



---

# A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA E A EMERGÊNCIA BRASILEIRA SOB O OLHAR ATENTO DOS EUA

*Prof. Frederico Seixas Dias*

**Centro Universitário de Brasília – Brasília, DF.**

---

As interações entre Estados Unidos e Brasil, tão importantes do ponto de vista geopolítico para um e do ponto de vista do desenvolvimento e da afirmação de uma liderança regional para o outro, ocupam lugar proeminente na agenda política externa desses dois países. O objetivo deste artigo é colocar em discussão alguns casos em que a busca de inserção internacional do Brasil, sob o governo de Luís Inácio Lula da Silva, tem sido foco de atenção especial pelos Estados Unidos. Não se pretende fazer uma avaliação da qualidade da diplomacia (presidencial) desse governo de uma forma mais ampla, mas apenas uma reflexão de eventos relevantes em que o posicionamento e as ações de Brasília parecem ter ido de encontro com a política externa de Washington e as possíveis interpretações por parte do vizinho hegemônico e consequências prováveis para o Brasil.

Este trabalho faz parte de um projeto mais amplo do Núcleo de Estudos dos Estados Unidos da América, do Centro Universitário de Brasília (NEEUA/UniCEUB), cujo objetivo é a investigação da recepção e da reação dos EUA às políticas externas de um Brasil emergente que, por vezes, parecem contrabalancear diretamente a hegemonia hemisférica dos EUA. Em cada caso, os problemas de investigação são os mesmos: como o governo, a mídia e a academia de RI dos EUA têm recebido e interpretado as ações do Brasil no caso em questão? Como o governo dos EUA reagiu a essas ações do Estado brasileiro? Como essa interação afeta os interesses de emergência do Brasil no cenário internacional? Que caminhos parecem mais eficazes para lidar com esses temas em que Brasil e EUA divergem com mais intensidade?

O método a ser aplicado nessa pesquisa maior é o estudo de caso (ver Yin [1994]). Essa metodologia se beneficia do fato de os casos investigados serem muito recentes e ainda sem um desfecho claro. Em termos de organização, seu desenho de pesquisa será o de um estudo de múltiplos casos segmentados. A inferência a ser buscada, por sua vez, é a descritiva. Não serão investigadas as causas das percepções estadunidenses, mas como elas têm se manifestado no período investigado e que reações estão associadas a elas. Nessa primeira comunicação de pesquisa, o método é a generalização analítica (Yin [1994]). Pretende-se, simplesmente, desenvolver uma reflexão inicial dos casos selecionados a partir de quadros conceituais disponíveis no



campo teórico de Relações Internacionais, especialmente as suas três grandes correntes:

Realismo, Liberalismo e Construtivismo (ver Walt [1998]). O objetivo dessa aplicação, contudo, não é a sistematização dos argumentos de cada escola e sua confrontação, mas a iluminação de interessantes questões e possíveis respostas para elas.

Acredita-se que aí está a justificativa do trabalho. O Estado brasileiro, especialmente no governo Lula, tem buscado projeção de liderança internacional especialmente em (mas não se limitando a) seu aspecto regional (ver Lima e Hirst [2006] e Danese [2009]). Muitos criticam esse posicionamento, e o fazem de diversas perspectivas: a da falta de meios materiais de poder; a da necessidade de se priorizar as questões econômico-sociais internas; a da acusação de ideologismo anacrônico; e outros da perspectiva de uma oposição insatisfeita por não ter alcançado tantas realizações de impacto eleitoral precioso (para ver uma revisão dessa bibliografia, ver Almeida [2005]. Ver também artigo de Lima [2009] no *Correio Braziliense*). Buscando contribuir para esse debate que ganha relevância dada uma grande possibilidade de *path dependence* de políticas que já começam a se delinear em FHC, seja qual for o governo que venha a suceder Lula (veja, por exemplo, Prideaux [2009] e Danese [2009]), é muito importante refletir os caminhos dessa inserção internacional do Brasil. Além disso, justifica-se essa discussão para o VII Congresso Acadêmico de Defesa Nacional, pois toca em um tema que lida, ao menos indiretamente, com preocupações estratégicas de defesa nacional.

Antes de abordar os casos, é necessário registrar o principal fundamento teórico-conceitual que torna relevantes os casos selecionados. A peculiar emergência do país no cenário global certamente não tem se dado devido a uma grande expressão em termos de crescimento econômico sustentado, como é o caso da China e da Índia que, mesmo nesse ano que segue ao da maior crise econômica contemporânea, cresceram a taxas de 8,7% e 7%, respectivamente (o Brasil fechou com recuo de 0,2%). Também não tem o poderio militar, ainda mais nuclear, que consagrou a Rússia, mas que cada vez mais também caracteriza os outros dois gigantes emergentes mencionados. Contudo, fazer parte do rol das grandes potências, como diz Hurrell (2006), isto é, dos países que podem interferir em seu favor (de seus interesses e de seus valores) no encaminhamento das grandes temas regionais e globais, não é exclusivamente uma questão de recursos materiais. A aceitação de um novo par pelos membros do exclusivo grupo das grandes potências pode ter a ver, sobretudo, com a contribuição que aquele pode dar à *raison de système*, sua manutenção e aprimoramento. E parece ter sido nesse sentido que se deu a crescente aceitação do Brasil nos clubes das potências mais relevantes do mundo.

É fato que, esteja ou não os EUA em declínio do seu *status* de única potência global, eles continuarão por muito, muito tempo sendo centrais para a política mundial no hemisfério americano no contexto de uma ordem moldada há mais de 100 anos (Ikenberry et al. [2009]). Portanto, a importância dos EUA para essa legitimação do Brasil enquanto *global player* é fundamental. E os EUA estão definitivamente atentos ao que acontece aqui (Hirst [2006]; Zakaria [2008]). Ainda que essa atenção seja menor do que a dada a outros lugares do mundo, o Brasil está entre os jogadores reconhecidos nos EUA como os mais importantes da



política mundial. Em seu livro sobre o seu livro de 2005, David Rothkopf inclui uma pesquisa de opinião com 180 especialistas e acadêmicos de RI que responderam, em suas áreas de *expertise*, quais os países mais importantes para os EUA nos cinco anos seguintes (isto é, até o ano de 2010). O Brasil aparece em 15º, na frente de Israel, Alemanha, Coreia do Sul, México, e outros. Perguntados para os próximos 25 anos (ou seja, até 2030), o Brasil fica em 9º, logo atrás da União Europeia, e logo à frente do Reino Unido. Se perguntados quem seriam os maiores aliados nos próximos 5 anos, o Brasil fica em 15º, e em 25 anos, 7º. Se perguntados sobre os principais adversários, o Brasil aparece em 12º para os próximos 5 e 25 anos.

É certo que os dados não conseguem claramente delinear as possibilidades de cada país representar parceria ou ameaça para os EUA, veja pelo fato de que a China é a primeira em todas essas listas. Porém, é seguro entender, a partir desses números, que um país é ou não relevante para os estadunidenses em seu horizonte de expectativas. A questão, sobretudo, é a de que não só é necessário, como há espaço para intervir na percepção que os EUA têm sobre o Brasil, especialmente se as razões e as estratégias da diplomacia brasileira forem melhor esclarecidas ou ajustadas nas situações em que as percepções estadunidenses não conferirem à essência de tais razões e estratégias sob a perspectiva brasileira.

Cinco casos aparecem de forma especial nessa discussão. O primeiro deles diz respeito à forma de cooperação dos EUA no combate às narcoguerrilhas na Colômbia. O Brasil declarou-se explicitamente contra a forma militar e bilateral da intervenção estadunidense e a favor de uma solução multilateral, via OEA (ou mesmo UNASUL), uma posição já adotada desde o governo FHC. Os EUA já vinham apoiando militarmente, desde o final dos anos 1990, ainda no governo Clinton, o combate às FARC, mas é no governo Bush que a questão é incorporada à Guerra Global ao Terror e seus efeitos “realistas” acabam direta ou indiretamente contaminando a sub-região amazônica da América do Sul envolvendo vizinhos como a Venezuela, o Equador e o próprio Brasil, ameaçando a estabilidade local. Por outro lado, existe a suspeita estadunidense de envolvimento de alguns políticos da esquerda brasileira vinculados ao governo de manterem diálogos abertos com as FARC.

O segundo caso é o das relações de Brasília com a Venezuela de Chávez. Os EUA se ressentem do Brasil não adotar medidas explícitas, mesmo que apenas no discurso oficial, contra o rompimento de valores fundamentais da ordem global predominante como a restrição instituições democráticas internamente e a utilização insistente de um discurso belicista que coloca em risco a segurança da região. Especialmente do ponto de vista dos EUA, tanto a estabilidade do fornecimento de petróleo venezuelano ao exterior como o combate ao apoio supostamente dado aos guerrilheiros colombianos, sem falar do acordo militar de compra de equipamentos da Rússia e treinamento conjuntos entre as duas forças armadas, a questão é fundamental e o Brasil é um parceiro-chave a ser conquistado.

O terceiro e o quarto casos pertencem à região tradicionalmente vista como quintal pelos EUA, palco de suas mais frequentes intervenções políticas e militares no exterior: a América Central. Um deles é o golpe em Honduras. Enquanto o Brasil logo condenou o golpe (inclusive abrigoando o ex-presidente Zelaya em sua embaixada), os EUA inicialmente não o fizeram e depois permaneceram ambíguos até que reconheceram a convocação



de eleições e o novo governo eleito do país, algo que o atual governo brasileiro se recusou a fazer até o momento. O outro é a relação de proximidade e sustentação que o governo brasileiro oferece a Cuba, tradicional opositor dos EUA desde, pelo menos, os tempos da Guerra Fria. Na última assembleia da OEA, o Brasil deixou clara a necessidade de reincorporar Cuba à organização, enquanto mesmo o governo Obama parece não querer flexibilizar as relações com Cuba, hoje não mais motivado pelo conflito bipolar, mas pelas supostas violações de Direitos Humanos na ilha. O governo brasileiro, por sua vez, ignora a questão, manchando sua credibilidade internacional na defesa desse valor que a política externa do país tem assumido como central desde os anos 1990.

Em último lugar, a questão do Irã. Lula tem publicamente apoiado o programa nuclear com fins pacíficos daquele país, rejeitando a ideia de quaisquer medidas coercitivas para o país. Os EUA insistem na dubiedade das intenções e obscuridade do programa nuclear de Ahmadnejad e têm colocado a questão da não proliferação no topo de sua agenda internacional. O Brasil, nesse contexto, tem sido acusado de irresponsável e seu lugar rotativo no Conselho de Segurança deve tornar o desacordo hemisférico ainda mais saliente e tenso.

Portanto, esses são os casos. Como os EUA percebem o Brasil nesses temas e como têm reagido? O Brasil está de fato buscando se colocar contra os EUA no desmonte de sua ordem? As divergências são mais essenciais ou mais estratégicas? Que caminhos o Brasil deveria seguir em cada tema em um próximo governo, tendo em mente os anseios democráticos de desenvolvimento de sua população e os aspectos estratégicos e normativos da política internacional? Espera-se que ao menos algumas respostas sejam levantadas e sistematizadas para uma próxima comunicação desta pesquisa.

## BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Paulo Roberto de (2005). Uma nova 'arquitetura' diplomática? Interpretações divergentes sobre a política externa do governo Lula. In: Revista Brasileira de Política Internacional. V. 49, n. 1.

ARRUDA, Roldão. “É um erro trágico de política externa.” Entrevista com Roberto Abdenur. In: Estado de São Paulo, 29/10/2009. Disponível em: <[http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20091029/not\\_imp458122,0.php](http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20091029/not_imp458122,0.php)>. Acesso em 07/02/2010.



BASAS, Richard. Advice from Brazilian president Lula da Silva. In: Foreign Policy Blogs Network. Disponível em: <<http://latinamerica.foreignpolicyblogs.com/2009/03/30/advice-from-brazil-fareed-zakaria-speaks-with-brazilian-president-lula-da-silva/>> Postado em 30/03/2009. Acesso em: 07/02/2010.

BBC Brasil. Confira polêmicas que marcaram política externa no governo Lula. In: BBC Brasil Online. Postado em 23/11/2009. Disponível em: <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/lg/noticias/2009/11/091120\\_polemicas\\_itamaraty\\_sp.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/lg/noticias/2009/11/091120_polemicas_itamaraty_sp.shtml)> . Acesso em: 07/10/2010.

BUARQUE, Daniel. Entrevista com Jim O'Neill: Mudança de mentalidade faz Brasil virar 'país do hoje', diz criador da sigla Bric. Disponível em [g1.globo.com](http://g1.globo.com). Postado em 27/11/09. Acesso em 07/01/2010.

DANESE, Sérgio (2009). A escola da liderança: ensaios sobre a política externa e a inserção internacional do Brasil. Rio de Janeiro: Record.

HIRST, Mônica (2006). Os cinco "As" das relações Brasil-Estados Unidos: aliança, alinhamento, autonomia, ajustamento e afirmação. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos. Relações internacionais do Brasil: temas e agendas, v. 1. São Paulo: Saraiva.

HURRELL, Andrew (2006). Hegemony, liberalism and global order: what space for would-be great powers? In: International Affairs. v. 82, n. 1.

IKENBERRY, G. John; MASTANDUNO, Michael; WOHLFORTH, William C. (2009). Unipolarity, State Behavior, and Systemic Consequences. In: World Politics, v. 61, n. 1.

LIMA, Maria Regina Soares de; HIRST, Mônica (2006). Brazil as an intermediate state and regional power. In: Revista Brasileira de Política Internacional. V. 49, n. 1.

LIMA, Maria Regina Soares de (2009). A politização da política externa e os interesses nacionais. A politização da política externa e os interesses nacionais. Artigo publicado no jornal Correio Braziliense (11/06/2009).



MAHONEY, James (2000). Path dependence in historical sociology. In: Theory and Society. v. 29, n. 4.

PRIDEAUX, John (2009). The world in 2010: After Lula. In: The Economist. Edição 13 de novembro de 2009.

ROTHKOPF, David (2005). Running the world: the inside history of the national security council and the architects of american power. New York: Public Affairs.

\_\_\_\_\_ (2009). The world's Best foreign minister. In: Foreign Policy. Postado em: 07/10/2009. Disponível em: [http://rothkopf.foreignpolicy.com/posts/2009/10/07/the\\_world\\_s\\_best\\_foreign\\_minister](http://rothkopf.foreignpolicy.com/posts/2009/10/07/the_world_s_best_foreign_minister).

Acesso em: 07/02/2010.

THE ECONOMIST (2009). Brazil takes off (reportagem completa). In: The Economist. Edição de 14 a 20 de Novembro de 2009.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel (2007). A Política Externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. In: Contexto Internacional. v. 29, n. 2, julho/dezembro, 2007.

WALT, Stephen (1998). International Relations: One World, Many Theories. In: Foreign Policy, Spring.

YIN, Robert (1994). Case study research: Design and Methods. Thousand Oaks: Sage Publications.

ZAKARIA, Fared (2008). The Future of American Power: How America Can Survive the Rise of the Rest. In: Foreign Affairs, May/June.

ZAKARIA, Fared. Entrevista com o Presidente brasileiro Luís Inácio Lula da Silva. In: CNN GPS. Transmitido em: 29/03/2009. Disponível em: <http://www.cnn.com/video/#/video/bestoftv/2009/03/29/gps.president.lula.interview.cnn>.

Acesso em: 07/03/2010.