

Política Externa como Política Pública: uma análise da atuação diplomática brasileira durante o Governo Lula

Bruno Vicente Lippe Pasquarelli (UFSCar)

RESUMO: *O artigo tem, como principal objetivo, demonstrar o funcionamento da política externa como política pública no Brasil a partir da inclusão dos mais variados atores em processos relativos às questões internacionais. Para consecução de tal objetivo, o artigo analisará como a política externa pode ser entendida como uma política pública através da observação do papel dos governos brasileiros pós-1985 na dinâmica dos assuntos do plano externo, fornecendo especial atenção às administrações de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010), às mudanças de paradigmas e à diplomacia presidencial. Por fim, o artigo analisará qualitativamente um caso empírico onde a diplomacia presidencial do governo Lula foi de extrema importância: a questão da nacionalização do gás boliviano ocorrida em 2006, após a eleição do presidente Evo Morales. Com isso, o artigo busca colaborar com a aproximação dos campos da Ciência Política com as Relações Internacionais, manifestando, assim, novos pressupostos de análise para compreensão de assuntos relativos ao panorama interno e externo.*

PALAVRAS-CHAVE: *Autonomia; Cooperação; Diplomacia; Diplomacia Presidencial; Política Externa; Política Pública.*

ABSTRACT: *The article has, as main objective, demonstrate the functioning of foreign policy as public policy in Brazil from the inclusion of many different actors in processes related to international issues. To achieve this objective, the article will examine how foreign policy can be understood as a public policy through the observation of the role of post-1985 Brazilian governments in the dynamics of the external affairs, giving special attention to the administrations of Fernando Henrique Cardoso (1995 -2002) and Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010), the paradigm shifts and the presidential diplomacy. Finally, the article will examine a qualitative empirical case where the presidential diplomacy of Lula government was extremely important: the question of the nationalization of Bolivian gas occurred in 2006, after the election of President Evo Morales. With this, the article seeks to collaborate with the approach of the fields of Political Science with International*

Relations, in order to express new analytic framework for understanding issues relating to internal and external landscape.

KEY-WORDS: *Autonomy; Cooperation; Diplomacy, Presidential Diplomacy, Foreign Policy, Public Policy.*

INTRODUÇÃO

O papel da política externa¹ como uma política pública no Brasil vem sendo cada vez mais analisado através da relação entre duas disciplinas: a ciência política e as relações internacionais. Nos últimos anos, no campo da política externa, surgiram novas análises que procuraram institucionalizar o debate das relações internacionais a partir de pressupostos da ciência política, observando o funcionamento do processo decisório em atos internacionais e questionando a escola realista, tentando rever o peso dos condicionantes domésticos no processo decisório em política externa. No entanto, a política externa sempre foi considerada como *externa* aos Estados e distinta da política doméstica². Isso porque apenas as políticas domésticas seriam consideradas políticas públicas. Porém, ao observar atentamente para o processo decisório de qualquer país, pode-se constatar que as políticas interna e externa são parte integrante e interdependente de tal processo,

¹ O artigo define política externa a partir da concepção de Pinheiro (2004). Segundo a autora, a política externa é definida como o conjunto de ações e decisões de um determinado ator em relação a outros Estados ou atores externos, formulada a partir de oportunidades e demandas de natureza doméstica e/ou internacional.

² A concepção realista (Aron, 2002) reitera tal fato, pois nela a política externa assume uma especificidade em relação às demais políticas internas – impedindo-a de ser considerada como uma política pública.

pois há a intensificação dos fluxos de interação entre os ambientes interno e internacional³.

No Brasil, após a redemocratização em meados dos anos oitenta, a política externa passou a ser vista cada vez mais como parte integrante do processo decisório. Não como uma plataforma para ganhar eleições, mas como um meio de garantir maior autonomia e presença do país em questões internacionais. E foi nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002) e de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 a 2010) que foram produzidas novas reações para a mudança do Brasil no sistema internacional e para a maior inserção da política externa do debate da política pública.

Sendo assim, a partir dessas breves constatações, o artigo tem, como principal objetivo, demonstrar o funcionamento do processo de política externa como política pública no Brasil a partir de um enfoque que considere a atuação dos diversos atores – Poder Executivo, Itamaraty e Poder Legislativo –, observando os principais mecanismos que estes possuem para garantir a autonomia e participar do processo decisório. Dessa maneira, o artigo será dividido em quatro partes. Na primeira parte, serão debatidos os principais trabalhos que se propõem a analisar a política externa como política pública e a partir da atuação de diversos atores. Para tanto, será utilizada como base a teoria dos *jogos de dois-níveis*, de Putnam (1988). Em seguida, será feita uma análise do modelo de política externa no Brasil pós-1985, passando pelo conceito de diplomacia presidencial e observando a dinâmica do processo decisório em questões internacionais até o governo Cardoso. Em terceiro lugar,

³ Para Merle (1998, p. 46) “beaucoup des problèmes internes ont été internationalisés, en même temps que beaucoup des problèmes internationaux ont été internalisés”. Recentemente, algumas análises vêm se propondo a relacionar política externa com política pública (Ingram e Fiederlein, 1998; Lima, 2000, Lentner, 2006).

será feita uma análise da questão da política externa no governo Lula através de comparações com o governo anterior. E, por último, o artigo analisará qualitativamente um caso empírico onde a diplomacia presidencial do governo Lula foi de extrema importância: a questão das reservas de hidrocarbonetos em 2006, na Bolívia, quando o presidente recém-empossado Evo Morales decretou a nacionalização da produção e exploração de gás e petróleo no país. E, como forma de garantir que as instalações não fossem destruídas, determinou a ocupação dos campos de produção das empresas estrangeiras por forças militares.

O artigo busca, a partir da análise da política externa brasileira, contribuir para o debate da interdisciplinaridade entre a ciência política e as relações internacionais, demonstrando a importância de questões internacionais nos últimos governos brasileiros – de Cardoso e de Lula – que podem caracterizar a política externa como uma política pública.

A POLÍTICA EXTERNA COMO POLÍTICA PÚBLICA: JOGOS DE DOIS NÍVEIS E OUTROS ATORES DO PROCESSO DECISÓRIO

De acordo com o modelo realista, as relações internacionais são uma anarquia composta de Estados que variam somente em um aspecto importante: o poder relativo. E tal anarquia tende a perdurar porque os Estados desejam preservar sua autonomia. Sendo assim, a busca dos Estados pelo poder e pela segurança é motivada em função da estrutura do sistema internacional que os obriga a agir desta maneira (Waltz, 1979). Porém, apesar da contribuição para a análise das questões internacionais, o modelo realista visualizou a atuação do Estado como um ator unitário, centrado na figura do Poder Executivo, sem considerar

que existem condicionantes externos e internos, além de outros atores domésticos.

Recentemente, alguns trabalhos sobre política externa vêm questionando a hegemonia do modelo realista de predominância do Executivo, onde há a ausência do Legislativo em negociações internacionais. Esse avanço foi feito a partir de estudos que, em oposição a esse paradigma, buscaram analisar a política externa a partir da inclusão de novos atores (Putnam, 1988, Milner, 1997, Martin, 2000).

Para Putnam (1988), a política externa não está atrelada somente a condicionantes externos, mas também a domésticos. Portanto, a partir desse argumento, o Estado não pode ser concebido como um ator unitário. É necessário então um equilíbrio teórico que considere a interação entre fatores internos e externos, pois a explicação dos determinantes domésticos da política externa deve considerar partidos políticos, clivagens sociais, grupos de interesse, legisladores e até mesmo a opinião pública e as eleições.

Sendo assim, o *jogo de dois-níveis* é a metáfora para entender as interações internas e externas nas relações internacionais. No nível nacional, os grupos domésticos (partidos, parlamentares, grupos de interesse) seguem seus interesses pressionando o governo para a prática de políticas favoráveis; já no nível internacional os governos nacionais (diplomatas, conselheiros) procuram maximizar sua habilidade para satisfazer pressões domésticas. Com isso, nenhum dos dois jogos pode ser ignorado pelos decisores centrais.

Em uma negociação entre duas organizações, cada lado é representado por um líder – o chefe de negociação – que não tem preferências políticas independentes, mas que procura alcançar acordos que serão atrativos para seus constituintes. Nesse processo, há duas

etapas: uma de negociação (a barganha entre os negociadores com o intuito de acordo) e uma de ratificação, onde há discussões separadas dentro de cada grupo de constituintes sobre se há a ratificação do acordo. Assim, torna-se claro, de acordo com Putnam (1988), a importância dos *win-sets*⁴: com maiorias mais amplas na etapa de ratificação, os acordos na negociação se tornam mais prováveis; por outro lado, quanto menor for o tamanho do *win-set*, maiores os riscos que as negociações parem. É preciso entender, dessa maneira, quais circunstâncias afetam o tamanho do *win-set*. Segundo Putnam (1988), existem três circunstâncias: em primeiro lugar, a construção de maiorias depende da distribuição de poder, preferências e possíveis coalizões entre os constituintes do nível doméstico⁵; em segundo lugar, o tamanho do *win-set* depende das instituições políticas domésticas⁶; por último, a dimensão do apoio ao governo depende das estratégias realizadas durante a etapa de negociação⁷.

Portanto, as análises em termos dos *jogos de dois-níveis* oferecem respostas promissoras. Diferentemente das teorias do Estado, a abordagem reconhece a necessidade do conflito doméstico e afirma que

⁴ Ganhar a maioria necessária entre os constituintes.

⁵ Quanto menores os custos para os constituintes não realizarem o acordo, menor será o *win-set*; o tamanho do *win-set* depende do tamanho relativo das forças isolacionistas (que se opõem à cooperação internacional) e dos internacionalistas (que oferecem apoio); o apoio para acordos internacionais é provavelmente maior em países pequenos, dependentes e com economias abertas – se comparados com países auto-suficientes (como os Estados Unidos, onde para a maioria dos cidadãos os custos de não-acordo são geralmente baixos).

⁶ Como a separação dos poderes, a questão da disciplina partidária e a força e autonomia do Estado.

⁷ Segundo Putnam (1988), o principal objetivo do negociador é expandir seu *win-set* para encorajar a ratificação do acordo. Qualquer líder tem uma posição política e uma coalizão particular. Se um tratado internacional ameaça essa posição, ou se a ratificação requer que ele construa uma coalizão diferente, o chefe negociador relutará em sancionar isso.

os decisores centrais esforçam-se em reconciliar os imperativos domésticos e internacionais de modo simultâneo⁸.

A partir da metodologia dos *jogos de dois-níveis* de Putnam (1988), Milner (1997) procurou incorporar o papel de outros atores além dos Estados. Sendo assim, os processos decisórios formam um *continuum* – do nacional ao internacional, onde a autoridade pela produção de decisões é compartilhada frequentemente de modo desigual. Os Estados não são atores unitários, pois existem atores com preferências variáveis e que compartilham o poder na tomada de decisão. Ou seja: na concepção de Milner (1997), o Estado é composto por atores políticos com preferências distintas e que compartilham poderes no processo decisório de política externa, sendo que o Poder Legislativo possui influência na cooperação internacional. Sendo assim, para analisar a negociação de tratados internacionais, deve-se considerar a forma institucionalmente estabelecida de interação entre Executivo e Legislativo. Com isso, pode-se avaliar o peso do arranjo institucional doméstico sobre a ação internacional do país.

⁸ Um exemplo de como a diplomacia e a política doméstica podem influenciar umas às outras ocorreu na Conferência Bonn de 1978. Na década de 1970, um programa coordenado global, liderado pelas economias de Estados Unidos, Alemanha e Japão, foi proposto para encorajar o restabelecimento das economias ocidentais frente ao primeiro choque do petróleo. Todos os lados concordaram que a economia mundial estava com sérios problemas. No entanto, não estava claro de quem era a culpa. Durante a Conferência, foi produzido um acordo balanceado entre as partes. A questão principal, segundo Putnam (1988), é que os governos adotaram políticas diferentes daquelas que eles teriam perseguido na ausência de negociações internacionais; e que o acordo somente foi possível porque uma minoria poderosa dentro de cada governo favoreceu os fundamentos domésticos dentro das demandas internacionais. Ou seja: o acordo representou uma coordenação política internacional, pois dentro de cada país uma facção apoiou a mudança política que vinha sendo pedida, mas as pressões internacionais foram condições necessárias para a mudança dessas políticas. Por outro lado, sem repercussão doméstica, as forças internacionais não conseguiriam produzir o acordo. Sendo assim, o acordo Bonn combinou pressões internas e externas.

Já Martin (2000) adaptou os modelos de delegação desenvolvidos na Ciência Política observando que os atores nacionais consideram tanto o cenário interno quanto o externo. Desse modo, a autora apresenta a primeira hipótese – a de delegação – na qual o Legislativo delega poderes ao Executivo, de modo que, ao haver conflito, os legisladores buscarão aumentar sua participação através de mecanismos de controle, institucionalizando a participação em negociações internacionais quando aumenta o conflito com o Executivo⁹. Por outro lado, a questão da abdicação sustenta que o Legislativo delega autoridade ao Executivo e fica sem mecanismos de controle para influenciar os resultados das políticas. A hipótese de abdicação é rechaçada por Martin (2000), pois, para a autora, os legisladores se preocupam com o resultado de todas as políticas públicas. Por fim, outra questão desenvolvida por Martin (2000) sobre a influência legislativa é que o Executivo não consegue manipular a estrutura de participação do Legislativo com o objetivo de evitar a influência dos legisladores na cooperação internacional, pois apesar da delegação de autoridade, existem meios diretos e indiretos pelos quais os parlamentares podem influenciar a elaboração da política externa.

Portanto, a partir da crítica à teoria realista, novas formulações em política externa passaram a considerar a presença de vários atores na condução de tal política pública. Putnam (1988) contribuiu para a superação da divisória entre o âmbito doméstico e o internacional. Isso porque a cooperação internacional somente pode ser compreendida como parte de um jogo complexo de dois níveis, em que a política doméstica e

⁹ Para que a relação de delegação não se transforme em abdicação, são necessários mecanismos de controle, que pode ser centralizado, ativo e direto (como a *patrulha policial*), como também do tipo *alarme de incêndio* - com repercussão na opinião pública, menos centralizado, ativo e direto e requer menos tempo de informação (McCubbins e Schwartz, 1993).

a barganha internacional estão ligadas. Influenciada por Putnam, Milner (1997) descreve que os Estados não são atores unitários, mas sim poliárquicos, pois uma pluralidade de atores participa do processo de tomada de decisão. Em Martin (2000), por outro lado, tanto o Executivo quanto o Legislativo beneficiam-se da cooperação na formulação de política externa. Sendo assim, a participação do Legislativo na condução da política externa é relevante, pois são os seus mecanismos que complementam os acordos internacionais e, além disso, a participação institucionalizada através do Congresso nos processos de cooperação internacional aumenta a credibilidade dos compromettimentos internacionais do Estado.

A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: ATORES E PARADIGMAS DE ANÁLISE

Após discutir as principais teorias que tratam da política externa como uma política pública cujos atores possuem interesses e influências, o artigo irá analisar a evolução e o conteúdo da política externa brasileira, demonstrando a articulação entre as idéias e os interesses através da ação dos atores e instituições centrais da vida política nacional. Para tanto, após uma breve análise histórica das relações internacionais no país, será observada a dinâmica do Brasil em assuntos internacionais após a redemocratização em 1985, até o governo de Fernando Henrique Cardoso.

Ao longo do século XX, a política externa brasileira foi marcada pela busca de recursos de poder para garantir maior autonomia no plano mundial através das ideias e dos interesses resultantes da interação entre os principais atores e instituições da arena de formulação e

implementação da política. E, segundo Pinheiro (2004), os mesmos interesses podem ser alcançados por meio de estratégias distintas, a mudança na natureza do regime político não determina uma mudança no conteúdo da política externa, e a política externa pode ser objeto de uma profunda revisão sem que haja alteração substantiva no regime político.

No Brasil, o Poder Executivo prevaleceu, historicamente, como o principal formulador de políticas públicas relacionadas às questões internacionais. No Império, o chefe do Executivo nomeava embaixadores, dirigia negociações políticas com nações estrangeiras, assinava tratados internacionais e declarava guerra ou paz. Ou seja: havia centralização quase absoluta da política externa nas mãos do Executivo. Foi somente com a instauração da República, em 1889, que o Congresso passou a ter competência em matéria de aprovação de tratados internacionais. Já em 1902, com a chegada do Barão de Rio Branco ao posto de Chanceler e a posterior institucionalização e autonomização do Itamaraty, iniciou-se um novo processo de inserção internacional do país através da percepção de que os Estados Unidos se constituíam num novo pólo de poder mundial. Em vista disso, o melhor meio para o Brasil aumentar seus recursos de poder no sistema internacional seria através do estabelecimento de uma relação preferencial e vantajosa com Washington, por meio do *americanismo*.

Porém, em meados da década de 1960, surgiu uma alternativa ao *americanismo*: o *globalismo*. Assim, as relações com os Estados Unidos deixaram de ser vistas como instrumento para aumentar o poder de barganha para se tornarem consequências da própria ampliação do poder de negociação. O *globalismo* elegia a diversificação das relações exteriores do Brasil como condição para o aumento do seu poder de barganha do mundo. Era crucial, então, a diversificação das parcerias.

Com o golpe militar de 1964, houve o retorno ao paradigma *americanista*. Além do mais, tendo em vista a forte conotação ideológica do regime, o afastamento do Itamaraty do centro de formulação da política externa foi decorrência quase imediata. Entretanto, cresciam as evidências que a conjuntura internacional se apresentava mais receptiva a uma agenda diplomática com conotação autônoma, tendo em vista o fortalecimento de novos pólos de poder – como a Europa Ocidental e o Japão. E, no governo de Ernesto Geisel (1974-79), o *globalismo* retornou como o paradigma da política externa brasileira, pois houve a aproximação junto aos países africanos e o restabelecimento de relações diplomáticas com a China e com países do bloco socialista, como a União Soviética. Superava-se, dessa maneira, a fronteira ideológica que limitava a atuação diplomática, e retomava-se a busca de autonomia pelo afastamento do centro hegemônico e pela aproximação com a Europa Ocidental e com os países subdesenvolvidos da Ásia, África e América Latina. Com isso, as relações do Brasil com os Estados Unidos deixaram de ser um meio para aumentar o poder de negociação e passaram a estar condicionadas ao próprio aumento do poder de barganha, onde a linha de atuação do Brasil se mantinha fiel a política de estímulo à diversificação de parcerias.

Após a redemocratização, em 1985, diversas mudanças ocorreram na questão da política externa, pois surgiram interrogações sobre os dois paradigmas que haviam se alternado – o *americanismo* e o *globalismo*. Segundo Pinheiro (2004), dois fatores concorreram para esse desfecho: em primeiro lugar, nos anos 1980, houve o acirramento das mudanças estruturais na economia mundial que começaram na década de 1970; e, além disso, a transformação do paradigma tecnológico reduziu a competitividade dos países em desenvolvimento. Tais fatores iniciaram

um processo de erosão da opção sobre a melhor estratégia de inserção internacional do país.

Durante o governo Sarney, o Brasil teve que enfrentar pressões dos Estados Unidos sobre a política de informática e a lei de patentes farmacêuticas. A partir dessas questões, embora mantidas as premissas do *globalismo*, realizou-se um esforço diplomático para a construção de uma agenda positiva com os Estados Unidos. Sendo assim, o país iniciava sua caminhada rumo ao abandono da condição de “carona” nas negociações multilaterais, passando a arcar com os ônus da ação coletiva.

É importante destacar, ainda sob o mandato presidencial de Sarney, a nova configuração institucional advinda da Constituição de 1988, onde a condução da política externa pode ser realizada pelos três poderes. Ao Poder Executivo, cabe manter relações com estados estrangeiros e participar de organizações internacionais, celebrar acordos e tratados internacionais, e declarar a guerra e celebrar a paz. Já o Poder Legislativo pode resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais, referendar a celebração de tratados pelo Presidente da República, e autorizar ou referendar a decisão do Presidente de declarar a guerra e celebrar a paz. Por fim, cabe ao Poder Judiciário, na figura do Superior Tribunal Federal, processar e julgar litígio entre Estado estrangeiro ou organismo internacional e o Brasil e julgar decisões que declarem a inconstitucionalidade de tratados internacionais; e, na figura do Superior Tribunal de Justiça, julgar decisões que contrariem tratado internacional. Segundo Sanchez et alli (2006), o Poder Executivo tem um papel concentrado em fases de formulação e decisão da política externa. O Poder Legislativo, por sua vez, tem um papel de co-decisor, pois é responsável pela aprovação das decisões do Poder Executivo sobre celebração de tratados, declaração de guerra e celebração da paz. Além

disso, possui função na fase de formulação da política para manter relações com outros Estados e participar de organizações internacionais. Já o Poder Judiciário participa das fases de implementação e de avaliação de tratados e pode avaliar políticas para manter relações com outros Estados e participar de organizações internacionais. Portanto, enquanto o Poder Executivo guarda papel central na formulação e na decisão da política externa, o Poder Legislativo atua no processo de (co)decisão *a posteriori* e o Poder Judiciário, em eventual participação *ad hoc*¹⁰.

Alguns anos depois, com Fernando Collor de Mello na presidência, a política externa viu os seus paradigmas diplomáticos entrarem em crise, pois o governo buscou retomar o paradigma do *americanismo* através da adoção do liberalismo econômico e da modernização pela internacionalização. Esse quadro se construiu paralelamente ao afastamento do Itamaraty do núcleo de formulação da política externa em favor da presença do próprio presidente. Por fim, a política externa de Collor inaugurou o paradigma da *autonomia pela participação*, que buscava aumentar a credibilidade internacional do país visando à renegociação da dívida externa. No entanto, a tentativa de retorno ao *americanismo* mostrou-se ineficaz, pois o consenso interno em torno de uma relação especial com Washington deixara de existir. Dessa forma, o retorno a alguns aspectos do *globalismo* caracterizou a segunda fase da política externa de Collor. Com o *impeachment* do presidente, a diplomacia brasileira teve que se adaptar às circunstâncias internacionais

¹⁰ No entanto, segundo Sanchez et alli (2006), é possível identificar processos de emenda constitucional na Constituição de 1988 para a redistribuição de competências. Isso porque o pano de fundo das PECs é a revisão da relação entre os poderes Executivo e Legislativo quanto à condução da política externa. Para Cardoso (2006), a partir do estudo das PECs, pode-se observar que há uma ruptura entre os interesses do Executivo e do Legislativo na condução da política externa, pois há uma demanda por maior participação do último, no sentido de configurar-se como um *veto player* em política externa.

sem deixar de lado a busca pela autonomia. Isso se deu através da intensificação na participação nos debates internacionais.

Nos anos seguintes, no plano da formulação da política externa, foi mantida a prática já consolidada, pois o Itamaraty contava com relativa autonomia. No entanto, uma modalidade diplomática se somou ao Itamaraty na formulação e condução da política externa no Brasil. É a chamada *diplomacia presidencial* que, “por meio da ação do mandatário como formulador e/ou porta-voz da política externa daria maior visibilidade e, por vezes mais agilidade às decisões deste campo”. (Pinheiro, 2009, p. 53). Segundo Danese (1999) e Preto (2006), a *diplomacia presidencial* nasceu nos Estados Unidos e ocorre quando o presidente tem uma participação pessoal, ativa e efetiva na concepção e na execução de política externa. Sendo assim, o termo pode ser definido como “a condução pessoal de assuntos de política externa, fora da mera rotina ou das atribuições ex officio, pelo presidente, ou, no caso de um regime parlamentarista, pelo chefe de Estado e/ou pelo chefe de governo”. (Danese, 1999, p. 51). Para Danese (1999), a *diplomacia presidencial* não se resume à diplomacia de visitas e encontros, possuindo três vertentes: a condução do processo decisório de política externa; a diplomacia de iniciativas, onde o mandatário propõe e assume como suas as iniciativas de política externa; e a diplomacia de encontros e deslocamentos.

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

O plano da política externa do governo Cardoso foi marcado pela intenção de influenciar o desenho da nova ordem internacional através da intensificação da participação brasileira em foros decisórios da ONU e da OMC. Dessa maneira, houve a construção de um novo paradigma de política externa – chamado de *paradigma pela integração*, onde permanecia a busca pela autonomia, mas em articulação com o meio internacional. Por um lado, a diplomacia do governo Cardoso buscou reforçar a opção pelo fortalecimento das instituições multilaterais internacionais e, por outro, essa atuação deveria ser calcada em princípios de poder, garantindo maior autonomia e respaldo no sistema global. Sendo assim, a diplomacia se pautou pela lógica da busca de ganhos absolutos no entorno global, e para isso a cooperação regional era enfatizada¹¹.

Durante todo o século XX e o início do século XXI, podem ser apontados dois paradigmas que predominaram em questões de política externa no Brasil: o *americanismo* e o *globalismo*. O *americanismo ideológico* foi construído a partir do privilégio dado a fatores de ordem normativa e de uma suposta convergência ideológica entre Brasil e Estados Unidos, tendo vivido seu auge nos períodos 1946-61 e 1964-67. Já o *americanismo pragmático* foi construído a partir aproveitamento das oportunidades da aliança com os Estados Unidos, cuja efetivação teria natureza instrumental; sua implementação ocorreu em 1902-45, 1951-61 e 1967-74. Por outro lado, no *globalismo*, sua origem deve ser buscada na combinação da crítica nacionalista da matriz americana da política externa. Também pode ser de dois tipos: o *globalismo hobbesiano* (1974-90), onde há a interpretação do sistema internacional como anárquico; e o

¹¹ O Mercosul, por exemplo, foi um meio de promover a liderança brasileira na região.

globalismo grotiano (1961-64) que, embora reconheça a anarquia do sistema, reconhece que ele também é normativamente regulado e que os Estados agem não apenas em busca de ganhos relativos, mas também absolutos.

A POLÍTICA EXTERNA DE CARDOSO E LULA: MUDANÇA OU CONTINUIDADE?

Durante o governo Lula, ao mesmo tempo em que não houve ruptura significativa com a política externa de Fernando Henrique Cardoso, houve uma mudança nas ênfases dadas a certas opções¹² (Vigevani e Cepaluni, 2007). No entanto, tanto Cardoso quanto Lula procuraram não se afastar do objetivo de desenvolver economicamente o país através da preservação da autonomia política (Soares de Lima, 2005; Lafer, 2001). Como se viu, a questão da autonomia política sempre foi um eixo central do debate sobre a política externa. Por outro lado, a ideia de que se deve defender a soberania e os interesses nacionais é clara na tradição da política externa independente.

Para analisar se houve ou não a mudança de política externa entre os governos de Cardoso e de Lula, Vigevani e Cepaluni (2007) derivam sua análise do modelo de Hermann (1990) - que examina a extensão das alterações de rumos para identificar os principais atores e eventos que provocam tais mudanças. De acordo com Hermann (1990), as mudanças na política externa podem ser feitas através de pequenos ajustes, passando por modificações de objetivos e de programas, até alterações

¹² Por exemplo, muitas das iniciativas do governo Lula buscam coordenação com países em desenvolvimento e emergentes, como Índia, África do Sul, China e Rússia, assim como a América do Sul.

fundamentais no comportamento internacional dos países. A partir dessa constatação, Vigevani e Cepaluni (2007) adotam uma interpretação multicausal, pois raramente um resultado político surge apenas da ação de um único ator individual ou coletivo.

Mas como vem ocorrendo o processo de decisão de tomada de política externa no Brasil? Segundo Vigevani e Cepaluni (2007, p. 280), “as diferenças ideológicas e de concepções de mundo, as mudanças objetivas, os traços particulares de personalidades dos presidentes FHC e Lula da Silva e suas interpretações divergentes dos eventos internacionais são elementos de mudanças”, assim como a burocracia (o Itamaraty) e os choques externos.

Entre 1985 e 2000 – durante os governos de Sarney, Collor, Franco e Cardoso – a política externa foi influenciada pela perspectiva do final da Guerra Fria e pela ideia de fortalecimento da cooperação internacional. O contexto dos anos 1980 foi marcado pela crise do modelo nacional-desenvolvimentista, impulsionada pelo aumento da dívida externa e pelos choques do petróleo. E tal fato afetou a busca pela autonomia na política externa, que foi denominada como *autonomia pela distância*, onde havia a crença no desenvolvimento parcialmente autárquico, voltado para o mercado interno. Já nos anos 1990, as ideias de cunho liberal passaram a ganhar mais força. Passou-se a procurar, então, uma nova forma de dialogar com o mundo. Isso porque com o arrefecimento das tensões entre Leste e Oeste, o país passou a defender uma política externa que substituísse o termo *distância* pela expressão *participação* – cujo pressuposto era a adesão aos regimes internacionais

sem a perda da capacidade de gestão da política externa¹³. Com isso, o Ministério das Relações Exteriores criou departamentos para se adequar aos novos temas, como questões as econômicas, ambientais, direitos humanos e sociais.

No governo Cardoso, a renovação da política externa era caracterizada pela adaptação aos novos desafios internacionais, sendo que houve a consolidação de uma política inicialmente formulada pelos governos de Collor e de Itamar Franco. Além disso, parte dos êxitos da diplomacia do governo Cardoso ocorreu devido à existência de um ambiente internacional cooperativo. No entanto, quando George W. Bush assumiu a presidência dos Estados Unidos em 2001, houve mudanças conceituais das relações internacionais (como o fortalecimento do unilateralismo), o que trouxe dificuldades para FHC. Com as dificuldades surgidas após a ampliação do unilateralismo, Cardoso ampliou as relações com China, Índia, e África do Sul¹⁴, buscou maior equilíbrio com os Estados Unidos nas negociações da ALCA e tentou utilizar as negociações Mercosul-União Européia para assegurar maior espaço de manobra.

Essa tendência seria aprofundada e defendida na administração de Lula, o que indica a mudança gradual da *autonomia pela participação* para a estratégia de *autonomia pela diversificação* – onde prevalece a adesão aos princípios e normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul, inclusive regionais, e de acordos com parceiros não tradicionais, aumentando a capacidade negociadora nacional. Durante o governo Lula

¹³ Segundo Fonseca Jr. (1998, p. 368): “a autonomia se traduz por *participação*, por um desejo de influenciar a agenda aberta com valores que exprimem a tradição diplomática brasileira”.

¹⁴ Tais alianças começaram com FHC, mas a formação da coalizão com Índia e África do Sul só foi institucionalizada durante o governo Lula – com a criação do IBAS e do G-3.

houve o aumento da ajuda externa dos países ricos para o combate à fome, o posicionamento mais demandante diante das nações desenvolvidas, além da construção de coalizões do Sul (IBSA ou G-3 e G-20) para alterar a geografia do poder mundial. Assim, tal governo realizou mudanças e ajustes, buscando novas formas de inserção internacional para o país – e não alterações de forma significativa. Com isso, segundo Vigevani e Cepaluni (2007), enquanto a política externa de Cardoso defendia a idéia de *autonomia pela participação* no sistema internacional, o governo Lula procurou inserir o Brasil no cenário mundial, garantindo maior autonomia e diversificação de opções – a chamada *autonomia pela diversificação*, que enfatiza a cooperação Sul-Sul para buscar maior equilíbrio com os países do Norte. Sendo assim, a política externa de Lula apresentou ajustes e mudanças de programa em relação à administração Cardoso.

Segundo Vigevani e Cepaluni (2007), houve quatro mudanças principais na política externa do governo Lula: a busca de equilíbrio internacional; o fortalecimento de relações bilaterais e multilaterais, aumentando o peso do país nas negociações políticas e econômicas internacionais; o maior intercâmbio econômico, financeiro, tecnológico, cultural, etc; e uma política com o objetivo de evitar acordos que possam comprometer o desenvolvimento nacional. Tais mudanças propiciaram novas ênfases no âmbito internacional, como o aprofundamento da Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa), a intensificação das relações com Índia, China, Rússia e África do Sul, ações de destaque na Rodada Doha e na OMC, a manutenção das relações de amizade com países ricos e o estreitamento das relações com os países africanos, a campanha pela reforma do Conselho de Segurança da ONU, além da

defesa dos objetivos sociais que permitem maior equilíbrio entre Estados e populações.

Contudo, um dos principais pontos da política externa do governo Lula são as alianças com parceiros do Sul. Enquanto durante a Guerra Fria a política externa do país privilegiou temas da agenda Norte/Sul – em contraposição ao conflito Leste/Oeste – o governo Cardoso procurou se afastar desse posicionamento, enfatizando os aspectos cooperativos no sistema internacional e privilegiando as relações com os países desenvolvidos, principalmente com a União Européia e com os Estados Unidos – definidas como essenciais e cooperativas. No final do segundo mandato, buscou ampliar relações com China, Índia, Rússia e África do Sul. Mas foi com Lula que a aproximação com os países do Sul ganhou destaque. Tal fato ocorreu, segundo Vigevani e Cepaluni (2007), por dois motivos: o primeiro, de ordem doméstica, foi a adesão do país aos princípios universalistas da democracia; o segundo, de caráter externo, foi a aceleração do processo de globalização. Por outro lado, a relação de Lula com os Estados Unidos continua importante, mas não é considerada a única alternativa para atingir as metas diplomáticas brasileiras. Sendo assim, o critério que passou a reger as relações com os Estados Unidos a partir de 2003 foi o da não-exclusividade e na perspectiva de enfraquecimento do unilateralismo.

Ainda com relação às alianças Sul-Sul, o tema da integração regional, sobretudo o Mercosul, é central na agenda brasileira desde a democratização do país em 1985. Na administração de Cardoso, o processo de integração regional era visto como um instrumento através do qual o Brasil poderia disputar maior espaço político e econômico no mundo, pois as relações com os países da região eram definidas como

prioritárias. Com Lula, a intenção também é desenvolver relações com todos os países da região.

Além disso, mantendo a postura multilateralista, Lula defende a soberania nacional com mais ênfase do que a administração anterior, o que parece se traduzir em um sentimento de liderança regional. Tal fato pode ser observado em sua busca por maior inserção no cenário regional e internacional através da aceitação, em 2003, do comando da Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti. Dessa forma, o governo demonstrou a decisão e a vontade de arcar com parte dos custos da pacificação – o que poderia significar um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU¹⁵. Segundo Vigevani e Cepaluni (2007, p. 303-4), o caso do Haiti, portanto, serve para exemplificar o significado da *autonomia pela diversificação*, pois a diversificação não significa apenas a busca de alternativas nas relações com outros Estados, mas implica “capacidade de intervenção em questões que não dizem respeito a interesses imediatos. Significa intervir em questões que se referem a bens públicos internacionalmente reconhecidos”. No último item do artigo, a questão da *autonomia pela diversificação* ficará ainda mais clara com as poucas intervenções que o governo brasileiro realizou na Bolívia em 2006.

Portanto, em comparação com o governo Cardoso, a política externa de Lula apresenta elementos de mudança dentro da continuidade, e de ajustes e mudanças de programa. Há mudanças de ideias e mesmo de estratégias, mas não essencialmente diferentes dos existentes há muito

¹⁵ Fernando Henrique Cardoso desejava uma vaga de membro permanente no Conselho de Segurança da ONU, mas a diplomacia brasileira não investiu muitos esforços nessa empreitada; no governo Lula, o ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, expressou com mais firmeza o desejo do país de obter um assento permanente no Conselho.

para o Brasil. Lula buscou parceiros estratégicos no Sul para, assim, possuir maior poder de barganha nas negociações internacionais. Para Vigevani e Cepaluni (2007, p. 321-2), o Brasil da Era Lula promoveu alternativas à influência política e econômica dos países ricos visando a “ampliação de opções de atuação para o país em diferentes tabuleiros (comercial, de segurança, regional), aprofundando parcerias com nações em desenvolvimento”.

Por fim, segundo Cason e Power (2009), a política externa na era Cardoso-Lula foi marcada por dois fatores principais: a pluralização de atores e o advento da *diplomacia presidencial*. Essas duas tendências promoveram uma erosão gradual da influência do Itamaraty, que sempre teve alto grau de autonomia e isolamento burocrático¹⁶.

O melhor indicador da perda de poder do Itamaraty é o aumento do papel da Presidência em assuntos estrangeiros. Antes de 1994, os presidentes brasileiros eram altamente dependentes do Ministério das Relações Exteriores (MRE), sendo que o ministro tinha grande autonomia em política externa. Dessa maneira, a maioria das negociações internacionais mais importantes era dirigida diretamente pelo Ministro das Relações Exteriores e/ou pelos seus oficiais e embaixadores ao redor do mundo. No entanto, essa tradição foi quebrada em meados dos anos 1990, sendo que a *diplomacia presidencial* é uma característica das administrações de Cardoso e de Lula. Um exemplo da diplomacia presidencial é o aumento do número de viagens dos presidentes: Sarney e Collor, por exemplo, viajaram em torno de 7 a 8 vezes anualmente,

¹⁶ Com relação à pluralização de atores, de acordo com Cason e Power (2009), o fortalecimento da CAMEX (Câmara de Comércio Exterior) no período Cardoso e reforçado no período Lula é o principal exemplo da tendência à descentralização da política comercial. Isso porque a comissão Executiva da CAMEX é composta de seis ministros (MDIC, MRE, Agricultura, Reforma Agrária, Planejamento e o chefe do Estado maior), mas é o MDIC (e não o MRE) que preside a cadeira

respectivamente. Por outro lado, Cardoso deixou o Brasil 92 vezes em oito anos na Presidência da República, enquanto Lula viajou mais do que 60 vezes em quatro anos de mandato (Cason e Power, 2009). Por fim, tanto Cardoso quanto Lula receberam inúmeras visitas de representantes de outros Estados no território brasileiro. Fica claro que o cargo presidencial está sendo utilizado de uma maneira que altera os resultados diplomáticos do que eles eram no modelo tradicional de delegação ao Itamaraty. Lula, por exemplo, “clearly uses personal diplomacy to manage bilateral realtions with some countries, most importantly the South American neighbors that have left-leaning chief executives like himself.” (Cason e Power, 2009, p.124). Em termos práticos, portanto, a política externa de Lula colocou em prática um programa de *diplomacia presidencial* tão intenso quanto o do governo anterior, apresentando uma postura assertiva em torno da defesa da soberania e dos interesses nacionais, buscando alianças privilegiadas no Sul.

Mas quais foram as causas do surgimento da *diplomacia presidencial* nos governos Cardoso e Lula? Segundo Cason e Power (2009), a formulação clássica de Waltz (1959) sugere que existem três fontes de realização da política externa que afetam a questão da *diplomacia presidencial*, podendo ser localizadas no nível individual (líderes ou *policymakers*), no nível internacional (mudanças sistêmicas), ou no nível nacional (grupos de interesse domésticos e organizações estatais). No nível individual (particularmente o da liderança), os últimos dois chefes do Executivo brasileiro aumentaram significativamente o papel da presidência na política externa. No segundo caso, a mudança internacional mais importante e que afetou o Brasil foi o final da Guerra Fria. No entanto, o contexto internacional de mudança teve impacto mais cedo no país, especialmente durante a crise econômica na América Latina

na década de 1970. Sendo assim, as mudanças internacionais tiveram impacto na maneira pela qual o Brasil enxergava as negociações comerciais internacionais e a política externa. A implicação de tal fato foi que os presidentes brasileiros tiveram que calcular seus movimentos em um número muito grande de políticas, mas sempre observando as repercussões internacionais. Com isso, tanto Cardoso quanto Lula viram a necessidade de se comprometer à comunidade internacional quando esta veio comunicar ao Brasil as mudanças de estratégias de desenvolvimento, e fizeram repetidos esforços para demonstrar o comprometimento do Brasil com o resto do mundo.

Já no plano nacional, duas variáveis influenciaram a *diplomacia presidencial*: o sistema partidário e a ideologia. Com relação ao sistema partidário, tanto Cardoso quanto Lula foram arquitetos de partidos políticos – o PSDB e o PT. Segundo Almeida (2004, p. 162), “it is in foreign policy relations and international politics that the Lula government most resembles the discourse of the PT”. Além disso, Cardoso e Lula exploraram ligações construídas anteriormente, o que fez com que a *diplomacia presidencial* fosse externamente legitimada durante seus respectivos mandatos. Em segundo lugar, a personalidade e fatores processuais também proporcionaram novos insumos em política externa. A diplomacia presidencial na política externa foi facilitada, pois Cardoso enxergava o Itamaraty como uma ilha de excelência no governo federal e, sendo assim, convidou muitos diplomatas para o governo quando assumiu em 1995. Deste modo, a familiaridade com o Itamaraty tornou mais fácil para Cardoso criar um forte papel diplomático. Lula, por outro lado, sempre possuiu grande credibilidade como *porta-voz* da América Latina, o que também facilitou a *diplomacia presidencial*.

Portanto, o advento da *diplomacia presidencial* levou a mudanças significativas no processo de política externa brasileiro, o que diminuiu a centralidade e a autonomia do Itamaraty e fez com que as relações entre os chefes de Executivo brasileiro e os estrangeiros se tornassem mais importantes do que no passado – corroborando a tese de *autonomia pela diversificação*. Dessa maneira, a seguir, o artigo analisará um caso empírico onde podemos encontrar a *diplomacia presidencial* e a tese da *autonomia pela diversificação*: a questão da nacionalização do gás na Bolívia em 2006, onde a diplomacia do governo Lula teve um papel positivo para resolver a crise.

A DIPLOMACIA PRESIDENCIAL NO GOVERNO LULA: A AUTONOMIA PELA DIVERSIFICAÇÃO NA BOLÍVIA

A Bolívia é um país com maioria indígena, mas onde as minorias brancas ou *crioulas* comandam a máquina governamental. Mesmo sendo um país com predominância dos índios, não há homogeneidade e integração social e cultural no campo nativo. E tal cisão da vida nacional não contribui para criar um Estado coeso, prevalecendo um emaranhado de difícil articulação (Hage, 2006).

De 1989 a 2006, a Bolívia teve cinco presidentes diferentes¹⁷, que enfrentaram diversos tipos de crises durante seus respectivos mandatos, pois as políticas econômicas neoliberais não foram adequadas para superar o atraso do país. Com isso, os movimentos sociais adquiriram

¹⁷ Jaime Zamora (1989-1993), Gonzalo Lozada (1993-1997), Hugo Banzer (1997-2001). Em 2001, Gonzalo Lozada assumiu novamente, mas foi deposto a partir de revoltas populares. Foi sucedido pelo vice-presidente Carlos Mesa (2003-2005), que também sucumbiu às revoltas populares. Quem assumiu como interino até 2005 foi Eduardo Veltzé.

força na luta por reivindicações e passaram a se revoltar contra o governo em diversas questões, como na *Guerra da Água*, na campanha *Coca zero* e nos problemas relativos à questão agrária. A *Guerra da Água* ocorreu quando o governo de Hugo Banzer resolveu privatizar a *Aguas Del Tunari*, elevando as tarifas em 300%, o que desencadeou uma luta violenta onde a população rural e urbana se aliou para forçar o governo a revogar a medida. A campanha *coca zero*, iniciada em 1997 pelo governo Banzer, previa a erradicação das plantações de coca. No entanto, a intenção de erradicar o produto levou à resistência e organização dos *cocaleiros*. Por fim, a questão agrária é um problema persistente na Bolívia, mas que ganhou contornos trágicos quando o governo de Sánchez Lozada tentou eliminar as comunidades indígenas de origem em 1996. Portanto, “a forte crise causada pelas novas políticas liberais voltou a reforçar o surgimento dos movimentos sociais que provocam uma mudança no panorama político do país”. (Gutierrez e Lorini, 2007).

Sendo assim, nos anos 1990, sob os governos de Zamora, Lozada e Hugo Banzer, o modo pelo qual se procurou instituir a democracia representativa e a democracia de mercado na Bolívia desgastou o frágil tecido social e deteriorou a incipiente ordem institucional (Moisés, 1992). Com isso, sob essa realidade, ressurgiram movimentos político-sociais (Linera, 2005).

A partir desses embates e das renúncias dos ex-presidentes Lozada e Mesa, floresceu na Bolívia um movimento capaz de articular um discurso antineoliberal e antiimperialista, incorporando uma visão étnico-cultural andina que interpela outros setores empobrecidos e marginalizados da sociedade boliviana (Stefanoni, 2003). Foi nesse caldo de insurgência que o partido de Evo Morales, *Movimiento al Socialismo* (MAS), ganhou expressão como nova liderança política paralelamente à

deterioração das representações político-partidárias tradicionais. Dessa maneira, em dezembro de 2005, Evo Morales foi eleito com 53% dos votos, o que representou um giro da esquerda na América do Sul sob a liderança política, intelectual e ideológica dos movimentos indígenas (Mignolo, 2006).

Uma vez no poder, Morales tinha como base a promessa de que garantiria aos pobres uma parte dos ganhos do país com sua principal riqueza, o gás natural. Dessa maneira, o presidente boliviano adotou medidas nos planos interno e externo, promovendo ações vinculadas à nacionalização dos setores de petróleo e de gás. Isso porque o programa do MAS preconizava um grande controle sobre recursos naturais para dar maior poder aos indígenas e aos setores mais pobres. Mas o que mais afetou o Brasil foi o fato de que a plataforma eleitoral de Morales incluía a nacionalização do setor de hidrocarbonetos como prioridade (Sousa, 2006). Sendo assim, em primeiro de maio, alguns dias depois das eleições para a Assembleia Constitucional Boliviana, Morales publicou o Decreto 28701 estipulando a nacionalização das propriedades das companhias estrangeiras que utilizavam o gás boliviano¹⁸. De acordo com o decreto, todas as companhias estrangeiras de petróleo que operam na Bolívia deveriam entregar 51% do controle da empresa ao governo boliviano no prazo máximo de 180 dias; e a *Yacimientos Petrolíferos Fiscales de Bolívia* (YFPB), empresa estatal boliviana, assumiria a comercialização de hidrocarbonetos, definindo condições, volumes e preços tanto para o mercado interno como para a exportação e

¹⁸ Mas qual o motivo de tal intervenção? Segundo Morales, a decisão tomada pelo governo se baseia na premissa de que, como nação soberana e independente, a Bolívia tem o direito de deter a maioria dos benefícios advindos da exploração de recursos naturais de seu próprio país.

industrialização. Com isso, a Petrobrás foi uma das que mais sofreram os efeitos do decreto.

Mas qual a importância do gás natural e de outros derivados do petróleo para a política internacional e para os Estados da América do Sul? Para Hage (2006), se a garantia de suprimento energético por carburantes é de suma importância para os países industrializados, certamente deve ser para o Brasil e para todos outros em via de desenvolvimento econômico. Isso porque os recursos naturais energéticos – como o grupo dos carburantes, carvão, petróleo, xisto betuminoso e gás natural – ainda são fundamentais na política dos Estados que os comercializam através da importação ou da exportação. Ou seja: os combustíveis fósseis continuam sendo itens com poder de fazer com que os Estados nacionais utilizem seus instrumentos de força e de poder político para tratar de matérias-primas responsáveis pela consecução de seu poder nacional.

Muitos países da América do Sul passaram e ainda passam por crises energéticas. Com isso, realizaram tratados regionais de cooperação ou de integração através de importação e exportação de energia. De acordo com Ferreira (1996), o Brasil necessita de reservas energéticas para que elas não apenas deixem de comprometer o crescimento industrial, mas em consequência do seu perfil econômico, a energia ajudaria a representação de liderança que o país teria no âmbito regional. Portanto, a Bolívia teria grande importância estratégica para a formação de um novo sistema de integração e segurança regionais (Hage, 2006, p. 18).

Desde os anos 1940, o Brasil já discutia a possibilidade de importação de gás natural. Porém, trinta anos depois, com a crise do petróleo, o gás natural ainda não havia sido incluído entre as

possibilidades frente à crise energética dos anos 1970/80. O combustível só começou a fazer parte da agenda política brasileira a partir dos anos 1990, pois até essa data o país era importador de petróleo do Iraque. Porém, o Brasil foi um dos países que mais sentiram os efeitos negativos da guerra do Golfo e das imposições de sanções às exportações iraquianas. Dessa maneira, o pânico em relação a uma eventual ruptura de suprimento energético levou o então presidente brasileiro, Fernando Collor de Mello, a adotar medidas importantes, tais como a liberação da Petrobrás para investimento no aumento da produção do petróleo doméstico. Nessa época, o Brasil começou a promover a integração energética regional como um substituto de sua dependência externa energética global. Assim, a Petrobrás diversificou suas importações de petróleo, priorizando supridores tais como a Argentina, Venezuela, Nigéria e Angola (Barufi et alli, 2006). E é dentro desse quadro que se pode interpretar a decisão de construir o gasoduto interligando o Brasil com a Bolívia.

O intento da política externa brasileira desde 1985 é fazer com que a integração latino-americana seja o meio pelo qual ocorre a inserção internacional do Brasil através da autonomia pelo regionalismo (Pinheiro, 2004). E um dos braços operacionais dessa ação se encontra na Petrobrás. A partir de 1993, durante o governo de Itamar Franco, era necessária a obtenção de outros meios de energia. Com isso, a presença da Petrobrás em terras andinas seria um ato do Planalto e do Itamaraty para se valer de uma veleidade diplomática. Mas o aumento da importância política e econômica das relações entre Brasil e Bolívia ocorreu principalmente a partir de 1996, quando foi construído o gasoduto Bolívia-Brasil (GASBOL), com o intuito de trazer o insumo energético da região boliviana, de Santa Cruz de la Sierra, às unidades federativas brasileiras

de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul¹⁹. Tal realização colaborou na consecução de uma política energética brasileira, sendo que a Petrobrás, maior distribuidora brasileira de petróleo e derivados, passou a explorar o gás natural em território boliviano.

Porém, a aquisição do hidrocarboneto é permeada de dificuldades e conflitos de grande envergadura, principalmente em virtude da crise político-econômica da Bolívia. E, de acordo com Hage (2006, p. 15), a crise boliviana não é separada do prisma que os grupos contestadores bolivianos têm com relação ao gás natural, pois as revoluções e conflitos sociais politizam os recursos naturais do Estado nacional – como ocorrido em 2006.

Deste modo, o Brasil, após muitos anos na ofensiva diplomática, foi colocado na defensiva pela Bolívia (Cason e Power, 2009). Nos primeiros meses após o anúncio de Morales, o presidente Lula combateu os desentendimentos de uma maneira conciliadora, através da “política da boa-vizinhança”. Lula afirmou que a nacionalização era legítima e que estava sendo feita por um presidente eleito democraticamente. Além do mais, garantiu que confiava nas negociações com Morales sobre o futuro do acordo entre os dois países. Porém, com as eleições brasileiras de 2006 e com a pressão feita por diversos setores da oposição, Lula decidiu defender mais firmemente os interesses nacionais, respaldando a Petrobrás e empurrando a Bolívia para uma decisão que contava com o apoio dos Estados Unidos.

Após semanas de intensas negociações, a Petrobrás realizou, em outubro de 2006, um acordo para continuar a operar nos campos de gás

¹⁹ O interesse pelo gás natural boliviano não se inicia com a construção do gasoduto. Desde o governo de Ernesto Geisel, em 1974, passando por José Sarney, em 1985 e por Fernando Collor de Melo, em 1993, o carburante dos Andes tem despertado atenção do Brasil. Mas o passo final, com a construção do gasoduto, é obra do governo Cardoso.

bolivianos. Morales garantiu a continuidade da exploração dos hidrocarbonetos pelas empresas brasileiras, argentinas e espanholas, apesar da nacionalização²⁰. Para muitos, Lula enfrentou o conflito de maneira adequada, pois desde o início teve uma atitude conciliadora sobre o assunto e não perdeu de vista o principal objetivo: a integração da América do Sul. Além do mais, o Brasil não estava interessado em ter relações hostis com a Bolívia, pois sua matriz energética dependia enormemente do gás boliviano.

Segundo Seintenfus (2007, p. 16), a reação do governo brasileiro à nacionalização do gás boliviano foi adequada e contempla a defesa dos interesses nacionais. Isso porque existe a obrigação política e moral de reconhecer a Resolução 1.803, de 1962, da AG da ONU, aprovada com o voto brasileiro, que declara que “o direito de soberania permanentes dos povos e nações sobre suas riquezas e recursos naturais deve exercer-se segundo o interesse do desenvolvimento nacional e do bem-estar da população do Estado interessado”.

Portanto, o recente episódio da nacionalização do gás boliviano fornece um estudo de caso demonstrando que a política externa realmente interessa; e o fato de Lula ter reconhecido o direito da Bolívia em nacionalizar suas fontes naturais imediatamente após Morales ter agido de modo contrário aos interesses econômicos brasileiros demonstra claramente a presença da *diplomacia presidencial*.

CONCLUSÕES

²⁰ Segundo Lins (2009), trata-se fundamentalmente de um aumento dos impostos das multinacionais e de uma renegociação de seus contratos. Como consequência, enquanto em 2005 o Estado havia recolhido menos de 300 milhões de dólares em receitas ligadas à exploração do gás e do petróleo, em 2007 ele apropriou-se de 1,6 bilhão.

A política externa pode ser afetada pelas categorias das políticas públicas e pelas das políticas internacionais. Além disso, uma passa a influenciar a outra, permitindo a revisão de seus momentos.

No caso brasileiro, a política externa vem sofrendo constante mudança de paradigmas, mas sempre buscando a autonomia do país em questões internacionais (Pinheiro, 2004). Especificamente nos governos de Fernando Henrique Cardoso e de Luis Inácio Lula da Silva, a *diplomacia presidencial* se tornou fato recorrente na política externa brasileira (Vigevani e Cepaluni, 2007; Cason e Power, 2009).

Já no governo Lula, a autonomia continuou sendo o principal fator de emancipação da diplomacia do país. No entanto, Lula privilegiou as alianças com países do Sul, o que aumentou seu prestígio internacional e a maneira de fazer diplomacia, pois se buscou a *autonomia pela diversificação* – como visualizado no caso boliviano, onde a participação ativa e a busca por maior influência do país caracteriza uma nova fase da diplomacia brasileira, que vem procurando adquirir maior inserção internacional.

Sendo assim, a política externa como política pública está cada vez mais em evidência no país, pois diversos atores vêm contribuindo para o debate e para a inserção de novos temas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBUQUERQUE, Guilhon. (1996), “A Presidência na linha de frente da diplomacia”, *Carta Internacional*.
- ALEXANDRE, Cristina Vieira. (2006), *O Congresso Brasileiro e a Política Externa (1985-2005)*. Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ), Instituto de Relações Internacionais.

- ALMEIDA, Paulo Roberto. (2004), “Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula”, *Revista Brasileira de Política Internacional* 47 (1).
- ARON, Raymond. (2002), *Paz e Guerra entre as Nações*. Brasília, UnB.
- BARUFI, Clara; SANTOS, Edmilson dos e IDE, Cristiane. (2006), “Auto-suficiência energética e desenvolvimento: o comércio de gás natural entre Brasil e Bolívia”, *Cadernos PROLAM/USP*, ano 5, vol. 2.
- CARDOSO, Evorah Lusci. (2006), “Demandas do Legislativo pela condução da política externa brasileira: constituição de um novo veto player?” Artigo elaborado para a disciplina *Análise de Política Externa*, ministrada no Departamento de Ciência Política da Pós-Graduação da Universidade de São Paulo (USP).
- CASON, Jeffrey e POWER, Timothy. (2009), “Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era”, *International Political Science Review*, vol. 30, n. 2.
- DANESE, Sérgio. (1999), *Diplomacia Presidencial*. Rio de Janeiro, Topbooks.
- DINIZ, Simone e RIBEIRO, Cláudio. (2008), “The Role of the Brazilian Congress in Foreign Policy: An Empirical Contribution to the Debate”, *Brazilian Political Science Review*.
- FERREIRA, Oliveiros. (1996), “Um mergulho no passado”, *O Estado de S. Paulo*. São Paulo.
- FONSECA JR., Gelson. (1998), *A legitimidade e outras questões internacionais*. São Paulo, Paz e Terra.
- GUTIERREZ, Carlos Jahnsen e LORINI, Irma. (2007), “A trilha de Morales: novo movimento social indígena na Bolívia”, *Novos estudos - CEBRAP*, São Paulo, n. 77.
- HAGE, José Alexandre Altahyde. (2006), *Bolívia, Brasil e a Guerra do Gás*. Tese de Doutorado, Campinas, Unicamp.
- HERMANN, Charles. (1990), “Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy”, *International Studies Quarterly*, v. 34, n.1.
- LINERA, Álvaro Garcia. (2005), “Os movimentos indígenas na Bolívia”, *Diplomacia, Estratégia e Política*, n.3, Brasília, Ministério das Relações Exteriores.
- LINS, Hoyêdo Nunes. (2009), “Estado e embates socioterritoriais na Bolívia do século XXI”, *Revista de Economia e Política*, São Paulo, v. 29, n. 2.
- INGRAM, Helen e FIEDERLEIN, Suzanne. (1998), “Traversing

- Boundaries: A Public Policy Approach to the Analysis of Foreign Policy”, *The Western Political Quarterly*, New York, v. 41, n. 4.
- JACKSON, Robert e SORENSEN, Georg. (2003), *Introdução às Relações Internacionais*. São Paulo, Zahar.
- LAFER, Celso. (2001), *A Identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*. São Paulo, Editora Perspectiva.
- LENTNER, Howard. (2006), “Public Policy and Foreign Policy: Divergences, Intersections, Exchange, *Review of Policy Research*, London, v. 23, n. 1.
- MARTIN, Lisa. (2000), *Democratic Commitments: Legislatures and International Cooperation*. Princeton, Princeton University Press.
- MCCUBBINS, Mathew e SCHWARTZ, Thomas. (1993), *Congress: Structure and Policy*. Cambridge, Cambridge University Press.
- MERLE, Marcel (1998), *La Politique Étrangère*. Paris, PUF.
- MIGNOLO, Walter. (2006), “Evo Morales en Bolivia”, *Revista del Sur*, n. 164.
- MILNER, Helen. (1997), *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations*. Princeton, Princeton University Press.
- MOISÉS, José Álvaro. (1992), *O futuro do Brasil: a América Latina e o fim da Guerra Fria*. São Paulo, Paz e Terra.
- PINHEIRO, Leticia. (2004), *Política Externa Brasileira, 1889-2002*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar.
- PRETO, Alessandra Falcão. (2006), *O Conceito de Diplomacia Presidencial: O Papel da Presidência da República na Formulação de Política Externa*. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Depto. De Ciência Política, Universidade de São Paulo.
- PUTNAN, Robert. (1988), “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”, *International Organization*, v. 42, nº 3, p. 231-252.
- SANCHEZ, Michelle, SILVA, Elaini, CARDOSO, Evorah e SPECIE, Priscila. “Política Externa como Política Pública: uma Análise pela Regulamentação Constitucional Brasileira (1967-1988)”. (2006), *Revista de Sociologia e Política*, n. 27.
- SEITENFUS, Richard. (2007), “O Brasil e suas relações internacionais”, *Carta Internacional*. Vol. 2, n. 1.
- SOARES DE LIMA, Maria Regina. (2000), *Foreign Policy and*

Democracy: A Preliminary Analysis of the Brazilian Case. Trabalho apresentado na Convenção anual da Associação Internacional de Sociologia.

- _____. (2005), “A política externa brasileira e os desafios de cooperação Sul-Sul”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 48, n. 1.
- SOUSA, Sarah-Lea John de. (2006), “Brasil y Bolivia: Conflicto sobre hidrocarburos”, *FRIDE Comentario*, Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior.
- STEFANONI, Paolo. (2003), “MAS-IPSP: La Emergencia del Nacionalismo Plebeyo”, *OSAL*, n. 12.
- VIGEVANI, Tullo e CEPALUNI, Gabriel. (2007), “A Política Externa de Lula da Silva: a Estratégia da Autonomia pela Diversificação”, *Contexto Internacional*, v. 29.
- WALTZ, Kenneth. (1959), *Man, State, and the War: a Theoretical Analysis*. New York, Columbia University Press.
- _____. (1979), *Theory of International Politics*. New York, McGraw-Hill.