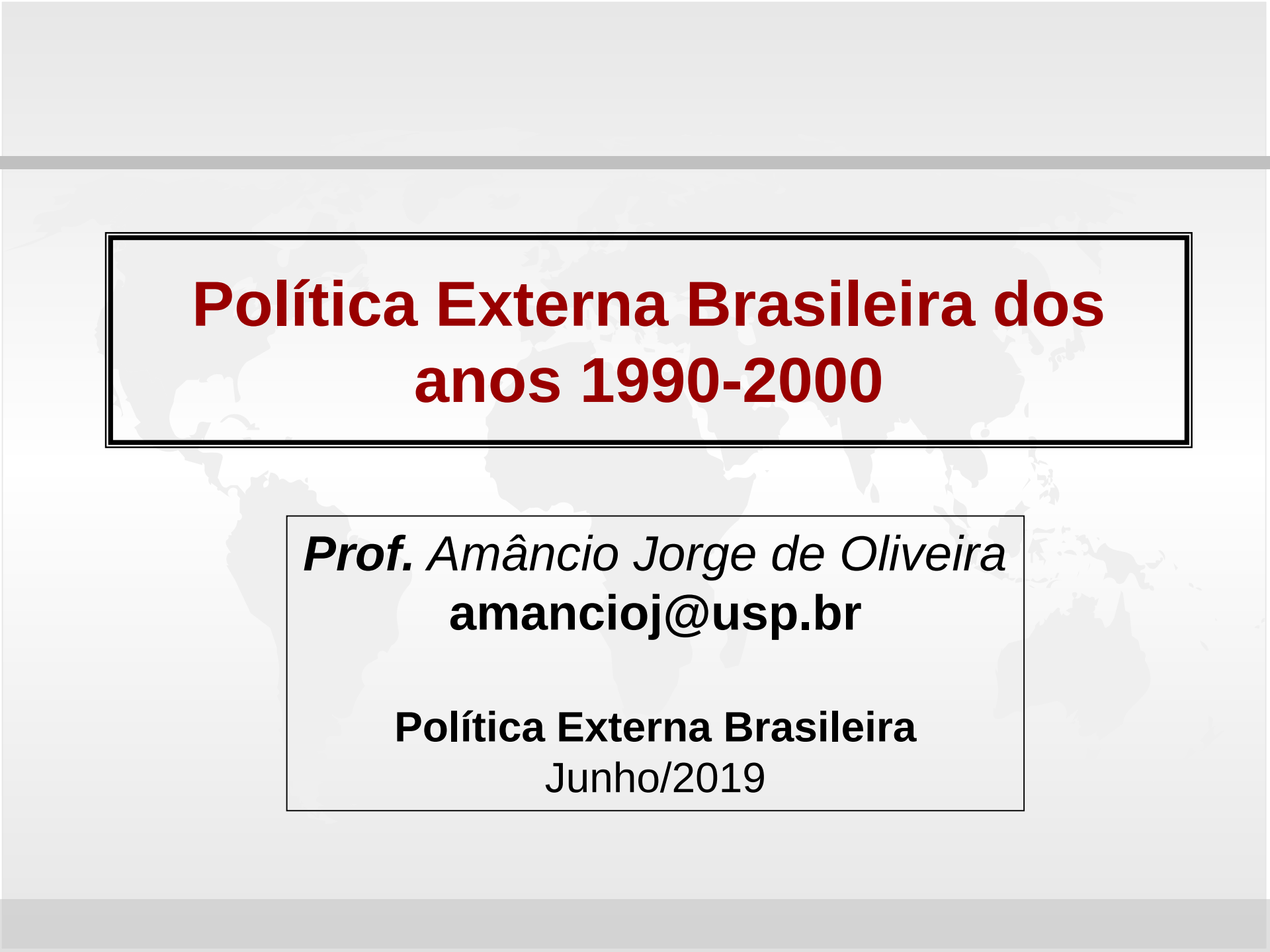




Política Externa Brasileira dos anos 1990-2000

Prof. Amâncio Jorge de Oliveira
amancioj@usp.br

Política Externa Brasileira
Junho/2019

PEB: Nova República (85-90)

INSTRUMENTOS DE REFORMA:

- Redução do Estado: privatização, ↓ subsídios
- Abertura unilateral: sem contrapartidas ou salvaguardas.
- Realinhamento com os EUA.
- Resistência da diplomacia - Itamaraty

A gestão da política externa de Collor



Dívida externa
(confrontação)



Diplomacia
presidencial

“Autonomia pela
modernização”

Tradições diplomáticas
(Itamaraty)



Dívida externa
(concessão)

Nacionalistas
 (“barbudinhos”)

Liberais
 (“entreguistas”)



Integração competitiva

GOVERNO COLLOR

- Emergência de controvérsias no âmbito interno do Itamaraty – divergências sobre as opções domésticas e externas (identificação de falta de consenso).
- “Perda de paradigma” = ruptura
- Crise política doméstica reverte as expectativas de mudança do perfil internacional.
- Deterioração da imagem do Brasil na comunidade internacional.

GOVERNO ITAMAR

- Superar os problemas domésticos
- Política externa – pouca prioridade
- Pouco interesse na diplomacia presidencial
- MRE – tentativa de ampliar a transparência e *accountability*
- percepção de que a agenda externa não era apenas resultado da vontade do Estado.
- necessidade de ampliar as bases domésticas.

GOVERNO ITAMAR FRANCO

- “Desdramatizar” as relações com os EUA
- ✓ PE voltada para o desenvolvimento
- ✓ Afirmação de valores democráticos
- ✓ Sentido Universalista
- ✓ PEB sem alinhamentos, somente aqueles ligados à ética e aos interesses do povo brasileiro.
- ✓ Atuação em foros multilaterais
- Manutenção da autonomia

GOVERNO ITAMAR FRANCO

- Afirmação da posição internacional do Brasil
- ✓ País “Baleia”
- ✓ *Global Trader*
- ✓ Sócio Privilegiado
- Atuação multilateral para tentar reverter o quadro de passividade e dar maior visibilidade ao país
- Reforma da ONU

NOVOS PRINCÍPIOS

- (1993-1994)
- “Soberania compartilhada” – reivindicação para a comunidade internacional do “dever de intervenção” em situações nas quais os direitos humanos ou a democracia se vejam ameaçados.
- Consolidação do Mercosul
- Proposta da ALCSA: maior visibilidade política do Brasil (resposta ao NAFTA?)



PEB: Governo FHC

Prof. Amâncio Jorge de Oliveira
amancioj@usp.br

Política Externa Brasileira

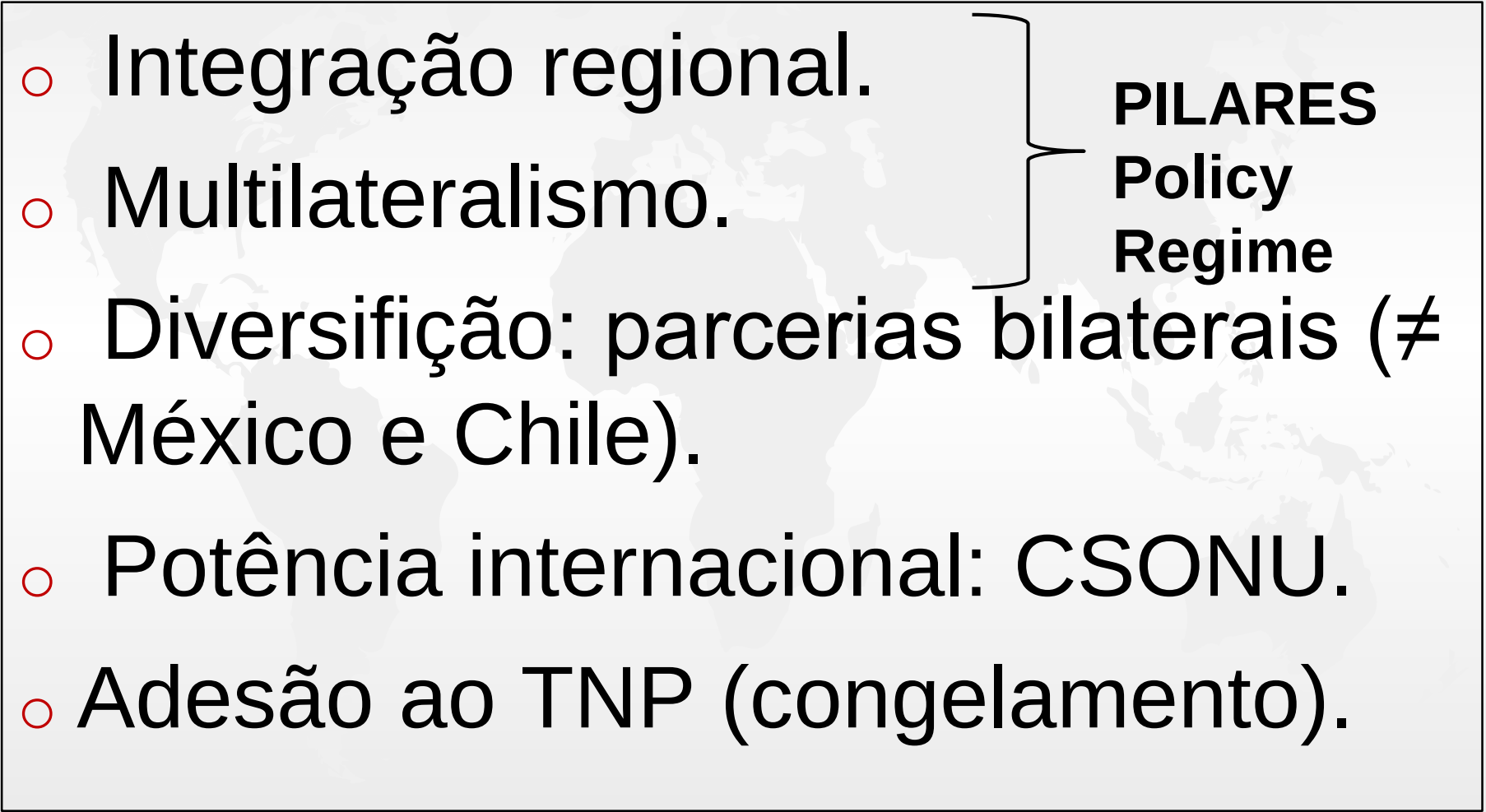
CONTEXTO

- Consenso de Washington.
- Reformas liberalizantes (*lock in* agenda).
 - privatizações.
- Lastro intelectual = “universalismo”.

DOUTRONA

- Autonomia pela participação.
- Globalismo
- Universalização.

SUBSTANTIVO

- 
- Integração regional.
 - Multilateralismo.
 - Diversificação: parcerias bilaterais (≠ México e Chile).
 - Potência internacional: CSONU.
 - Adesão ao TNP (congelamento).
- PILARES
Policy
Regime**

PROCESSO DECISÓRIO

- Diplomacia presidencial.
- Diminuição do peso do Itamaraty.
- Esvaziamento da agenda.
- Múltiplas unidades de decisão (MUD) = “custo distributivo”.
 - Legislativo = “fast track”.

A gestão da política externa de FHC



A gestão da política externa de FHC



Institucionalismo
pragmático

Mercosul
IIRSA

CRISE
ARGENTINA
(2001)



Diplomacia
presidencial

“Autonomia pela participação”

Tradições diplomáticas
(Itamaraty)



“Global trader”

CAMEX
Câmara de Comércio Exterior

Nacionalistas
 (“barbudinhos”)

Liberais
 (“entreguistas”)

CRISE DOS
TIGRES
ASIÁTICOS



“Globalização assimétrica”

Área de Livre Comércio das Américas

Concessão em regimes
internacionais (TNP,
MCTR)



PEB: Governo Lula

Prof. Amâncio Jorge de Oliveira
amancioj@usp.br

Política Externa Brasileira

EVOLUÇÃO DA IDEIA DE AUTONOMIA

TIPOS DE AUTONOMIAS

I. Autonomia pela distância:

- Lógica da PEI – esvaziar regimes/instituições concentrados da ordem internacional e despreocupados com desenvolvimento.

II. Autonomia pela participação:

- FHC: normalização da PEB/adaptação.
- transformar o sistema por dentro.

IV. Autonomia pela diversificação:

- Lula: adesão aos regimes/internacionais via Sul- Sul.
(tese central: ajuste, não orientação-int).

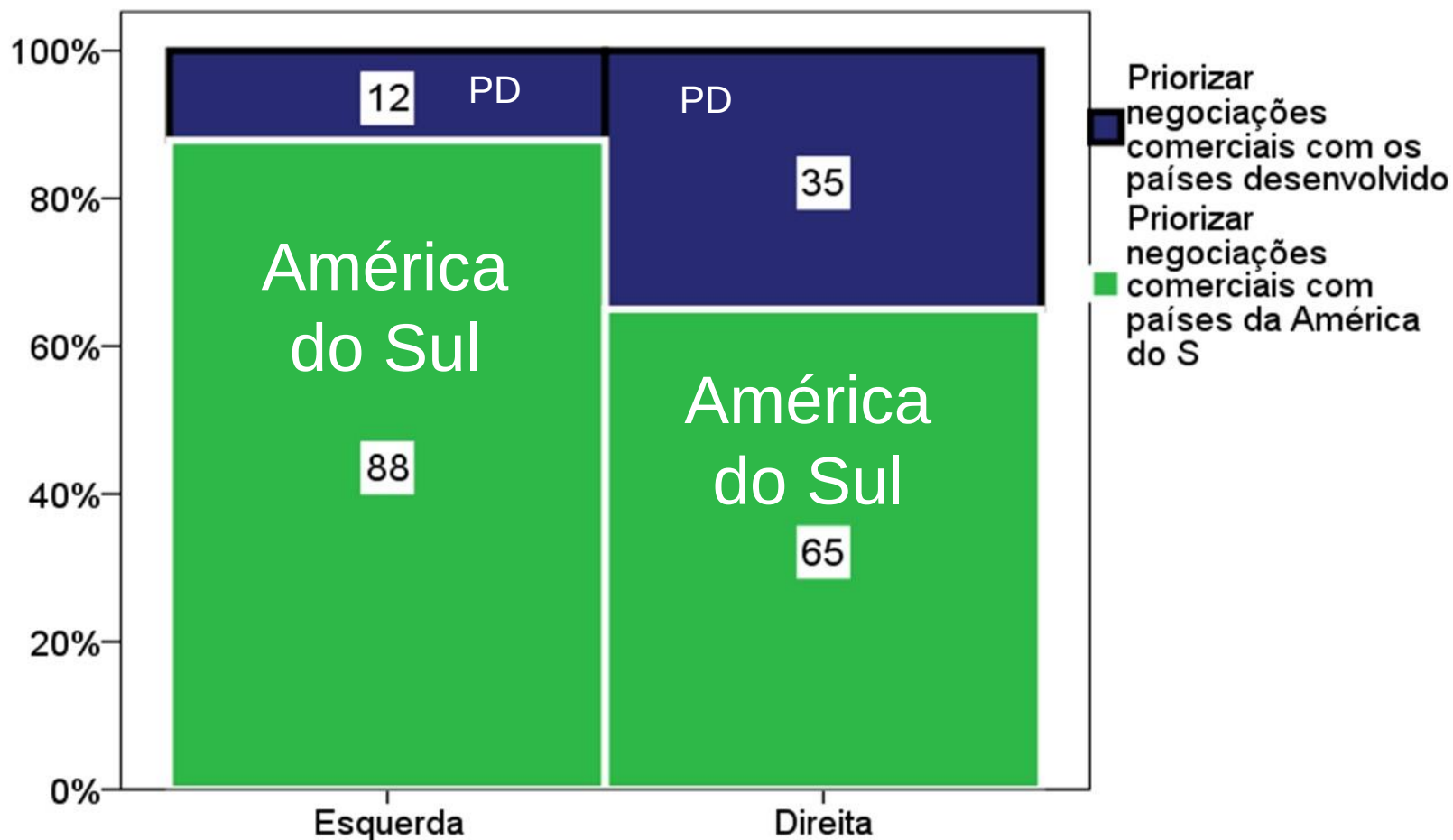
CONTEXTO E PRIORIDADES: LULA

1. Retomada da **PEI/PR**: contexto distinto.
2. Instrumentalização da PEB: situação de crise.
3. Impasse **grandes negociações** internacionais: OMC, Alca, Mercosul-UE (contrafactual?).
4. Dinamismo econômico: ↓ (países centrais), ↑ (novos centros dinâmicos). Ex: **BRICS** (político).
5. Relações **Sul-Sul** = resposta ao contexto e ideologia.
6. Auge da polarização político partidário (oposição).

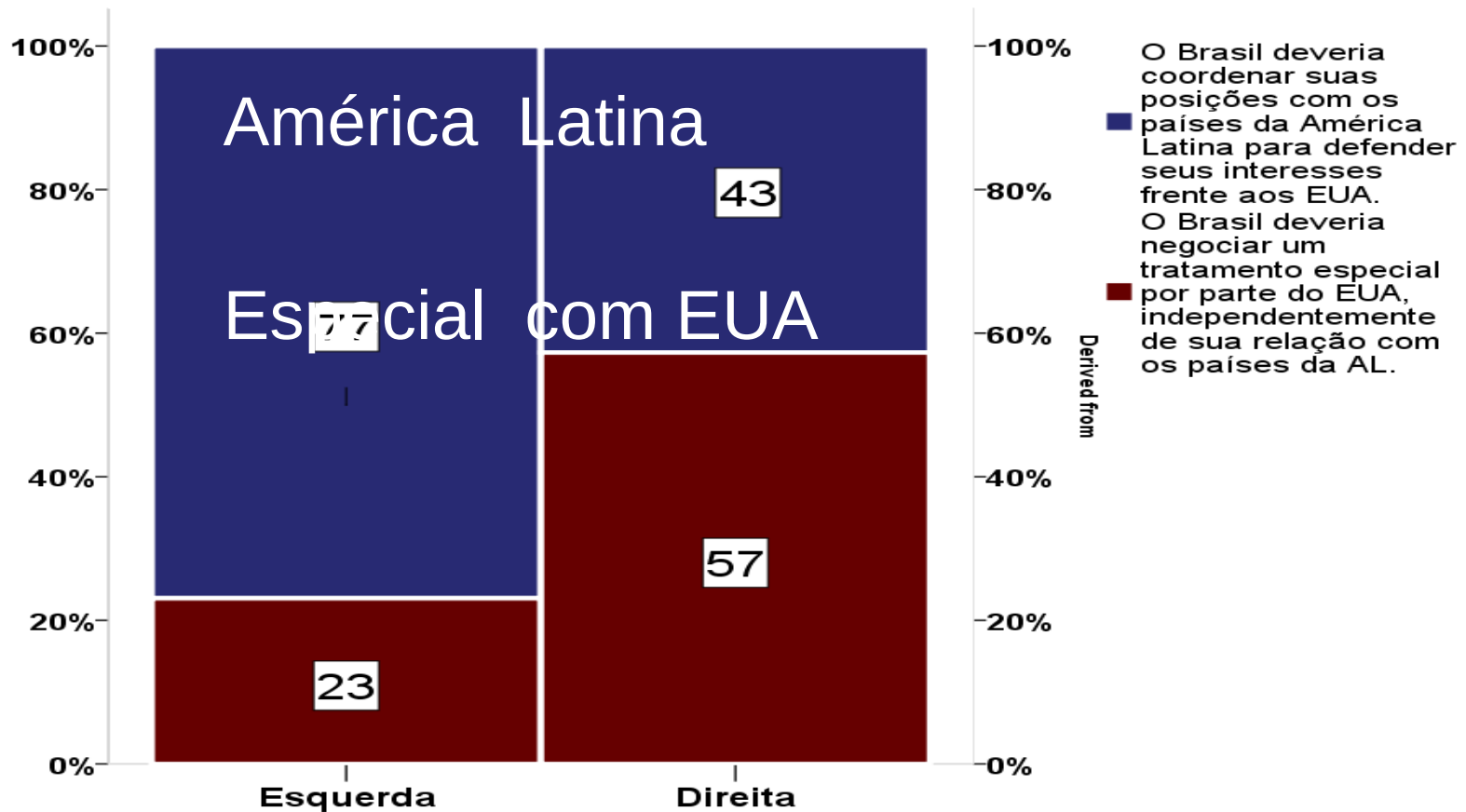
CRÍTICAS DA OPOSIÇÃO

1. Partidarização da política externa.
2. Diplomacia personalista.
3. Negligência relação N-S.
4. Negligência acordos bilaterais (3 acordos: Israel, Palestina e Egito) e PTA com Índia e África do Sul.
5. Integração política.

Percepção das elites: Negociações



Percepção de Elites: N-S e S-S



PRIORIDADES 2

1. Política de *soft-balancing*.
2. Contraponto ao neo-liberalismo.
3. Equilíbrio entre Alba e Alca: mediação entre dois mundos.
4. Regionalismo: + política e societal.

Ex: Comunidade Sul-americana de Nações (Casa).

4. Cúpulas América do Sul/Países Árabes.
5. Acordos bilaterais de baixo porte.

Relações Sul-Sul

1. Ajuda externa: prioridade Sul.
2. Coalizões Sul-Sul: G-20, IBAS, BRICS.
 - Estruturas distintas.
 - Lógicas similares (baixa institucionalidade supranacional e poder de alavancagem).
 - Interesses intra-coalizões divergentes; interesses extra-coalizões comuns (alterar estrutura de poder mundial).

Comparação dos arranjos

Dimension	Mercosul	IBSA	BRICS
1. Interdependência	A	B	M
2. Simbólico/Normativo	M	A	B
3. Ativo/governança global	B	M	A

Importância: A (alto); M (médio) e B (baixo).

Arranjos ~ instrumentos diferentes para o Brasil.

PROCESSO DECISÓRIO

1. **Diplomacia presidencial:** intensa com estilos diferentes, personalidade (FHC ~ Lula).
2. **Divisão de trabalho** (Lampreia/Lafer ~ Guimarães/Garcia): PT (Assessor especial).
3. **Canais com a sociedade:** ampliação de canais (influência decisória ou legitimação ex- post?)
4. **Burocracia:** peso dos ministérios sociais.
5. Política externa como **política pública**.
6. **Internacionalização** dos programas sociais (tendência de governos de esquerda?).

A gestão da política externa de Lula



“Rising-power politics”

Tradições diplomáticas (Itamaraty)



Diplomacia presidencial

“Autonomia pela diversificação”

Relações com América Latina

Diplomacia partidária



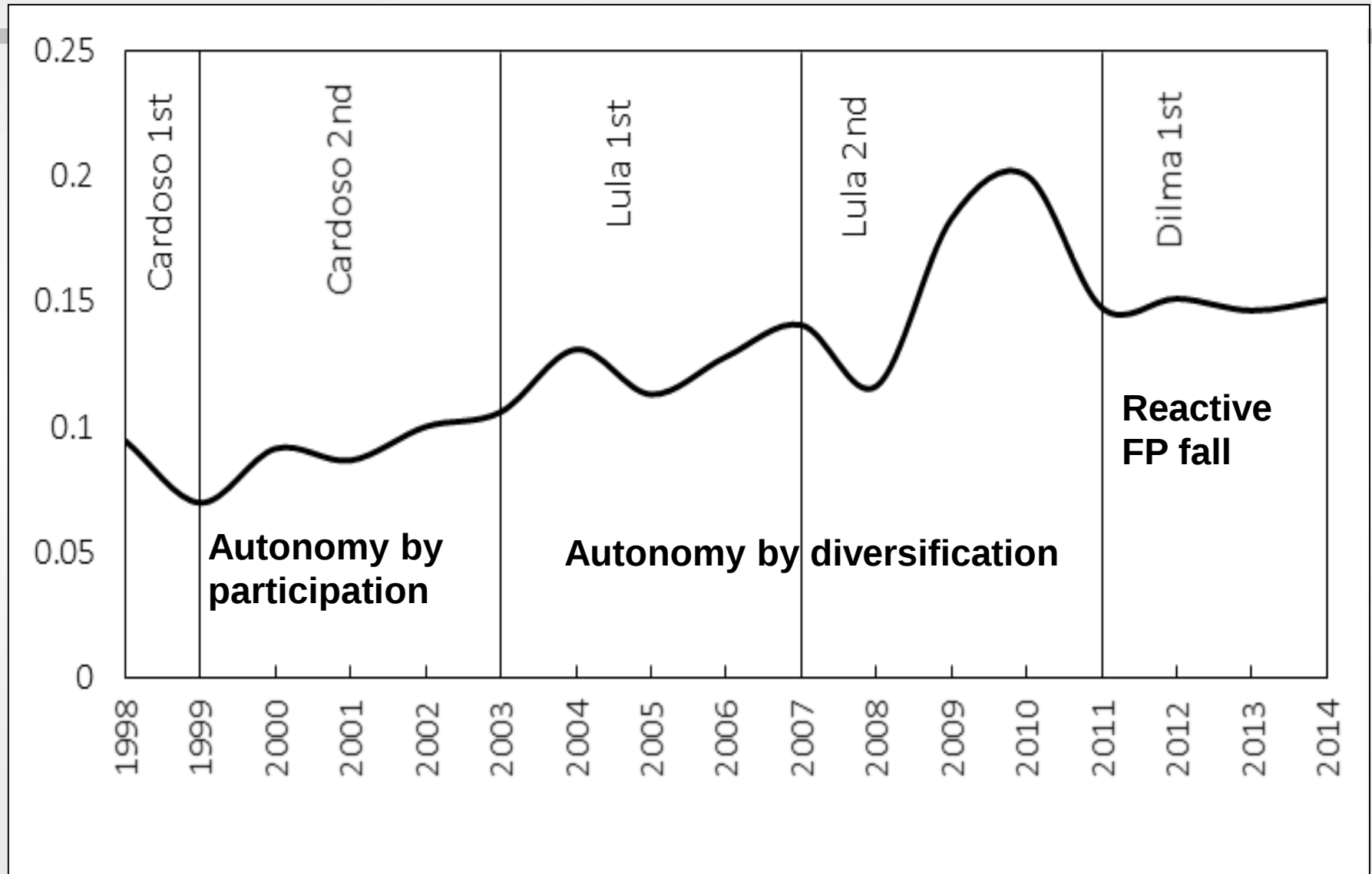
Cooperação Sul-Sul

Lula's (2003-2010)

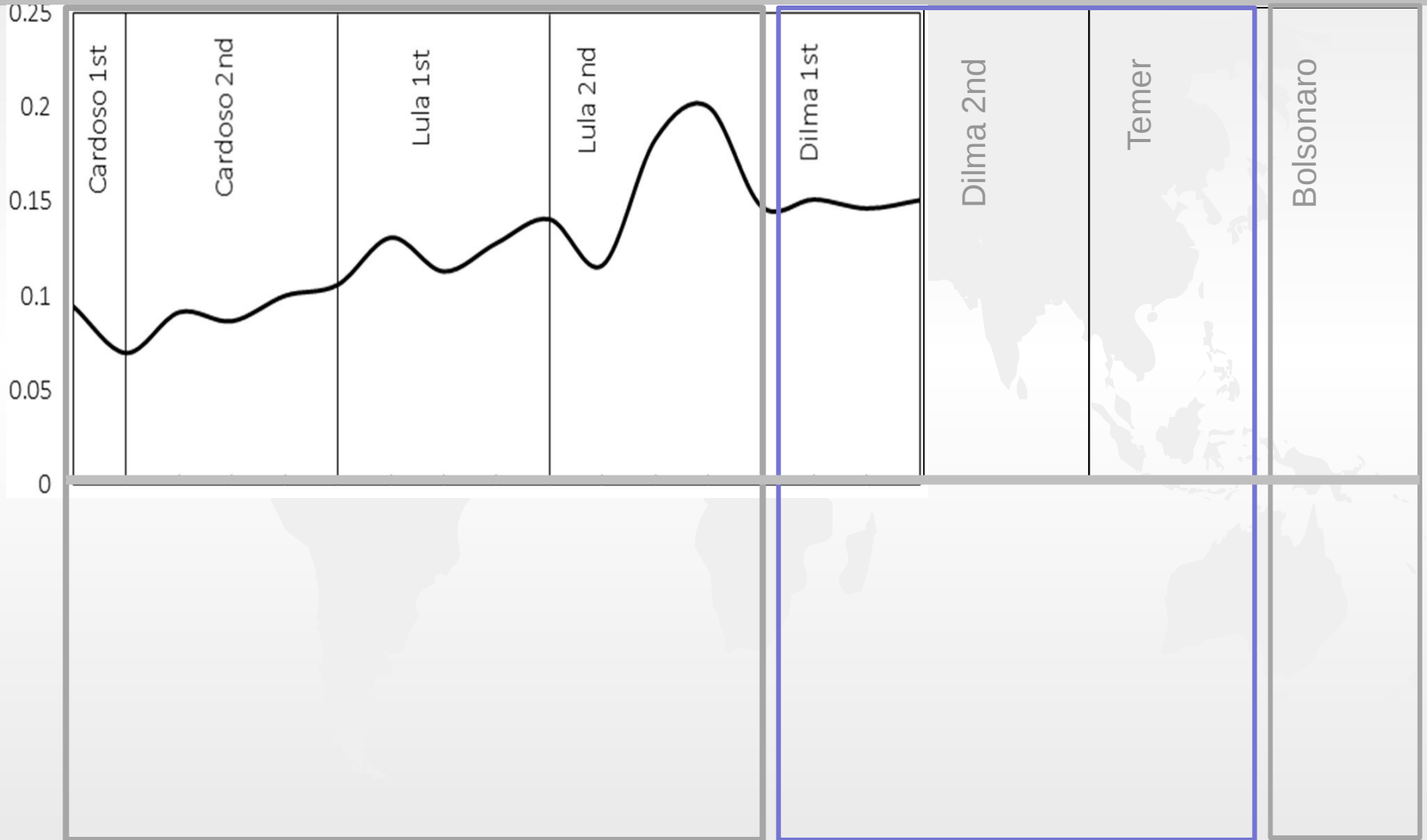
- Institutionalization of the BRICS.
- Aa partnership with South Africa and India established the IBSA Dialogue Forum in 2003.

BRICS + IBSA: rapidly became political instruments used to project Brazil as a regional and emerging power, allowing the country to exert its position as a voice for the developing world.

Average engagement of FP through the years



Average engagement of FP through the years



Instruments for BFP

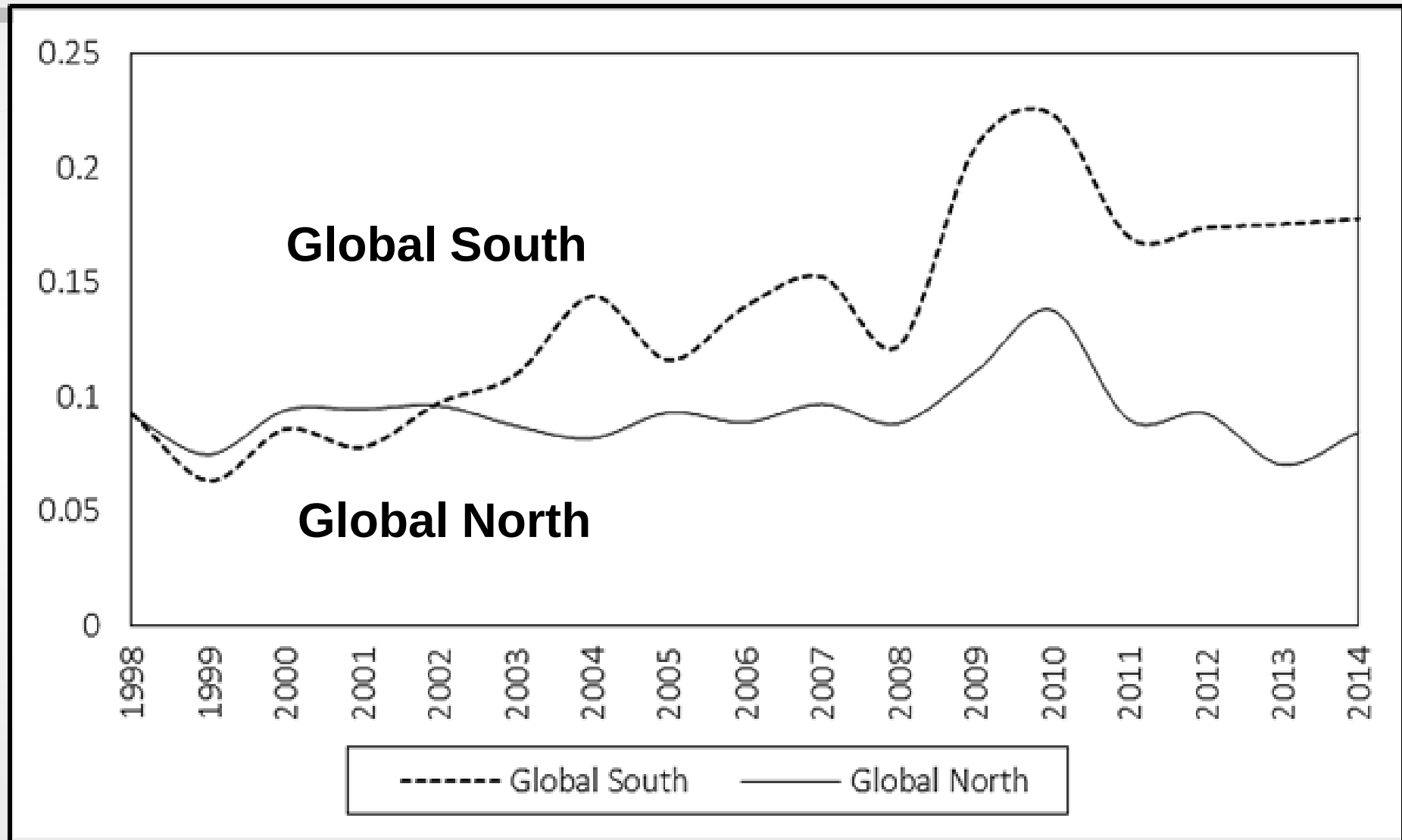
Dimension	Mercosur	IBSA	BRICS
Interdependence	X		
Symbolic/normative		X	
Asset/global governance			X

Each of these schemes represents different instruments to Brazil

Foreign Policy affinity with the U.S.



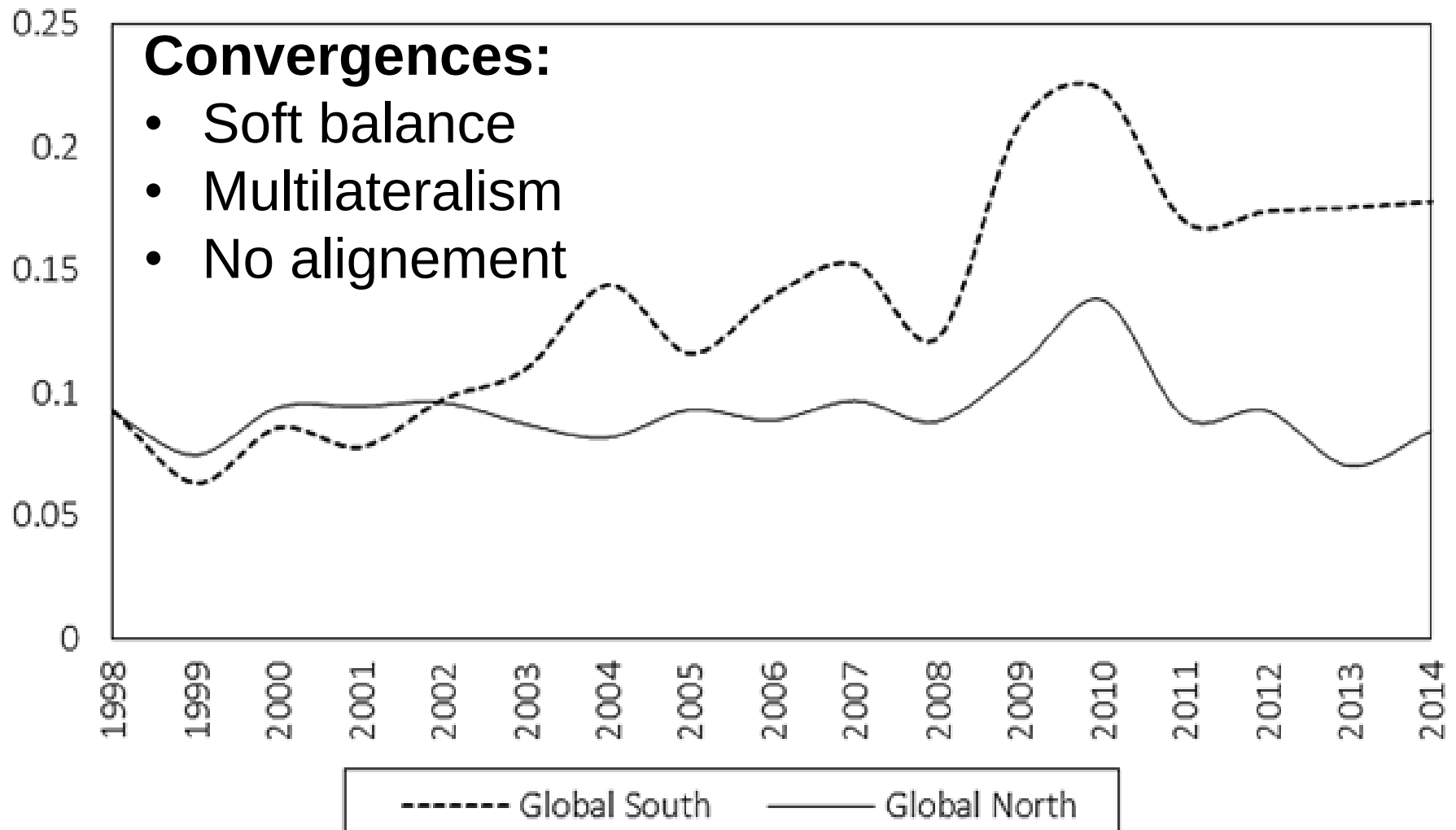
Intensity of relations with GS vs GN



Intensity of relations with GS vs GN

Convergences:

- Soft balance
- Multilateralism
- No alignment



Presidente

FORTE

FRACO

**Ativismo inovador
(Lula/Amorim)**

**Ativismo conservador
(Itamar/Amorim)**

**Ativismo errático
(FHC/Lampreia ou
Collor/Rezek)**

**Imobilismo
(Dilma/Patriota
Dilma/Figueiredo)**

RWP
Oriente Médio
Meio ambiente
CSNU

OMC (Roberto Azevêdo)
Direitos Humanos
Privacidade digital

Chanceler

FORTE

FRACO

PEB: Governo Dilma

Prof. Amâncio Jorge

amancioj@usp.br

amanciocaeni@gmail.com

PEB

PEB: GOVERNO DILMA

1. Princípio gerais PEB: mantido.
2. Expectativa inicial de endurecimento com regimes violadores de direitos humanos: frustrada/contradição com princípios da PEI.
Acusação de negligência durante Lula.
3. Estilos diplomáticos: distintos (líder carismático *versus* líder gerencial).
 - * baixa afinidade com diplomacia.
 - * atrito inédito presidência/Itamaraty (↓ Executive Foreign Policy).

A gestão da política externa de Dilma

Responsabilidade ao
Proteger (RWP)

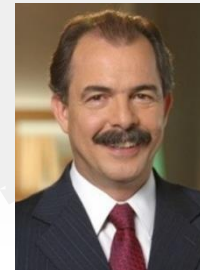
ACFIs

Tradições diplomáticas



Diplomacia
presidencial

Ciência Sem Fronteiras



Venezuela no Mercosul

Diplomacia partidária



Crise do “Anão diplomático”

PEB: GOVERNO DILMA

- 1. Ampliação do intervencionismo estatal e política comercial restritiva.**
- 2. Retomada das negociações UE-Mercosul.**
- 3. Afastamento na relação bilateral Br/EUA.**

AGENDA SENSÍVEL

1. Espionagem **norte-americana**.
2. Embargo russo à **carne brasileira**.
3. Fuga de **Senador boliviano** → resultou na demissão do Ministro Patriota.
4. Ingresso da **Venezuela** ao Mercosul.

PROCESSO DECISÓRIO

- 1. Diplomacia presidencial:** bastante menos intensa do que Lula (estilo, dimensão cognitiva).
- 2. Divisão de trabalho:** Mantido assessor especial (Marco Aurélio Garcia). Itamaraty menos protagonístico.
- 3. Canais com a sociedade:** ampliação de canais (influência decisória ou legitimação ex-post?)
- 4. Política externa como política pública.**
- 5. Internacionalização** dos programas sociais.
Porém em contexto de crise, sobretudo no segundo mandato.

NOVO CONTEXTO

Crise **econômica e política** no **plano doméstico**: menor margem de manobra na área internacional.

Crise econômica no plano internacional: fim do boom de *commodities* (financiamento do apoio).

Melhoria das condições **econômicas das grandes potências**.

Queda no ranking de Potência Emergente.

A gestão da política externa de Temer

Secretaria de Assuntos
Estratégicos (SAE)



Diplomacia
presidencial

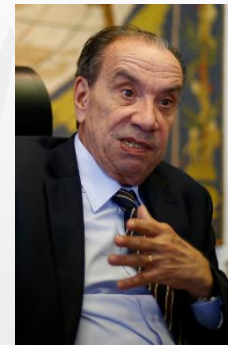


BRICS

OCDE

Diplomacia partidária

Tradições
diplomáticas
(Itamaraty)



Venezuela fora do Mercosul

Instruments for BFP

Dimension	Mercosur	IBSA	BRICS
Interdependence	X		
Symbolic/normative		X	
Asset/global governance			X

Each of these schemes represents different instruments to Brazil

Variables of the INDEX

International trips	Official visit of the President of the Brazilian Republic. Values 0 or 1. 1998-2014.	Presidency website
UNGA votes	Similarity in the pattern of votes, ranging from 0 to 1. 1998-2014.	Voeten, Strezhnev, and Bailey (2009)
Embassies	Embassies of existence in a given year. Values 0 or 1. 1998-2014.	Ministry of Foreign Affairs and Official Journal
Bilateral treaties	Quartile in which the number of bilateral agreements each year is. Values 0, 0.3, 0.6 and 1. 1998-2014.	Ministry of Foreign Affairs
Cooperation programs	If the country is host of a cooperation mission or a bilateral cooperation project in a given year. Values 0 or 1. 1998-2014	Ministry of Foreign Affairs and Brazilian Cooperation Agency
Programs led by the Foreign Affairs Ministry	Quartile in which the monetary value of cooperation programs led by the Foreign Affairs Ministry each year is. Values 0, 0.3, 0.6 and 1. 1998-2014.	Transparency Portal (Brazilian Government)
Common markets	Participation as full member in MERCOSUR per year. Values 0 or 1. 1998-2014.	MERCOSUR and the Ministry of Development, Industry and Trade (MDIC)
Regional integration initiatives	Quartile in which the number of co-participation in forums and regional integration organizations each year is. It ranges from 0 to 1. 1998-2014.	Ministry of Foreign Affairs. Official pages of Unasur, ACTO, LAIA and ECLAC.
Inter-regional arrangements	Quartile in which the number of co-participation in the inter-regional mechanisms each year is. It ranges from 0 to 1. 1998-2014.	Ministry of Foreign Affairs. Official pages of the BRICs and CPLP organizations.
Convergence in International Financial Institutions	Measure for the support of Brazilian representation on the executive boards of the IMF, World Bank and co-participation in coalitions to which Brazil belongs within the WTO. It ranges from 0 to 1. 1998-2014.	Official webpages of the International Monetary Fund, the World Bank and the World Trade Organization.
Annual Exports	Annual Brazilian exports (U.S.\$) to each country	United Nations Comtrade.

Source: Elaborated by the authors.

Two objectives:

1. the approach of Brazil towards the **Global South** implied a detachment from its links with the Global North?
2. from the shift Brazil experienced in its foreign policy towards the **Global South**, how much it was driven by **domestic and structural factors**?

China in the World

Perception the Brazilian people about China:

- 42% consider China as world power
- 60% consider the growth of the Chinese economy a positive factor for the world
- 35% talk about balance of power (as opposed to the American hegemony).
- 30% emphasizes the economic benefits that Brazil can get from negotiations with China

Brazil-China relationship

Brazil must sign an agreement with China:

- China is already the largest trading partner of Brazil
- Low prices of Chinese products
- Brazil can benefit from technology transfer from China
- Economic perception
- The counterweight of China to the US

The power of BRICS

- 45% consider that BRICS defend the interests of the developing countries in general.
- 40% consider the power of BRICS is growing in the world.
- More than 50% believe that the BRICS are a coalition capable to change the global order and to balance the traditional powers (US and EU).
- 25% still perceive BRICS as embarrassing coalition because the domestic problems, as inequality, absence of democratic institutions.

Conclusions

- Brazil strengthens his independent foreign policy
- His participation in the BRICS represents an important instrument to change the world order
- Relationship Brazil and China is central for the Brazilian foreign policy agenda, both economic and political perspectives
- The decision making process in foreign policy in Brazil has support from the public opinion and other governmental and social actors



Instituto de Relações Internacionais
Universidade de São Paulo

Diplomacia Presidencial e Política externa

Identidade internacional

- Identidade é construída de dentro para fora?

Projeto de PE e definição de prioridades internacionais revelam a identidade?

- Comportamento internacional (negociação ou veto)
- Discurso diplomático (impacto do discurso – institucionalização, aumento da interdependência, ajuda aos menos desenvolvidos, x postura contra-hegemônica, contestação das assimetrias).

Identidade e Inserção Internacional

Mauritz Van der Veen (Ideas, Interest and Foreign Aid)

- Segurança
- Interesse, poder, influência
- Prestígio internacional
- Public diplomacy
- Global Public Goods

Identidade internacional

Identidade BR = **potência emergente x poder emergente**

- Discurso é importante para construir a imagem internacional.
- Identidade = construída a partir da combinação dos paradigmas.
- Globalismo = associação entre atuação internacional multilateral e liderança regional.

Identidade e Inserção Internacional

- Como é construída a identidade da PEB
- Existe uma identidade da PEB
- Identidade internacional
regional
(orientada pela ideia de evitar a dependência)
- Multilateralismo x regionalismo
- Complementares ou concorrentes?

Identidade e Inserção Internacional

Aspectos Domésticos:

- Mudanças na orientação internacional
- Expansão das atividades diplomáticas
- Links com atores econômicos e sociais
- Reforço do discurso de política externa solidária

Identidade e Inserção Internacional

- Ausência de problemas geopolíticos
- Vocação para resolução pacífica dos conflitos
- Papel de mediador
- Ideologia da autonomia (independência)
- *Soft Power*

Elementos suficientes para ampliar a projeção internacional do País?

Política Externa Brasileira recente

PEB Governo Lula: mudança estrutural ou de discurso?

1. **Relações Sul-Sul**: característica que distingue a PE do governo Lula.
2. Liderança de **coalizões** internacionais.
3. Projeção entre PEDs reflete em maior poder de negociação com as grandes potências.
4. Revisão da ordem internacional.

Coalizões Internacionais

- Por que as economias emergentes formam esquemas cooperativos como BRICs e IBAS?
- Incremento de interdependência
- Institucionalização para solução de problemas comuns
- Tentativa de desconcentração do poder por parte de nações hegemônicas
- Busca de uma ordem internacional mais equilibrada e representativa

PE de Estados Dependentes

Laura Neack (1995), *Estados dependentes*

- Estados “fracos”, com pouca capacidade de inserção internacional (interesses, recursos, histórico).
- Estudos empíricos: votações na ONU
- Acompanhamento das mudanças de PE

Questões:

- dependência leva a mais *compliance*?
- Relação com potências leva à postura menos autônoma?

PE de Middle Powers

Laura Neack (2001), **Estados Intermediários**

- Auto-percepção de intermediário/médio
- Estrutura global e atores internacionais: mutuamente constitutivos (visão construtivista)
- Tendência à política externa multilateral = evitar a dependência
- Política externa = imperativa, posicional, co-dependente.

Política Externa Brasileira

- Prevalece a narrativa da estabilidade da PEB
- Lugar ocupado pelo Itamaraty na estrutura do aparelho de Estado
- PE entendida como instrumento do projeto de desenvolvimento do País
- Construção conceitual da diplomacia
- Legitimidade na condução da PE