

ANO XII | 2011 **2**

# O CONGRESSO E O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

---

*Editor responsável*  
Peter Fischer-Bollin

*Coordenação Editorial*  
Reinaldo José Themoteo

*Conselho editorial*  
Antônio Octávio Cintra  
Fernando Limongi  
Fernando Luiz Abrucio  
José Mário Brasiliense Carneiro  
Lúcia Avelar  
Marcus André Melo  
Maria Clara Lucchetti Bingemer  
Maria Tereza Aina Sadek  
Patrícia Luiza Kegel  
Paulo Gilberto F. Vizontini  
Ricardo Manuel dos Santos Henriques  
Roberto Fendt Jr.  
Rubens Figueiredo

*Revisão*  
Reinaldo José Themoteo  
*Capa, projeto gráfico e diagramação*  
Cacau Mendes  
*Impressão*  
Imprinta Express

---

ISSN 1519-0951

Cadernos Adenauer XII (2011), nº 2  
*O Congresso e o presidencialismo de coalizão*  
Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, setembro 2011.  
ISBN 978-85-7504-160-4

---

Todos os direitos desta edição reservados à  
FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER  
Representação no Brasil: Rua Guilhermina Guinle, 163 · Botafogo  
Rio de Janeiro · RJ · 22270-060  
Tel.: 0055-21-2220-5441 · Telefax: 0055-21-2220-5448  
adenauer-brasil@kas.de · www.kas.de/brasil

Impresso no Brasil

# O Congresso Nacional e a política externa (1999-2006)

55

MARIA CECÍLIA SPINA FORJAZ

## I. O PARLAMENTO NA POLÍTICA EXTERNA

**A** visão majoritária na literatura sobre política externa brasileira atribui ao Congresso Nacional papel extremamente limitado na formulação e implementação dessa política...

Para investigar essa questão inicialmente utilizamos dados compilados por Fernando Limongi e Argelina Figueiredo<sup>1</sup> que mostram a distribuição dos temas dos projetos de lei votados no plenário do Congresso Nacional no período considerado, obtendo a seguinte tabela:

**Tabela I** *Temas dos projetos votados em plenário, por governo*

	FHC (1995-2002)		Lula (2003-2006)		Total	
	n	%	n	%	n	%
Administração e Organização dos Poderes	331	17,3	138	16,6	469	17,1
Meio Ambiente e Infraestrutura	264	13,8	92	11,1	356	13,0
Política Social, Direitos e Cidadania	205	10,7	122	14,7	327	11,9
Economia	209	10,9	55	6,6	264	9,6

*continua*

1 Banco de dados atualmente armazenado no CEBRAP.

*continuação*

	FHC (1995-2002)		Lula (2003-2006)		Total	
	n	%	n	%	n	%
Múltiplas categorias	129	6,7	131	15,7	260	9,5
Tributação e Orçamento	171	8,9	75	9,0	246	9,0
Educação, Cultura e Esporte	150	7,8	57	6,9	207	7,5
Homenagem	90	4,7	48	5,8	138	5,0
Segurança e Criminalidade	105	5,5	26	3,1	131	4,8
Defesa Nacional	76	4,0	24	2,9	100	3,6
Saúde	63	3,3	25	3,0	88	3,2
Outros	40	2,1	13	1,6	53	1,9
Ciência e Tecnologia	33	1,7	9	1,1	42	1,5
Política Externa	13	0,7	15	1,8	28	1,0
Fiscalização e <i>Accountability</i>	25	1,3	1	0,1	26	0,9
(Sem Informação suficiente)	11	0,6	1	0,1	12	0,4
Total	1915	100	832	100	2747	100

Os números parecem bastante significativos: menos de 1% dos projetos de lei votados em plenário durante o segundo governo Fernando Henrique e primeiro Lula eram relativos à política exterior do país. Porcentagem tão reduzida da atividade parlamentar dedicada ao tema não nos permite inferir que ele seja considerado relevante ou prioritário para deputados e senadores..

Os dados compilados nos permitem concluir sobre os hiper-poderes do Executivo, confirmando nossas hipóteses principais sobre o caráter meramente ratificador do Legislativo, ao nos demonstrar que de todas as mensagens enviadas pelos 2 presidentes em 96% dos casos não houve voto pela rejeição das mensagens, possibilidade legal e legítima e parte integrante das atribuições do Congresso Nacional.

## 2. POLÍTICA EXTERNA DO PRIMEIRO GOVERNO LULA: MUDANÇA ESTRUTURAL EM RELAÇÃO À ERA FHC?

### 2.1. *A política externa no plano multilateral: as relações com a OMC e a criação do G-20*

Invertendo as prioridades do governo anterior, que apesar de diversificar nossos contactos internacionais, manteve como prioritárias as relações com os

tradicionais parceiros, ou seja, Estados Unidos e União Europeia, o governo Lula praticamente abandonou a ALCA e deu foco total à nossa atuação junto ao organismo multilateral e dentro dele adotou política mais agressiva em relação aos países ricos e inovou tentando intensificar as negociações com outros países em desenvolvimento, formulando a denominada estratégia sul/sul.

A arena mais importante para a diplomacia comercial brasileira (e para quase todos os países que pertencem a essa organização, que são hoje 153, com a recente inclusão do Vietnã) está dada pela OMC, que se originou do antigo GATT (Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio, na sigla inglesa).

Entre 1986 e 1993 vigorou a Rodada Uruguai que deu os primeiros passos na tentativa de liberalizar o comércio mundial, numa fase de total hegemonia dos países ricos, e que se transformou em OMC em 1994.

A Rodada Doha foi lançada em dezembro de 2001, na sequência da comoção global causada pelos atentados de 11 de setembro, e seu objetivo principal era reduzir o desequilíbrio entre a forte liberalização dos mercados de produtos industrializados, que vinha ocorrendo desde 1947, e o imenso protecionismo agrícola, ainda intocado no comércio mundial.

Apesar disso, em 2002 os Estados Unidos dobraram seus subsídios agrícolas e a União Europeia só cortou alguns poucos em 2003, como consequência de reforma da Política Agrícola Comum. Ou seja, os propósitos de liberalização agrícola ficaram praticamente no papel, prejudicando severamente as crescentes exportações agrícolas brasileiras e de outros mercados emergentes.

Pouco antes do início da reunião ministerial de Cancun, em 2003, UE e EUA divulgaram suas posições defensivas em subsídios e acesso a mercados e sob a liderança do Brasil e seu Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, 20 países<sup>2</sup> formaram o grupo G-20 para tentar facilitar as negociações.

A reunião terminou num impasse total, sem conseguir conciliar as posições conflitantes relativas à redução de subsídios e ampliação do acesso a mercados, mas a atuação coesa e tecnicamente competente do G-20 significou inovação importante no cenário das negociações multilaterais.

---

2 África do Sul, Alemanha, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, China, Coreia do Sul, Estados Unidos, França, Índia, Indonésia, Inglaterra, Itália, Japão, México, Rússia, Turquia e União Europeia.

Para o Brasil a criação do G20, além de projetar a imagem do país e ampliar sua participação nas negociações internacionais, consolidou uma postura de mediador indispensável entre os países fortes e fracos, ou ricos e pobres.

Na nova dinâmica negociadora inaugurada nesse momento o Brasil adquiriu maior centralidade e ganhou alguma liderança entre as chamadas potências médias. É preciso destacar a dificuldade do processo negociador da OMC, já que ele ocorre por consenso, diferentemente do FMI e do Banco Mundial que deliberam pelos votos ponderados de seus acionistas majoritários.

As negociações foram retomadas em meados de 2004 em Genebra a partir de um roteiro preparado anteriormente e que propôs novamente a redução gradual dos subsídios pelos ricos, combinada a uma contrapartida de redução tarifária para serviços e produtos industrializados pelos emergentes. Mais uma vez não foi possível chegar a um acordo, o que colocou em cheque a possibilidade de resultados vantajosos para o Brasil, já que o governo Lula concentrou sua atuação na OMC e desprezou a ALCA e as negociações de um acordo de livre comércio entre Mercosul e União Europeia, iniciadas no governo FHC.

O fracasso da Rodada Doha se concretizou em dezembro de 2005 na reunião ministerial de Hong Kong cujas principais decisões foram:

- a) adiamento no corte dos subsídios à exportação até 2013;
- b) retrocesso no acesso a mercados: foram estabelecidos sem muita clareza “produtos sensíveis” sujeitos a cortes menores nas barreiras tarifárias e que podem afetar negativamente exportações brasileiras; foram admitidas salvaguardas aplicadas por países em desenvolvimento para frear importações, baseadas em gatilho de preços, quando a cotação mundial cair;
- c) corte de tarifas de produtos industriais: cortes mais altos sobre tarifas mais altas;
- d) serviços: nada resolvido e decisão adiada.

Essas decisões são francamente desfavoráveis aos países em desenvolvimento e não há mais tempo de retomar as negociações porque a política de comércio exterior dos Estados Unidos é determinada pelo Congresso, (ao contrário do caso brasileiro) que concedeu ao Executivo uma *Trade Promotion Authority* (TPA).

É importante notar a diferença entre a situação americana e brasileira no que se refere ao ativismo parlamentar na política externa em geral e no comércio exterior em particular: são quase antípodas, entre um forte poder de decisão congressional no primeiro caso, e uma “abdição” em favor do Executivo no segundo (Soares de Lima e Santos, 2001).

O insucesso das negociações multilaterais foi muito desvantajoso para o Brasil porque os países ricos, principalmente Estados Unidos, tem tido uma estratégia de incentivar acordos bilaterais, como vimos mais detalhadamente acima.

É o caso de acordos dos Estados Unidos com a maioria dos países da América Central, além do Chile, Colômbia e Peru, importantes parceiros comerciais do Brasil, o que pode significar competição com parceiro muito mais poderoso e talvez perda de mercados.

Existem cerca de 300 acordos bilaterais aprovados ou sendo negociados, o que o economista indiano Jagdish Bhagwati chamou de *spaguetti bowl*, e que pode significar a exclusão brasileira de vários mercados, já que cada acordo desses reserva mercados e define preferências comerciais só entre os signatários.

O fracasso de Doha e o predomínio de acordos bilaterais expõem a fragilidade das prioridades da política externa brasileira mais recente, que põe o foco de sua atuação nos organismos multilaterais e muitas vezes deixou de dar prioridade a esses acordos bilaterais.

No final de 2006 ressurgiram sinais de tentativas de retomada das conversações no âmbito da rodada Doha, porém, com poucas chances de sucesso. Além da resistência dos países ricos em eliminar, ou pelo menos diminuir subsídios à produção e exportação de produtos agrícolas, aumentaram as divergências internas do G-20, o que dificulta ainda mais a obtenção de consensos.

Países com alta qualificação para competir no mercado internacional do agronegócio, como Brasil e Argentina, por exemplo, tem interesses muito diferentes de outros, como a Índia, que quer manter seu mercado protegido.

Autoridades indianas passaram a defender a criação de uma categoria de produtos “especiais” protegidos por barreiras e outros países emergentes recusam-se a fazer concessões na área de produtos industrializados e serviços, que são exigências dos desenvolvidos.

Nossos sócios do Mercosul estão incluídos nessa categoria. Se o governo argentino mantém tarifas no interior do bloco regional, com certeza não admite abrir seu mercado industrial para as demais nações. Enfim, a crescen-

te desunião do G-20 é mais um fator a desencorajar a decolagem das negociações multilaterais de comércio.

Ficaram evidentes as heterogeneidades contidas no G20, o que dificulta a obtenção de resultados positivos, assim como ficaram claras as divergências profundas entre países ricos e mercados emergentes, que tem impedido a finalização da Rodada Doha até hoje.

Quanto à ampliação do comércio com parceiros não tradicionais e a ênfase nas relações comerciais com o terceiro mundo, não produziram resultados efetivos. O comércio cresceu muito, mas não por causa dessa política. Apenas um exemplo: a participação do Oriente Médio no total das exportações brasileiras nos últimos 4 anos permaneceu estável em torno de 4%, enquanto as exportações para os Estados Unidos cresceram 112% entre 1999 e 2005. Além disso, 68% dos produtos importados pelos americanos entram no país com alíquota zero, o que constitui enorme vantagem para o Brasil.

Outra derrota brasileira no plano multilateral foi a frustrada candidatura do embaixador brasileiro Luiz Felipe de Seixas Correa para a diretoria-geral da Organização Mundial do Comércio. Não só o Brasil perdeu para o francês Pascal Lamy, como teve que enfrentar o desprestígio de disputar o cargo com outro latino-americano, o uruguaio Perez del Castillo, o que tornou evidente a ausência da unidade política esperada entre os membros do Mercosul.

## 2.2 *A política externa no plano regional*

### A. *Ampliação das dificuldades do Mercosul*

Criado inicialmente como área de livre comércio, o Mercosul transformou-se em 1994 em união aduaneira, isto é, passou a ter um grau mais avançado de integração econômica, tendo uma Tarifa Externa Comum (TEC) nas transações comerciais com todos os outros países e exigindo-se consenso dos componentes do bloco para assinar acordos comerciais.

A heterogeneidade e o diverso grau de industrialização e desenvolvimento econômico de Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai sempre causaram dificuldades para o funcionamento do bloco, ainda enquanto área de livre comércio e mais ainda na situação de união aduaneira, que nunca se efetivou plenamente: há muitas perfurações da tarifa externa comum e acumulam-se exceções na cobrança de tarifas no comércio intra Mercosul.

O presidente argentino Nestor Kirchner, na reunião de presidentes em dezembro de 2004, comemorativa dos dez anos de união aduaneira, seguindo a tradição de governos anteriores, deu todo apoio a exigências de setores



industriais argentinos exigindo a aplicação de “salvaguardas” (cobrança de tarifas ou estabelecimento de cotas de importação) sobre vários produtos exportados pelo Brasil, tais como carne suína, tecidos, calçados, máquinas de lavar, televisores, fogões e geladeiras, entre outros.

Setores empresariais brasileiros, representados pela FIESP, pela Coalizão Empresarial Brasileira, pela CNI, pela Associação de Comércio Exterior do Brasil (AEB) tentaram resistir à iniciativa argentina, impondo barreiras similares à importação de cinco produtos argentinos (arroz, trigo, vinho, alho e cebola) tendo alguns deles proposto a volta do Mercosul à condição anterior de área de livre comércio.

Mas o governo Lula e o Itamaraty não encamparam as posições do empresariado brasileiro e mantiveram a ênfase proposta no início do governo na manutenção e aprimoramento do bloco regional, falando em “mais Mercosul”, nas palavras de Celso Amorim. Essa postura conciliadora do governo em relação às demandas argentinas não agradou ao empresariado brasileiro e significou a aceitação das salvaguardas propostas pelos vizinhos.

Ex-embaixador do Brasil nos Estados Unidos, Rubens Barbosa, que é atualmente presidente do Conselho de Comércio Exterior da FIESP, expressa muito bem a visão atual do empresariado paulista: “Uma análise objetiva dos custos e benefícios do Mercosul para o Brasil não pode ignorar as dificuldades geradas pelo processo decisório baseado no consenso, e não no voto ponderado. Com o ingresso da Venezuela, os problemas potenciais aumentam pelas diferenças que existem nas agendas dos países da alternativa bolivariana (Aliança Bolivariana para as Américas- ALBA) e o Brasil. A política de generosidade confunde objetivos políticos e partidários com o interesse nacional brasileiro ao aceitar todas as demandas da Argentina (em nome da solidariedade e da parceria estratégica), do Paraguai (pondo em risco a estabilidade do Tratado de Itaipu) e do Uruguai (por afinidade ideológica e pelas assimetrias de tamanho e peso econômico)” (Jornal O Estado de S. Paulo, 27/4/2010, pg A2)

Na reunião de cúpula de Ouro Preto o ministro reafirmou a centralidade da integração regional e a importância da estratégia sul/sul proposta pelo governo Lula: “Em Ouro Preto se concluíram as negociações dos acordos de preferência com a Índia e a União Aduaneira da África Austral (SACU), o que consolida a diversificação de nossas parcerias externas e reforça os laços de cooperação sul/sul” (O Estado de S. Paulo, 28/12/2004).

Esses acordos de preferência exaltados pelo principal ideólogo da estratégia sul/sul são os mesmos criticados pelo especialista em comércio exterior e economista da PUC/Rio de Janeiro, Marcelo de Paiva Abreu: “Afinal, o que se pro-

mete como resultado tangível da estratégia alternativa de aproximação aos grandes países em desenvolvimento é muito limitado. Para se ter ideia anuncia-se a assinatura de acordos de preferências tarifárias com a Índia e a União Aduaneira da África Austral que incluiriam, no primeiro caso, 450 produtos de lado a lado e, no outro caso, 1000 produtos, comparados a universos beirando 10 000 linhas tarifárias. E não se trata de eliminação das tarifas, mas de preferências que variarão entre 10% e 100%.” (O Estado de S. Paulo, 22/11/2004).

A crise persistente do Mercosul também tem impedido progressos tangíveis nas negociações para um acordo de livre comércio Mercosul/União Europeia. A aproximação desses dois blocos regionais foi preterida, assim como a ALCA, em função da prioridade total conferida pelo governo Lula ao plano multilateral (OMC) e à ênfase nas negociações com países em desenvolvimento.

Essa negociação, que começou em meados dos anos 90, permanece como um dilema emperrado. Os europeus querem acesso à liberalização de serviços, que os membros do Mercosul não desejam, ao mesmo tempo que negam a abertura de seus mercados à exportação de bens agrícolas.

#### B. A criação da Comunidade Sul-Americana de Nações

Ainda no plano regional, o governo Lula tentou reforçar a hegemonia brasileira através da integração comercial, política e de infraestrutura, criando a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), que uniria o Mercosul aos países andinos.

O primeiro passo nessa direção foi o acordo de livre comércio entre o Mercosul e a Comunidade Andina de Nações (CAN), assinado em dezembro de 2003, e considerado frustrante pelos empresários brasileiros. Por esse acordo, composto de um complicado cronograma de desoneração tarifária, o Brasil reduzirá suas tarifas de importação muito mais depressa do que o Peru, Venezuela, Equador e Colômbia, ou seja, é muito desigual na concessão de benefícios.

Mas, apesar das enormes concessões brasileiras, a reunião de lançamento da CASA em Cuzco (dezembro de 2004) foi esvaziada pelos outros presidentes do Mercosul, que não compareceram, e por alguns países andinos, demonstrando a fragilidade das pretensões hegemônicas reveladas pelo Brasil.

#### C. Colapso da ALCA

A Área de Livre Comércio das Américas proposta pelos Estados Unidos e amplamente apoiada pelo Canadá e México, ocupou boa parte das energias

do segundo mandato FHC, que, no entanto, acabou não dando prioridade a essa questão e não chegando a nenhum entendimento definitivo.

O governo Lula aprofundou a discordância em relação à Alca e, na prática, enterrou as negociações relativas a essa organização regional.

O evento que marcou esse rompimento foi a Quarta Cúpulas das Américas, realizada em Mar del Plata na Argentina, em novembro de 2005, com a participação dos 34 países do continente americano, representados por seus presidentes ou primeiro-ministros.

A reunião mostrou um continente dividido em dois blocos inconciliáveis: de um lado 29 países liderados pelos Estados Unidos e de outro o Mercosul aliado à Venezuela de Hugo Chavez.

Enquanto os primeiros tentavam retomar as conversações para implementar a ALCA, o segundo grupo recusou-se a participar afirmando que “ainda não estão dadas as condições para alcançar um acordo de livre comércio equilibrado e equitativo”, mencionando o protecionismo americano e a necessidade de eliminação de subsídios para possibilitar relações comerciais menos assimétricas.

Embora o presidente mexicano Vicente Fox tivesse sugerido uma Alca sem o Mercosul e seu associado venezuelano, as negociações não prosperaram pela impossibilidade de uma integração regional sem a participação do Brasil.

A principal consequência do insucesso da ALCA foi a mudança de estratégia americana: partir para inúmeros acordos bilaterais para conseguir maior liberalização comercial, excluindo o Brasil e seus aliados. Imediatamente se iniciaram negociações com o Peru e Colômbia, com os quais foram firmados acordos de livre comércio, que aguardam ratificação pelo Congresso dos Estados Unidos.

### 2.3 *A grande derrota simbólica e política: o assento permanente no Conselho de Segurança da ONU*

Na tentativa de ampliar o poder e influência do Brasil no cenário internacional o governo Lula colocou como prioritária a luta para conseguir um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, que refletisse as reais potencialidades do país, considerado potência média e uma das grandes lideranças dos países em desenvolvimento.

Com esse objetivo a diplomacia brasileira uniu-se ao G4 (Alemanha, Índia, Japão e Brasil), também aspirantes a essa posição, e tentaram apressar o processo de reforma da Organização das Nações Unidas, criada em 1945 e

cuja estrutura de poder reflete aquele momento histórico do imediato pós-guerra.

Nessa conjuntura o Conselho de Segurança foi estabelecido com quinze membros, dos quais cinco permanentes e possuidores de poder de veto sobre as decisões do colegiado, (Estados Unidos, Inglaterra, França, Rússia e China) e dez não permanentes, compostos por um rodízio de nações.

Tendo em vista modernizar e adequar o Conselho à atual correlação de forças da comunidade internacional o G-4 apresentou o “modelo A” para ser votado em setembro de 2005 pela Assembleia Geral da ONU: criação de mais seis cadeiras permanentes, ocupadas pelo Brasil, Alemanha, Japão, Índia e dois países africanos, além de mais quatro membros não permanentes.

A proposta reflete claramente a busca de um maior equilíbrio geopolítico, com a inclusão de dois dos países mais ricos do mundo (derrotados na Segunda Guerra Mundial), de um representante da América Latina, dois da África e mais um da Ásia, a Índia, liderança emergente de grande atuação nos organismos multilaterais.

Apesar de intensa campanha e mobilização de apoios a proposta enfrentou vetos cruzados. Os Estados Unidos rejeitaram a Alemanha e não apoiaram Brasil e Índia (também rejeitada pelo rival Paquistão). O Japão foi vetado pela China e Coreia do Sul e o Brasil pelo México e Argentina, ambos aspirantes à representação da América Latina, sendo que o continente africano também não conseguiu chegar a consenso sobre seus representantes.

A performance brasileira significou derrota flagrante para as pretensões de liderança hemisférica tão propalada pelo governo Lula, já que apenas Cuba e Venezuela apoiaram sem restrições a participação brasileira.

A aprovação do modelo A exigiria três votações por maioria de dois terços na Assembleia Geral, além da ratificação pelos Parlametos de 128 países, incluindo os cinco membros com direito a veto.

Diante de tanta dificuldade e a inexistência de consenso, a solução conciliatória encontrada pela sexagésima Assembleia-Geral da ONU, em setembro de 2005, foi o adiamento da reforma do Conselho de Segurança, o que sepultou, por enquanto, os projetos hegemônicos do governo Lula.

## CONCLUSÕES

**A** pergunta formulada na introdução merece resposta afirmativa. A política externa do primeiro governo Lula distanciou-se muito das prioridades do governo anterior e assumiu novos rumos: “O empenho na manuten-

ção de um consenso em torno da política externa como política de Estado foi uma das notas dos governos dos presidentes do Brasil democrático\_ de Sarney a FHC. Hoje esse consenso não existe mais, como vem apontando Rubens Ricupero. O esgarçamento crescente desse consenso é fruto da inédita partidarização da política externa promovida pelo governo Lula. Explicita-se pela desconsideração do que foi feito antes, por meio da asserção de um marco zero diplomático” (Lafer, Celso, O Estado de S.Paulo, 20/12/2009).

A diplomacia presidencial foi fortalecida e ampliada com um calendário de viagens mais extenso, mas, usando outra simbologia para projetar a imagem do Brasil: saiu o “príncipe dos sociólogos” e entrou o operário, saiu o professor e entrou o retirante nordestino, isto é, entrou em cena o Brasil “real”, pobre e subdesenvolvido e politicamente marcado por um partido de esquerda.

A ascensão de um ex-trabalhador metalúrgico ao poder de uma potência média da América Latina poderia simbolicamente refletir o sonho de uma ordem internacional mais justa, menos assimétrica e com uma governança global menos concentrada em uma só potência hegemônica.

E Lula falou lá fora o que era esperado dele. Um discurso contra a fome e a pobreza, contra a desigualdade interna e externa aos países, associando a luta contra a desigualdade dentro da nação brasileira à luta contra a desigualdade entre as nações.

Para contrabalançar uma política macroeconômica conservadora e muito semelhante à do governo anterior, tentou-se fazer da política externa a garantia de uma política esquerdista e progressista, que pudesse satisfazer aos anseios do eleitorado e dos militantes do Partido dos Trabalhadores, decepcionados com o caráter conservador da política econômica.

Estratégia sul/sul seria o antídoto e o oposto da ortodoxia econômica efetivamente praticada e poderia amainar as resistências petistas e de aliados mais à esquerda na coalizão governamental.

O objetivo de fazer o Brasil membro permanente do Conselho de Segurança ocupou lugar central na diplomacia brasileira, ao lado da tentativa de liderança junto à OMC e ao G-20.

Mas a prioridade absoluta foi a diversificação das relações políticas e comerciais com países emergentes, principalmente com as outras promissoras “baleias” da economia mundial: China, Índia, Rússia, que juntas com o Brasil formaram a sigla mágica das novas relações internacionais: BRICs.

Forjada por economista do Goldman Sachs, só o tempo dirá se a sigla é mera formalidade ou se esse grupo importante de mercados emergentes pasará a atuar como grupo institucionalizado no cenário internacional.

A integração sul-americana e a expansão do Mercosul tiveram posição destacada na agenda diplomática, como contraponto à ALCA e como resistência às imposições do grande irmão do Norte.

No que diz respeito à gestão da política externa, o governo Lula inovou muito em relação a todos os governos democráticos e, em geral, em relação à tradição brasileira. Promoveu uma direção dupla, entre o chanceler Celso Amorim e o assessor especial para Relações Internacionais, Marco Aurélio Garcia, representando o Partido dos Trabalhadores.

A posição radicalmente contrária à ALCA e o terceiro-mundismo nacionalista do embaixador angariou adeptos no PT e aumentou sua influência na formulação estratégica da política externa lulista. Ou seja, houve uma convergência entre o posicionamento político-ideológico do chanceler e seu grupo dentro do Itamaraty (os chamados “barbudinhos”, geração de diplomatas formados no início dos anos sessenta, com tendências fortemente nacionalistas, estatistas e desenvolvimentistas) e as propostas do PT para a política externa

**Maria Cecília Spina Forjaz** possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (1968), mestrado em Sociologia pela Universidade de São Paulo (1974), mestrado em História Moderna e Contemporânea pela Universidade de São Paulo (1970), doutorado em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (1982) e dois pós-doutorados, um na École des Hautes Études en Sciences Sociales, Paris (1984) e o outro na Universidade de Yale (1991-92). Professora titular aposentada da Fundação Getúlio Vargas – SP. Atualmente é pesquisadora no Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas da USP (NUPPs). Tem experiência na área de Ciência Política e Políticas Públicas, atuando nos temas: administração pública, políticas públicas e instituições políticas brasileiras.

## BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, Paulo Roberto e BARBOSA, Rubens (orgs). *Relações Brasil-Estados Unidos Assimetrias e Convergências*. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.
- BARBOSA, Rubens. *Mercosul e Integração Regional*. São Paulo: Editora da Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2010.
- CERVO, Amado Luiz e BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. São Paulo, Ed. Ática, 1992.
- CHEIBUB, Z.B. *Diplomacia, diplomatas e política externa: aspectos do processo de institucionalização do Itamaraty*. Rio de Janeiro, Dissertação de Mestrado, Departamento de Ciência Política, IUPERJ, 1984.
- \_\_\_\_\_. Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica. *Dados*, vol. 28, n.1, 1985.
- DINIZ, Simone e RIBEIRO, Claudio Oliveira. The Role of the Brazilian Congress in: Foreign Policy. *Brazilian Political Science Review*, vol 3, 2008.
- DUPAS, Gilberto, LAFER, Celso e LINS DA SILVA, Carlos Eduardo (orgs.). *A Nova Configuração Mundial do Poder*. São Paulo: Paz e Terra, 2008.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.
- GUILHON ALBUQUERQUE, José Augusto. *Relações Internacionais Contemporâneas. A ordem mundial depois da guerra fria*. Petrópolis: Ed. Vozes, 2005.
- HELD, David. *Democracy and the Global Order*. Stanford: Stanford University Press, 1995.
- LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*. São Paulo: Ed. Perspectiva, 2004.
- MAIA, C.C e CESAR, S.E.M. A diplomacia congressual: análise comparativa dos legislativos brasileiro e norte-americano na formulação da política exterior. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, vol. 41, no.163, p. 363-388, 2004.
- MARTIN, L. *Democratic Commitments: Legislatures and International Cooperation*. Princeton: Princeton University Press, 2000.
- MILNER, Helen V. Maintaining International Commitments in Trade Policy. In: WEAVER, R.K. e ROCKMAN, B.A.(eds). *Do Institution Matter?* Washington D.C.: The Brookings Institution, 1993.
- NYE Jr, Joseph and DONAHUE, John D.(eds.). *Governance in a Globalizing World*. Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2000.
- OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. *Mercosul: atores políticos e grupos de interesses brasileiros*. São Paulo:, Ed. UNESP, 2004.
- PINHEIRO GUIMARÃES, Samuel. *Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes*. Rio de Janeiro: Ed. Contraponto, 2006.

RICUPERO, Rubens. *O Brasil e o Dilema da Globalização*. São Paulo: Ed. SENAC, 2001.

SOARES DE LIMA, Maria Regina. Instituições Democráticas e Política Exterior. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol 22, no.2, p. 265-303, 2000.

SOARES DE LIMA, Maria Regina e SANTOS, Fabiano. O Congresso e a Política de Comércio Exterior. *Lua Nova*, São Paulo (52), 2001.

SOUZA, Amaury de. *A Agenda Internacional do Brasil: a política externa brasileira de FHC a Lula*. Rio de Janeiro, Ed. Elsevier/CEBRI, 2009.

#### FONTES PRIMÁRIAS DE DOCUMENTAÇÃO PESQUISADAS

Jornal O Estado de S.Paulo 1999 a 2006.

Jornal Valor Econômico 2003 a 2006.

Sistema de Informações Legislativas da Câmara dos Deputados <http://www.camara.gov.br/siLeg/default.asp>

Site do Senado Federal [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)

Dados Legislativos CEBRAP, cedidos por Argelina Figueiredo e Fernando Limongi.