da mídia ao longo dos governos Lula da Silva, não é possível ignorar a importância, crescente, desse setor nas

sociedades contemporâneas. Por força dos avanços tecnológicos dos meios de comunicação, impulsionados e conjugados aos interesses econômicos globais de um setor altamente oligopolizado, aliado ao contexto político multipolar e aos objetivos da política de globalização, observa-se a massificação das diversas mídias eletrônicas e profundas mudanças na produção e no consumo das notícias, inclusive promovendo temas e assuntos antes pouco comuns nas grandes mídias.

Dentre esses temas encontram-se aqueles relacionados à política internacional e à política externa o que, em grande medida, refletem os interesses globais de elites políticas e de frações da burguesia local e internacional. Dessa forma, o acesso aos assuntos e às agendas internacionais, antes reservados aos agentes diretamente envolvidos com sua formulação e com a execução da política externa, se transformou em um desafio para as diplomacias de todos os países, em especial no que se refere a sua relação com a opinião pública, com vantagens e desvantagens (LESSA; GAVIÃO, 2011).

Nas análises da relação entre opinião pública, mídia e política, associada aos resultados de pesquisas de opinião, duas propostas teóricas têm sido recorrentemente utilizadas nas Ciências da Comunicação e Política: a *agenda-setting*, ou agendamento, e o *framing,* ou enquadramento[187]. Apesar de terem se materializado em estudos acadêmicos a partir da segunda metade do século XX, esses conceitos já estavam presentes nos estudos de Lippmann desde a década de 1920. Para Lippmann, a informação fornecida pelos meios de comunicação, capitaneadas pelas empresas das quais fazem parte, tem papel fundamental na construção das imagens da realidade, chamadas pelo autor de *pseudo-environment*. As imagens de mundo, segundo ele, são produzidas pela seleção diária de notícias e acabam definindo a realidade, ou seja, emoldurando os fatos. “Uma vez que a opinião pública deve supostamente ser a primeira mobilizadora nas democracias”, escreveu Walter Lippmann, em *Public Opinion*, obra publicada em 1922, e ainda considerada seminal para os estudos de mídias e de política: “Minha conclusão é

[187] Vale notar que, ao longo do século XX, uma profusão de trabalhos e correntes teóricas que se dedicam a estudar a relação entre política e meios de comunicação têm se debruçando sobre os conceitos de agendamento e enquadramento, criticando-os, reformulando-os e substituindo-os (COLLING, 2001). Mesmo havendo uma grande diversidade de conceitos e autores que tratam do tema é comum todos eles atribuírem, como destaca Fernanda Vasques Ferreira (2015, p. 64-65), o surgimento da opinião pública à ascensão da classe média ao desenvolvimento de instituições democráticas, ao aumento das taxas de alfabetização e, sem dúvida alguma, ao lugar de destaque dos meios de comunicação de massa na sociedade.

que, para serem adequadas, as opiniões públicas precisam ser organizadas para a imprensa e não pela imprensa" (LIPPMANN, 2008; pp. 223; 42).

Em "The Press and Foreign Policy", publicado em 1963, Bernard Cohen concordou que a imprensa influencia a maneira como as pessoas pensam. Segundo o autor: "O mundo parece diferente para pessoas diferentes, dependendo do mapa que lhes é desenhado pelos redatores, editores e diretores de jornal que o leem." (COHEN, 1963 apud COLLING, 2001, p. 89).

A noção de agendamento proposta Maxwell McCombs e Donald Shaw desenvolvida na década de 1970 sintetizava as ideias de Lippmann e Cohen ao estabelecer que,

> [...] the media are persuasive in focusing public attention on specific events, issues, and persons and in determining the importance people attach to public matters. The agenda-setting theory says that because of newspapers, television, and other news media, people are aware or not aware, pay attention to or neglect, play up or downgrade specific features of the public scene. People tend to include or exclude from their cognitions what the media include or exclude from their content. People also tend to assign an importance to what they include that closely resembles the emphasis given to events, issues, and persons by the mass media (SHAW, 1979, p.96)[188].

As pessoas teriam, assim, a tendência de incluir ou excluir dos seus próprios conhecimentos aquilo que a mídia inclui ou exclui do seu próprio conteúdo.

Os mais recentes estudos reforçam o conceito de agendamento proposto por MCCombs e Shaw ao atestarem que a mídia, ao definir sua agenda, influencia o modo de pensar do público e impacta na construção e estabelecimento da agenda pública. No entanto, a mídia não apenas tem o poder de apresentar um leque de opções de assuntos a serem debatidos pelo público, mas tem o poder de nos dizer como devemos pensar os temas existentes na agenda da própria mídia, o que é explicado pelo *framing,* ou enquadramento (GOFFMAN, [1974],1984; ENTMAN, 1989; COLLING, 2001).

---

[188] O texto correspondente na tradução é: "a mídia é persuasiva ao concentrar a atenção do público em eventos, questões e pessoas específicas e ao determinar a importância que as pessoas atribuem aos assuntos públicos. A teoria do agendamento diz que, por causa dos jornais, da televisão e de outros meios de comunicação, as pessoas estão conscientes ou não, prestam atenção ou negligenciam, valorizam ou rebaixam características específicas da cena pública. As pessoas tendem a incluir ou excluir de suas cognições o que a mídia inclui ou exclui de seu conteúdo. As pessoas também tendem a atribuir uma importância ao que incluem que se assemelha à ênfase dada a eventos, questões e pessoas pelos meios de comunicação de massa."

O *framing* é sobre como se pensa e se transmite os temas já estabelecidos pela agenda. Segundo Robert Entman (1989), o enquadramento torna-se um meio importante de se verificar quem está na origem da mensagem, sendo possível verificar quem tem poder no texto comunicativo, ou seja, a verdadeira autoria da informação. Ao se referir ao enquadramento nas notícias políticas, Entman lembra que os políticos são obrigados a competir com outros políticos e com os jornalistas para criar enquadramentos. O texto informativo é a marca do poder na política e o *framing* acaba acendendo como uma forma de disputa por espaço e poder político (ENTMAN,1989 apud COLLING, 2001, p. 95).

Não há dúvidas da relevância dessas análises para explicar como a opinião pública é construída a partir do que é veiculado nos meios de comunicação. Vale notar, contudo, que as bases dos conceitos de agendamento e de enquadramento são funcionalistas, dissociadas, em muitos casos, do debate acerca dos contextos histórico, econômico, social, político e cultural nos quais estão inseridas. As teorias de base marxistas e crítica permitem uma compreensão mais adequada sobre a conquista da hegemonia e sobre a flexibilidade da estrutura do Estado moderno para garantir o domínio da classe no poder. Essas disputas também acontecem no âmbito do modo de regulação da mídia, pois, "[...] assim como o Estado, ele é parte da ossatura material em que se condensa a luta de classes." (BRAZ, 2010, p.14).

Raymond Williams (2010, p. 69-70) afirma que,

> [...] os meios de comunicação são, eles mesmos, meios de produção. É verdade que os meios de comunicação, das formas físicas mais simples da linguagem às formas mais avançadas da tecnologia da comunicação, são sempre social e materialmente produzidos e, obviamente, reproduzidos. Contudo, eles não são apenas formas, mas meios de produção, uma vez que a comunicação e os seus meios materiais são intrínsecos a todas as formas distintamente humanas de trabalho e de organização social, constituindo-se assim em elementos indispensáveis tanto para as forças produtivas quanto para as relações sociais de produção.

Stuart Hall também chama atenção para as rotinas produtivas para observar como a mídia reproduz as definições dos poderosos sem estar, num sentido simplista, ao seu serviço. Para ele, os meios de comunicação não se limitam a “criar” as notícias. No entanto, a sua relação estruturada com o poder tem o efeito de reproduzir as definições daqueles que têm acesso privilegiado, como de direito, aos meios de comunicação como “fontes acreditadas”. Nesta perspectiva, no momento

da produção jornalística, a mídia coloca-se numa posição de subordinação estruturada aos *primary definers*." (HALL, 1993 apud COLLING, 2001, p. 98).

No Brasil, os estudos da relação entre mídia e opinião pública adquiriram importância crescente com o processo de redemocratização na década de 1980. Segundo Ingrid Sarti (2000) foi sobretudo na década de noventa que se consolidou a presença avassaladora da mídia, em especial do grupo Globo, nos processos eleitorais nos mais diversos níveis da política brasileira e emergiram, na literatura, diferentes versões sobre seus efeitos dos meios de comunicação, em especial a televisão, no cenário político cultural. Sarti destaca dois aspectos que se sobressaem nesta literatura. O primeiro é o grau radical de diversidade quanto à avaliação da relação entre mídia e democracia, particularmente no que se refere à interpelação da sociedade, e o segundo diz respeito ao debate em relação à crise de representação que significa, em particular, seus efeitos sobre o papel dos partidos políticos.

A categoria gramsciana de hegemonia está presente em diversas pesquisas que investigam o impacto da mídia sobre a flexibilidade da estrutura do Estado moderno para garantir o domínio da classe no poder. Para César Bolaño (2000 apud BRAZ, 2010), os meios de comunicação de massa, que garantem liberdade de acesso à informação de domínio público, escondem a desigualdade fundamental no acesso à informação relevante para a manutenção do poder, gerada a partir da divisão social do trabalho. Ou seja, a informação adquire uma característica essencialmente ideológica.

> A INFORMAÇÃO DE MASSA e a comunicação de massa mascaram o caráter eminentemente classista da informação e da comunicação sob o capitalismo. A essa forma diretamente ideológica da informação chamarei aqui de PROPAGANDA, por oposição à PUBLICIDADE, que tem caráter também ideológico, mas diferente, indireto, relacionado à constituição de um MODO DE VIDA que é a base para a construção de uma cultura de massas especificamente capitalista (BOLAÑO, 2000, p. 51 apud BRAZ, 2010, p. 59).

Bolaño (2000 apud BRAZ, 2010) destaca que o fato de o surgimento dos meios de comunicação ampliar os mecanismos da esfera pública a um público tendencialmente igual em seu conjunto, poderia levar à conclusão de que houve uma democratização da informação, pois, reconhecida a desigualdade, a grande quantidade de informações difundidas por esses meios garantiria a igualdade de acesso, permitindo uma ampla participação política e a redução das disparidades.

> Mas trata-se aqui, mais uma vez, de uma aparição mascarada da essência do sistema, posto que o sentido da constituição dos grandes meios de comunicação de massa é justamente determinado, como vimos com Habermas, pela necessidade de esterilizar o potencial crítico de uma esfera pública que se ampliou para além das exigências iniciais de participação (propriedade e cultura), adquirindo novamente um caráter virtualmente explosivo. Assim, a desigualdade aparece agora, mas de forma ainda mascarada, como diferença a ser preenchida pela participação num processo político controlado por mecanismos do Estado benefactor, e não como contradição de classe (BOLAÑO, 2000, p. 93 apud BRAZ, 2010, p. 61).

Nesse sentido, quanto maior for o número de instituições que participem do controle da informação, sejam públicas ou privadas, mais se reforça a aparência de igualdade, o que se intensifica também na proporção em que se amplia a quantidade de informações. Em contrapartida, a população permanece privada de informações qualitativas e de difundir suas próprias mensagens, elementos essenciais para organização da luta contra a dominação. O conceito de massa, de acordo com o autor, serve justamente ao mascaramento do concreto da contradição de classes (BOLAÑO, 2000 apud BRAZ, 2010).

Segundo Luis Felipe Miguel (2001) a mídia de grande público se mantém em posição de centralidade nas disputas pela construção simbólica, nos termos de Bourdieu, do mundo social, pois "ampliam o acesso aos agentes políticos e a seus discursos, que ficam expostos, de forma mais permanente, aos olhos do grande público." (MIGUEL, 2001, p.158). O que se observa é que a visibilidade na mídia é, cada vez mais, componente essencial da produção do capital político. No entanto, afirma Miguel (2001, p. 180),

> Os efeitos da mídia são variados, de acordo com as situações específicas em que se inserem, e sofrem a ação de contratendências e resistências. Há um processo permanentemente tensionado de embate entre as lógicas do campo midiático e do campo político, que necessita ser observado em detalhe e dentro de sua complexidade. Decretar que a política “se curvou” à mídia é tão estéril quando negar a influência desta sobre a primeira.
> [...]
> Em realidade, a influência dos meios de comunicação é diferenciada de acordo com a posição dos agentes no campo político; o volume de capital simbólico que cada um deles possui impõe reações diversas à midiatização da política.

A relação se torna mais complexa na medida em que o próprio campo da mídia não é autônomo, pois incorpora objetivos derivados do campo econômico. O

círculo se fecha com a percepção da influência mútua entre os campos político e econômico (MIGUEL, 2001).

No Brasil, por um lado, existem mecanismos que contribuem para homogeneizar o conteúdo dos veículos de comunicação, como a concentração da propriedade (BOLAÑO, 2007; BRAZ, 2010; MIGUEL; BRIOLI, 2011). A mídia de massa continuar sendo a principal provedora de informações e

> é um dos "aparelhos ideológicos" capazes de influenciar na produção dos enquadramentos que presidem as formas de ver o mundo. Assim, não é possível ignorar seu impacto na formação das preferências políticas em geral e, em particular, das escolhas eleitorais. (MIGUEL; BRIOLI, 2011, p. 79).

Por outro lado, desde os anos 2000, nota-se uma profusão de canais de mídia, em subcampos diferenciados, que atuam em paralelo aos veículos de mídia centrais (MIGUEL; BIROLI, 2011). Luis Felipe Miguel e Flávia Biroli (2011, p. 79) destacam quatro desses subcampos: a comunicação governamental, a mídia local, as novas mídias, propiciadas sobretudo pela Internet, e as formas de ativação de redes tradicionais, como as igrejas e o sindicalismo. Segundo os autores, as relações estabelecidas entre essas diferentes instâncias e entre elas e a grande mídia é bastante complexa e atende a vários graus de conflito, mesmo que ainda prevaleça o papel central da mídia de massa na construção simbólica do mundo social. Seus efeitos sobre as preferências do grande público se definem na interação com outros agentes. Nesse sentido,

> [...] não é possível imaginar que as mensagens simplesmente se somam ou se complementam. Elas competem ativamente, mobilizando seus recursos diferenciados, e são apropriadas, também de forma diferenciada, pelos diferentes grupos sociais em disputa (MIGUEL; BRIOLI, 2011, p. 82).

Ou seja, o resultado dessa complexa relação, para os autores, leva a duas vias principais de influência da mídia sobre a política. Por um lado, os discursos dos agentes públicos se adaptam ao que é exigido para maior exposição midiática.Por outro lado, o público é impactado pelas representações do mundo apresentada pela mídia (MIGUEL; BRIOLI, 2011).

Para o professor Venício Lima (2004, p.50-55) existem sete teses que sintetizam a relação entre mídia e política no contexto brasileiro[189]dentre elas estão: o papel atribuído à mídia no processo de socialização política e da construção da realidade; a midiatização do público provocando consequências para o político profissional e para a prática política, visto que os atores políticos disputam visibilidade tanto com os diferentes campos políticos quanto com a própria mídia; a transformação da mídia em ator político, projetando políticos e agendas; a oligopolização da mídia no Brasil que é controlada por controlado por grupos familiares vinculados às elites políticas regionais e locais, destacando-se a hegemonia das Organizações Globo[190].

No caso da política externa brasileira, a cobertura mídia aconteceu em diferentes processos da esfera pública. Alguns trabalhos oferecem uma visão da complexa relação entre a grande mídia nacional e os governos Lula. Lessa e Gavião (2011), por exemplo, destacaram a discrepância entre as abordagens da grande mídia brasileira e estrangeira na avaliação geral dos governos Lula. Particularmente em relação à política externa, os autores consideraram que as mídias nacionais, impressa, digital e televisiva, “ora expressavam as críticas da oposição, ora veiculavam análises superficiais e sensacionalistas publicando matérias sobre o tema com uma frequência que conheceu um acréscimo significativo” a partir de 2003.

O governo sabia da importância dos meios de comunicação para divulgação da política externa e para obtenção de apoio ao projeto de inserção internacional neodesenvolvimentista entre a sua base governamental e as diversas classes sociais e frações de classe, assim como dos demais políticos e burocratas. Os meios de comunicação foram considerados pelo Ministro Celso Amorim como essenciais

---

[189] O professor Venício Lima (2004, p. 50) define a mídia como o conjunto de instituições que se utilizam de recursos tecnológicos para comunicação em massa e política como atividade eminentemente pública que ganha visibilidade na democracia. O autor atribui ao conceito de "público" dois significados para público, um associado à política, referente à coisa pública, ou seja, ao Estado, e o outro ao oposto do que é secreto. “Dessa forma, a política, nas democracias, é a atividade pública (visível) relativa às coisas públicas (do Estado). (LIMA, 2005, p.50)”.

[190] Em sua dissertação de mestrado, Eduardo Monteiro (2020) busca demonstrar como o poder de agência do Grupo Globo, que possui domínio em diversos mercados, influenciou a condução da crise Bolívia-Brasil. Segundo Monteiro, a mídia *mainstream* expressou valores e posições convergentes com aqueles defendidos pela oposição política ao governo petista, em particular aos objetivos da política externa regional. Aponta, no entanto, que não houve flexibilização do governo brasileiro aos apelos da mídia *mainstream*, especialmente ao jornal O Globo.

para difusão massiva das ações governamentais entre a sociedade civil brasileira, condição necessária para dar força às novas ideias de política externa, permitindo ao público interpretar a realidade nacional considerando uma abordagem estratégica de inserção internacional diferente daquele que havia sido usada nos governos neoliberais. O uso estratégico da mídia não foi feito exclusivamente como um meio estratégico de divulgação da política externa, mas também para ilustrar as diferenças entre o PT em relação aos governos do PSDB, usando diversos canais de comunicação para mostrar como a política externa proporcionaria autonomia e desenvolvimento para o Brasil. Essa posição do ministro estava expressa no quantitativo de entrevistas e artigos publicados por ele em diversos jornais e revistas, nacionais e internacionais. De acordo com as informações disponíveis no site do Itamaraty, foram 64 entrevistas concedidas, diversos artigos publicados, um número muito superior às 16 entrevistas concedidas pelos dois ministros das Relações Exteriores dos governos FHC, Luiz Felipe Lampreia e Celso Lafer[191].

Em que pese os esforços do Ministro Celso Amorim em divulgar as vantagens para o Brasil de uma política externa “altiva e ativa”, a grande mídia nacional insistia em desacreditar o projeto de inserção internacional e as ações a ele relacionadas. O governo Lula era constantemente “[...] confrontado a uma mídia [nacional] refratária e crítica à sua política externa, mesmo quando esta alcançava objetivos significativos ou promoveu oportunidades promissoras.” (LESSA, GAVIÃO, 2011, p. 126). A grande imprensa que havia abraçado o universalismo subordinado do projeto neoliberal do governo Fernando Henrique Cardoso, mostrou-se reticente ao novo projeto neodesenvolvimentista do governo Lula, que buscava uma projeção internacional verdadeiramente autônoma. Segundo propalavam setores da sociedade, apoiados pela grande mídia, esse afastaria o Brasil dos parceiros tradicionais, tais como os EUA, e conduziram a política externa para “rumos obscuros”.

Nesse sentido, em entrevista ao jornal El País, em 2015, o embaixador Celso Amorim declarou:

[191] BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos>. Acesso em: 02 out. 2018.

> A mídia tem uma influência na opinião pública. Você pode dizer que hoje em dia, talvez, é menos importante do que foi no passado, que há outras fontes de informação, redes sociais etc., mas, obviamente, tem um peso. As pessoas às vezes fazem perguntas estapafúrdias de quem nunca entendeu nada porque só leu a mídia brasileira. Não estou falando uma coisa da minha cabeça. Conversando com um embaixador estrangeiro aqui, depois até de sair da Defesa, ele fez um comentário: 'Nunca estive num país em que a mídia fosse tão unanimemente contra o governo quanto é no Brasil.' Vou até complementar isso, embora, você sabe, eu tenha trabalhado com Lula, Dilma, seja ligado ao PT: Eu acho que é pior com o PT, mas mesmo sem o PT era assim. Eu dizia isso e meus amigos do PT não gostavam muito, não, mas é a verdade. [...] Cito um exemplo: uma vez eu estava na OMC, quando aconteceu aquele episódio da Vaca Louca no Canadá logo depois da questão da Bombardier e a Embraer. Claro que eles negaram até à morte que houvesse ligação entre as duas coisas, mas, para mim, tinha, e eles não tinham fundamento na questão da Vaca Louca. Eu convoquei uma reunião de um dos comitês fitossanitários que tem lá na OMC e era uma coisa fora do comum que um embaixador fosse a esse tipo de reunião mais técnica. Cinco ou seis países apoiaram o Brasil e o Canadá, exclusivamente, criticou o Brasil. Manchete no outro dia num dos grandes jornais: 'Brasil é criticado na OMC'. Isso era na época do Fernando Henrique. Não posso nem dizer (que era coisa contra o PT). Há uma obsessão pelo autodenegrimento, deve ser uma coisa da psicologia coletiva, que eu acho que se acentuou com um governo popular, que não é de elite, mas não é só com ele, não (AMORIM, 2015).

É verdade que os avanços sociais e o aumento da popularidade do governo Lula contribuíram para o robustecimento da projeção internacional do Brasil e uma certa neutralização da oposição e da mídia que o rejeitava. Não obstante, conforme relatam Lessa e Gavião (2011, p. 147),

> [...] os principais periódicos e telejornais nacionais ora expressavam as críticas da oposição, ora veiculavam análises superficiais sobre o tema [...] Ao final do seu mandato, os grandes jornais brasileiros publicaram avaliações implacáveis sobre a política externa, a atuação do presidente Lula e sobre a inserção internacional do Brasil."

Curioso notar, como afirmam Lessa e Gavião (2011, p. 156), a diferença de cobertura do governo Lula dada pelos jornais nacionais e estrangeiros. Os autores mencionam, por exemplo, o editorial do jornal O globo de 7 de jul. 2010, intitulado "A política externa das más companhias", em comparação ao entusiasmo a gestão do governo Lula presentes nas páginas de revistas e jornais do mundo todo tais como: Newsweek, Time magazine Le Monde e El País.

O posicionamento contrário ao governo na mídia nacional, segundo Guilherme Casarões (2012, p.213), "[...] mais do que apenas um campo de batalha de ideias, os veículos de mídia mais proeminentes do Brasil têm desempenhado um papel ativo contra a política externa de Lula, embora eles tivessem uma capacidade

limitada de definição de agenda [...]". Casarões apresenta dados sobre os editoriais e os colunistas da Folha de São Paulo (FSP) e O Estado de São Paulo (OESP), um grau de semelhança em relação ao que era escrito sobre a política externa dos governos Lula, ecoando os opositores do governo. Era comum falarem em:

> [...] um 'personalismo' excessivo nos assuntos externos, um retrógrado terceiro-mundo e anti-americanismo, ou a presença indesejada de um 'conselheiro especial' na política externa, Marco Aurélio Garcia - foram reproduzidas, ou até mesmo criadas, pelos jornais (CASARÕES, 2012, p. 221).

No que se refere às relações Sul-Sul, os jornais, segundo Casarões, apresentavam essa relação como ineficazes. Além disso, a aproximação com a China com o reconhecimento desse país como economia de mercado era criticada por grupos de empresários da FIESP, que considerava esse reconhecimento prejudicial à indústria brasileira, e ganhava às páginas dos jornais. A Folha criticou o fato de o Brasil não condenar o regime comunista chinês, ao mesmo tempo em que não media esforços para retardar os acordos de livre comércio com as potências ocidentais. Já o Estadão fala em ausência de contrapartida por parte da China. Segundo o jornal, as "fantasias político-ideológicas" que orientavam o Itamaraty não interessavam as outras potências emergentes (CORTESÃOS; MASCATES, 2004 apud CASARÕES, 2012, p. 228).

Ambos os jornais, aponta Casarões (2012, p. 230)

> compartilharam a impressão de que a política externa do governo Lula sofreu com uma série de problemas, como o voluntarismo excessivo do presidente, o pragmatismo puro na relação com o 'Sul global' (em contraste com as parcerias ideológicas na América Latina), e a influência indesejada de um não-diplomata, Marco Aurélio Garcia, em assuntos internacionais.

A participação de diplomatas e políticos com ideias neodesenvolvimentistas na definição das estratégias de política externa era hostilizada pelo Estado de São Paulo que a denominava 'diplomacia de quatro cabeças', conduzida por um chanceler sem poder, seu secretário-geral ideológico Guimarães, e também por Garcia, um assessor presidencial amador, e José Dirceu, o ministro mais poderoso durante o primeiro mandato de Lula e amigo íntimo de Fidel Castro (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2005 apud CASARÕES, 2012, p. 230). Além disso, em outro editorial, o jornal fala em oportunidades concedidas à política Sul-Sul e desprezo do governo

brasileiro pelas oportunidades de acordos comerciais com os mercados mais desenvolvidos (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2010, apud CASARÕES, 2012, p.230). A Folha, por sua vez, fala em falta de coerência da administração da diplomacia brasileira que “inspira cautela e explicação” (FOLHA DE SÃO PAULO, 2009 apud CASARÕES, 2012, p. 230). Os editoriais da Folha articulam, ainda, em utilização da política externa pelo governo para “minimizar a frustração da militância partidária doméstica, um erro agravado pelo maniqueísmo estúpido que tantas vezes prevaleceu nas decisões do presidente e seus assessores” (FOLHA DE SÃO PAULO, 2010 apud CASARÕES, 2012, p. 231).

Desde o governo Lula, nota-se que a política externa brasileira passou a constar do radar da mídia e ser avaliada por e entre diferentes parcelas da sociedade. As posições assumidas pelos jornais de grande circulação estavam refletidas na relação entre mídia, opinião pública e política externa brasileira. As mídias filtravam e forneciam informações formando a opinião pública acerca de uma determinada temática. Como aponta Guilherme Casarões (2012, p. 211), “a interação entre a mídia de massas e a política externa no Brasil sempre foi delicada, tênue na maioria das vezes, mas nunca sem significado.”

Se por um lado, as críticas feitas pelos jornais de grande circulação acerca do novo modelo de inserção internacional limitavam, em alguma medida, a capacidade de o governo Lula mobilizar a opinião pública, ou seja, de moldarem as percepções de agentes internos e internacionais sobre o Brasil. Por outro, os membros do governo compreendiam a importância da divulgação dos resultados das ações referentes ao novo projeto político neodesenvolvimetista que havia sido proposto e da promoção de uma nova imagem internacional do Brasil, interna e externamente. Além dos artigos publicados e das entrevistas concedidas pelos membros do governo às mídias em geral, os resultados positivos das políticas governamentais constavam em revistas progressistas nacionais como a revista Carta Capital. Túlio Ferreira e Ester Cunha (2021, p. 222), ao publicarem pesquisa comparando a política externa brasileira nas páginas da revista Veja e da Carta Capita relatem que:

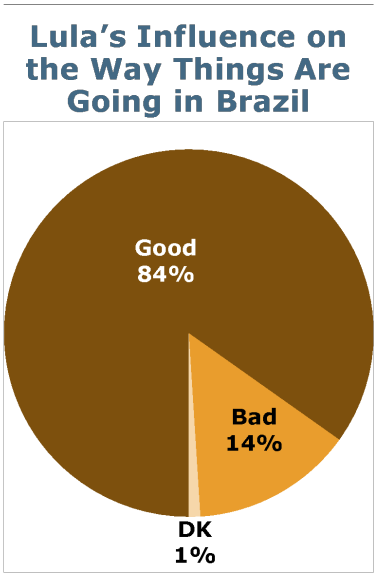
> Em CartaCapital, as reportagens, inicialmente, aparecem majoritariamente com tom positivo no que tange à PEB. Sobreleva-se a imagem de liderança de Lula da Silva. As publicações costumam ser iniciadas com contextos históricos (por vezes não muito breves) sobre o que se pretende tratar. Tais reportagens tendem a relatar, além das ações da PEB, os fatos concernentes aos outros países ou fóruns nos quais o Brasil se enreda. Há

> reportagens que tratam os temas de modo abrangente e apontam detalhes das variáveis relativas aos temas da PEB.

Pesquisas de opinião apresentadas no "Boletim especial: BRICS na percepção da opinião pública" a partir de: questionários aplicados nacionalmente pelo Centro de Estudos das Negociações Internacionais (Caeni-USP), no âmbito da pesquisa "O Brasil, as Américas e o Mundo"; dos dados do *Pew Research Center* e do Pro*gram on International Policy Attitudes* (PIPA); e de dados divulgados pelo Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI), buscaram compreender a percepção da população acerca da maior participação do Brasil em temas de alcance internacional e sua repercussão na visão das pessoas sobre o protagonismo internacional do país.

A pesquisa realizada *pelo Pew Research Center* em 2010 aponta para elevada confiança das pessoas no governo Lula, cerca de 84% (Gráfico 15).

Gráfico 15 – Influência de Lula no andamento das coisas no Brasil

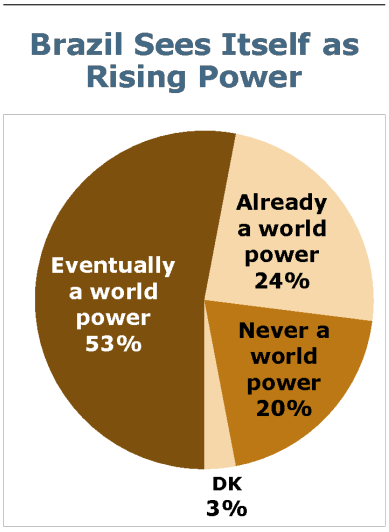


Fonte: *Pew Research Center,* 2010, p.13.

No que se refere à participação do país em temas de alcance internacional e na influência internacional do país, 24% expressavam que o Brasil era uma das nações mais poderosas do mundo, enquanto 53% acreditavam que, eventualmente,

o país passaria a fazer parte do grupo dos países poderosos. Além disso, a pesquisa aponta para a boa imagem do país no cenário internacional (Gráfico 16).

Gráfico 16 – O Brasil visto como uma potência em ascensão



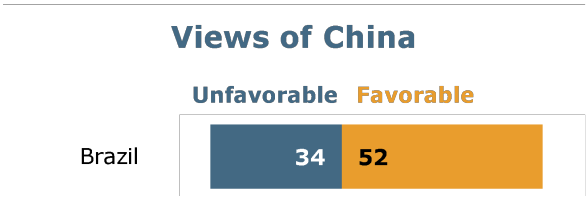
"Which of the following statements comes closest to your view: Brazil will eventually be one of the most powerful nations in the world OR Brazil is already one of the most powerful nations in the world OR Brazil will never be one of the most powerful nations in the world."[192]

Fonte: *Pew Research Center,* 2010, p.17.

Outras pesquisas realizadas pelo *Pew Research Center* (2010) mostram que, desde 2010 até hoje, os brasileiros sempre lideraram, junto com os chineses, em porcentagem de respostas positivas quanto à possibilidade de crescimento da economia nacional (PEW RESEARCH CENTER, 2010). Já, com relação à repercussão da imagem da China na opinião pública brasileira, verificava-se um embate com os Estados Unidos no que se referia às questões comerciais e às questões de governança global. Como pode ser visto nos Gráfico 17, a imagem da China era positiva, em sua maioria, 52%, segundo pesquisa da *Pew Research Center* (2010).

[192] O trecho correspondente na tradução é: "Qual das seguintes afirmações mais se aproxima da sua opinião: O Brasil acabará por ser uma das nações mais poderosas do mundo OU o Brasil já é uma das nações mais poderosas do mundo OU o Brasil nunca será uma das nações mais poderosas do mundo. "

Gráfico 17 – Visão sobre a China



Fonte: *Pew Research Center,* 2010, p.3.

Os números mais positivos em relação à China (Gráfico 17) se referiam à questão comercial, uma vez que esse se tornou o principal parceiro do país. Apesar disso, segundo a *Pew Research Center* (2010), 62%, em 2010, tinham uma opinião favorável quanto às relações estreitas com os Estados Unidos, mas 87% viam a necessidade de aumentar o comércio e vínculos comerciais com outros países. Segundo a mesma pesquisa, essa visão era mais predominante entre os mais escolarizados e influentes de regiões urbanas. Por outro lado, três quartos dos entrevistados eram defensores do livre mercado, em 2010, enquanto, por exemplo, no México e Argentina só 44% e 40% da população, respectivamente, eram apoiadores do livre comércio (PEW RESEARCH CENTER, 2010).

Outra pesquisa da *GlobeScan e PIPA* (2005), 53% segundo pesquisa. Além disso, o crescimento da China era visto de forma positiva, apesar da percepção de que a importância comercial do Brasil com a ascensão da China seria menor. Por outro lado, o crescimento militar da China era visto de forma negativa por quase metade dos brasileiros (46%) (GLOBESCAN; PIPA, 2007 apud SCHTAZ; SCHIPPER, 2014, p. 4).

Ainda em relação aos BRICS, uma pesquisa do CEBRI (AMAURY, 2009 apud SCHTAZ; SCHIPPER, 2014, p. 4) revela uma tendência de maior projeção mundial desse bloco no século XXI, com o consequente declínio de potências como Japão, Alemanha e Estados Unidos. Houve um notável crescimento na expectativa dos entrevistados acerca da projeção mundial dos emergentes do BRICS. Enquanto a China já era apontada como candidata a futura potência, 96% em 2001 e 97% em 2008, notou-se um crescimento de 21% no número de entrevistados que acreditam numa maior projeção da Índia, 73% em 2001 e 94%, em 2008. Embora sejam as menos preferidas entre os entrevistados, África do Sul e Rússia também apresentaram aumento na expectativa de projeção mundial, de 39% em 2001 a 53%

em 2008 e de 49% em 2001 a 63% em 2008, respectivamente. Um claro reflexo da emergência dos BRICS no cenário internacional, não só no plano econômico, como também na esfera política (AMAURY, 2009 apud SCHTAZ; SCHIPPER, 2014, p. 4).

As pesquisas de opinião existentes, apesar de poucas e incipientes, revelam um crescente interesse por questões relativas ao comércio, com uma possível projeção de expectativas em relação ao elemento político da inserção internacional do Brasil. A leitura dessas pesquisas pode explicar o porquê de as ideias neodesenvolvimentista, relativas à necessidade de uma inserção internacional mais autônoma com a formação de coalizões com países emergentes, entraram no radar do Congresso Nacional e do empresariado como visto nos itens 6.3 e 6.4, eram defendidas pelos membros da burocracia estatal, item 6.2, debatida pelos *Think Tanks*, item 6.5.1, e atacadas pela mídia tradicional, defensora do neoliberalismo. Isso indica que as mudanças nas estruturas econômicas e institucionais, apresentadas no capítulo 5, e o rearranjo dos agentes e a presença de novos agentes estratégicos no debate de política externa tiveram impacto sobre a aceitação de novas ideias e as estratégias seletivas. A modificação na interpretação dos limites e oportunidades existentes para o novo projeto de país permitiu uma mudança gradual nas seletividades estruturais que favoreceram a presença de ações estratégicas em relação à proatividade internacional e à melhoria da imagem do governo Lula interna e externamente, muito importantes para a mudança na política externa brasileira.

Conclui-se que, apesar das barreiras midiáticas impostas pelos jornais e revistas tradicionais, havia uma persistência de membros do governo, mais notadamente do Ministro Celso Amorim e do Presidente Lula, na conformação de uma percepção positiva da opinião pública no que se refere às possibilidades abertas ao Brasil com a aproximação com os países emergentes. Pode-se dizer que o governo Lula gerou um novo espaço de projeção da política externa para dentro e para fora do país. A mídia foi amplamente utilizada por agentes institucionais e não governamentais envolvidos com as relações internacionais do Brasil, com o objetivo de modificar a visão sobre a inserção internacional do país. Se por um lado os jornais e revista de grande circulação dentro do país, criticavam a política externa brasileira, por outro, havia espaço para o debate sobre política externa, abrindo possibilidade de expressão a intelectuais e políticos que tentaram contribuir para o

crescimento de ideias neodesenvolvimentistas atreladas ao projeto de inserção internacional do Brasil.

Desse modo, a propagação de informações sobre a política externa brasileira feita pelos *Think Tanks* e pela mídia e sua influência sobre a opinião pública ao longo do governo Lula ressalta a importância do papel das ideias propagadas por esses agentes na análise relacional-estratégica. As ideias debatidas e defendidas demonstravam os limites estruturais deixados de herança pelo governo FHC, fruto da estratégia seletiva dos agentes defensores do projeto neoliberal, assim como evidenciaram as possibilidades para modificação desses limites a partir da difusão de ideias neodesenvolvimentistas que permitiam escolhas estratégicas diferentes por parte de novos agentes estratégicos. Como colocado por Colin Hay (2001), elementos materiais e ideacionais são combinados no processo de mudança de política dentro do contexto político e econômico (HAY 2001). A substituição de ideias neoliberais por ideias neodesenvolvimentista com foco na autonomia internacional do Brasil e na legitimação do projeto político do PT, influenciou a interpretação das fronteiras estratégicas, permitindo uma mudança nas seletividades estratégicas e favorecendo a promoção de um novo modelo de inserção internacional por meio da formação de coalizões com países emergentes.

CONCLUSÃO

Esta tese se propôs a analisar o processo de mudança na política externa brasileira com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2002. Defendeu-se que a partir da existência de um novo projeto de país foi possível promover uma inserção internacional com base no modelo neodesenvolvimentista. Esse modelo era divergente ao da plataforma neoliberal dos governos FHC e capaz de contribuir com a execução da agenda política interna de modo a garantir o redimensionamento da inserção internacional que passou a priorizar as relações Sul-Sul, em particular, a aproximação com os "grandes países periféricos".

Utilizando-se do o arcabouço teórico-metodológico da abordagem relacional-estratégica, desenvolvida por Bob Jessop, o desenvolvimento dos capítulos buscou entender as condições que estavam postas para o estabelecimento de um novo projeto político nos governos Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). A interação entre seletividades estruturais, agentes estratégicos e ideias neodesenvolvimentistas foi considerada chave fundamental para o estabelecimento de um novo projeto político de país. Projeto esse constituído por grupos sociais, forças políticas e burocráticas e frações da burguesia estrategicamente interessados nas mudanças na política externa brasileira implementadas pelos governos Lula. Assim, tornou-se possível o redirecionamento e redimensionamento da política externa brasileira para o Sul, especificamente para as relações com os países emergentes ou "grandes países periféricos".

No primeiro capítulo, apresentou-se o marco teórico-metodológico da tese. Isso foi necessário pelo fato de a abordagem relacional-estratégica, apesar de já ter sido utilizada na análise da política externa em outros países, ainda não estar presente nas análises da política externa brasileira. Ao trazer a SRA para analisar a política externa brasileira, critica-se o desmembramento metodológico, ontológico e epistemológico presentes nos debates do campo de estudo das Relações Internacionais e compartilha-se do comprometimento com a ontologia das relações sociais, associadas ao materialismo histórico, e de sua extensão para a compreensão do estabelecimento de projetos políticos, originários das ações governamentais. Um dos elementos mais relevantes para distinção da SRA em relação aos outros modelos é a preocupação com a questão espaço-temporal, com

as estratégias e com as ideias. Como um modelo metateórico, ou teoria de médio alcance, a SRA ajuda na compreensão de como a mudança na política externa é produzida. A propriedade espaço-temporal da abordagem é desvendada por meio da interferência no processo indutivo que leva à hipótese sobre o real. Um movimento que, segundo Jessop (2008), não é feito pelos estruturalistas, pois expõe a necessidade de entender a estrutura não como precedente aos agentes, mas como coproduzida.

Para abordar a questão das ideias na SRA, partindo do pressuposto de que por detrás das políticas do poder e dos projetos políticos existem ideias, no segundo capítulo foi feita a incorporação do debate sobre ideias, expressas por meio de paradigmas políticos, na abordagem relacional-estratégica. Dentro dessa lógica, o capítulo apresentou os paradigmas associados aos projetos de inserção internacional do Brasil nos governos FHC e LULA, respectivamente o neoliberalismo e o neodesenvolvimentismo. Durante os governos FHC, a adoção de ideias associadas às benesses da globalização e à necessidade de o Brasil ser sócio dos países desenvolvidos para conseguir promover o crescimento econômico condicionou às ações internacionais do país, afastando a ideia desenvolvimentistas da política externa brasileira. Com a crise do modelo neoliberal, ideias associadas ao desenvolvimentismo ganharam novamente corpo e passaram a fazer parte do paradigma neodesenvolvimentista de inserção internacional dos governos Lula. O surgimento do neodesenvolvimentismo possibilitou o incremento de relações comerciais com determinados países e a remoção de barreiras institucionais, aumentando a capacidade de negociação do Brasil internacionalmente e redefinindo a margem de manobra na estrutura do poder internacional.

O terceiro capítulo destinou-se a discutir os limites político-institucionais e econômicos do projeto político neoliberal dos governos FHC. Destacou-se os eventos internacionais que marcaram o início e o final dos governos, assim como a implementação da (contra)reforma neoliberal do Estado e a sua extensão para o projeto de inserção internacional, promovendo uma política externa subordinada aos interesses dos países desenvolvidos.

O quarto capítulo abordou as relações internacionais do Brasil ao longo dos anos em que Lula esteve no poder (2003-2010) na busca por estabelecer um quadro interpretativo capaz de capturar a multidimensionalidade de uma inserção internacional baseada em ideias neodesenvolvimentista e seus impactos sobre a

política externa brasileira do período. À medida que o novo projeto político era implementado pelos agentes estratégicos, moviam-se os limites institucionais e políticos ligados à política externa neoliberal e surgiam novas interpretações e estratégias seletivas para os antigos constrangimentos e necessárias para mudança na política externa brasileira.

No quinto capítulo, a fim de examinar as mudanças na política externa a partir do processo dialético proposto pela SRA, foi utilizado o caso exemplar do redirecionamento da política externa para o Sul. No caso das relações com os países emergentes, os limites estruturas, tais como o arcabouço institucionais burocráticos do MRE, o alinhamento do Brasil aos preceitos da globalização, a priorização das relações com os países desenvolvidos do Norte, e os limites orçamentários do Itamaraty foram sendo modificados com o rearranjo das forças políticas e sociais nos governos Lula. Permitiu-se, assim, o estabelecimento de relações Sul-Sul em novos termos, por meio do engajamento brasileiro em coalizões com “grandes Estados periféricos”.

Os limites estruturais eram movidos por meio das seletividades dos agentes estratégicos dos governos Lula que participavam da conformação do novo modelo neodesenvolvimentista de inserção internacional. Alguns desses agentes foram identificados no sexto capítulo, tais quais o PT; o Congresso Nacional; o empresariado; a Presidência da República e os membros do executivo federal, incluindo o Ministro Celso Amorim e o Secretario Geral do Itamaraty Samuel Pinheiro Guimarães, cujas estratégias seletivas foram definidas a partir da crítica à estrutura que havia sido construída pelos agentes estratégicos defensores do paradigma neoliberal. As novas seletividades estratégicas desses agentes moviam limites e estabeleciam novas estruturas estratégicas que permitiam a implementação do novo projeto político, cujo dimensão internacional apontava para restabelecimento das relações Sul-Sul e para a construção de coalizões com os “grandes países periférico”. Não atoa iniciativas como o IBAS e os BRICS mostraram-se exitosas.

Ideias neoliberais e neodesenvolvimentistas faziam parte desse processo dialético, pois orientavam as estratégias dos agentes e compunham as estruturas estabelecidas. Na transição entre o projeto neoliberal e a implementação do projeto neodesenvolvimentista, a difusão de ideias por parte dos *Think Tanks* e da mídia, assim como a opinião pública, foram muito importantes. A necessidade de mudança de um modelo de inserção internacional subordinado para uma participação mais

autônoma nas relações internacionais era propagada por *Think Tanks* e criticada pela mídia tradicional. A opinião pública, por sua vez, reconhecia o protagonismo internacional que o Brasil havia assumido no governo Lula e percebia os ganhos de uma política externa "altiva" e "ativa", em que pese a oposição de algumas frações de classe e dos partidos de oposição ao governo, saudosos da subordinação aos desígnios da potência hegemônica.

A política externa brasileira foi um dos aspectos mais relevantes da diferença entre os governos FHC e Lula, visto que, na inserção internacional do Brasil, a plataforma neodesenvolvimentista era oposta ao neoliberalismo que vinha orientando às ações externas brasileiras desde a década de 1990. O governo Lula foi um momento de esperança, com a implementação no âmbito interno de políticas sociais inclusivas e uma inserção internacional mais autônoma capaz de corroborar com a política interna. Claramente, era um período no qual coexistiam constrangimentos estruturais e oportunidades conjunturais. Os agentes que apoiavam o neodesenvolvimentismo promoviam mecanismos institucionais e discursos legitimadores aproveitando as oportunidades conjunturais. As estratégias políticas moldaram o conjunto de instituições do Estado. Os poderes do Estado, definidores do projeto político, foram exercidos por grupos específicos de políticos e empresários e membros oficiais do governo, em diferentes instâncias governamentais. Foram eles que mobilizaram poderes e capacidades dentro de determinadas instituições e agências do Estado e permitiram a mudança da política externa. As forças políticas neoliberais, por sua vez, disputavam posições e criticavam a política externa brasileira dos governos Lula.

Os diferentes constrangimentos e oportunidades variavam de acordo com o agente. O poder de agência, por sua vez, dependia da capacidade estratégica que se modificava de acordo com a estrutura e os atores envolvidos. Os atores estratégicos envolveram-se, nos termos de Jessop, em uma análise anterior ('*ex-ante*') do contexto estratégico e da revisão posterior ('*ex-post')* dos sucessos obtidos ao perseguirem seus objetivos e das implicações para a próxima rodada do cálculo anterior ('*ex-ante')*. Esse movimento, de acordo com Jessop, é crucial para qualquer força social estrategicamente reflexiva. Mas esses movimentos analíticos dos agentes são atualizados dependendo do equilíbrio de forças e de suas estratégias e táticas, ou seja, privilégios são concedidos em algum momento aos que tinham sido deixados de lado. Os conflitos e contradições sociais são reproduzidos dentro do

Estado, refletindo sua forma de operação e organização. Vale notar que para as forças da esquerda o trabalho de desconstrução das estruturas montadas é complexo. Essas precisam “[...] desmontar o senso comum social [...] desmontar a aparência de realidade e verdade [...] reinterpretar a realidade, revelar seus fundamentos secretos e suas operações invisíveis [...] e, finalmente, precisam criar uma fala nova [...]. ” (CHAUÍ, 2021,p. 8). Já para direita, “[...] basta repetir o senso comum produzido por ela mesma [...]” (CHAUÍ, 2021, p.9).

Os resultados desta pesquisa confirmam a necessidade de a PEB avançar na elaboração de quadros mais complexos para a análise de como a política externa interage com as relações internacionais e a política interna. A utilização da abordagem relacional-estratégica contribui ao menos de três maneiras para a análise da política externa brasileira. Primeiro, revisita o debate sobre o poder do Estado e a relação agente-estrutura a partir de uma perspectiva marxista. Leva em consideração questões de ordem política, econômica e social no âmbito nacional é extremamente importante para o entendimento do projeto de país proposto em determinado tempo histórico. Afinal, a ação internacional dos Estados é, sobretudo, fruto da articulação pronunciada, espaço e temporalmente, entre sociedade política e sociedade civil na formação do aparelho institucional. Nesse sentido, ao discriminar-se as estratégias institucionais do Estado e as seletividades estratégicas feitas por agentes estratégicos, perde-se qualidade nas análises dos processos históricos decorrentes do fenômeno do capitalismo e seu impacto sobre a governabilidade do Estado, inclusive no plano internacional.

Segundo, incorpora uma nova abordagem à análise de política externa. Abordagem essa que aponta para necessidade de se entender os elementos estratégicos e ideacionais, dentro da relação agente-estrutura. Desse modo, contribui para aquelas análises que têm dificuldade em explicitar a vinculação analítica entre agente e estrutura, em particular, nas relações entre Estado e capitalismo.

Terceiro, apresenta a política externa brasileira como pertencente ao projeto político de país, sem recorrer a abordagens que dão centralidade às instituições e ao processo decisório e que deixam de lado o fato dessas serem fruto da dialética permeada por estratégias e elementos ideacionais.

A presente conclusão indica a possibilidade de outras pesquisas sobre a análise da mudança e continuidade da política externa brasileira relativa a temas tais

como políticas de integração regional, direitos humanos, participação do Brasil na Operações de Paz da ONU, política de comércio exterior, política ambiental, integração regional, dentre outros, utilizando a abordagem relacional-estratégica. Assim como, vale sugerir novas possibilidades oferecidas pela SRA no que tange à análise da retomada do projeto neoliberal na política externa brasileira após o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff.

A política externa do governo Lula foi objeto de disputa entre os defensores do neodesenvolvimentismo e os agentes que durante a permanência do PT no governo pressionavam pela restauração da agenda neoliberal na ação internacional do Brasil. O estabelecimento de relações prioritárias com os países emergentes, apesar de e ter sido um movimento importante para a construção de uma inserção internacional mais autônoma e ter satisfeito frações do empresariado nacional e grupos da sociedade civil, era criticado por parte das elites políticas e econômicas cooptadas pelos interesses dos Estados hegemônicos ocidentais. Tais elites, que criticavam a política externa neodesenvolvimentista desde o início do governo Luiz Inácio Lula da Silva, apoiadas pela grande imprensa nacional, subscreveram-se ao golpe em 2016. Isto posto, ao ascender ao poder, o governo Michel Temer iniciou um processo de desmonte do modelo neodesenvolvimentista, trocando a política autônoma por um alinhamento incondicional aos Estados Unidos. O Brasil passou a ocupar uma posição completamente subalterna no sistema internacional, tornando-se um apêndice dos interesses norte-americanos. A relação entre os golpistas e o crescimento das forças bolsonaristas, cujo impacto está sendo devastador para a política externa brasileira, deve ser investigada e a abordagem relacional-estratégica apresenta-se como um modelo teórico-metodológico de grande valia para tal empreitada.

REFERÊNCIAS

ACIOLY, Luciana; LEÃO, Rodrigo Pimentel Ferreira (Org.). **Crise financeira global:** mudanças estruturais e impactos sobre os emergentes e o Brasil. Brasília: Ipea, 2011. 127 p.

ADLER, Emanuel. O construtivismo no estudo das relações internacionais. **Lua Nova**, São Paulo, n. 47, p. 201-246, 1999.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE PROMOÇÃO DE EXPORTAÇÕES E INVESTIMENTOS (APEX). As Exportações Brasileiras e os Ciclos de Commodities: tendências recentes e perspectivas. **Análise Apex-Brasil: Conjuntura & Estratégia**, jun. 2011. 61 p.

AGUIAR, Itamar. **Eleições presidenciais de 2002:** partidos, elites e a perspectiva de mudança**.** Tese (doutorado em Sociologia Política) - Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina, 2006.

ALDEN, Chris; ARAN, Ammon. **Foreign Policy Analysis:** New Approaches. New Yok, Routledge, 2012.186 p.

ALLISON, Graham. Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. In: CARLSNAES Walter; GUZZINI Stefano. **Foreign Policy Analysis**. SAGE Publications, v.1, 2012 [1969]. p. 41-141.

ALMEIDA FILHO, João Genésio de. **O fórum de diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS):** análise e perspectivas. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009. 164 p.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. A diplomacia do governo Lula em seu primeiro mandato: um balanço e algumas perspectivas. **Carta Internacional**, v. 02, n. 01, p. 03-10, 2007.

_____. As duas últimas décadas do século XX**:** fim do socialismo e retomada da globalização. In: SARAIVA, Flávio Sombra. (Org.). **História das relações internacionais contemporâneas:** da sociedade internacional do Século XX à era da globalização**.** São Paulo: Saraiva, 2008. p.253-316.

ALVES, Giovani. **Neodesenvolvimentismo e Estado neoliberal no Brasil**. Blog da Boitempo, dez. 2013, não paginado.

AMORIM, Celso. **Breves narrativas diplomátic**as. São Paulo: Benvirá, 2013. 168 p.

_____. Conceitos e estratégias da diplomacia do Governo Lula. **Diplomacia, Estratégia, Política**, Brasília: ano I, n. 1, p. 41-48, out-dez. 2004.

_____. Entrevista do ministro Celso Amorim. **Desafios do desenvolvimento – IPEA**, Ano 7, 61 ed., jul. 2010.

AMORIM, Celso. Há uma obsessão na mídia local por denegrir o Brasil. **El País,** Brasil, 10 fev. 2015.

_____. Uma Diplomacia Voltada Para o Desenvolvimento e a Democracia. In: JÚNIOR, Gelson Fonseca; CASTRO, Sergio Henrique Nabuco de. (Orgs.). **Temas da Política Externa Brasileira II**. Vol. 1. Brasília: FUNAG, Paz e Terra, IPRI, 1997.

AMORIM NETO, Octavio. **De Dutra a Lula: a condução e os determinantes da política externa brasileira.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. 200 p.

ANASTASIA, Fátima; MENDONÇA, Christopher; ALMEIDA, Helga. Poder legislativo e política externa no Brasil: jogando com as regras. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 2, p. 617-657, 2012.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo. (Orgs.). **Pós-neoliberalismo:** as políticas sociais e o Estado democrático**.** Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1995. p. 9-23.

ARBILLA, José M. Arranjos institucionais e mudança conceitual nas políticas externas argentina e brasileira (1989-1994). **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 337-385, jul./dez. 2000.

ARCHER, Margaret; BHASKAR, Roy; COLLIER, Andrew; LAWSON, Tony; NORRIE, Alan. (Eds.). **Critical Realism:** Essential Readings. London: Routledge, 1998. 756 p.

_____. **Realist Social Theory:** a Morphogenetic Approach. Cambridge: Cambridge University Press, 1995. 354 p.

ARDISSONE, Carlos Maurício. **Propriedade intelectual e relações internacionais nos Governos FHC e Lula**. 1. ed. Curitiba: Appris, 2014. 325 p.

BADIE, Bertrand. **O diplomata e o intruso:** a entrada das sociedades na arena internacional. Tradução de Carlos R. S. Milani. Salvador: EDUFBA, 2009. 282 p.

BALESTRO, Moisés; MONTEIRO, Cristiano Fonseca. A onda rosa e o neoliberalismo resiliente. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, v.13, n. 2, p. 45-52, 2019.

BARROSO, Luís Roberto. Agências reguladoras. Constituição, transformações do Estado e legitimidade democrática. **Jus.com.br**, 2002.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. As aporias do liberalismo periférico: comentários à luz dos governos Dutra (1946-1950) e Cardoso (1994-2002). **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 12, p. 245-274, 2003.

_____. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo**. Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, n. especial, p. 779-810, dez. 2012.

BATISTA JR., Paulo Nogueira. Vulnerabilidade externa da economia brasileira. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 16, n. 45, p. 173-185, ago. 2002.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em Contra Reforma:** Desestruturação do Estado e Perda de Direitos. 2. ed. São Paulo: Editora Cortez, 2008.

BELIEIRO JR., José Carlos Martines. Notas de análise sobre a era FHC (1994-2002). **Revista Tópos**, v. 1, n. 1, 2007.

BERNAL-MEZA, Raúl. A política exterior do Brasil: 1990-2002. **Revista Brasileira de Política Internacional,** Brasília, v. 45, n. 1, p. 36-71, jun. 2002.

BERRINGER, Tatiana. **A burguesia brasileira e a política externa nos governos FHC e Lula**. Curitiba: Appris Editora, 2015. 237 p.

_____; BUGIATO, Caio. Um debate sobre o Estado logístico, subimperialismo e imperialismo brasileiro. **Debate**, n. 7, p.28-44, 2012.

BHASKAR, Roy. **A Realist Theory of Science.** New York: Routledge, 2008 [1975]. 310 p.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no brasil: um desenho conceitual. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, número especial, p. 729-747, dez. 2012.

_____. **Pensamento econômico brasileiro:** o ciclo ideológico do desenvolvimentismo. 5. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000. 496 p.

_____; MUSSI, Carlos (Orgs.). O pensamento desenvolvimentista no Brasil: 1930-1964 e anotações sobre 1964-2005. In: SEMINÁRIO BRASIL-CHILE: UNA MIRADA HACIA AMERICA LATINA Y SUS PERSPECTIVAS. Santiago de Chile, jul. 2005.

BOITO Jr., Armando. A hegemonia neoliberal no governo Lula. **Crítica Marxista**, Rio de Janeiro, Editora Revan, n.17, p. 10-36, 2003.

_____; **Reforma e crise política no Brasil:** os conflitos de classe nos governos do PT. Campinas, SP, Editora Unicamp, Editora Unesp, 2018. 331 p.

BOITO Jr., Armando; BERRINGER, Tatiana. Brasil: classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. **Revista de Sociologia e Política,** Curitiba, v. 21, n. 47, p. 31-38, set. 2013.

BOLAÑO, César Ricardo Siqueira. **Indústria cultural, informação e capitalismo**. 1. ed. São Paulo: Hucitec, 2000. 282 p.

_____. **Qual a lógica das políticas de comunicação no Brasil?** 1 ed. São Paulo: Paulus, 2007. 124 p.

BRANCHER, Pedro Txai. Agência e Estrutura em Sistema Internacionais: a ontologia do Realismo Científico e suas implicações para uma agenda de pesquisa. **Mural Internaciona**l. v. 9, n. 2, p. 266-277, jul./dez. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil. 1988**.

_____. Presidente (1995 - 2003). **Discursos selecionados do Presidente Fernando Henrique Cardoso**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009. 92p

_____. Ministério das Relações Exteriores**. Entrevista Conjunta à Imprensa dos Chanceleres do Brasil, África do Sul e Índia.**

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

_____. Ministério das Relações Exteriores. Secretaria de Planejamento Diplomático. **Repertório de política externa**: posições do Brasil. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007b. 583 p.

_____. Ministério das Relações Exteriores. Secretaria de Planejamento Diplomático **Repertório de política externa**: posições do Brasil (2008-2009). Brasília, FUNAG, 2010. 260 p.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de política exterior do Brasil**. Brasília: Gráfica do Ministério das Relações Exteriores, a. 21, n.76, 1º semestre 1995.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de política exterior do Brasil.** Brasília: Gráfica do Ministério das Relações Exteriores, a. 23, n.78, 1º semestre 1996.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de política exterior do Brasil.** Brasília: Gráfica do Ministério das Relações Exteriores, a. 28, n.88, 1º semestre 2001.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de política exterior do Brasil**. Brasília: Gráfica do Ministério das Relações Exteriores, a. 30, n.92, 1º semestre 2003b.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de política exterior do Brasil.** Brasília: Gráfica do Ministério das Relações Exteriores, a. 30, n.92, 1º semestre 2004.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de política exterior do Brasil.** Brasília: Gráfica do Ministério das Relações Exteriores, a. 32, n. 97, 2º semestre 2005.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de política exterior do Brasil.** Brasília: Gráfica do Ministério das Relações Exteriores, Ano 34, n.100, 1º semestre 2007a.

BRAZ, Rodrigo Garcia Vieira. **Estado e comunicação**: uma análise dos modos de regulação da radiodifusão no Brasil e na Venezuela. 2010. 211 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) - Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

BRECHER, Michael. **The foreign policy system of Israel:** setting, images, process**.** Londres: Oxford University Press, 1972. 693 p.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil:** Para uma nova interpretação da América Latina. 1. ed. São Paulo: Editora 34, 1996. 360 p.

_____. **Globalização e competição:** porque alguns países emergentes têm sucesso e outros não. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. 232 p.

_____. O Novo Desenvolvimentismo e a Ortodoxia Convencional. São Paulo, **São Paulo em Perspectiva**, v. 20, n. 3, p. 5-24, jul./set. 2006.

_____. Teoria novo-desenvolvimentista: uma síntese. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 19, p.145-165, jul.-dez. 2016
BRIGHI, Elisabetta. **Foreign policy, domestic politics and international relations:** The case of Italy**.** Oxon, New York : Routledge, 2013. 193 p.

BUGIATO, Caio. A importância do BNDES na política externa do governo Lula. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 21, p. 43-69, jul.-dez. 2017.

BUONFIGLIO, Leda Velloso. Novos elementos teóricos sobre o Estado Brasileiro na última década: Análise do governo Lula-Dilma. **Espaço e Economia - Revista brasileira de geografia econômica**. Ano VI, n. 11, 2017.

CAMINO, Maria Ester Mena Barreto. **O Brasil no cenário internacional:** uma peça em mais de mil atos (reflexos do debate parlamentar entre 4 de outubro de 1988 e 31 de dezembro de 2010). Brasília: Consultoria Legislativa, Câmara dos Deputados, 2010. 214 p.

CAMINO, Maria Ester Mena Barreto; MENCK, José Theodoro Mascarenhas. **Da agenda normativa entre o BRASIL e os demais países integrantes das plataformas de cooperação IBAS e BRICS (1988-2018)**. Brasília: Consultoria Legislativa, Câmara dos Deputados, 2018. 142 p.

CARLSNAES, Walter. **Ideology and Foreign Policy:** Problems of Comparative Conceptualization. Oxford: Basil Blackwell Ltd., 1987. 234 p.

CARVALHO, Maria Izabel. Condicionantes internacionais e domésticos: O Brasil e o G-20 nas negociações agrícolas da Rodada Doha. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, v. 53, n. 2, p. 405-455, 2010.

CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão. A mídia e a política externa no Brasil de Lula. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, v. 1, n. 2, p. 211-236, 2012.

_____. O papel do Itamaraty na definição da política externa do governo Collor de Mello. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 55, n. 1, p. 135-153, 2012.

CASEIRO, Luiz Carlos Zalaf. N**ovas estratégias de internacionalização das empresas brasileiras entre:** expansão geográfica, determinantes e alternativas de política industrial. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

CASON, Jeffrey; POWER, Timothy. Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era. **International Political Science Review**, v. 30, n. 2, p. 117-140, 2009.

CASTILHO, Marta. Impactos da crise econômica internacional sobre o comércio exterior brasileiro. In: ACIOLY, Luciana; LEÃO, Rodrigo Pimentel Ferreira. (Orgs.). **Crise financeira global:** mudanças estruturais e impactos sobre os emergentes e o Brasil. Brasília: Ipea, 2011. p. 97-127.

CERVO, Amado Luiz. Hegemonia Coletiva e equilíbrio: A construção de uma ordem global. In: SARAIVA, Flávio Sombra (Org.). **História das relações internacionais contemporâneas:** da sociedade internacional do Século XIX à era da globalização. São Paulo: Saraiva, 2008b. p.42-75.

_____. **Inserção internacional:** formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008a. 297 p.

_____. Os objetivos da Política Exterior de Lula. **Meridiano 47 - Journal of Global Studies**, [S. l.], v. 5, n. 47, p. 2–5, 2011.

_____. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. **Revista Brasileira de Política Internacional,** Brasília, v. 46, n. 2, p. 5-25, 2003.

_____. Relações Internacionais do Brasil. Um balanço da era Cardoso. **Revista Brasileira de Política Internacional,** Brasília**,** v. 45, n. 1, p. 5-35, 2002.

CHAUI, Marilena. **Cidadania Cultural: O Direito à Cultura.** 2. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2021. 224 p.

CLARKE, Michael. The Foreign Policy System: A Framework for Analysis. In: _____; WHITE, Brian. (Eds.). **Understanding Foreign Policy:** The Foreign Policy Systems Approach. Aldershot: Elgar, 1989. p. 27-59.

COLLING, Leandro. Agenda-setting e framing: reafirmando os efeitos limitados. **Revista FAMECOS**, Porto Alegre, n. 14, p. 88-10, abril 2001.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). **IBAS Índia - Brasil - África do Sul:** fluxos comerciais e agenda para os serviços de transporte. Brasília, 2008.

_____. **O Potencial de Comércio entre Brasil e Índia:** um exame com base nas estruturas de vantagem comparativa. Brasília, 2005.

CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. A política externa brasileira e a agenda de 2000. **Revista Cena Internacional**, v.1, n.1, p. 5-30, 2000.

COUTO, Cláudio G.; ABRUCIO, Fernando. O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições. **Tempo social,** São Paulo, v. 15, n. 2, p. 269-301, nov. 2003.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA INTERNACIONAL. **O Brasil no mundo que vem aí.** I Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional (CNPEPI). Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

_____. **O Brasil no mundo que vem aí.** II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional (CNPEPI). Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

_____. **O Brasil no mundo que vem aí.** III Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional (CNPEPI). Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

_____. **O Brasil no mundo que vem aí**. IV Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional (CNPEPI). Brasília: FUNAG, 2010.

DAHAL, Robert. A. **Sobre a Democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 2001. 230 p.

DATAFOLHA. **Avaliação governo FHC**. São Paulo, 15 dez. 2002.

DIAS, Rodolfo Palazzo. Bob Jessop e a abordagem relacional-estratégica. **Cadernos cemarx**, n. 6, p.133- 151, 2009.

DINIZ, Eli. O Contexto Internacional e a Retomada do Debate sobre Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo (2000/2010). **Dados–Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p.493-531, 2011.

_____. Desenvolvimento e Estado desenvolvimentista: tensões e desafios da construção de um novo modelo para o Brasil do século XXI. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v.21, n.47, p.9-20, 2013.

DINIZ, Eli. Empresariado industrial, representação de interesses e ação política: trajetória histórica e novas configurações. **Política e Sociedade**, v.9, n.17, p. 101-139, out. 2010.

DINIZ, Simone. O Senado Federal e a deliberação de atos internacionais no presidencialismo brasileiro. **RBCS**, v. 27 n. 80, p. 169-258, outubro, 2012.

DOS SANTOS, Theotonio. **Teoria da Dependência:** Balanço e Perspectiva. Theotonio Dos Santos. Obras escolhidas. V.1. Florianópolis: Insular, 2018. 232 p.

DOYLE, Michael. Kant, liberal legacies, and foreign affairs. **Philosophy and public affairs,** v.12, n 3, p. 205-235, 1983.

DUMÉNIL, Gérard. Neoliberalismo e dominação de classe: uma análise marxista do capitalismo contemporâneo. **Revista Lutas Sociais**. n. 17/18, p. 185-186, 2007. Entrevista concedida a Paula Marcelino e Henrique Amorim.

EASTON, David. An Approach to the Analysis of Political Systems. **Word Politcs**, v. 9, n.3, p.383-400. Apr. 1957.

ELMAN, Miriam F. Unpacking Democracy: Presidentialism, Parliamentarism and theories of democratic peace. **Security Studies**, v. 9, n. 4, p. 91-126, 2000.

ERBER, Fábio S. As convenções de desenvolvimento no governo Lula: um ensaio de economia política. **Revista de Economia Política**, v. 31, n. 1 (121), pp 31-55, jan./mar., 2011.

ENTMAN, Robert M. **Democracy without citizens:** media and the decay or american politics. New York: Oxford University Press, 1989. 232 p.

EUN, Yong-soo. Why and How Should We Go for a Multicausal Analysis in the Study of Foreign Policy? (Meta-) Theoretical Rationales and Methodological Rules. **Review of International Studies,** v. 38, n. 4, p. 763-783, 2012.

EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. On the Road toward a More Adequate Understanding of the State. In: EVANS, Peter B.;

RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (Ed.). **Bringing the State Back In.** Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p. 347-366

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de; NOGUEIRA, Joana Laura Marinho; LOPES, Dawisson Belém. Coordenação intragovernamental para a implementação da política externa brasileira: o caso do Fórum IBAS. **Dados - Revista de Ciências sociais**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 1, p. 175-220, 2012.

FERNANDES, Sabrina. **Se quiser mudar um mundo:** um guia político para quem se importa. São Paulo: Planeta, 2020. 192 p.

FERREIRA, Fernanda Vasques. Raízes históricas do conceito de opinião pública em Comunicação. **Em Debate**, Belo Horizonte, v.7, n.1, p.50-68, jan. 2015.

FERREIRA, Túlio Sérgio Henriques; CUNHA, Ester Almeida Carneiro da. A Política Exterior do Brasil do governo Lula da Silva (2003-2010) nas páginas de Carta-Capital e Veja: um estudo comparativo. **Intercom – RBCC**, São Paulo, v. 44, n. 1, p.209-230, jan./abr, 2021.

FIGUEIRA, Ariane Roder. Rupturas e continuidades no padrão organizacional e decisório do Ministério das Relações Exteriores. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 53, n. 2, p. 05-22, 2010.

_____; RÊGO, Bernardo Frossard da Silva. The Economic Face of International Co-operative Arrangements: The Cases of IBSA and CPLP. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 40, n.1, jan./abr. 2018.

FINNEMORE, Martha; SIKKINK, Kathryn. TAKING STOCK: The Constructivist Research Program in International Relations and Comparative Politics. **Annual Review of Political Science.** v.4, n. 1., p. 391–416, 2001.

FIORI, José Luís. A nova geopolítica das nações e o lugar da Rússia, China, Índia, Brasil e África do Sul. **OIKOS- Revista de economia heterodoxa**, Rio de Janeiro, n. 8, ano VI, p.77-106, 2007.

FLORÊNCIO SOBRINHO, Sergio Augusto de Abreu e Lima; SILVA FILHO, Edison Benedito da. A agenda da política externa brasileira no período pós-crise: uma análise crítica. In: DESIDERÁ NETO, Walter Antonio. et al. (Orgs). **Política externa brasileira em debate:** dimensões e estratégias de inserção internacional no pós-crise de 2008. Brasília: Ipea/Funag, 2018. p. 25-38.

FONSECA JR., Gelson. **A Legitimidade e Outras Questões Internacionais:** Poder e Ética entre as Nações**.** São Paulo: Paz e Terra, 1998. 374 p.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. **Desenvolvimentismo:** a construção do conceito. Texto para discussão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília;Rio de Janeiro: IPEA, 2015.

_____; SALOMAO, Ivan Colangelo. O sentido histórico do desenvolvimentismo e sua atualidade. **Revista de Economia Contemporânea,** v. 21, n. 2 (número especial), maio/ago. 2017.

FONSECA, Renato. **O Potencial de Comércio entre Brasil e Índia:** um exame com base nas estruturas de vantagem comparativa. Brasília: CNI, julho de 2005.

FORTES, Alexandre. A política externa do governo Lula: algumas considerações. In: FEIXO, Adriano. et. al. (Org.). **A política externa brasileira na era Lula**. 1ª. Ed. Rio de Janeiro: Apicuri, 2011. p. 65-98.

FURTADO, Celso. Globalização das estruturas econômicas e identidade nacional**. Estudos Avançados,** v.6, n. 16, p. 55-64, 1992.

FRANÇA, Cassio Luiz; SANCHEZ BADIN, Michelle Ratton. 2009. A inserção internacional do poder executivo federal brasileiro. **Análises e Propostas,** n.40, 2010.

FRANÇA, William. Crise energética reduz popularidade de FHC. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 13 maio 2001.

GALHARDO, Ricardo. Lula: crise é tsunami nos EUA e, se chegar ao Brasil, será 'marolinha'. **OGlobo,** Rio de Janeiro, 4 out. 2008. Economia.

GARCIA, Ana. E. Saggioro. **A internacionalização de empresas brasileiras durante o governo Lula:** uma análise crítica da relação entre capital e Estado no Brasil contemporâneo. 2012. Tese (Doutorado). Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

GIDDENS, Anthony. **Central Problems in Social Theory:** Action, structure and contradiction in social analysis. London: Macmillan, 1979. 301 p.

_____. **The Constitution of Society**. Cambridge: Polity, 1986. 417 p.

GLOBESCAN; PIPA. 22 **Nation poll shows China viewed positively by Most Countries**, 2005.

GOLDSTEIN, Judith; KEOHANE, Robert. Ideas and Foreign Policy: an analytical framework. In: _____. (Eds.). **Ideas and foreign policy:** beliefs, institutions, and political changes. Ithaca-London, Cornell University Press, 1993. p. 3-30.

GONÇALVES, Williams. Autonomia. In: CARVALHO Glauber; ROSEVICS, Larissa. (Orgs.). **Diálogos internacionais:** reflexões críticas do mundo contemporâneo**.** 1. ed. Rio de Janeiro: Perse, 2017. p. 47-62.

_____. Panorama da política externa brasileira no governo Lula da Silva. In: FEIXO, Adriano. et. al. (Orgs.). **A política externa brasileira na era Lula**. 1. Ed. Rio de Janeiro: Apicuri, 2011. p. 18-64.

GOUREVITCH, Peter. The second image reversed: the international sources of domestic politics. International Organization, v. 32, n. 4, p. 881-912, 1978.

GROS, Denise B. Institutos liberais, neoliberalismo e políticas públicas na Nova República. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 19, n. 54, p. 143-159, fev. 2004.

GUIOT, André Pereira. O programa neoliberal da terceira via do PSDB (1988-2002). Associação Nacional de História (ANPUH). **XIV Encontro Regional**. Rio de Janeiro, 2010.

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

GUIMARAES, Samuel Pinheiro. Inserção internacional do Brasil. **Economia e Sociedade,** Campinas, v. 17, p. 1-31, dez. 2001.

_____. Palestra proferida. Ciclo "Percursos Diplomáticos". Brasília, Instituto Rio Branco (IRBr), 24 de ago. 2018.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política** [online], n. 58, p. 193-223, 2003.

HAY, Colin. Structure and Agency. In: MARSH, David; STOKER, Gerry. (Eds.). **Theory and Methods in political science**. 1. ed. London: Macmillan Press, 1995. p. 189-206.

_____. **Political Analysis:** A Critical Introduction. Basingstoke: Palgrave, 2002. 326 p.

_____. **What place for ideas in the Structure-Agency debate?** Globalisation as a 'Process without subject', 2001.

HARVEY, David. **O neoliberalismo:** história e implicações. 2. ed. São Paulo: Loyola, 2011. 125 p.

HAUCK, Juliana Cristina Rosa. Os *Think Tanks* brasileiros e seus modos de presença na cena política: um olhar sobre suas estratégias de disseminação de ideias e busca de influência nas políticas públicas. In: 10º. ENCONTRO DA

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA. **Anais,** SAT35-Formação de agendas e difusão de políticas e ideias, área temática 5 - Estado e Políticas Públicas. Belo Horizonte, 1 set. 2016.

_____. ***Think Tanks*: quem são, como atuam e qual seu panorama de ação no Brasil**. Dissertação (mestrado). Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, 2015.

HERCULANO, Luciene Soares. **O Legislativo e a política externa brasileira:** o desempenho da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal nos Governos Luiz Inácio Lula da Silva. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2014.

HERMANN, Charles. Changing course: when governments choose to redirect foreign policy. **International Studies Quaterly**. v. 34, n. 1, p. 3-2, 1990.

HERZ, M. Análise cognitiva e política externa. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v.16, n.1, p.75-89, jan./jun. 1994.

HILL, Christopher. **The Changing Politics of Foreign Policy**. Londres, Palgrave Macmillan, 2003. 199 p.
HIRST, Monica; PINHEIRO, Letícia. A política externa do Brasil em dois tempos. **Revista Brasileira de Política Internacional,** v. 38, n. 1, p. 5-23, 1995.

HOLLIS, Martin; SMITH, Steven. **Explaining and understanding international relations.** Oxford: Clarendon Press, 1991. 240 p.

HUDSON, Valerie; VORE, Christopher, Foreign Policy Analysis Yesterday, Today and Tomorrow. **Mershon International Studies Review***,* v. 39, n. 2, p.209-238, Oct. 1995.

HOUGHTON, David Patrick. Reinvigorating the Study of Foreign Policy Decision Making: Toward a Constructivist Approach. **Foreign Policy Analysis,** n. 3, n. 1, p. 24-45, 2007.

IANONI, Marcus. Autonomy of the state and development in the democratic capitalism. **Brazilian Jornal of Political Economy**, v. 33, n. 4 (133), p.577-598, Oct./Dec. 2013.

JABBOUR, Elias e DANTAS, Alexis. Brasil: considerações sobre a dinâmica política recente. **Geosul**, Florianópolis, v. 31, ESPECIAL, p. 105-125, jul./dez. 2016.

JACOBSEN, John Kurt. Much Ado About Ideas: The Cognitive Factor in Economic Policy. **World Politics**, v. 47, n.2, p.283-310, jan. 1995.

JAKOBSEN, Kajeld Aagaard. **Análise de Política Externa Brasileira:** continuidade, mudanças e rupturas no Governo Lul**a**. 2016. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

JAGUARIBE, Helio. A reconfiguração da ordem mundial no início do século XXI. In: SEMINÁRIO: POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL PARA O SÉCULO XXI. Centro de Documentação e Informação. Coordenação de Publicações. Brasília, 2003

JARDIM, Camila Amorim. **A estratégia brasileira cooperação Sul-Sul em múltiplas frentes:** os casos IBAS e BRICS (2003-2014). Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais), Universidade de Brasília/Instituto de Relações Internacionais, 2016.

JERVIS, Robert. Perception and misperception in international politics**.** In: VIOTTI, Paul R.; KAUPPI, Mark V. (Eds.). **International relations theory: Realism, Pluralism, Globalism**. Nova York: Macmillan Publ. Co, 1993. p.286-304.

JESSOP, Bob. Bringing the State Back In (Yet Again): Reviews, Revisions, Rejections, and Redirections. **International Review of Sociology**, v. 11, n. 2, p. 149-153, 2001a.

_____. **The capitalist state: Marxist theories and methods**. Oxford, Blackwell,1982. 320 p.

JESSOP, Bob. Critical Realism and the Strategic-Relational Approach. **New formations,** v. 56, p. 40-53, 2005.

_____. O Estado, o poder, o socialismo de Poulantzas como um clássico moderno. **Revista de Sociologia e Política,** Curitiba, v. 17, n. 33, p. 131-144, jun. 2009. Tradução de Gustavo Biscaia de Lacerda e revisão da tradução de Álvaro Bianchi.

JESSOP, Bob. Estratégias de acumulação, formas estatais e projetos hegemônicos. **Revista Idéas**. Ano 14, (1/2), p.103-135, 2007.

_____. Institutional re(turns) and the strategic-relational approach. **Environment and Planning A**, v.33, p.1213-1235, 2001b.

_____. Interpretive sociology and the dialectic of structure and agency. **Theory, Culture and Societ***y*, v.13, n.1, p.119-128, 1996.

_____. **The future of the capitalist state**. Cambridge: Polity, 2003. 330 p.

_____. **Nicos Poulantzas:** Marxist theory and political strategy. London: Macmillian, 1985. 402 p.

_____. Palestra proferida no seminário: Capital, the State and European Integration. **CENTRE FOR LABOUR STUDIES** (CENTAR ZA RADNIČKE STUDIJE - CRS). 18 out. 2014.

_____. **State Power:** A Strategic-Relational Approach. 2. ed. Cambridge, Malden: Polity Press, 2008. 301 p.

_____. **State Theory:** Putting the Capitalist State in its Place. Malden: Polity Press, 1990. 432 p.

_____. The Strategic-Relational Approach: An Interview with Bob Jessop. Entrevista concedida a Joo Hyoung Ji e Sandra Kytir. 2 dez. 2006.

_____. The Strategic Selectivity of the State: Reflection on a Theme of Poulantzas. **Journal of the Hellenic Diaspora**, v.25, n.1-2, p.41-77, 1999.

KAARBO, J. Influencing Peace: Junior Partners in Israeli Coalition Cabinets. **Cooperation and Conflict**, v. 31, n.3, p. 243–284, 1996.

KUBÁLKOVÁ, Vendulka. Foreign policy, international politics, and constructivism. In: _____. (Ed.). **Foreign policy in a constructed world**. Armonk, Nova York: M.E. Sharpe, 2001. p.15-34.

LAMPREIA, Luiz Felipe. A política externa do governo FHC: continuidade e renovação. Brasília, **Revista Brasileira de Política Internacional,** Brasília, v. 42, n. 2, p. 5-17, 1998.

LEITE, Patrícia Soares. **O Brasil e a operação Sul-Sul em três momentos:** os governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011. 228 p.

LESSA, Antônio Carlos; MEIRA, Frederico Arana. O Brasil e os atentados de 11 de setembro de 2001. **Revista Brasileira de Política Internacional,** Brasília, v. 44, n. 2, p. 46-61, dez. 2001.

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

LESSA, Mônica; GAVIÃO, Leandro. Política externa, mídia e propaganda nos governos Lula da Silva (2003-2010). In: FREIXO, Adriano de et al. (orgs.). **A política externa brasileira na Era Lula**: um balanço. Rio de Janeiro: Apicuri, 2011, p 119-154.

LIMA, Maria Regina Soares de. A agência da política externa brasileira: uma análise preliminar. In: DESIDERÁ NETO, Walter Antonio. et al. (Orgs.). **Política externa brasileira em debate:** dimensões e estratégias de inserção internacional no pós-crise de 2008. Brasília: Ipea: Funag, 2018. p. 39-56.

_____. Autonomia, não-indiferença e pragmatismo: vetores conceituais da política exterior. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**. Rio: Funcex, 2006.

_____. Ejes Analíticos y Conflicto de Paradigmas en la Política Exterior Brasileña. **América Latina/Internacional**, v. 1, n. 2, 1994.

_____. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional,** v. 48, n. 1, p. 24-59, 2005.

_____. Tradição e inovação na política externa brasileira. **Plataforma Democrática**. Working Paper n. 3, p. 2-22, jul. 2010.

_____; DUARTE, Rubens de S. Diplomacia presidencial e politização da política externa: Uma comparação dos governos FHC e Lula. **Observador On-Line**, v.8, n.9, p. 1-25, 2013.

_____; HIRST, Mônica, PINHEIRO, Letícia. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. **Nueva Sociedad***,* p. 22-41, dez. 2010.

_____. SANTOS, Fabiano. O Congresso e a política de comércio exterior. **Lua Nova**, n. 52, 2001. p. 121-149.

LIMA, Marília Migliorini de Oliveira. **Grupos de interesse e Legislativo:** a atuação do Empresariado na política comercial brasileira. São Paulo: Centro de Estudos das Negociações Internacionais, USP, maio 2013. 62 p.

LIMA, Venício Artur de. Sete teses sobre política e mídia no Brasil. **Revista Usp**, São Paulo, v. 61, n. 2, p.48-57, mar. 2004. Trimestral.

LIPPMANN, Walter. **Opinião Pública**. Rio de Janeiro: Vozes, 2008.

LOPES, Dawisson Belém. A política externa brasileira e a “circunstância democrática”: do silêncio respeitoso à politização ruidosa. Brasília, **Revista Brasileira de Política Internacional,** v. 54, n. 1, p. 67-86, 2011.

LOPES, Dawisson Belém; VALENTE, Mario Schetino Valente. A constitucionalização da política externa brasileira e suas circunstâncias. In: LOPES, Dawisson Belém. (Org.). **Política externa na Nova República:** os primeiros 30 anos. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2017. P. 73-108.

LÖWY, Michael. **100 palavras do marxismo**. LÖWY, Michael; DUMÉNIL, Gérard RENAULT, Emmanuel (Orgs.). São Paulo: Cortez, 2015. 102 p.

MANCUSO, Wagner Pralon; OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. Abertura econômica, empresariado e política: os planos doméstico e internacional. **Lua Nova**, São Paulo, n. 69, p. 147-172, 2006.

MAPA, Dhiego de Moura. Inserção Internacional no Governo Lula: interpretações divergentes. **Revista Política Hoje**, V. 19, n. 1, p. 34-79, 2010.

_____. O significado das relações Sul-Sul para a diplomacia brasileira: a obra de Adolpho Justo Bezerra de Menezes e o pensamento brasileiro sobre o Sul Global. **Revista Perspectivas do Desenvolvimento**, [S. l.], v. 4, n. 5, 2016.

MARANGONI, Gilberto. Anos 1980, década perdida ou ganha? **Desenvolvimento/IPEA**, ano 9, ed. 72, 2012.

MARSH, David. Meta-Theoretical Issues. In: _____; STOKER, Gerry. (Eds.). **Theory and Methods in political science (Political Analysis**). 3. Ed. London: Palgrave / McMillan, 2010. p. 212-231.

MATTOS, Angelo Raphael. Legislativo e política externa brasileira: os debates recorrentes na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados de 1999 a 2015. **BJIR,** Marília, v. 7, n. 1, p. 174-202, jan./abr. 2018.

MENEZES, Roberto Goulart. **A política externa brasileira sob o signo do neoliberalismo:** diplomacia comercial, Mercosul e dubiedades. Ciência Política, Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Unicamp, 2006.

MESQUITA, Lucas Ribeiro. Ideias e política externa brasileira: uma tênue relação na Nova República. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, Dourados, v.1, n.2 (1), p. 164-187, jul./dez. 2012.

MESQUITA, Lucas Ribeiro. **Itamaraty, partidos políticos e política externa brasileira:** institucionalização de projetos partidários nos governos FHC e Lula. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Unicamp, 2013.

McANULLA, Stuart. **Structure and Agency**. MARSH, David; STOKER, Gerry (Eds.). **Theory and Methods in political science (Political Analysis).** 2. Ed. London: Palgrave / McMillan, 2002. p. 271-291.

_____. **The Utility of Structure, Agency and Discourse as Analytical Concept, The Structure-Agency Debate and its Historiographical Utility**. University of Birmingham, 1998. Unpublished paper, accessed from http://www.psa.ac.uk/journals/pdf/5/1998/mcanulla.pdf. Acesso em: 15 jan. 2019.

McCOMBS, Maxwell E.; SHAW, Donald L. The agendasetting function of mass media. **Public Opinion Quarterly**, v. 36, n. 2, Summer, 1972, p. 176-187.

McGANN, James G. **2008 Global Go To *Think Tanks* Index Report**. TTCSP Global Go To Think Tank Index Reports, 2008.

_____. **2010 Global Go To *Think Tanks* Index Report.** TTCSP Global Go To Think Tank Index Reports, 2010.

MILANI, Carlos. Política externa é política pública? **Insight-Inteligência,** n. 69, p. 57-75, abr./maio/jun. 2015.

_____; MUÑOZ, Enara Echart.; DUARTE, Rubens de S.; KLEIN, Magno. **Atlas da política externa brasileira**. Buenos Aires: CLACSO; Rio de Janeiro: EDUerj, 2014. 135 p.

MIGUEL, Luis Felipe. Os meios de comunicação e a prática política. **Lua Nova**, n. 55-6, 2002, pp. 155-84.

_____; BRIOLI, Flávia. Meios de comunicação de massa e eleições no Brasil: da influência simples à interação complexa. **Revista USP**, São Paulo, n.90, p. 74-83, junho/agosto 2011.

MIYAMOTO, Shiguenoli. A política externa do governo Lula: aspirações e dificuldades. **Ideias**, SP, v. 2, n. 2, p. 119–132, 2013.

MONTEIRO, Eduardo da Nóbrega. **Crises e desafios políticos e midiáticos**: o processo de estatização do gasoduto boliviano-brasileiro (2006). 2020. 96 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020.

MORAVCSIK, Andrew. Introduction**:** integrating international and domestic theories of international bargaining. In: EVANS, Peter; JACOBSON, John Kurt; PUTNAM, Robert. (Ed.). **Double-edged diplomacy:** international bargaining and domestic politics. Berkeley, Los Angeles: University of California Press, 1993. p.3-42.

MOURA, Gilberto Fagundes. G. de. **O Diálogo Índia, Brasil e África do Sul – IBAS: Balanços e Perspectivas**. II CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA INTERNACIONAL. III CNPEDI: O BRASIL NO MUNDO QUE VEM AÍ: Seminário IBAS. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão. p. 9-29, 2009.

MUÑOZ, Enara Echart. Uma visão crítica da cooperação Sul-Sul: práticas, atores e narrativas. **Cadernos do CEAS**, Salvador/Recife, n. 241, p. 392-417, mai./ago., 2017.

NERY, Tiago. **A política externa brasileira e a Unasul:** geopolítica e expansão do capitalismo brasileiro na América do Sul. Tese (doutorado em Ciência Política). Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP), Universidade Estadual do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2015.

NERY, Tiago. Política externa brasileira, modelo de desenvolvimento e coalizões políticas (1930-2016). **Cadernos do CEAS**, Salvador/Recife, n. 241, p. 418-444, mai./ago., 2017.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge Silva Nunes de; ONUKI, Joana. Grupos de interesses e a política comercial brasileira: a atuação na arena legislativa. **Papéis Legislativos**, Rio de Janeiro, n. 8, p. 1-20, 2007.

_____. **Política Externa Brasileira e Relações Sul-Sul**..São Paulo: Centro de Estudos das Negociações Internacionais, USP, maio 2013. 24 p.

_____; OLIVEIRA, Emmanuel de. Coalizões Sul-Sul e multilateralismo: Índia, Brasil e África do Sul. **Contexto Internacion**al, Rio de Janeiro, v. 28, p. 465-504, 2006.

OLIVEIRA, Francisco de. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.) **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p.24-28.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de; MORENO, Fernanda Venceslau. Negociações comerciais internacionais e democracia: o contencioso Brasil x EUA das patentes farmacêuticas na OMC. **Dados - Revista de Ciências sociais**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 1, p. 189-220, 2007.

PANIZZA, Francisco. La marea rosa. **Análise de Conjuntura OPSA**, Nº8. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro: Rio de Janeiro, 2006.

PARSONS, Craig. Constructivism and Interpretative Theory. In: MARSH, David; STOKER, Gerry. (Eds.). **Theory and Methods in political science (Political Analysis).** 3. Ed. London: Palgrave / McMillan, 2010. p. 80-98

PEREIRA, José Maria Dias. Uma breve história do desenvolvimentismo no Brasil. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 9, p.121-141, jul./dez. 2011.

PEW RESEARCH CENTER. **Brazilian upbeat about their country, despite its problems**, 2010.

PRATES, Alcides G. R. O Brasil e a coordenação entre países de porte continental numa perspectiva atual. Brasília, **Revista Brasileira de Política Internacional**, a, 39, v. 2, p. 33-50, jul./dez. 1996.

PUTNAM, Robert. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. **International Organization**. Cambridge, v.42, n.3, p.427-460, 1988.

PT. **Um Brasil para todos.** 2002b.

_____. **Carta ao povo brasileiro.** 2002a.

_____. **Lula de novo com a força do povo 2007-2010**. 2006.

RAMOS, Leonardo; VADELL, Javier; SAGGIORO, Ana; FERNANDES, Márcia. A Governança econômica global e os desafios do G-20 pós-crise financeira: análise das posições de Estados Unidos, China, Alemanha e Brasil. Brasília, **Revista Brasileira de Política Internacional,** n.55, v. 2, p. 10-27, 2012.

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

ROMA, Celso. A institucionalização do PSDB entre 1988 e 1999. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** [online]. São Paulo, v. 17, n. 49, p. 71-92, jun. 2002.

ROSE, Gideon. Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. **World Politics**, v. 51, n. 1, p. 144-172, Oct. 1998.

ROSENAU, James. **Domestic sources of foreign policy**. Free Press, 1967.

SAES, Décio. **A República do Capital:** capitalismo e processo político no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2001. 135 p.

SADER, Emir. **A nova toupeira:** os caminhos da esquerda latino-americana. São Paulo: Boitempo, 2009. 192 p.

SALOMÃO, Ivan Colangelo. As origens do desenvolvimentismo brasileiro e suas controvérsias: notas sobre o debate historiográfico. **Nova economia**, Belo Horizonte, v. 27, n. 3, p. 421-442, dez. 2017.

SANT'ANNA, Júlia; SILVA, Fabricio Pereira da. Esquerdas latino-americanas e gasto social: há coerência entre propostas e práticas? **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 2, n.1, p. 150-178, jan./jun. 2008.

SANTOS, Fabiano; PAULA, Luiz Fernando de e MOURA, Rafael. **O Projeto desenvolvimentista dos governos do PT:** Uma avaliação integrada de economia e política. Mimeo, 2019.

SANTOS, Fábio Luis Barbosa. **Uma história da onda progressista sul-americana (1998-2016)**. Editora Elefante, 2019. 648 p.

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

_____. SARAIVA, Miriam Gomes. A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas. **Mural Interna**cional, [S.l.], v. 1, n. 1, p. 45-52, jun. 2010.

SARTI, Ingrid. A construção midiática da política e a crise da representação. **XXIV Encontro Anual da Anpocs**. **GT 8.** Mídia opinião pública e eleições, 2000.

_____. **Da outra margem do Rio:** os partidos políticos em busca da utopia. Rio de Janeiro: Relume Damará: Faperj, 2006. 199 p.

SAYER, Andrew. **Realism and Social Science**. SAGE Publications, 2000. 217 p.

SCHTAZ, André; SCHIPPER Camila. Brasil, Opinião Publica, Elites e Política Externa. BOLETIM ESPECIAL: BRICS NA PERCEPÇÃO DA OPINIÃO PÚBLIC., São Paulo, **Análise Caeni** - ano 1, v. 5, p. 2-7, fev. 2014.

SCHUTTE, Giorgio Romano. **Neodesenvolvimentismo e a busca de uma nova inserção internacional**. Texto para discussão n. 1732. Rio de Janeiro: IPEA, abr. 2012.

SHAW, Eugene F. Agenda-Setting and Mass Communication Theory", **Gazette-International Journal for Mass Communication Studies**, vol. XXV, n. 2, p. 96-105, 1979.

SILVA, Alexandra de Mello e. Idéias e política externa: a atuação brasileira na Liga das Nações e na ONU. **Revista Brasileira de Política Internacional.**, Brasília, v. 41, n. 2, p. 139-158, dez. 1998.

_____. Desenvolvimento e multilateralismo: um estudo sobre a Operação Pan-Americana no contexto da Política Externa de JK. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, jul.-dez. 1992.

SILVA, André Reis da. A política externa brasileira após o 11 de setembro. **Sul21**, s 2011.

_____; AMORIM, Camille. Os *Think Tanks* brasileiros e a agenda de política externa de Lula da Silva e Rousseff para a África. **Revista Carta Internacional**., Belo Horizonte, v. 15, n. 1, p. 208-233, 2020.

SILVA, Elaini Cristina Gonzaga da SPÉCIE, Priscila; VITALE, Denise. **Atual arranjo institucional da política externa brasileira**. IPEA. Texto para discussão n. 1489, Brasília, maio 2010.

SILVA, Fabrício Padilha da. **Política Externa Brasileira, o Fórum de Diálogo IBAS e os Estudos de Relações Internacionais.** Brasília: Associação Brasileira de Relações Internacionais 1o Seminário nacional de Pós- graduação. 2012.

SILVA, Fabricio Pereira da. Até onde vai a "onda rosa"? **Análise de Conjuntura**, n.2, p. 1-18, fev. 2010a.

_____. Esquerdas latino-americanas: uma tipologia é possível? **OIKOS- Revista de economia heterodoxa**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p. 121-140, 2010b.

_____. Da onda rosa à era progressista: a hora do balanço. **Revista SURES**, n.5, p. 67-94, fev. 2015.

SIRIGU, Giulia. **Continuity and Change in Mexican Foreign Policy Under Fox:** A Strategic-Relational Analysis. A thesis submitted to The University of Manchester for the degree of Doctor of Philosophy in the Faculty of Humanities. SCHOOL OF SOCIAL SCIENCES/POLITICS, 2015.

SKOCPOL, Theda. **Vision and Method in Historical Sociology.** Cambridge: Cambridge University Press, 1984. 213 p.

SMITH, Steven. Foreign policy is what states make of it: social construction and international relations theory. In: KUBÁLKOVÁ, Vendulka. (Ed.). **Foreign policy in a constructed world**. Armonk, Nova York: M.E. Sharpe, 2001. p.38-55.

SNYDER, Richard.; BRUCK, H.; SAPIN, Burton. **The decision-making approach to the study of international politics**. New York, Free Press, 1962. p.60-74.

SPOHR, Alexandre Piffero; SILVA, André Luiz Reis da. Foreign Policy's Role in Promoting Development: the Brazilian and Turkish Cases. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 1, p. 157-178, abr. 2017.

SPROUT, Harold; SPROUT, Margaret. Environmental factors in the study of international politics. In: ROSENAU, James. N. (Ed.). **International politics and foreign policy**. Nova York: Free Press, 1961. p.41-56.

SOLIANI, André. Itamaraty baixa "lei da mordaça" para os diplomatas brasileiros. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 17 fev. 2001. Mercado.

SOUZA NETO, Danilo. Marcondes de. A política externa brasileira nos oito anos do governo Lula: Legados e lições para a inserção do Brasil no mundo. In: PAULA, Marilene de. (Org.). "**Nunca antes na história desse país"...?:** um balanço das políticas do governo Lula**.** Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Boll, 2011. p. 100-115

SOUZA, Josias de. O Itamaraty abre as portas. **Folha de São Paulo.** São Paulo, 18 dez. 1994. Caderno +mais!

TAPIA, Jorge. R. B.; GOMES, Eduardo. R. Idéias, interesses e mudanças institucionais. **Tempo Socia**l, v.20, n.1, p.239-264, 2008.

TEIXEIRA, Rodrigo Alves; PINTO, Eduardo Costa. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 909-941, dez. 2012.

TESCHKE, Benno; CEMGIL, Can. The Dialectic of the Concrete: Reconsidering Dialectic for IR and Foreign Policy Analysis. **Globalizations** (Special Issue: Dialectics and World Politics), v. 11, n. 5, p. 605-625, 2014.

VELASCO E CRUZ, Sebastião Carlos. **Desencontros:** o Brasil e o mundo no limiar dos anos 80. Primeira Versão. IFCH/UNICAMP, nov. 1999a.

VELASCO E CRUZ, Sebastião Carlos. **Discurso econômico e conflitos políticos na transição brasileira**. GT. ELITES POLÍTICAS. Trabalho apresentado ao XVIII Encontro Anual da ANPOCS, Caxarnbu, MG, p. 23-27, nov. 1994.

_____. Entre normas e fatos: desafios e dilemas da ordem internacional. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p. 169-191, 2003b.

VELASCO E CRUZ, Sebastião Carlos. Ideias do poder: dependência e globalização em F. H. Cardoso. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 13, n. 37, p. 225-247, dez. 1999b.

_____. Novo rumo à política externa. **Revista Teoria e Debate**. Fundação Perseu Abramo., n.55, set./out./nov. 2003a.

_____; STUART, Ana Maria. Futuros alternativos. As eleições presidenciais e a política externa brasileira. In: _____. **O Brasil no mundo:** ensaios de análise política e prospectiva. São Paulo: Editora Unesp: Programa San Tiago Dantas de Pós-graduação em Relações Internacionais, 2010b. p. 87-107.

_____. Mudando de rumo: a política externa do governo Lula. In: VELASCO E CRUZ, Sebastião Carlos. **O Brasil no mundo:** ensaios de análise política e prospectiva. São Paulo: Editora Unesp: Programa San Tiago Dantas de Pós-graduação em Relações Internacionais, 2010a. p. 71-86.

VIEIRA, Marco Antonio Muxagata de Carvalho. Idéias e Instituições: uma reflexão sobre a Política Externa Brasileira do início da década de 90. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v.23, n.2, p.245-293, 2001.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. **A política externa brasileira:** a busca da autonomia, de Sarney a Lula. São Paulo: Editora UNESP, 2011. 226 p.

_____. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 273-335, dez. 2007.

_____; OLIVEIRA, Marcelo F. de; CINTRA, Rodrigo. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Tempo Social**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 31-61, nov. 2003.

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

VIOLA, Eduardo. A diplomacia da marola. **Primeira Leitura**, nº 50, p. 90-93, abr. 2006.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. De FHC a Lula: uma década de política externa (1995-2005). **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, v. 5, n. 2, jul-dez, 2005, p. 381-397.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. A Política Externa do Governo JK (1956-61). In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon; SEITENFUS, Ricardo; CASTRO, Sergio Henrique Nabuco de (Coords.). **Sessenta Anos de política Externa Brasileira (1930-1990):** Crescimento, Modernização e Política Externa. Volume I. 2. ed. Editora Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2006. p. 324-354.

WALTZ, Kenneth. International politics is not foreign policy. **Security Studies**, v.6, n.1, p.54-57, 1996.

WENDT, Alexander. The agent-structure problem in International Relations theory, **International Organization**, v. 41, n. 3, p. 335-370, 1987.

_____. Levels of analysis vs agents and structures. **Review of International Studies**, v.18, n.2, p. 181-185, 1992.

WIGHT, Colin; JOSEPH, Jonathan (Eds.). **Scientific Realism and International Relations**. Palgrave Macmillan, 2010. 269 p.

WILLIAMS, Raymond. **Cultura e Materialismo**. São Paulo: UNESP, 2010. 420 p.

YEE, Albert S. The causal effects of ideas on policies**.** In: WALTER, Carlnaes; STEFANO; Guzzini. (Eds.). **Foreign Policy Analysis**, Londres: SAGE, vol. V, 2011. p. 29-70.

ZEHFUSS, Maja. Constructivisms in International Relations: vii x 3 13 36 Wendt, Onuf, and Kratochwil. In: FIERKE, Karin M.; JORGENSEN, Knud Erik. (Eds.). **Constructing international relations:** the next generation. New York: Routledge, 2015. p. 156-212.